

CAPÍTULO I

A ESCOLA COMO ORGANIZAÇÃO EDUCATIVA

- 1.** A escola como organização educativa
- 2.** Uma perspectiva das teorias e dos paradigmas organizacionais
- 3.** Quadro analítico das organizações educativas
- 4.** Modos de pensar as organizações
 - 4.1.** O modelo burocrático racional
 - 4.2.** O modelo político
 - 4.3.** O modelo da ambiguidade
 - 4.4.** O modelo cultural

«A escola pode compreender-se como uma organização plural, ou um mundo de mundos».

(Estêvão, 2011: 207)

CAPÍTULO I – A ESCOLA COMO ORGANIZAÇÃO EDUCATIVA

A escola, para além de ter como missão cumprir uma função social de extrema importância, ao ter entre mãos, a tarefa de ensinar/aprender, teve, ao longo dos séculos, de integrar, resistir, transformar-se, reformar-se, reorganizar-se, e, principalmente, continuar e perpetuar-se como uma organização vital para a sociedade contemporânea.

A escola como organização educativa tem constituído, nos últimos tempos, um dos objetos de estudo preferenciais da investigação educacional em Portugal. Os estabelecimentos de ensino tornaram-se, também, uma das áreas de estudo mais procuradas pela investigação educacional a partir de meados da década de 70. Tem sido frequente «transportar para o contexto educacional os quadros teóricos-conceptuais produzidos no estudo de outros tipos de organizações» (Falcão, 2000:28). Na verdade, de objeto social, a escola passou a ser olhada como objeto científico. Logo,

«compreender a escola como organização educativa especializada exige a consideração da sua historicidade enquanto unidade social artificialmente construída e das suas especificidades em termos de políticas e objectivos educacionais, de tecnologias pedagógicas e de processos didácticos, de estruturas de controlo e de coordenação do trabalho discente, etc» (Lima, 2011:15).

O trabalho e a reflexão sobre a escola, no âmbito das ciências como a Sociologia, da Psicologia, e mais tarde no âmbito das Ciências da Educação e da Sociologia das Organizações Educativas, levam-nos a considerar que a escola se tem metamorfoseado em escolas distintas e antagónicas.

1. A escola como organização educativa

A sociedade atual é uma sociedade organizacional. Nascemos no seio de organizações, vivemos em organizações, os bens de que usufruímos são-nos proporcionados por organizações (Etzioni, 1967). Com efeito, as organizações «jogam um papel liderante no nosso mundo moderno» (Scott, 1981: 1).

A organização escolar, de entre o conjunto de organizações que estruturam a nossa sociedade, constitui uma organização, socialmente construída, que influencia e incide sobre todas as outras. E por isso a escola «enquanto organização constitui, seguramente, uma das áreas de reflexão do pensamento educacional que se tornou mais visível nos últimos tempos» (Costa, 1998:7).

A organização escolar constitui uma unidade social sujeita a um processo de construção histórica, plena de significado. Na verdade,

«a escola enquanto organização especializada, separada da Igreja e controlada pelo Estado, é o resultado de um longo processo de construção que, em Portugal, teve o seu início com o Marquês de Pombal e, especialmente no caso do ensino secundário, com a criação do liceu por Passos Manuel» (Lima, 1998a:39).

Para que as palavras não sejam fonte de desentendimento¹, façamos, agora uma pequena pausa para esclarecermos o conceito de organização. O vocábulo *organização* tem origem no grego “*organon*”, que significa instrumento, utensílio. Na literatura, o conceito de organização pode referir-se a unidades e entidades sociais, conjuntos práticos², conjuntos práticos ou referir-se a certas condutas e processos sociais³.

¹ Encontrar uma definição consensual de organização, para os vários autores, é uma tarefa algo complexa e arriscada. Para evitar complicações de maior, alguns autores têm dado exemplos de organizações, em vez de definições.

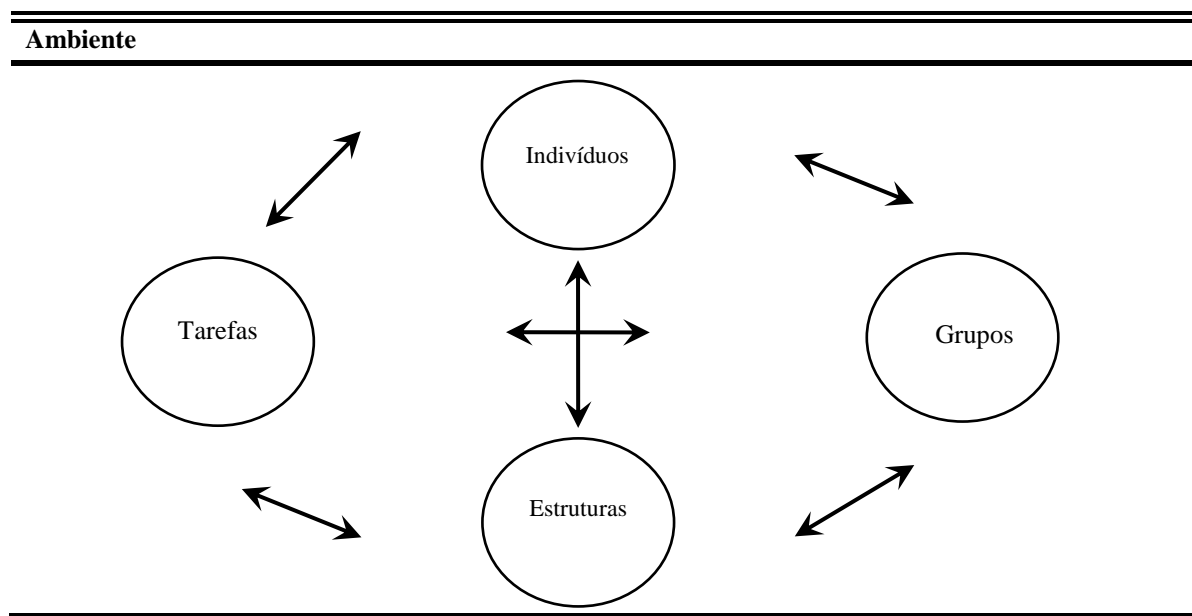
² Neste sentido, a «organização é uma identidade social, conscientemente coordenada, gozando de fronteiras delimitadas, que funciona numa base relativamente contínua, tendo em vista a realização de objectivos» (Bilhim, 2006:21).

³ O mesmo autor refere que está em causa «o acto de organizar tais actividades, a disposição dos meios relativamente aos fins e a integração dos diversos membros numa unidade coerente» (Bilhim, 2006:21).

Etzioni (1967) entende esclarecer o conceito de organização como «unidades sociais (ou agrupamentos humanos) intencionalmente construídas e reconstruídas, a fim de atingir objectivos específicos» (Etzioni, 1967:3). O conceito de organização surge do contraste entre organização formal – criada propositadamente para cumprir uma determinada finalidade – e organização social – surge sempre que os indivíduos vivem conjuntamente (Blau e Scott, 1977). Deste modo, é destacada a intencionalidade, por oposição à espontaneidade e naturalidade em que se desenvolve a interação social no contexto das organizações. Mèlèse (1979) admite que o conceito de organização incide sobre «um conjunto de sujeitos que usam um conjunto de meios para realizar funções organizadas em prol de objetivos comuns. Schein (1986) defende a organização como sendo a coordenação racional de atividades de um certo número de pessoas, tendo em vista a execução de um propósito ou intenção expressa e comum, mediante uma divisão do trabalho e funções, de uma hierarquia de autoridade e de responsabilidade.

Ferreira et al. (2001) assumem que a organização se pode definir enquanto um conjunto de dois ou mais indivíduos inseridos numa estrutura aberta ao meio externo, atuando em conjunto e de modo coordenado para atingir objetivos. Segundo os autores referidos, os principais elementos que servem como indicadores do conceito de organização podem traduzir-se segundo a figura apresentada (cf. Figura 1).

Figura 1 – Elementos do conceito de organização (Ferreira et al, 2001:261)



Ao aceitar que as organizações são sistemas complexos constituídas por uma multiplicidade de elementos, podemos conceber a organização como

«uma colectividade com uma fronteira relativamente identificável, uma ordem normativa, escalas de autoridade, sistemas de comunicações e sistemas de coordenação de afiliação, essa colectividade existe numa base relativamente contínua num ambiente e compromete-se em actividades que estão relacionadas, usualmente, com um conjunto de objectivos» (Hall, 1982:23).

Com efeito, a definição de organização assume diferentes aceções

«em função das perspectivas organizacionais que lhe dão corpo, já que estamos em presença de um campo de investigação plurifacetado, constituído por modelos teóricos (teorias organizacionais) que enformam os diversos posicionamentos, encontrando-se, por isso, cada definição de organização vinculada aos pressupostos teóricos dos seus proponentes» (Costa, 1998:12).

Sedano e Perez (1989), cientes da dificuldade da tarefa e no ensejo de não alimentarem polémicas, passaram em revista as principais definições de organização e consideraram como elementos pertinentes e relevantes cinco aspetos que passamos a referenciar: 1) composição da organização (indivíduos e grupos relacionados entre si); 2) orientação da organização para objetivos e fins; 3) diferenciação de funções no seio da organização, 4) coordenação racional e intencional dos recursos e 5) continuidade através do tempo.

A definição de organização escolar encaixa-se com facilidade em qualquer definição genérica de organização. Não é habitual encontrar uma definição de organização que não seja de aplicação à escola, ou deixar de encontrar a escola como exemplo de organização nomeando-a explicitamente. Com efeito, «o carácter organizacional da escola é considerado e não se pode dizer que afirmação de que a escola é uma organização mereça contestação» (Lima, 1998a:63),⁴ porque «a escola constitui um empreendimento humano, uma organização histórica, política e culturalmente marcada» (Lima, 1998a: 47).

⁴ Para Nóvoa (1992) «a abordagem das escolas como organizações é olhada com grandes desconfianças e suspeições no terreno educativo. Os professores e os cientistas da educação não gostam que o seu trabalho seja

Dentro da definição conceptual de organização, a escola assume certas especificidades. Tendo em conta que «a escola tem características próprias, quando comparadas com outras organizações, como por exemplo as empresas, tem servido de álibi para justificar resistências à consideração da escola como objecto de estudo de análise organizacional» (Afonso, 1992:42).

A escola, ao ser constituída por um leque de especificidades político-culturais organizacionais, é

«socialmente construída por uma multiplicidade de actores, com formação, percursos e perspectivas educativas diferentes; que o trabalho da organização, ao visar a educação dos adolescentes e jovens, torna singulares os processos e produtos, que os dirigentes e os professores têm o mesmo tipo de formação profissional e o mesmo estatuto, o que torna mais complexo o exercício do poder, que os objectivos da organização são percebidos, valorizados e avaliados diferentemente pelos actores que interagem no espaço escolar» (Bush, 1986:5-6).

Com efeito, a escola não pode ser considerada senão num quadro organizacional embora a assumpção da escola como organização tenda a diferenciar-se da empresa em aspetos importantes sob o ponto de vista sociológico e organizacional: o controlo político, administrativo e burocrático da escola, a centralização do sistema educativo, a débil autonomia organizacional associada à ausência de uma direção localizada, a especificidade dos objetivos organizacionais centralmente instituídos e organizacionalmente estabelecidos, constituem as características essenciais da estrutura organizacional escolar (Torres, 1997).

Na medida em que a morfologia organizacional portuguesa se pauta por uma gramática imposta e uniforme para todo o país, o estudo organizacional da escola deve ser regido por múltiplos níveis de análise que considerem o carácter recetor e (re)produtor, inerente ao funcionamento de cada escola, contrariando desta forma, uma lógica analítica de tipo empresarial, vulgarmente elaborada unicamente para e a partir da especificidade de uma dada organização-empresa (Torres, 1997).

pensado a partir de categorias de análise construídas, frequentemente, com base numa reflexão centrada no universo económico e empresarial» (Nóvoa, 1992:9).

Se a escola, como organização socialmente erigida para obtenção de certas finalidades, partilha com a maior parte das outras organizações um leque invejável de peculiaridades (objetivos, poder, estrutura, tecnologias) ao acentuar os processos de controlo, a especialização e a divisão social e técnica do trabalho, também estará sujeita ao mesmo quadro de modelos teóricos de análise.

Efetivamente, um dos traços organizacionais mais pertinentes da organização escolar reside na sua

«hetero-organização, conferindo, desde logo, às suas abordagens um cariz mais complexo e polifacetado e, não raras vezes, controverso pela parcialidade analítica em que alguns estudos parecem incorrer ao privilegiar, exclusivamente, níveis de análise mais gestionários ou empresariais, esquecendo este duplo enquadramento da escola como organização: por um lado o Ministério da Educação como produtor normativo/cultural e, por outro lado, os actores periféricamente localizados, como seus (in)fiéis decalques» (Torres: 1997:55).

O “despertar” da escola como organização exigirá que o estudo da mesma seja focalizado de acordo com dois planos organizacionais analíticos: o plano das orientações para a ação organizacional e o plano da ação organizacional a que correspondem diversas estruturas e regras (Lima, 1998a). Nesta linha, este autor propõe que o estudo da escola como organização seja pautado por três focalizações diferentes: a normativa (aborda as estruturas e as regras formais admitindo fidelidades normativas), a interpretativa (aborda as regras não formais e informais ou ocultas) e a descritiva (aborda as estruturas manifestas e as regras atualizadas). O mesmo autor (Lima, 2011) reafirmaria, mais tarde, na mesma linha de pensamento, que:

«a compreensão da escola como organização educativa demanda, de forma privilegiada, o concurso dos *modelos organizacionais analíticos/interpretativos* e, no caso da abordagem que vimos propondo, especialmente das teorias e perspectivas de análise sociológica das organizações. Mas exige também que, a partir dos referenciais de análise fornecidos por aqueles, se integrem enquanto objectos de estudo os *modelos organizacionais normativistas/pragmáticos*, isto é, as teorias das organizações, as escolas e as doutrinas de gestão» (Lima:2011:16).

Consideramos que uma leitura sociológica e organizacional da escola enquanto organização demanda a explicitação de um modelo teórico de análise e, deste modo, procuraremos, primeiramente, arquitetar o quadro da evolução das teorias de administração educacional, para depois, e de acordo, com o objeto deste estudo, definirmos um hipotético quadro teórico de referência desta investigação.

2. Uma perspectiva das teorias e dos paradigmas organizacionais

As preocupações práticas de gestão com o controlo e a eficiência nas empresas e nos serviços públicos estiveram na base do desenvolvimento das teorias organizacionais. Estas evoluíram, no entanto, para abordagens múltiplas, complexas e divergentes, espelhando quase sempre paradigmas antagónicos.

Bolman e Deal (1984) corroboram uma leitura das organizações através de um pluralismo teórico na medida em que as teorias e os modelos põem ordem na confusão sem esconder ou filtrar a realidade organizacional. Na verdade, o «pluralismo teórico conferiu protagonismo ao debate entre distintos paradigmas sociológicos de análise organizacional» (Lima, 2011:19).

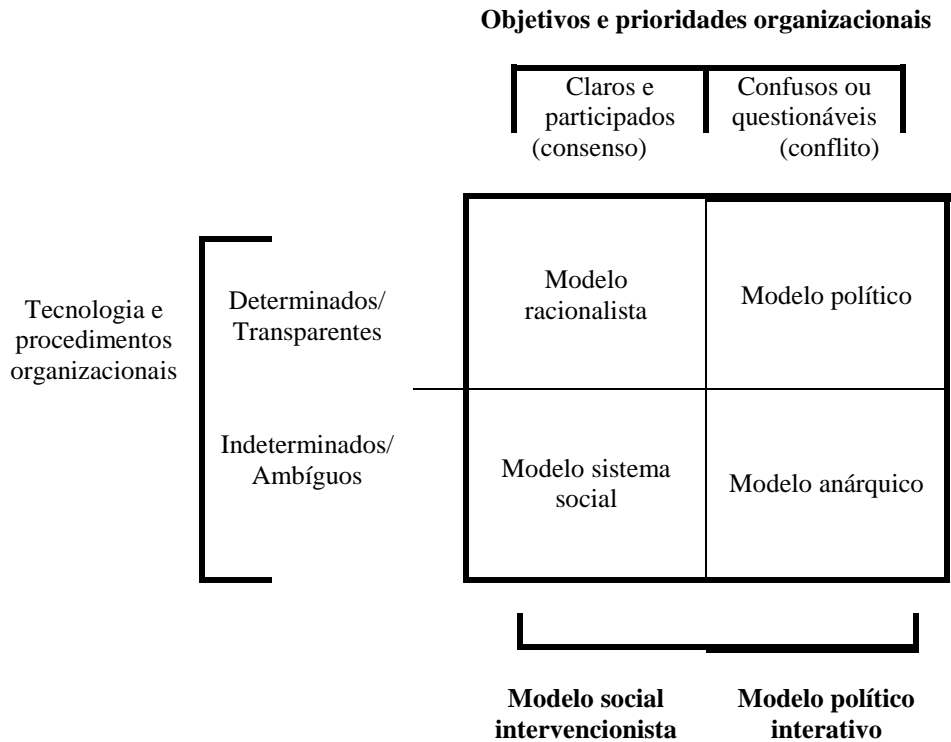
As preocupações práticas de gestão com o controlo e a eficiência nas empresas e nos serviços públicos são responsáveis pela conceção das teorias organizacionais. Contudo, a teoria organizacional haveria de se desenvolver no sentido de abordagens múltiplas, nem sempre convergentes, espelhando paradigmas substancialmente distintos e até antagónicos.

Ellström⁵ (1984) socorre-se de uma tipologia que assenta em quatro modelos: o modelo racional; o modelo político; o modelo de sistema social e o modelo anárquico, por

⁵ Ellström (1984) propõe um modelo multifocalizado que integra e articula os quatro modelos organizacionais elencados, a saber: o modelo racional, que define a organização segundo um conjunto de objetivos determinados; o modelo político que define a organização segundo a diversidade de interesses e da falta de consciência dos objetivos, sendo que as organizações são tidas como organizações políticas em que vencem os que detêm mais poder e recursos; o modelo de sistema social que define a organização segundo processos espontâneos, cujas respostas se moldam às exigências internas e externas em vez de constituírem uma ação premeditada e o modelo anárquico que define a organização segundo a utilização de metáforas como *anarquia organizada*, *sistema caixote do lixo* e *sistema debilmente articulado*. O autor entende que cada um dos modelos, isoladamente só daria conta de uma visão parcial da realidade organizacional. Por esse motivo,

referência ao índice de consenso e de clareza, no que respeita aos objetivos, ao índice de ambiguidade das tecnologias e dos processos organizacionais (cf. Figura 2).

Figura 2 – Tipologia de modelos organizacionais (adaptado de Ellstöm, 1989)



Bush (1986) convoca cinco modelos para caracterizar as teorias da gestão educacional: os modelos formais ou burocráticos; os modelos democráticos ou colegiais; os modelos políticos; os modelos subjetivos e os modelos de ambiguidade.

Sergiovanni *et al.* (1987) elencam estas abordagens em quatro conjuntos, fazendo ressaltar em cada uma, um ângulo específico da vida organizacional. Seguindo a categorização destes autores, as teorias organizacionais podem ser entendidas como evidenciando preocupações com a eficiência, com as necessidades humanas, com a cultura organizacional e com a política e a tomada de decisões.

Com alguma frequência, a arte de ler e compreender as organizações tem sido feita mediante a utilização de um recurso linguístico denominado metáfora. As metáforas, são frequentemente

justifica-se a complementaridade dos quatro modelos dado que cada modelo representa uma dimensão organizacional da mesma organização.

«encaradas como um artifício para embelezar o discurso, mas o seu significado é muito maior do que isto. Usar uma metáfora implica *um modo de pensar e uma forma de ver* que permeia a maneira pela qual entendemos nosso mundo em geral» (Morgan, 1996:16).

Na verdade, uma imagem metafórica

«tenta descobrir de um modo mais ou menos simplificado fenómenos complexos tais como as organizações e os seus processos. (...) Uma metáfora é uma maneira de ir do conhecido até ao desconhecido. É um modo de conhecimento em que as qualidades identificadas de uma coisa se transferem de modo instantâneo, quase inconsciente, para outra coisa que é, pela sua complexidade, desconhecida para nós. Neste sentido, as metáforas capacitam-nos para ver fenómenos complexos a partir de um ponto de vista novo mas, de certo modo, familiar» (González, 1987: 28).

É, ainda, possível, afirmar que a metáfora pode ser encarada como

«uma forma de pensar, de ler a realidade, mais de que um adorno do discurso; é-lhe atribuído um significado mais potente, dado que a sua utilização supõe uma forma organizada de compreensão dos fenómenos e exerce influência sobre a ciência, sobre a linguagem, sobre o pensamento e sobre a nossa forma de expressão quotidiana» Canavarro (2000:28).

O recurso à utilização das metáforas no contexto organizacional tem possibilitado múltiplas leituras ao promover a construção de modelos, de abordagens ao fenómeno organizacional e facilitado uma moldura de referência que permite interpretar a realidade enquanto vivência na organização. O uso de metáforas, para além de implementar progressos científicos numa determinada área do saber, assume, ainda, um valor simbólico quotidiano, um valor pragmático e concreto na vida organizacional (Canavarro, 2000).

As imagens ou metáforas organizacionais para além de aduzirem uma maneira de ver e interpretar a realidade social são também uma forma de pensar essa mesma realidade e sendo uma forma de pensar, acabam por se transformar numa forma de conceber a realidade social e organizacional e de agir sobre ela (Bilhim, 2006) na medida em que as organizações, enquanto fenómenos sociais complexos, ambíguos e paradoxais, devem ser estudadas de diferentes ângulos dado serem poliédricas na sua constituição.

A aplicação do discurso metafórico possibilita o desenvolvimento de uma leitura mais realista e razoável no que concerne às teorias organizacionais, na impossibilidade de uma leitura completa e total, visto que o posicionamento mais apropriado neste âmbito remete para múltiplas e variadas perspectivas de leitura (Costa, 1998).

Morgan (1996) apresenta oito imagens ou metáforas organizacionais para explicar e compreender as organizações. As organizações são, então, estudadas como: máquinas; organismos; cérebros; culturas; sistemas políticos; prisões psíquicas; fluxos de transformação e instrumentos de dominação (cf. Quadro 1). O autor recorre a estas metáforas como forma de conceber novas maneiras de pensar a organização; superar as formas estereotipadas de pensamento que têm dominado o estudo das organizações, principalmente através da imagem da máquina e do organismo; diagnosticar e delinear melhor as organizações e inquirir as potencialidades proporcionadas por este tipo de análise.

Quadro 1 – Imagens da organização (Adaptado, Morgan, 1996)

METÁFORAS	TEORIAS	PRINCIPAIS AUTORES
Organização como máquina	Teoria clássica; Teoria da burocracia; Gestão por objetivos.	Taylor, Fayol, Ford, Weber, Drucker
As organizações como organismos	Relações humanas; Teoria sóciotécnica; Teoria dos sistemas; Adhocracia; Teoria da contingência; Desenvolvimento organizacional; Teoria ecológica	Mayo, McGregor, Likert, Woodward, Bertalanfy
As organizações como cérebros	Teoria da informação; Teoria da decisão; Aprendizagem organizacional; Teoria holográfica; Anarquia organizada.	Simon, Simon e March, Cohen & March, Cohen, March e Olsen, Weick
As organizações como culturas	Teorias antropológicas; Teorias cooperativas e integrativas; Teorias clássicas da sociologia; Teorias da construção social; Teorias institucionais.	Pettigrew, Schein, Ouchi, Handy, Peters e Waterman, Deal e Kennedy, Smircich, Meyerson, Frost
As organizações como sistemas políticos	Teorias da racionalidade política; Teorias do conflito Teoria da democracia	Simon e March, Crozier, Crozier e Fridberg, Baldrige, Hoyle, Ball
As organizações como prisões psíquicas	Teorias psicanalíticas; Organização como ideologia; Organizações totais	Freud, Klein, Jung, Fromm, Reich, Marx
A organização como mudança e transformação	Teorias da mudança social; Teorias revolucionárias Teorias da auto-produção.	Marx, Marx & Engels, Lenine, Mandel, Habermas, Off, Touraine
As organizações como instrumentos de domínio	Teorias do poder; Teorias do controlo social.	Weber, Michels, Marx, Marx & Engels

Canavarro (2000), ao fazer a revisão das principais teorias organizacionais, apresenta três grandes grupos de paradigmas organizacionais, cada um deles divisível: o Paradigma Positivista, o Paradigma Biológico-Sistémico (ou Neo-Positivista) e o Paradigma Construtivista, de acordo com aquilo a que chama de “solo epistemológico” (cf. Quadro 2).

Quadro 2 – Paradigmas organizacionais (Adaptado de Canavarro, 2000)

PARADIGMAS ORGANIZACIONAIS	ABORDAGENS
Paradigma Positivista	Organização como uma máquina Organização como instrumento de domínio Organização como instrumento de controlo social Organização científica do trabalho Abordagem burocrática
Paradigma Biológico-Sistémico (ou Neo-Positivista)	Organização enquanto ser vivo Abordagem sistémica
Paradigma Construtivista	Abordagem cultural Abordagem política

O Paradigma Positivista, aplicado no domínio organizacional, destaca as conceções da organização como uma máquina e da organização como instrumento de domínio e de controlo social, referindo a Organização Científica do Trabalho e a Abordagem Burocrática. O Paradigma Biológico-Sistémico das organizações enfatiza a conceção da organização enquanto ser vivo, referindo os estudos de Hawthorne e a Abordagem Sistémica. O Paradigma Construtivista das organizações faz referência às Abordagens Cultural e Política.

3. Quadro analítico das organizações educativas

A Administração Educacional é uma disciplina com uma história muito recente⁶. Na verdade,

⁶ A investigação educacional, em Portugal, no âmbito das metáforas organizacionais, tem sido objeto de alguns estudos, organizados em torno de paradigmas e abordagens (Canavarro, 2000), em torno de estruturas analíticas (Bilhim, 2006), em torno de metáforas específicas como a da cultura organizacional (Torres, 1997, 2003; Gomes, 1993; Sarmento, 1994; Gomes, 2000; Neves, 2000; Caixeiro, 2008).

«o desenvolvimento da Administração Educacional como campo de estudo específico é fortemente condicionado pela ‘história’ desta disciplina nos Estados Unidos da América. (...) Só a partir dos anos 70 é que se assiste à sua emergência em outros países de língua inglesa como Canadá, Reino Unido e Austrália (...) e mais tarde, em outros países do continente europeu como a França, a Espanha e Portugal» (Barroso, 1995:2).

A investigação educacional passou a ser feita mediante uma leitura com base nas imagens analíticas e metáforas organizacionais de escola a partir do início da década de 1990 (Lima, 2011). A utilização das metáforas nesta área possibilitou uma dimensão mais interpretativa e menos normativista no estudo das organizações escolares. Será, no entanto, basilar abraçar distintas proveniências e diferentes processos de construção na “metaforização” da realidade organizacional escolar. Por esse motivo podemos falar em

«concepções organizacionais empíricas produzidas no *plano da acção*, circulando num dado contexto e num dado momento enquanto teorias implícitas, representações do mundo organizacional da responsabilidade dos actores escolares, (...); concepções organizacionais de escola fixadas no *plano das orientações para a acção*, seja em políticas, orientações e regras supra-organizacionais, seja de âmbito escolar, presentes no projecto educativo da escola, no regulamento interno (...); concepções organizacionais da escola que relevam de imagens, metáforas e outras formas de representação de carácter normativo/pragmático (...) e concepções organizacionais de escola de pendor analítico/interpretativo que mantêm relações complexas, mais ou menos directas e imediatas com os paradigmas sociológicos de análise organizacional, (...) com modelos teóricos ou teorias ou com imagens ou metáforas» (Lima, 2011:20-21).

Um conjunto de investigadores procedeu à catalogação de tipologias sobre as distintas teorias, abordagens, paradigmas, perspectivas, modelos ou marcos constantes no âmbito do quadro teórico da organização e administração educacional.

Borrel (1989) aponta sete modelos de organização escolar: modelos racionais; modelos naturais; modelos estruturais; modelos de recursos humanos; modelos de enfoques de sistemas; modelos políticos e modelos simbólicos.

De acordo com England (1989) existem três formas de focar a administração educativa: modelo tradicional ou da racionalidade técnica; modelo interpretativo ou da racionalidade prática e modelo crítico ou da prática crítica.

Sedano e Perez (1989) propõem um modelo de análise da escola fazendo apelo aos modelos produtivista, humanista, burocrático e estrutural, político, cultural e sistémico como podemos observar no Quadro 3 e que vão ecoar no modo como a escola é encarada: a escola como empresa, a escola como comunidade educativa, a escola como burocracia, a escola como arena política, a escola como cultura e a escola como sistema.

Quadro 3 – Modelos de análise da escola (Adaptado de Sedano e Perez, 1989)

MODELOS DE ANÁLISE DA ESCOLA	
Modelo Produtivista	Escola como empresa
Modelo Humanista	Escola como comunidade educativa
Modelo Burocrático e Estrutural	Escola como burocracia
Modelo Político	Escola como arena política
Modelo Cultural	Escola como cultura
Modelo Sistémico	Escola como sistema

A aplicação de diversas metáforas e de imagens organizacionais no estudo da escola permite não só abordar esta organização segundo diferentes pontos de vista mas também fazer uma análise pluridimensional evitando-se o espartilho conceptual de uma determinada moldura teórica (Costa, 1998).

Podendo a organização «ser muitas coisas ao mesmo tempo» (Morgan, 1996:327), Costa (1998) elenca seis modos de perspetivar a organização escolar, a que chama imagens organizacionais da escola: a escola como empresa (dependente dos modelos clássicos de organização e administração industrial, sustenta os seus pressupostos teóricos numa visão economicista e mecanicista da pessoa humana capaz de fomentar uma reprodução da educação, tomando o aluno como matéria prima de uma imagem empresarial da escola); a escola como burocracia (assenta e desenvolve-se segundo os modelos burocráticos); a escola como arena política (concebe a escola no âmbito conceptual e analítico dos modelos políticos rejeitando a racionalidade e a previsibilidade); a escola como democracia (assenta nas abordagens democráticas dos modelos e teorias colegiais tomando como referência o movimento da escola das relações humanas); a escola como anarquia (em rutura com os modelos políticos, contrapõe a incerteza, a imprevisibilidade e a ambiguidade no funcionamento da organização) e a escola como cultura (concebe a escola na perspetiva cultural das organizações tendo em consideração uma linha vincadamente empresarial).

Lima (1998a) propõe a análise da escola enquanto organização assente na hipótese de um modo de funcionamento díptico, procurando abranger as várias perspetivas de análise organizacional entre os extremos de um *continuum*, de um lado marcado pela burocracia racional e, de outro, pela anarquia organizada⁷. O autor defende uma perspetiva que confronta uma ordem bem mais débil ao nível das estruturas do que a conexão característica da burocracia. Deste modo,

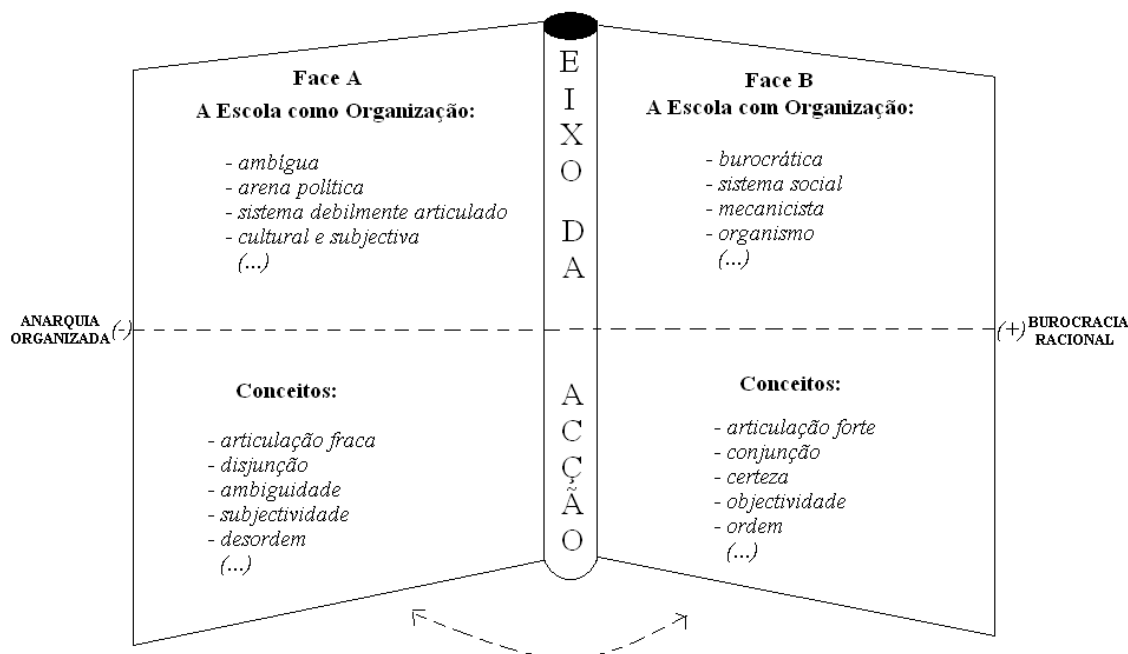
«a *ordem burocrática* da conexão e a *ordem anárquica* da desconexão configurarão, desta forma, um modo de funcionamento que poderá ser simultaneamente conjuntivo e disjuntivo. A escola não será, exclusivamente burocrática ou anárquica. Mas não sendo exclusivamente uma coisa ou outra poderá ser simultaneamente as duas. A este fenómeno chamaremos modo díptico da escola como organização» (Lima, 1998a: 163).

Mais tarde, Lima (2001) reitera o modelo que havia anteriormente (cf. Figura 3) descrito nos seguintes moldes:

«'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 para a acção, ora exibindo mais um lado, ou face (por exemplo a face burocrática-racional, ou de sistema social), ou outra face (a metaforicamente representada como anarquia, ou ainda aquelas mais associadas aos modelos políticos, ou culturais e subjectivos), ora ainda apresentando as duas em simultâneo, ainda que em graus variados de abertura ou de fechamento, ou de presença/ausência face ao observador» Lima (2001:47).

⁷ O conceito de anarquia (Lima, 1998a) não deve ser encarado como símbolo de organização deficiente, ou ausência de hierarquia ou direção. O termo anarquia remete para um conjunto de inconsistências e para uma desconexão relativa entre os membros de uma organização no que diz respeito às estruturas e atividades, objetivos, procedimentos, decisões e realizações.

Figura 3 – Modo de funcionamento díptico da escola como organização (da anarquia organizada à burocracia racional) (Lima, 2001:48)



Estêvão (2002), ciente da grande variedade de formas de organização e de organizar, chama a atenção para

«os novos modelos compreensivos que intentam captar a especificidade estrutural e funcional das organizações sobretudo enquanto estas se instituem como um meio privilegiado de poder global e de ideologias racionalizadas dos direitos, do desenvolvimento, da modernização e do mundo mais amplo» (Estêvão, 2002:17).

Se considerarmos as organizações educativas como «não unitárias, nem sempre internamente coesas, uniformes ou consistentes, mas antes como constelações polípticas, multi-ideológicas, complexas e pluridimensionais» (Estêvão, 1998:435), estas podem ser concebidas como fractalizadas⁸. Este conceito explica-se não só pela dinamicidade interna das organizações que pode oscilar de acordo com as circunstâncias mas também pela não

⁸ As organizações fractalizadas evidenciam um dinamismo irregular e nem sempre homogéneo em todas as suas vertentes e processos internos (Estêvão, 1998).

linearidade de algumas das suas dimensões e pela “plurilogicidade da construção da sua ordem interna”.

Uma leitura das organizações educativas deverá, então, ter em conta que estas são

«constelações que correspondem, num determinado momento, a diferentes combinações de lógicas, de racionalidades, de poderes, de controlos, reforçando-se assim o já referido carácter *político* do seu funcionamento e ultrapassando-se (em sentido dialéctico) as propostas de outros modelos comumente mais aplicados à análise das organizações educativas (...) como sejam, os modelos burocrático racional, político, comunitário, de ambiguidade e (neo)institucional, ou as propostas decorrentes das imagens de mercado ou de clã» (Estêvão, 1998: 436) .

Como consequência do “*boom metafórico*”, o estudo da escola como organização revestiu-se de uma enorme complexidade. Com o fito de ultrapassar esta situação, assistimos ao aparecimento de uma nova metáfora: a *metáfora de rede* que implica ver as organizações como “sistemas de processamento de informação”, como “organizações flexíveis”, como “organizações democráticas”, como “organizações-trevo”, como “organizações teias de aranha”, como “circuitos ou alianças organizacionais”, como “redes globais complexas”, como “organizações curiosas”, como “organizações aprendentes ou inteligentes”, como “organizações polifónicas”, entre outras, que sugerem outros modos de encarar e gerir as organizações e os seus recursos humanos (Estêvão, 2004a).

Estas novas componentes da gramática organizacional propiciam uma multiplicidade de imagens no que à organização escolar diz respeito até porque a escola como uma “organização plural”, é um ponto de encontro entre “vários mundos”, como “um lugar de vários mundos”: o mundo doméstico, o mundo industrial, o mundo cívico, o mundo mercantil e o mundo mundial ou transnacional (Estêvão, 2004a:51). Atendendo a este tipo de focalização, a escola pode ser interpretada como “comunidade educativa”, ou “empresa educativa”, ou “escola cidadã”, ou “escola S.A.” ou “organização polifónica” (cf. Estêvão, 2004a, 2006, 2011). O Quadro 4 explicita com maior rigor a articulação entre estas imagens e os mundos da escola.

Quadro 4 – Imagens de escola e respectivos mundos escolares (Estêvão, 2004a:53)

IMAGENS	MUNDOS
Comunidade educativa	Mundo doméstico
Empresa educativa	Mundo industrial
Escola cidadã	Mundo cívico
Escola S.A.	Mundo mercantil
Organização polifónica	Mundo mundial ou transnacional

Tomando como referência o carácter complexo, compósito e “políptico” da organização escolar (Estêvão, 1998, 2004a, 2006, 2011) por apresentar uma multiplicidade de faces e num ensaio de aproximação ao nosso quadro teórico-conceitual, privilegiaremos uma abordagem à luz dos modelos burocrático racional, do modelo político, do modelo de ambiguidade e do modelo cultural, sem no entanto, descurar do contributo de outras perspetivas teóricas ou reflexões que se afigurem pertinentes para o estudo em causa. Procuraremos, a partir da articulação e conjugação das diferentes dimensões características dos modelos supracitados, atendendo às suas virtualidades e fraquezas, estudar organizacionalmente a escola com especial relevo para a dimensão da(s) cultura(s) que envolve(m) quer os agrupamentos de escolas quer as escolas não agrupadas.

Desta forma, apresentaremos, sucintamente, algumas dimensões mais significativas das abordagens mais usadas na análise das organizações educativas, e que privilegiaremos, tendo em conta a sua importância para clarear aspetos relativos à compreensão/análise do nosso objeto de estudo.

4. Modos de pensar as organizações

Na nossa perspetiva, diversas teorias organizacionais asseguram a sustentabilidade do funcionamento da escola, ou pelo menos facilitam a compreensão do que nela se passa. Procuraremos, de seguida, identificar elementos dessas teorias na prática quotidiana da escola pública portuguesa. A interpretação sobre o que é a realidade escolar impõe uma *démarche* metodológica que nos leve a arquitetar e a construir uma imagem mais holística de modo a incluir todos os domínios e facetas da vida das escolas.

Neste trabalho de investigação, focaremos a nossa atenção em determinados modelos organizacionais: primeiramente, numa perspetiva generalista que se encaminhará, mais tarde, para uma perspetiva mais particular tendo em conta as organizações escolares, domínio no qual se insere o nosso campo de trabalho. Dentro de uma vasta panóplia de modelos oferecidos pela Teoria Organizacional, optámos pelos modelos burocrático racional, político, de ambiguidade e cultural. A nossa escolha pauta-se com a nossa preocupação em encontrar um quadro conceptual que sustente e corrobore a vertente empírica deste trabalho. A nosso ver, os modelos organizativos selecionados possibilitar-nos-ão desvendar e compreender alguns aspetos mais ocultos das organizações escolares. Na verdade, qualquer um dos modelos, nomeadamente o modelo cultural, permite o acesso a uma leitura explicativa dos meandros do funcionamento das escolas.

No que diz respeito ao modelo burocrático racional, este tem sido um modelo muito aplicado à escola enquanto organização, no qual a cultura regista uma perspetiva de integração bastante profunda e coesa, dado que a racionalidade que caracteriza o modelo impede outras perspetivas. O modelo político de interpretação das organizações pareceu-nos relevante na economia deste trabalho atendendo à diversidade de interesses e objetivos e à “racionalidade política” evidenciada pelos atores, isto é, uma racionalidade dirigida segundo a sua própria visão da organização. No que toca ao modelo de ambiguidade, este parece-nos abarcar algumas metáforas e imagens onde se procuram analisar práticas que, efetivamente, ocorrem nas organizações escolares. Por fim, o modelo cultural que confere um sentido eminentemente simbólico às organizações e que vai servir de suporte capital ao nosso trabalho.

Estamos, contudo, cientes que outros modelos organizacionais poderiam estar na base da conceptualização deste trabalho. Porém, pareceu-nos razoável esta nossa escolha de

paradigmas. Sendo a teoria da burocracia, o quadro explicativo mais usual para explicar as dinâmicas da escola, é por ela que vamos começar este nosso périplo.

4.1. O modelo burocrático racional

O modelo burocrático, apreciado por uns e repudiado por outros, permite a compreensão de alguns aspetos no que respeita à estruturação e funcionamento das organizações em geral, e das educativas em particular, procurando promover a adequação dos meios aos fins.

Inscrito numa matriz formal, o modelo burocrático de inspiração weberiana⁹, atribui grande relevo à estrutura formal, realçando as questões da racionalidade e da dominação (autoridade¹⁰ e poder¹¹). Este modelo assenta na ideia de que a burocracia das organizações formais é o modo mais eficaz e eficiente de gestão, todavia não deve ser abordado fora do contexto da visão sociológica que o enforma. Se é correto afirmarmos que a teoria da burocracia assenta no pressuposto da procura da maior eficiência no funcionamento das organizações, por outro lado, não podemos circunscrever a organização burocrática a

«um conceito de organização meramente formal, enquanto simples meio para atingir uma acção intencional, repetitiva e rotineira, mas de um conceito real que, na sua definição, transportava valores e um propósito muito claros» (Clegg, 1998:33).

Este modelo evidencia a estrutura hierárquica da autoridade legal inerente ao posto hierárquico, a orientação da organização para o alcance de objetivos e finalidades, a divisão e a especialização do trabalho, a existência de regras e regulamentos, as relações impessoais para certificar a neutralidade e a progressão pelo mérito. Podemos dizer que a burocracia reflete uma organização formal que pretende a eficiência máxima por meio de uma gestão

⁹ Weber (1864/1920) depois de ter realizado estudos sobre o desenvolvimento das civilizações, sobre as religiões e sobre a ética protestante, reuniu o seu pensamento sociológico entre 1918 e 1920. A partir das suas reflexões sobre as organizações, desenvolveu-se a Teoria da Burocracia nas Organizações. É considerado, por muitos, como o fundador da Sociologia das Organizações.

¹⁰ A autoridade consiste na competência de levar os indivíduos a obedecer, independentemente da sua vontade e intenção.

¹¹ O poder consiste na obediência voluntária a ordens por parte de quem as recebe.

racional. Esta caracterização da burocracia sugere-nos um modelo racional revestido por uma superioridade técnica com elevados padrões de eficiência.

A burocracia define-se como forma de organização que destaca a seleção de funcionários, a precisão, a velocidade, a clareza, a regularidade, a fiabilidade e a eficiência obtidas mediante a divisão de tarefas, a hierarquia de poderes, regras e regulamentos precisos. Com efeito, todos estes fatores estão, ainda que em graus distintos, presentes nas organizações em geral, o que significa que os podemos encontrar também na organização escolar (Bush, 1986).

Tratando-se um modelo teórico, esta perspetiva burocrática pressupõe a existência de uma melhor solução organizacional universal, válida e relevante para todos os contextos, tendo subjacente um “tipo ideal” (*ideal type*) que assenta num conjunto de características particulares com base num modelo teoricamente centralizado, impessoal, procurando a racionalidade e a eficiência, menosprezando influências e sentimentos¹² e nesta perspetiva não se afasta significativamente dos objetivos da administração científica defendida por Taylor (1947).

A burocracia segue a moderna democracia de massas em confronto com o governo autónomo democrático das pequenas unidades homogéneas. Facto resultante do lema da burocracia: a regularidade abstrata do desempenho da autoridade, resultado da procura de igualdade perante a lei no sentido pessoal e funcional – logo, a aversão ao privilégio, e o repúdio ao tratamento dos casos individualmente considerados (Weber, 1979).

Weber (1979) utilizou o paralelismo existente entre a mecanização e a organização recorrendo à analogia da máquina. O autor afirma que a burocracia é como uma máquina moderna, enquanto outras formas organizacionais são como os métodos de produção não mecânicos. Deste modo, as burocracias rotinizam os processos administrativos como a máquina rotiniza a produção. Esta forma de organização burocrática pressupõe um carácter “legal”. O carácter legal da burocracia está ligado à autoridade ao implicar um sistema de regras e procedimentos formais.

¹² As principais características da burocracia podem resumir-se deste modo: impessoalidade nas relações entre os vários membros da organização; normatização da ação (todas as ações são regulamentadas por regras escritas, precisas e definidas previamente); a hierarquia de autoridade e de funções assenta numa nítida distribuição de competências; diferenciação entre administração e propriedade e funcionários admitidos por concurso/habilitações para uma determinada função.

O modelo burocrático acentua a importância das normas abstratas e das estruturas formais, os processos de planeamento e de tomada de decisão, a consistência dos objetivos e das tecnologias, a estabilidade, o consenso e o carácter *predictivo* das ações organizacionais (Lima, 2001). Deste modo, torna-se imperativo definir metas precisas, especificar de forma minuciosa as funções que cada funcionário tem de desempenhar, planear e controlar *in extremis*.

A moldura conceptual do modelo burocrático de organização, assente na metáfora como burocracia, terá estado na base de muitos estudos sobre as escolas e o sistema educativo. Na verdade, o interesse pela burocracia predominará sempre que os investigadores considerem a escola como uma organização racionalmente articulada, com afinidades com outras organizações que gerem recursos humanos (Tyler, 1991).

Costa (1996) elenca um conjunto de indicadores importantes e expressivos da imagem burocrática da escola apontando para: a concentração das decisões nos órgãos de cúpula do Ministério da Educação, caracterizada pela débil autonomia das escolas e no desenvolvimento de cadeias administrativas hierárquicas; a regulamentação pormenorizada de todas as atividades a partir de uma inflexível e compartimentada divisão do trabalho; a previsibilidade de funcionamento através da planificação detalhada da organização; a formalização, hierarquização e centralização da estrutura organizacional dos estabelecimentos de ensino (modelo piramidal); a obsessão pelos documentos escritos; os procedimentos rotineiros (comportamentos standardizados) com base no cumprimento de normas escritas e estáveis; a uniformidade e impessoalidade nas relações humanas; a pedagogia uniforme (a mesma organização pedagógica, os mesmos conteúdos disciplinares, metodologias idênticas para todas as situações e conceção burocrática da função docente).

O modelo weberiano instala-se nesta perspetiva como o modelo caracterizador da escola ao nível administrativo e dos sistemas educativos mas também ao nível pedagógico. A imagem burocrática da escola é reconhecida pelos investigadores da educação assumindo uma vertente essencialmente descritiva, explicativa ou crítica do funcionamento dos estabelecimentos escolares. Nos sistemas educativos, cuja administração é altamente centralizada usufruindo de pequenas margens de autonomia, como no caso do nosso país, este modelo assume uma significação relevante reconhecida por vários autores (Lima, 1998a, 2007, 2011), Sousa Fernandes (1992), porque como diz Verdasca (1992), o centralismo não se compadece com as lógicas e as interpretações locais dos atores.

Nesta ótica, as organizações, ao perseguirem o “tipo ideal” de Weber, revelam uma imagem integrada, vincando as ligações entre as estruturas, seguindo uma lógica de previsão fortemente formalizada e determinada *a priori*. Por isso,

«o modelo burocrático, quando aplicado ao estudo da escola, acentua a importância das normas abstractas e das estruturas formais, os processos de planeamento e de tomada de decisões, a consistência dos objectivos e das tecnologias, a estabilidade, o consenso e o carácter *predictivo* das acções organizacionais» (Lima, 1998a:73).

Muito do que a escola é deriva da sua vertente da centralização estratégica. Tudo é aprioristicamente decidido e previsto através de leis e regulamentos detalhados de modo a retirar toda a imprevisibilidade possível restringindo todo o carácter de incerteza e ambiguidade que os executantes podiam assumir. Nesta perspectiva,

«as organizações educativas detêm um conjunto único de objectivos claros que orientam o seu funcionamento: que esses objectivos ou metas são traduzidos pelos níveis hierárquicos superiores da burocracia em critérios racionais de execução para os professores e outros actores; que os processos de decisão se desenrolam segundo o modelo racional de resolução de problemas; que o controlo formal, assente em regras, determina a priori a conduta exigida; que o sistema é fundamentalmente um sistema fechado em que se estabelece claramente a diferença entre a “política” e “administração”» (Estêvão, 1998:180).

O legalismo, a uniformidade, a impessoalidade, o formalismo, o centralismo e a hierarquia são assumidos como características do modelo weberiano aplicáveis à escola (Formosinho, 1985). Todavia, podem ser apontadas diversas debilidades ao modelo burocrático uma vez que relegam para um plano muito inferior o ambiente externo, a visão limitada das interações com o meio, a menorização atribuída aos subsistemas da organização e à organização informal e a conceção da estrutura organizacional (Sedano e Perez, 1989). Na verdade, como teoria organizacional e forma de organização do trabalho, a burocracia sofreu algumas críticas por ter minimizado as manifestações espontâneas dos indivíduos nas organizações e ignorado os aspetos informais próprios do funcionamento de toda e qualquer organização que interagem com os aspetos formais corporizando a organização real (Canavarro, 2000).

Aplicado às escolas ou mesmo às universidades, o modelo burocrático

«leva-nos a considerar os actores organizacionais como indivíduos sujeitos às determinações do sistema legal estabelecido (concebido como instrumento de dominação), destituídos de qualquer capacidade de reacção ou decisão e, portanto, incapazes de qualquer intervenção na definição das políticas institucionais. Nesta base, estes actores não têm visibilidade, surgindo como “peões” homogêneos, interessados em sobreviver aos constrangimentos inerente à estandardização do comportamento. Acentuando as estruturas e as regras, a burocracia não ajuda a analisar a acção estratégica dos actores organizacionais que são, afinal, os que asseguram a dinâmica organizacional que, como se constata, nem sempre é o reflexo directo das determinações da estrutura formal» (Silva, 2011:75).

Nesta linha de entendimento, o modelo burocrático sugere uma organização educativa coesa e harmónica, enquanto fiel cumpridora de leis, preceitos e regulamentos emanados pela hierarquia. Os atores educativos procederiam em prol de objetivos unificados implicando uma homogeneidade de comportamentos, desempenhos e atitudes. Uma leitura monolítica da escola, enquanto modelo burocrático, faria desta organização uma organização unidirecional, cativa da estrutura ao negar aos atores educativos a sua interferência na organização e destituída de qualquer liberdade estratégica. Aos atores educativos estaria reservado uma função passiva, de meros “executantes de papéis” na base de um “determinismo normativo” (Crozier e Friedberg¹³, 1977). A atividade informal na organização não é considerada, é reduzida a um aglomerado de peças numa máquina que pode ser construída com recurso a um manual de instruções e posta a laborar sempre da mesma forma.

Merton (1971) elenca algumas disfunções da burocracia como a interiorização das normas e o conseqüente apego aos regulamentos, o excesso de formalismo, a resistência à mudança, a despersonalização dos relacionamentos, a aceitação das rotinas e procedimentos, a exibição de sinais de autoridade, a dificuldade de atendimento personalizado a clientes e a categorização como processo de decisão, que nos permitem apreender as especificidades culturais e simbólicas que o modelo burocrático pode gerar.

¹³ Friedberg (1995), desencadeou uma crítica acérrima do modelo burocrático ao afirmar que as estruturas e as regras formais, apanágio do modelo em questão, apenas constituem uma descrição aproximada do funcionamento verdadeiro das organizações dado que o trabalho real se desvia do trabalho prescrito.

A centralização das decisões, a divisão racional do trabalho e o formalismo intrínseco ao desempenho dos cargos estabelecem três dimensões suscetíveis de sustentar *per si* a tese da diferenciação cultural e “identitária” em jogo nas organizações burocráticas.

A inevitável diferenciação cultural e “identitária” é fortalecida e validada pela ditadura da racionalidade burocrática em contexto organizacional, cujos propósitos teóricos impedem a realização de qualquer tipo de envolvimento organizacional que não passe pela simples participação nas esferas da execução. Com efeito,

«a existir um tipo de participação congruente com a burocracia ele seria sobretudo caracterizado por uma participação orgânica, por uma forma de comunhão, ou simplesmente por uma participação de tipo cooptativo, resultante de situações em que a autoridade, sendo posta em causa, procura equilibrar as suas estruturas decisórias, manter o seu poder, proteger-se de ameaças. Seria, em todo o caso, uma participação de contornos sócio-técnicos, concentrada nos meios e nas esferas de execução, e não (...) uma participação na decisão, na selecção de objectivos e valores.» (Lima, 1998a:128).

Embora presente na organização escolar, enquanto associado a aspetos da administração, gestão, orçamentação e serviços auxiliares, o modelo burocrático afasta-se da organização escolar no essencial no que diz respeito, por exemplo, à elaboração de políticas, no trabalho pedagógico e decisório. De facto, parece-nos que uma leitura burocrática da escola terá de ser relativizada, visto que a realidade escolar não se confina à aplicação de regras e regulamentos dada a configuração imprevisível de acontecimentos e peripécias inesperadas que não “cabem” nos estritos limites formais de uma organização burocrática.

O modelo burocrático ao promover e garantir a estabilidade e a rotina

«cria condições para o estabelecimento da rigidez, em prejuízo da mudança, da criatividade e do espírito de iniciativa, gerando uma “zona de conforto” que possibilita aos executantes de tarefas um grau de proficiência no trabalho mediante o qual adquirem um determinado *status*» (Silva, 2011: 97).

A aplicação desta “receita organizacional”, garantia da ordem preestabelecida, protege, obviamente, os atores organizacionais de arbitrariedades, porém, estreita as suas margens de liberdade.

Desta forma, as organizações e os sujeitos que

«desenvolvem a sua actividade dentro do mesmo ambiente institucional sofrem uma enorme pressão para a conformidade com os “mitos racionalizados” dominantes nesse ambiente [porque] quanto mais as organizações e os indivíduos se ajustam em relação às práticas institucionalizadas, maior será a sua legitimidade pública, resultando daí ganhos em termos da sua capacidade de granjear apoios e recursos» (Estêvão, 2011:167).

O modelo burocrático, ao determinar uma visão unificadora/integradora das organizações, ignora que as organizações escolares ou outras se rodeiam de conflitos, se predis põem à inovação, estabelecem jogos políticos pelo poder entre os vários atores, se abrem em várias fontes de negociação e, nesse sentido, a escola descobre-se como “ um lugar de vários mundos” (Estêvão, 2004a).

Se, por um lado, a cultura racionalizadora parece ser sinónimo de uma certa unidade interna, caso nos detivermos nos traços comuns que a descrevem, por outro, é exatamente a sua peculiaridade e essência racionalizadora que fomenta a cristalização de diferenciações e de segmentações culturais. Na verdade, os vários matizes culturais definem-se como

«um produto inevitável do próprio princípio da racionalização. A impessoalidade das relações, a ausência de envolvimento no trabalho, a conformidade exclusiva à norma e ao respectivo cargo, a ausência de mecanismos de participação democrática, o isolamento nas esferas da execução (...) não possibilitam a construção, no tempo e no espaço, de uma identidade colectiva (no sentido de um *ethos* organizacional) subjectivamente incorporada e partilhada pelos atores, para garantir uma comunhão efectiva dos valores, dos objectivos e dos sentidos socialmente partilhados no contexto organizacional» (Torres, 2003:79).

Efetivamente, sob uma capa de feição uniforme e monorracional inerente ao conceito de cultura racionalizadora ou cultura burocrática, encobre-se uma realidade simbólico-cultural complexa, menos unitária e, principalmente, mais dinâmica do que estática. O suposto nivelamento social e cultural subjacente à estrutura burocrática acaba por ceder a uma realidade multiforme, se nos atrevermos a perspetivar a realidade na ótica dos atores e dos significados socialmente apreendidos.

O modelo weberiano, marco referencial para o desenvolvimento da teoria organizacional contemporânea, ao concentrar-se na “versão oficial da realidade” (Lima, 1998a) e na estrutura formal, perspectiva-se como um modelo de visão unitária da estrutura organizacional que não nos traduz o carácter complexo e multifacetado das estruturas, manifesta-se analiticamente incapaz de *per si* explicar e interpretar a realidade e o funcionamento da organização educativa.

A tradição vincadamente centralizadora do Estado face ao sistema educativo português, que, do ponto de vista do modelo racional-burocrático, motiva um exercício rotineiro, onde os “actores periféricos” agem segundo as diretivas da administração central, poderá proporcionar uma leitura simplista da escola, uma vez que é revelada como hierarquicamente determinada, de causalidade linear, valorizando a estrutura formal da organização e os normativos legais em vigor.

4.2. O modelo político

Os modelos burocráticos e racionais estiveram na base da análise organizacional durante algumas décadas, sendo consideradas como teorias dominantes pelos investigadores educacionais. Porém, os seus pressupostos fundamentais como a racionalidade, a estabilidade e a previsibilidade foram postos em causa por outros modelos conceptuais.

Outros aspetos passaram, efetivamente, a ser realçados na vida das organizações. A política constitui uma importante fatia da vida das organizações. A metáfora política começou a ser utilizada na leitura das organizações dado que a atividade política se transformou num elemento fulcral da vida das organizações. As metas, os objetivos, a estrutura, a tecnologia, o desenho organizacional, o estilo de liderança bem como outros aspetos do funcionamento das organizações, desfrutam de uma dimensão política. Os indivíduos não pensam todos de igual modo. As opiniões divergem, os interesses de cada um provocam inevitavelmente conflitos. É neste contexto teórico que os modelos políticos se

apresentam como alternativa. Esta metáfora, desenvolvida por Burrell e Morgan (1979), proporciona um instrumento prático e sistemático para a compreensão da relação entre a política e a organização e, ao mesmo tempo, salienta a importância do poder na determinação dos resultados políticos. De facto, a metáfora política politiza a nossa compreensão do comportamento humano no seio das organizações.

Nesta sequência, alguns trabalhos de investigação chegaram à conclusão que «o factor mais significativo que afecta a produtividade organizacional consiste nas relações interpessoais que são desenvolvidas no trabalho, e não somente a remuneração e as condições de trabalho» (Hersey e Blanchard, 1988:53), ou ainda que «uma deslocação de formas tradicionais de controlo burocrático para técnicas de controlo baseadas na manipulação da cultura de empresa» (Bates, 1987:83).

O desenvolvimento das abordagens políticas no estudo das organizações representou uma oportunidade para uma deslocação da análise organizacional, fazendo emergir conceitos anteriormente postos à margem, como a diversidade de objetivos, interesses¹⁴, conflitos¹⁵ e poder¹⁶. Estes conceitos de interesse, conflito e poder são altamente cruciais à metáfora política da organização.

Na Teoria Organizacional de cariz nacional, encontramos Canavarro (2000) que define interesses, conflito e poder nos seguintes moldes:

«Os interesses podem ser vistos como sendo derivados de aspectos cognitivos e afectivos (...) e acabam por orientar a nossa actividade para uma determinada direcção, constituindo esta a sua força no processo de relação do indivíduo com o meio. (...) O estabelecimento de alianças promove o aparecimento de rivalidades fruto de oposições entre grupos por diversidade e incompatibilidade de interesses. (...)

¹⁴ Podemos definir “interesses” como «um conjunto complexo de predisposições que envolvem objectivos, valores, desejos, expectativas e outras orientações e inclinações que levam a pessoa a agir numa e não noutra direcção» (Morgan, 1996:153).

¹⁵ Podemos definir “ conflitos” como «situações de colisão de interesses, e podem ser institucionalizados ou ignorados nas regras formais ou informais do sistema político escolar» (Afonso, 1994:37). Segundo Morgan (1996), «o conflito aparece sempre que os interesses colidem (...) pode ser pessoal, interpessoal ou entre grupos rivais e coalizões. Pode ser construído dentro das estruturas organizacionais, nos papéis, nas atitudes e nos estereótipos, ou surgir em função de recursos escassos. Pode ser explícito ou implícito. Qualquer que seja a razão e qualquer que seja a forma que assuma, a sua origem reside em algum tipo de divergência de interesses percebidos ou reais» (Morgan, 1996:159-160).

¹⁶ Podemos definir “ poder” como «o meio através do qual os conflitos de interesses são, afinal, resolvidos em última instância. O poder influencia quem consegue o quê, quando e como» (Morgan, 1996:163).

O conflito decorre da colisão de interesses. (...) Muitos conflitos tendem a enraizar-se no funcionamento dum determinada organização, a institucionalizar-se, a fazer parte da cultura da organização. (...)

O poder de um indivíduo sobre a organização ou no interior desta reflecte uma dependência da mesma relativamente à acção individual que se torna ainda mais verdadeira ou acentuada quando um individuo dispõe de controlo sobre áreas vitais para o funcionamento da organização, seja um recurso, um conjunto de conhecimento, um saber técnico, um conjunto de pressupostos legais ou uma proximidade física relativamente daqueles que decidem» (Canavarro, 2000:75-77).

Deste modo, qualquer que seja a atitude comportamental dos indivíduos dela resultará sempre um determinado impacto na vida organizacional dado que todos os membros da organização detêm uma certa influência. Os membros que decidem permanecer na organização e alterar o seu sistema de funcionamento, visto serem uma fonte de dinamismo e atividade, poderão ser uma fonte de influência mais determinante do que aqueles que optam pela passividade. Não encontramos no seio das organizações um poder formalizado, ele é consequência de uma trama complexa de relações que ocorrem e decorrem numa organização.

Todas as estruturas organizacionais pressupõem uma hierarquia, detentoras de um conjunto de competências e funções, dum quadro de objetivos e metas e de um exercício de poder que permita alcançar esse conjunto de objetivos.

A imagem política das organizações reflete uma dimensão pluralista, na qual grupos diferenciados negociam procurando conquistar fatias de poder avocando visões diferentes da realidade. Este modelo antagoniza com os modelos que consideram as organizações como sistemas unitários em que o individual se submetia ao coletivo ou às forças exteriores. A existência de interesses opostos torna a gestão da organização uma tarefa mais complexa visto que se torna imperioso encontrar pontos de equilíbrio, coordenar interesses individuais e grupais para que os conflitos desempenhem um papel funcional ao constituírem-se como focos de inovação ao serviço dos objetivos da organização. Num sentido político, a negociação e a participação devem ser encaradas como valores e práticas ao serviço de uma organização pluralista.

Bolman e Deal (1984) explicam o modelo político das organizações em cinco proposições que convergem para noções de conflito e de poder como recursos estratégicos:

«1. A maioria das decisões importantes nas organizações envolve a alocação de recursos escassos; 2. As organizações são coligações compostas por um determinado número de indivíduos e grupos de interesse; 3. Os indivíduos e os grupos de interesse diferem nos seus valores, preferências, opiniões e percepções da realidade; 4. Os objectivos e as decisões emergem de processos contínuos de negociação e disputa de posições entre indivíduos e grupos; 5. Devido à escassez de recursos e à manutenção das diferenças, o poder e o conflito tornam-se características centrais da vida organizacional.» (Bolman e Deal, 1984:109).

Autores como Crozier (1963) trabalharam a partir da recusa da concepção homogénea, racional e consensual da organização e apresentaram uma visão da realidade organizacional onde a heterogeneidade substituiu a homogeneidade e a harmonia foi arrebatada pelos caos. A incerteza e a divergência substituem a rotina e o consenso.

Este autor prestou um contributo imprescindível no campo da análise política das organizações ao avaliar como o poder e a influência atuam nas organizações de modo a indivíduos ou grupos resolverem os seus diferendos. Croisier (1963) pretendeu demonstrar como os diferentes jogos de poder são capazes de resolver os problemas que as organizações provocam.

Friedberg (1995) denomina esta situação por “troca política”, uma vez que os indivíduos permutam recursos ainda que manipulem a seu favor as regras que determinam esta troca.

Sobre o modelo político, Baldrige¹⁷ sustenta que este «parte do pressuposto que as organizações complexas podem ser estudadas como sistemas políticos em miniatura, com conflitos e dinâmicas de grupos de interesses semelhantes aos encontrados na cidade, no estado e noutras situações políticas» (Baldrige, 1983:50).

Bush (1986) define o modelo político nos seguintes moldes:

¹⁷ Baldrige (1971) entende que o modelo político procura abordar e entender não o poder formal, legítimo e legal, mas o poder alicerçado na perícia, na exploração das margens de incerteza, na negociação constante que estão na base de todas as dinâmicas organizacionais.

«Os modelos políticos partem do pressuposto que nas organizações a política e as decisões emergem por um processo de negociação e regateio. Os grupos de interesses desenvolvem e formam alianças na busca de objectivos políticos particulares. O conflito é perspectivado como um fenómeno natural e o poder decorre das coligações dominantes em vez de ser um exclusivo de líderes formais» (Bush, 1986: 68).

As organizações enquanto miniaturas dos sistemas políticos podem ser definidas

«como realidades sociais complexas onde os actores, situados no centro das contendas e em função de interesses individuais ou grupais, estabelecem estratégias, mobilizam poderes e influências, desencadeiam situações de conflito, de coligação e de negociação tendo em conta a consecução dos seus objectivos» (Costa, 1998:78).

A análise micropolítica da realidade aplicada ao estudo das organizações introduz a metáfora de *arena política*¹⁸ onde a tomada de decisões decorre segundo processos de confrontação e de negociação fundamentados nos interesses conflitantes e estratégias de poder encetadas pelos vários grupos, contrastando com o “mito da racionalidade” dos modelos racionais que preconizam “*the one best way*”. Na medida em que as metas organizacionais são ambíguas e nem sempre coincidentes, a participação dos atores pode ser mais intensa em certas ocasiões assumindo variações em termos de intensidade em processos de negociação alcançados mediante coligações e/ou confrontos.

Se por uma lado, as estruturas da organização não são estáticas, visto que na sua essência procuram garantir exigências de eficácia organizacional, por outro espelham uma morfologia resultante dos interesses dominantes numa certa ocasião, dado que derivam dos processos de luta e negociações e jogos de interesses. O organigrama da organização é o produto da conjugação complementar das estruturas formais e oficiais com as dinâmicas reproduzidas pelas estruturas através da diferenciação das várias formas de poder dentro da organização.

O “mito da racionalidade” cedeu ao “mito pluralista” porque este «ênfatisa a natureza pluralista de interesses, conflitos e fontes de poder que retratam a vida organizacional» (Morgan, 1996:191). Se a visão unitária, feita a partir dos modelos burocráticos, descreve a

¹⁸ Autores como Baldrige (1971); March e Olsen (1976), Pfeffer e Salancik (1978) e Bolman e Deal (1984) defendem as organizações como “arena política”.

sociedade como um todo integrado no qual os interesses do indivíduo são postos de parte, a visão pluralista aceita a existência de jogos políticos constantes onde os indivíduos ou os grupos negociam e competem por uma fatia de poder na tomada de decisão e utilizam a sua influência para atingir os seus ideais. A par destas duas visões, podemos ainda falar na visão radical que sugere classes antagónicas de interesses, caracterizadas por divisões sociais e políticas. Estas três estruturas evidenciam um grande peso para a compreensão das organizações e ideologias que determinam a estrutura organizacional (Morgan, 1996).

A perspectiva política define as organizações enquanto contextos circunstanciais nos quais sujeitos e grupos de interesses e finalidades específicas interagem em prol de objetivos próprios, pondo em prática estratégias diferentes e por vezes antagónicas. Assim, os objetivos explícitos da organização são sempre concebidos como sendo o resultado específico do jogo de poder em curso, abrangendo diversos sujeitos e grupos dinâmicos no seio da organização (Afonso, 1992).

Os atores organizacionais, quando se envolvem ativamente e empenhadamente nas alterações morfológicas são impelidos, por motivações pessoais, ao reforço do seu poder e dos seus interesses. Os indivíduos não são nem elementos mecânicos nem sujeitos passivos, uma vez que detêm interesses pessoais, profissionais e políticos que procuram atingir no seio das organizações. A perspectiva integradora, apanágio das organizações de carácter burocrático perde todo o sentido no modelo político. Cada ator age na organização de acordo com os seus valores e crenças para satisfazer estrategicamente os seus interesses e expectativas, mobilizando as “zonas de incerteza” que controla e domina.

Também as escolas têm vindo a ser estudadas como espaços organizacionais onde a aplicação da conceção política da organização se aplica dada a sua composição, estruturação e comportamento organizacional. Com efeito,

«a abordagem política concebe as escolas e os sistemas escolares como organizações políticas onde grupos distintos com interesses próprios entram em interação com o objectivo de satisfazer esses interesses particulares, num contexto caracterizado pela diversidade dos objectivos, pela existência de conflitos abertos ou latentes e pela luta por mais legitimidade e poder» (Afonso, 1992.43).

A abordagem política da escola é possível porque a escola foi concebida enquanto sistema político, detentora de diversos clientes com interesses e estratégias divergentes que

interagem reciprocamente e influenciam os decisores a fim de colherem decisões e ações favoráveis (Afonso, 1994:45).

Na medida em que podemos alocar uma vertente política à escola com base nos interesses e conflitos associados à perspectiva do controlo sobre a organização, como praticamente em todas as outras organizações sociais, as escolas podem ser consideradas como “campos de luta”, marcadas por conflitos, reais ou em potência entre os indivíduos que nela interagem (Ball, 1994).

O modelo político, quando aplicado à análise da organização escolar, evidencia a dimensão da organização como “construção social” assumindo-se como «contexto social atravessado por relações de poder» (Afonso, 1991:22) uma vez que o consenso a existir, resulta de um processo conflitual já que não existem princípios consensuais *a priori*.

Gronn (1986) justifica a caracterização da escola recorrendo à imagem da escola como “arena política” tendo em conta fatores como a escassez de recursos, a diversidade ideológica, a conflitualidade de interesses e as diferenças de personalidade. Cada ator vai executando uma leitura *sui generis* da realidade organizacional e assumindo uma dimensão dinâmica mediante a sua própria ideologia, os seus interesses e a sua personalidade. Assim, para além da estrutura formal, racional e estável da escola, muito constituída por leis e regulamentos emanados pelo poder central é, preciso analisar a conduta e ação dos seus membros.

Os modelos políticos de organização, segundo Costa (1998) perfilam-se segundo um conjunto de indicativos que caracterizam a organização escolar e que passamos a elencar: a escola é um sistema político em miniatura cujo funcionamento é similar ao das situações políticas existentes nos contextos macrossociais; os estabelecimentos de ensino são constituídos por uma multiplicidade e heterogeneidade de indivíduos e de grupos que dispõem de objetivos próprios, poderes e influências variadas e posicionamentos hierárquicos distintos; a vida escolar projeta-se com base na conflitualidade de interesses e na conseqüente luta pelo poder; os interesses (de origem individual ou grupal) situam-se quer no interior da própria escola, quer no seu exterior e influem em toda a atividade organizacional; as decisões escolares, tendo na base a capacidade de poder e de influência dos diversos indivíduos e grupos, desenrolam-se e obtêm-se, basicamente, a partir de processos de negociação e interesses, conflito, poder e negociação são palavras-chave no discurso utilizado por esta abordagem organizacional.

O jogo permanente de interesses, os conflitos e poderes não impedem que as escolas ou outras estruturas organizacionais prossigam a sua atividade visto que a «dinâmica organizacional que se gera acaba sendo o resultado deste clima de confrontação que possibilita que os grupos continuem a funcionar com algum grau de efectividade, isto é, procurando interferir nas decisões segundo interesses a salvaguardar» (Silva, 2011:84).

A escola como *locus* político evidencia uma estrutura informal em rede ao pretender ligar grupos que ora colaboram entre si ora se antagonizam gerindo conflitos e interesses pelo poder. A análise da escola à luz deste modelo permite aos vários atores salvaguardar, mediante estratégias variadas, as suas posições no seio da organização, digladiando-se numa luta de influências com vista ao domínio de um determinado poder de decisão. Da mobilização dos vários grupos de interesse, do equilíbrio de poderes em jogo, dos recursos controlados dependem as mudanças à ordem preestabelecida.

Os interesses dos professores podem ser decompostos em interesses pessoais, profissionais e políticos. Os interesses pessoais estão ligados às questões de autonomia, estatuto, território e recompensas; os interesses profissionais referem-se ao empenho dos professores mediante determinadas opções pedagógicas referentes aos métodos e à organização de currículos; os interesses políticos relacionam-se com a adesão destes profissionais a opções de política mais amplas. Os interesses bem definidos ou camuflados dos grupos passam a dominar a tomada de decisão, por exemplo, ao nível dos departamentos disciplinares.

O conceito de conflito pode, também, ser dividido em três tipos: o conflito manifesto, o conflito encoberto e o conflito latente (Gronn, 1986). O conflito manifesto diz respeito a casos em que os atores individuais, grupos ou coligações demonstram abertamente os seus interesses relativamente a uma ação concreta. Este tipo de conflito ocorre nas “arenas formais” da organização. O conflito encoberto, por sua vez, é a forma mais usual de conflito. Acontece quando os indivíduos ou grupos têm interesses adquiridos e ambicionam mantê-los evitando cedê-los a outros grupos. A gestão deste tipo de conflito ocorre nas “arenas informais” das organizações, muitas vezes, através de “agendas ocultas”. Finalmente, o conflito latente manifesta-se quando os atores escolares não têm completa consciência dos seus interesses relativamente a questões específicas. No entanto, os grupos dominantes conseguem com alguma facilidade dar resposta a este último tipo de conflito.

Nas escolas, como noutras estruturas organizacionais, os conflitos de interesses são normalmente resolvidos através do poder. “Mercadoria” ou “recurso”, o poder pode ser considerado como “produto de uma interação social” entre os membros de cada organização. Entre os diversos atores escolares podemos encontrar dois tipos de poder: o poder enquanto autoridade (poder formal, cuja fonte se situa na estrutura hierárquica da organização) e o poder enquanto influência (poder informal, que não estando ligado à legitimação legal, se manifesta através de carisma, conhecimento, experiência pessoal, controlo de recursos). Diretores, presidentes, professores, alunos, pais, cada um à sua maneira detêm na organização escolar fontes de poder distintos.

Nas organizações escolares, em menor grau nos estabelecimentos de educação privados (Estêvão, 1998), o modelo político deixa antever as tensões e oposições no seio da organização, a frouxa articulação da estrutura organizacional, as relações de poder e os conflitos de interesse que se estabelecem como elementos propícios à dinâmica e mudança organizacional. Deste “jogo político”, notório sobretudo em situações de mudança onde se apresentam escolhas entre diferentes fações, entre os agentes educativos na defesa de interesses ou coligações de interesses, resultam ganhos de poder na organização. A orgânica da escola não permite aos indivíduos ou grupos ganhos materiais, mas sim ganhos em termos de influências, estatuto e prestígio.

Ainda que o “jogo político” ocorra internamente no seio de cada escola não agrupada ou agrupamento de escolas, em certas ocasiões, ele é fortemente condicionado, num contexto macropolítico, por fatores políticos externos, sobretudo quando emanados da administração central. Os agentes educativos reagem às influências externas transformando-as em relações políticas internas provocando conflitos em torno da interpretação dessas intenções no sentido de proporcionar situações mais apropriadas na sua ótica.

Bolman e Deal (1984) referem diferentes fontes e formas de poder no contexto organizacional educativo: a autoridade hierárquica, o conhecimento dos especialistas, o controlo das recompensas, o poder coercivo e o poder pessoal ou o carisma. Este rol de poderes poderia fazer-nos supor que só o diretor da escola ou do agrupamento de escolas teria recursos para exercer o poder, mas não é o que se passa efetivamente. Existem para além do poder formal dos detentores de cargos, outras formas informais de exercer a dialética do poder. Se o diretor tem em carteira recursos materiais, promoções, estima, autonomia, aplicação discricionária de regras, os professores (aparentemente numa posição

desfavorável) têm alguns recursos simbólicos como a estima, a influência na formação da opinião sobre o líder, a conformidade e a contribuição para a reputação da escola e o voto para próximas eleições¹⁹.

A abordagem política das organizações contribuiu, de forma vinculada para uma nova leitura da realidade organizacional ao pôr em causa a racionalidade organizacional e a neutralidade dos vários membros. Afastadas a neutralidade e a racionalidade, o comportamento humano é altamente valorizado na vida pluralista das organizações (Morgan (1996). Na verdade, o modelo político capta algumas das características pluralistas das organizações, descrevendo-as como alianças tácitas de indivíduos e grupos de interesse, alicerçando a organização em processos estratégicos de negociação e coligação (Bolman e Deal, 1984).

Todavia, este modelo não está isento de críticas. Bush (1984) refere que o modelo político está dominado pelos conceitos de interesses, poder e conflitos. Os grupos de interesse são altamente enfatizados em detrimento do conceito de organização. Por outro lado, são postos de parte conceitos como cooperação e colaboração entre os indivíduos membros das organizações. Finalmente, o autor relembra que este modelo é, principalmente, um modelo descritivo e explicativo ou interpretativo.

Baldrige²⁰ (1978), em defesa do modelo político, salienta que, em conjunto com outras perspetivas, este pode dar

" uma imagem mais real das organizações como a escola visto que oeste modelo político não é um substituto dos modelos burocráticos ou dos modelos colegiais de tomada de decisões. Num sentido muito real, cada uma dessas competências promove interpretações complementares. O modelo político apresenta, também, muitos pontos fortes» (Baldrige, 1978:43-44).

¹⁹ Desde a publicação do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, que este último poder é reservado, apenas, aos docentes, membros do Conselho Geral.

²⁰ Baldrige (1971) adequou o seu modelo político para as organizações em geral, ao estudo das organizações escolares, em particular. Deste modo, propõe cinco focos analíticos para o estudo destas organizações: 1) a estrutura social (grupos socialmente distintos concebem interesses políticos discordantes); 2) a articulação de interesses (os interesses são organizados sob formas de influência e pressão); 3) a fase legislativa (a fase de negociação, na qual se conquistam trocas e compromissos); 4) formulação de políticas (as políticas são criadas segundo os resultados da negociação) e 5) execução das políticas (equivale à implementação das políticas, ainda que o processo não esteja terminado porque o jogo político continua. Outros grupos de interesse formam-se e, por sua vez, produzem conflitos).

Também Morgan (1996) defende que a metáfora política ajuda a encontrar uma forma de ultrapassar as limitações da ideia de que as organizações são funcionalmente sistemas integrados, tendo em conta, sobretudo, as tensões desintegradoras que se abrem em torno dos diversos conjuntos de interesses sobre os quais a organização se estrutura. Para além disso, politiza a compreensão do comportamento humano nas organizações e encoraja a reconhecer as implicações sociopolíticas dos diferentes tipos de organização e dos papéis que estas desempenham na sociedade.

Se os modelos burocráticos, numa primeira leitura, nos remetem para uma cultura integradora, os modelos políticos situam-se em polos contrários visto que cada membro da organização (individualmente ou em grupos) procura na “arena política” encontrar argumentos que favoreçam a sua posição e fortaleçam os seus propósitos no “jogo” organizacional, abrindo caminho a uma diferenciação cultural.

4.3. O modelo da ambiguidade

Numa tentativa de produzir outras leituras das organizações, menos estruturalistas e racionais, surgiram outras imagens metafóricas que se arrolam como alternativas críticas aos modelos burocráticos. Estas teorias apareceram como resultado de estudos empíricos que mostram as organizações como estruturas debilmente organizadas e frisam o valor do simbolismo e da ambiguidade em detrimento da ordem e da racionalidade organizativas *a priori*.

Neste contexto, emergem os modelos da ambiguidade²¹ que destacam a incerteza e a imprevisibilidade nas estruturas organizacionais consequência da instabilidade e da complexidade, apanágio da ação organizacional. Se o modelo burocrático se debruçava quase unicamente na análise simplista da versão oficial e formal da realidade, ignorando as camadas ocultas da realidade que não se encontram descritas nos esquemas oficiais, os

²¹ Bush (1986) propõe a designação genérica, *Ambiguity Models* para abarcar o grupo de submodelos que iremos distinguir de seguida.

novos modelos rompem com a ideia de certas imagens estereotipadas acerca da ação organizacional, do seu carácter sistemático, planeado e racional.

Estes modelos, detentores de grande força interpretativa, estão ligados a um grupo de investigadores americanos e suecos insatisfeitos com as explicações que os modelos formais produziam, dado que eram inadequados para descrever a ação organizacional, sobretudo em momentos de incerteza e instabilidade. A teoria por eles desenvolvida preconiza que as organizações mais complexas funcionam com objetivos difusos e as estruturas da organização trabalham com grupos autónomos ligados debilmente. Assim, a tomada de decisão surge de modo formal e informal, sendo a participação um processo fluído. Nesta perspetiva, a perturbação e a imprevisibilidade são características dominantes nas organizações. Os objetivos das organizações não são claros e os seus processos não são devidamente compreendidos. A participação na elaboração de políticas e a própria participação dos indivíduos na organização é fluída. Com efeito, os dados empíricos que suportam estas teorias são oriundos das organizações educativas. Na verdade,

«escolas e universidades são caracterizadas como possuindo objetivos incertos, tecnologia pouco clara e participação fluída na tomada de decisões. Estão também sujeitos às exigências do meio envolvente. Esses factores levaram March e Olsen (1976) a afirmar que “a ambiguidade é uma característica importante no processo de tomada de decisão na maioria das organizações públicas e educativas”» (Bush, 1986:109).

Deste modo, os modelos de ambiguidade pautam-se por uma ausência clara de objetivos, por uma tecnologia controversa, pela segmentação da organização, pela participação fluída, pela incerteza sobre o poder que é atribuído às várias partes da organização, pela interferência do ambiente nas organizações, pela ênfase no carácter não arquitetado das decisões e pelo reconhecimento da descentralização, dada a complexidade e a imprevisibilidade das organizações.

Os pressupostos inerentes a este modelo foram difundidos através das metáforas das *organized anarchies*, do *garbage can* e dos *loosely coupled systems*. A metáfora da anarquia organizada²² pressupõe que as organizações se caracterizam por escolhas problemáticas, tecnologia obscura e participação fluída (Cohen, Mach e Olsen, 1972).

²² O conceito de anarquia não surge aqui negativamente conotado até porque se fundamenta numa perspetiva organizacional com um elevado índice de desvinculação face a aspetos prescritivos ou normativos. «A imagem

A teoria da anarquia organizada assenta em três pressupostos fundamentais: a) variedade, inconsistência e indefinição dos objetivos; b) existência de uma tecnologia imprecisa e pouco clara, que age na base da tentativa e do erro; e c) a participação fluída com participantes, dedicação e esforço diferenciados quanto às áreas de decisão (Cohen e March²³, 1989).

A definição dos objetivos de uma organização pauta-se por grande falta de clareza. Sobretudo nas organizações educativas, os objetivos são vagos e pouco claros o que, por sua vez, justifica determinados comportamentos que põem em causa a intencionalidade na ação organizacional. Toda esta indefinição, quanto ao conjunto de objetivos que traduzem os interesses da organização, põe em causa o processo de tomada de decisão. Para Cohen, March e Olsen (1972), "na organização é difícil imputar um conjunto de preferências para a tomada de decisão que satisfaça os requisitos de uma norma coerente. A organização funciona com base numa variedade de incongruências e preferências mal definidas» (Cohen, March e Olsen, 1972:1).

A tecnologia diz respeito aos processos e métodos mediante os quais são atingidos os resultados no seio das organizações. Nas organizações educativas, em particular, não é fácil tornar os processos e as tecnologias claras e compreendidas pelos indivíduos. As ações empreendidas parecem ser reflexo, não de uma operação reflexiva, racional e sistemática, de acordo com intenções predeterminadas, mas fruto de experiências precedentes e de intuições momentâneas, condicionadas por fatores aleatórios e situacionais. Ainda que a organização possa subsistir e produzir, os seus próprios processos não são compreendidas pelos seus membros. O funcionamento da organização assenta num simples procedimento de julgamento/erro, nos resíduos de aprendizagens a partir de experiências precedentes e a partir de invenções pragmáticas impostas pela necessidade. (Cohen, March e Olsen, 1972)

O carácter inconstante da participação dos indivíduos na organização é uma característica das organizações enquanto anarquias organizadas. Os membros das

de anarquia organizada não envolve um juízo de valor ou uma apreciação negativa, embora a expressão possa à primeira vista sugerir-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» (Lima, 1998a:80).

²³ Cohen e March (1989) defendem que estas características dos modelos de ambiguidade são sobretudo atributos das universidades, embora não sejam exclusivas. Estas características não fazem das organizações más organizações ou desorganizadas.

organizações educativas vão e vêm e este facto *per si* implica que aparecem e desaparecem percepções, ideias, teorias, soluções e experiências. Muitas das decisões são, inclusivamente, tomadas individualmente no “espaço solitário” sala de aula. O tempo e o esforço dispendidos pelos membros são irregulares. Os atores divergem em número no tempo e no esforço que aplicam nos diferentes domínios; o envolvimento varia, de um momento para o outro. Em consequência, os limites da organização são confusos e mudam (Cohen, March e Olsen, 1972).

A ambiguidade de metas é um traço peculiar das organizações educativas (Gonzalez, 1987). Em confronto com outro tipo de organizações, as organizações educativas apresentam metas vagas, indefinidas, ambíguas e abertas a múltiplas interpretações (a este respeito veja-se a meta que se propõe desenvolver integralmente o indivíduo). Por isso, as estruturas de decisão desenvolvidas para atingir tais metas debatem-se entre a incerteza e o conflito. Enquanto a imagem da burocracia passa a ideia de uma organização coesa e coerente, com metas bem delineadas e precisas, a imagem da anarquia organizada revela a sua vertente fragmentada e heterogénea em torno de metas ambíguas.

Esta metáfora, que encara a escola como anarquia, possibilita fazer um enquadramento organizacional com grande validade, na medida em que facilita a visualização de uma multiplicidade de dimensões que poderão ser apanágio das organizações escolares, das quais se destaca:

«a escola é, em termos organizacionais, uma realidade complexa, heterogénea, problemática e ambígua; o seu modo de funcionamento pode ser apelidado de anárquico, na medida em que é suportado por intenções e objectivos vagos, tecnologias pouco claras e participação fluída; a tomada de decisões não surge a partir de uma sequência lógica de planeamento, mas irrompe, de forma desordenada, imprevisível e improvisada, do amontoamento de problemas, soluções e estratégias; um estabelecimento de ensino não constitui um todo unido, coerente e articulado, mas uma sobreposição de diversos órgãos, estruturas, processos ou indivíduos frouxamente unidos e fragmentados; as organizações escolares são vulneráveis relativamente ao seu ambiente externo (...) que, sendo turbulento e incerto, aumenta a incerteza e ambiguidade organizacionais; diversos processos organizativos desenvolvidos pela escola (...) mais do que tecnologias decorrentes de pressupostos de eficiência ou de eficácia organizacionais, assumem um carácter essencialmente simbólico» (Costa, 1998:89).

A ambiguidade organizacional, atributo da imagem da anarquia organizada, é caracterizada com base noutras metáforas. É o caso da metáfora do modelo de *garbage can* (caixote do lixo) um modelo de decisão ou escolha organizacional.

«Para compreender os processos nas organizações, pode encontrar-se uma oportunidade de escolha no *caixote do lixo*, que pode constituir resposta para vários tipos de problemas, as soluções são despejadas pelos participantes à medida que são geradas. A mistura de lixo num único caixote pode depender da combinação de caixotes disponíveis, dos rótulos disponíveis, do lixo que se produz, e da rapidez com que é lixo recolhido e removido do local» (Cohen, March e Olsen, 1972:2).

Segundo esta leitura, a tomada de decisões não envolve processos de sequencialidade lógica, decorre de circunstâncias situacionais onde é evidente a desarticulação entre os problemas e as soluções, entre os objetivos e as estratégias e onde se amalgamam desconexamente problemas, soluções, indivíduos e oportunidades de escolha ao contrário do que acontece com o modelo burocrático. Quer os problemas quer as soluções são despejados no *caixote do lixo* das organizações sem qualquer ordem sequencial.

A tomada de decisões²⁴ sugerida pelo modelo do *caixote do lixo* resulta, então, da mescla de problemas, de soluções, de indivíduos e de oportunidades de escolha. Tudo isto cria situações de grande ambiguidade. Sem reflexão prévia, as decisões são tomadas de acordo com as “misturas acidentais” encontradas na altura.

Esta imagem apela à falta de intencionalidade de determinadas ações organizacionais e desafia o modelo burocrático e a sequencialidade que o caracteriza – identificação do problema, definição, seleção da solução, implementação e avaliação (Lima, 1998a).

Relativamente a este modelo, Estêvão (1998) salienta que «na consideração do processo de decisão, enquanto *garbage can*, é introduzido um factor de aleatoriedade assinalável (...) dentro das concepções mais convenientes da racionalidade organizacional» (Estêvão, 1998:222).

²⁴ Cohen e March (1989:114-115) elencam oito características no processo de decisão como *caixote do lixo*: a maior parte das decisões não implica a resolução de problemas, o processo é aberto e instável, constituindo uma sucessão de escolhas, a relação entre problemas e decisões é desarticulada, o processo é interativo, resolvem-se os grandes problemas, mas os menores permanecem, é possível que as decisões mais relevantes resolvam menos eficazmente os problemas do que as menos relevantes e muitas das decisões acabam por falhar.

Tanto a metáfora da anarquia organizada como a metáfora do processo de decisão como caixote do lixo evidenciam um marco na análise empírica das escolas e representam um contributo válido para a mudança no paradigma dos estudos organizacionais ao focalizarem a análise em aspetos algo negligenciados pelas teorias normativas.

Ao pressupor elementos organizacionais separados uns dos outros, esta imagem organizacional implica uma outra imagem – a imagem de *loosely coupled systems* (sistemas debilmente articulados). Weick (1976) é o responsável por esta proposta que salienta a fraca ligação dos membros da organização.

«As organizações como sistemas debilmente articulados podem não ter sido estudadas antes porque ninguém acreditava neles. É concebível que a preocupação com a racionalização, com a arrumação, com a eficiência e com as estruturas coordenadas tenha cegado muita gente, mesmo os investigadores no que diz respeito a algumas propriedades mais atractivas deste modelo» (Weick, 1976:3).

As organizações escolares, segundo esta perspectiva de Weick, são organizações debilmente articuladas já que,

«entre as diversas estruturas, órgãos e acontecimentos não existe uma união forte, uma coordenação eficiente e racional, mas, antes, uma conexão frouxa ou mesmo uma desarticulação entre os diferentes elementos que, embora aparentemente unidos, estão separados e preservam uma identidade própria» (Costa, 1998:98).

A falta de articulação nas organizações escolares pode manifestar-se ao nível das intenções e ações, meios e fins, processo e produtos, professores e alunos, professores e pais/encarregados de educação, professores e professores. Dado que a natureza destas desarticulações não é intencional, podem aparecer e desaparecer em qualquer altura consoante as circunstâncias.

Em jeito de síntese, Bush (1986) resume as características fundamentais geradoras de ambiguidade na organização escolar: a frouxa clareza dos objetivos da organização; a problemática da tecnologia e dos processos nas organizações escolares; a segmentação das organizações em grupos com uma coerência, valores e objetivos semelhantes debilmente articulados; a estrutura é problemática, complexa e ambígua; a fluidez da participação nas decisões, o ambiente, o contexto como origem de ambiguidade; a fraca ou inexistente

planificação e a não-objetividade das decisões bem como a centralização que provoca demoras e incertezas no seio da organização (Bush, 1986).

Efetivamente, o modelo da ambiguidade

«tende a não considerar os processos organizacionais de modo tão claro, tão conflitual e tão interdependente como o fazem, por exemplo, os teóricos do modelo político, o que vai dificultar, desde logo, a sua aplicação quando o poder se assume como um factor crítico. (...) as análises que partem do modelo da ambiguidade parecem ocultar que, embora cada actor possua o seu *caixote do lixo*, as opiniões de alguns têm mais força que as de outros» (Estêvão, 1998:203).

Os líderes nos modelos de ambiguidade são facilitadores do processo de decisão, fomentando oportunidades de discussão dos problemas, de participação e de confronto de soluções plausíveis.

Ainda que limitado, o modelo de ambiguidade fornece uma contribuição muito válida para compreender as dinâmicas das organizações educativas concretas, quer no que diz respeito às escolas públicas não agrupadas quer aos agrupamentos de escolas. Esta temática suscita-nos, uma importante questão à qual não conseguimos, de momento, dar uma resposta cabal. Por esse motivo deixamos no ar as seguintes interrogações: quantos *garbage can* existirão num agrupamento de escolas? Tantos quantos o número de estabelecimentos escolares que o compõem? Ou teremos apenas um *garbage can* depositado na escola sede de onde são retirados todos os objetivos, metas, decisões ou soluções para espalhar por cada “subunidade de gestão”? E nas escolas não agrupadas termos um único *garbage can*?

4.4. O modelo cultural

A teoria organizacional com o passar dos tempos tem sofrido influências mais ou menos diretas de outras ciências (Canavarro, 2000). O modelo cultural importou da Antropologia o *insight* para emoldurar as organizações como uma comunidade, fruindo de

ou representando uma cultura própria. A ligação do conceito de cultura à realidade organizacional – conhecida como cultura organizacional²⁵ (*organizational culture, corporate culture*) – tem vindo a ser estudada a partir dos anos oitenta. O número de publicações sobre a temática, a atenção que goza junto do *management* e dos meios académicos e o interesse que tem suscitado junto de vários setores atestam a sua pertinência²⁶.

A cultura é um conceito multidimensional e pode ser visto quer como «um facto social, mas também organizacional» (Sarmiento, 1994:91) quer como «um sistema de valores, normas, crenças e costumes» (Gomes, 2000:28).

A perspectiva cultural das organizações recebe do mundo empresarial um grande contributo, designadamente a influência das empresas japonesas²⁷. O sucesso inesperado obtido pelas empresas japonesas (sobretudo em domínios onde o Ocidente era superior) é considerado a pedra de toque para o desenvolvimento desta imagem organizacional visto que a *performance* alcançada por estas empresas foi atribuída sobretudo às características da especificidade cultural de cada uma dessas organizações de sucesso.

As organizações passaram a ser estudadas mediante uma nova metáfora. A cultura constitui, então, uma metáfora emergente para pensar as organizações. Os anos oitenta foram «testemunha de um interesse nunca antes visto por esta temática» Bilhim (2006:79). Esta nova metáfora «não anula nem invalida as anteriores, mas se lhe acrescenta. Neste contexto, o seu surgimento representa algo de inovador e corresponde a uma inflexão significativa no pensamento organizacional» (Gomes, 1994:283).

O conceito de cultura organizacional conheceu, ainda, nos anos setenta uma assinalável expansão, resultado da confluência de fatores económicos e culturais, teóricos e conceptuais, todos com relevo social. Responsáveis por estas alterações morfológicas estão os seguintes aspetos:

– a crise ideológica dos finais dos anos 60 e a crise económica dos anos 70 que questionaram o mito do Estado-Providência com a conseqüente valorização dos movimentos culturais e de ação cultural dos “sítios”, dos grupos e da sociedade civil;

²⁵ O interesse académico pela cultura organizacional não é consensual e tem suscitado um aceso debate sobre se as organizações têm ou são cultura; se as organizações têm uma cultura una ou subculturas.

²⁶ A profusão de estudos que encaram as organizações como um fenómeno cultural próprio adquire, a nível nacional e internacional, um estatuto de relevo e acaba por contribuir para uma enorme fatia da produção científica dos anos 80/90 (por exemplo, Deal e Kennedy, 1988; Louis, 1985; Gomes, 1990; Ouchi, 1982; Smircich, 1983; Thévenet, 1989; Torres, 1997, 2003; Gomes, 1993; Sarmiento, 1994.

²⁷

– a mundialização da economia e das novas tecnologias que pôs a descoberto a ineficiência crescente das máquinas estatais e a eficiência das pequenas organizações ou das macro-organizações capazes de agirem de forma flexível a nível mundial;

– o impacto no ocidente do êxito económico japonês que fomentou a procura de uma mais-valia e de um mais-saber organizacional;

– a influência crescente dos paradigmas hermenêuticos e críticos nas ciências sociais que provocaram uma aproximação gradual das diversas ciências sociais (Gomes, 1993).

Com efeito, tudo indica que se assistiu a um deslocamento gradual dos sistemas técnicos e racionais para os sistemas humanos e destes para os sistemas de significações e de símbolos humanos. As organizações deixam de ser encaradas como uma realidade dada e natural para serem vistas como realidade construída e auto-referenciada.

A organização vista numa perspectiva da metáfora cultural constitui uma imagem que, pela complexidade, singularidade e ambiguidade decorrente do próprio conceito de cultura, nos remete para uma análise aprofundada em torno da relevância e especificidade dos traços culturais e simbólicos que envolvem as organizações. Na verdade,

«a cultura organizacional com origem na metáfora promove uma abordagem das organizações como formas expressivas, como manifestações da consciência humana. As organizações são entendidas e analisadas não essencialmente em termos económicos ou materiais, mas em termos dos seus aspectos expressivos, idealizados e simbólicos» (Smircich, 1983:347-348).

Dado que a escola é «um espaço social em construção permanente, num processo instável de construção de compromissos locais que combinam lógicas e justiças não coincidentes ou até mesmo contraditórias» (Estêvão, 2011: 220), não podemos esquecer que uma análise monofocalizada, como outros modelos sugerem, não emoldura convenientemente a realidade organizacional que se vive nas nossas escolas, sobretudo, nesta altura, em que se esgrimem metas e objetivos a alcançar por cada membro da organização escolar.

Esta abordagem das organizações lança um novo olhar sobre a realidade que anuncia a organização como cultura – a organização é uma cultura. As abordagens anteriores destacavam aspetos racionais e formais da vida organizacional descurando a sua vertente

simbólica e ao fazê-lo ficaram impossibilitadas de compreender a importância e o significado do “simbolismo organizacional”.

Para termos noção da importância da metáfora cultural façamos o exercício de imaginar uma organização sem cultura, isto é, sem uma história ou identidade, sem uma linguagem própria, sem símbolos, sem nome, logótipo ou emblemas, sem modelos de comportamento, sem espaços definidos e sem elementos decorativos próprios, sem histórias, anedotas ou figuras carismáticas, sem mitos ou projetos para o futuro, sem pausas ou momentos informais de lazer e convívio, sem relatórios ou reuniões. Para verificar que não incorremos em erro, imaginemos agora uma organização restrita a um sistema mecânico de onde se exclui o erro, a tentativa e as imperfeições humanas, a uma máquina perfeita, eficaz e eficiente como um robot com objetivos, metas tangíveis, explícitas e instrumentais. Se técnica e economicamente rentáveis, estas últimas organizações do ponto de vista humano seriam desabilitadas e “invivíveis”. De facto, a cultura nas estruturas organizacionais não é um elemento de feição decorativa, é um fator estrutural e estruturante que a ação organizativa não deve desvalorizar. Com efeito, a perspectiva cultural sobre a realidade organizacional surge «do reconhecimento de que as organizações são sistemas humanos que manifestam complexos padrões de actividade cultural e não máquinas ou organismos adaptativos. Trata-se de uma realidade constitutivamente simbólica, não redutível a aspectos menores» (Gomes, 1994:284).

De acordo com a perspectiva cultural, a organização é uma estrutura constituída por símbolos e ritos, por uma linguagem própria, por uma matriz interpretativa comum, por um percurso que a individualiza e particulariza. O estudo da organização como um fenómeno social e culturalmente criado reside no pressuposto de que a organização é, sobretudo, uma forma de expressão humana, resultado dos padrões de relacionamento e significados simbólicos intrínsecos aos processos de interação humana. Efetivamente,

«a organização porque se trata de uma realidade socialmente construída e interactivamente mantida, assente sobre uma ordem, negociada e precária, (...) está dependente da acção dos diversos actores que participam na sua construção e manutenção. São estes que, através dos seus actos, estão constantemente a criar e recriar aquela» (Gomes, 1990:151-152).

Com efeito, é a cultura das organizações que as torna singulares e lhes proporciona uma identidade. Não há nem pode haver duas organizações idênticas porque são dotadas de um simbolismo substancialmente distinto. Os atores que participam na construção e manutenção da organização assumem um papel determinante. São eles, através dos seus atos, que criam e recriam a cada instante a estrutura organizacional. Quando os atores trabalham conjuntamente e de forma organizada aceitam um quadro em que os comportamentos estão definidos. Esse quadro é proporcionado pela cultura organizacional.

Bolman e Deal (1984) sintetizam algumas contribuições básicas da perspectiva interpretativa inerentes à metáfora cultural nos quatro pressupostos que passamos a enunciar (cf. Quadro 5).

Quadro 5 – Pressupostos da metáfora cultural (Bolman e Deal, 1984:149-150)

PRESSUPOSTOS DA METÁFORA CULTURAL	
Significado	Num acontecimento organizacional o que ocorre tem menos relevo do que o significado do que ocorre
Interpretação e subjetividade	O significado de uma ocorrência é determinado pelo que ocorre e pelas interpretações que os atores fazem.
Ambiguidade e incerteza	Grande parte das ocorrências e processos mais significativos na escola são ambíguos e incertos, retirando protagonismo aos processos racionais de resolução de problemas e de tomada de decisão
Construção simbólica	Os atores organizacionais minimizam a ambiguidade e a incerteza mediante a produção simbólica que passa a criar uma reserva de evidências ou crenças estáveis nos processos de interpretação das ocorrências

A perspectiva cultural não só possibilita executar uma leitura do dia-a-dia das organizações, facto que não foi possível concretizar com outro tipo de abordagens (Canavarro, 2000), como também valoriza substancialmente «a interpretação da rede de significados partilhados que orientam e modelam a experiência dos actores organizacionais, muitas vezes condicionados pelo poder e capacidade que os líderes dispõem para influenciar a identidade simbólica da organização» (Torres, 1997:20-21).

A cultura como metáfora permite um olhar mais profundo da organização. Este olhar representa fundamentalmente um desvio na forma de pensar e olhar as organizações nos seus aspetos mais recônditos. Corresponde à introdução de uma nova metáfora e ao aparecimento de um novo paradigma na área das Ciências da Organização (Gomes, 1990:18).

Sedano e Perez (1989) apontam dois eixos de estudo da abordagem cultural: a organização e a cultura envolvente²⁸, a reprodução na estrutura da organização de outras estruturas sociais e a cultura da organização.

Torres (1997) refere a cultura como variável independente e externa, isto é, a cultura organizacional focalizada como reflexo dos traços culturais da sociedade. Por outro lado, a cultura é percecionada como uma variante independente e interna das organizações.

A cultura organizacional constitui atualmente um aspeto relevante na Sociologia /Antropologia das Organizações. Os pressupostos desta metáfora, que encara a organização como uma construção simbólica, são na perspetiva de Bilhim (2006): a) as organizações são artefactos culturais, criados, recriados e alterados, segundo processos simbólicos; a realidade organizacional é construída, interiorizada, mantida e mudada através de processos de criação cultural; b) as culturas organizacionais são criadas a partir de valores, ideologias, rituais e cerimónias, que traduzem e dão sentido à participação na atividade coletiva da organização; c) enquanto construção partilhada, a cultura é desenvolvida e articulada pelos modos de pensamento e de ação, que ilustram a experiência coletiva dos indivíduos; d) a cultura socializa os indivíduos quanto ao modo de pensar e de agir, mas ao mesmo tempo, transmite esquemas alternativos de interpretação da realidade; e) as culturas organizacionais e o pensamento coletivo que exprimem, transmitem esquemas de interpretação não monolíticos, que consistem em múltiplas racionalidades que muitas vezes se sobrepõem e contrariam, f) as culturas organizacionais apoiam e questionam as estruturas predominantes de pensamento, de poder e controlo; d) as receitas para a ação transmitidas pelos gestores na sua ação de controlo sobre a criação simbólica, debatem-se com a oposição das contradições internas da cultura dominante (Bilhim, 2006).

Nesta perspetiva, a cultura é um produto que resulta da experiência e das aprendizagens do grupo. A cultura organizacional torna-se, deste modo, num recurso fundamental através do qual a ação e a interação são continuamente erigidas com o intuito

²⁸ Sedano e Perez (1989) referem três correntes que pretendem dar conta da relação entre a escola e a cultura: a escola como transmissora de cultura, a escola como ação cultural para a libertação e a escola como reprodutora da cultura da classe dominante.

de construir uma realidade organizacional partilhada. Os valores, as lógicas de funcionamento, os mitos e a linguagem, resultantes de um processo de socialização e ajustamento mútuo mais ou menos longo, desempenham um papel crucial nesta abordagem.

A metáfora cultural apresenta a organização como uma partilha efetiva de significados entre os seus membros. Com efeito, a construção da atividade organizacional faz-se mediante a influência sobre as normas, valores e crenças da organização. Esta abordagem abre caminho à reinterpretação de múltiplos conceitos e processos da administração tradicional.

A profusão de estudos comparativos e estudos sobre a excelência faz ressaltar a ideia que existem boas e más culturas e que as culturas fortes são a chave para o sucesso. Esta ideia limita a análise organizacional e atribui à metáfora um valor manipulativo e normativo que a torna pouco confortável para quem a usa ou defende porque a aproxima do rigor positivista (Canavarro, 2000).

Morgan (1996) refere esta metáfora organizacional para destacar que as estruturas organizacionais resultam de fatores culturais que condicionam os seus membros porque as organizações são vistas como tendo uma cultura e subculturas próprias traduzidas no funcionamento da organização que darão origem a uma miríade de organizações diferentes cada qual com o seu próprio *ethos*. Para o autor, a cultura não é algo imposto sobre uma situação social. A cultura desenvolve-se durante o curso da interação social visto que

«as organizações são minissociedades que têm os seus próprios padrões distintos de cultura e subcultura. Assim, uma organização pode ver-se como um grupo bem integrado ou família que acredita no trabalho conjunto. (...) Nas organizações existem frequentemente sistemas de valores diferentes que competem entre si e que criam um mosaico de realidades organizacionais em lugar de uma cultura corporativa uniforme» (Morgan, 1996:125-131).

Alvesson (1993) sistematiza as imagens próprias para a cultura, metáforas indicadoras das diferentes perspetivas de abordagem da cultura na organização: cultura como um mecanismo regulador de trocas, cultura como bússola, cultura como cola social, cultura como um animal sagrado, cultura como ritos controlados pela administração, cultura como regulador sócio-afetivo, cultura como não-ordem, cultura como cortina, cultura como corte com o exterior, cultura como dominação dramática, entre outras.

Cedo, esta abordagem de cultura organizacional se estendeu à análise organizacional escolar constituindo uma das suas imagens fundamentais dado que «confere aos atores o protagonismo no processo de criação e recriação da cultura em contexto organizacional» (Torres, 1997:29).

Atendendo à explosão quantitativa que o sistema educativo português sofreu a partir dos anos 70, para o qual não estava preparado, à variedade e heterogeneidade introduzida pela soluções económicas, estruturais e técnicas vindas do centro do sistema é na cultura que se encontra um fator explicativo das disfunções e uma reserva de eficácia a mobilizar (Gomes, 1993).

Com base em diversos estudos situados nesta área de investigação, Costa (1998) sintetiza a imagem da escola como cultura, defendendo que todas as organizações e, também, as escolas são diferentes umas das outras; cada escola constrói a sua própria cultura que se expressa em diversas manifestações simbólicas tais como valores, crenças, linguagem, heróis, rituais, cerimónias; a qualidade e o sucesso de cada organização escolar estão dependentes do seu tipo de cultura: as escolas de excelência são aquelas onde prevalece uma *cultura forte* entre os todos os indivíduos; os defensores desta perspectiva, tomando a realidade organizacional como construção social, inserem-se sobretudo numa metodologia qualitativa e apontam o seu objeto de estudo para o interior da cultura escolar, especificamente para as dimensões simbólicas, mágicas e subjetivas do seu funcionamento e, finalmente, as tarefas essenciais dum gestor não se devem situar ao nível da estrutura das formas ou dos processos racionais de decisão, mas a sua preocupação constante deverá ser orientada para os aspetos simbólicos, uma vez que a cultura pode ser não só utilizada como também alterada (Costa, 1998).

Aceite a ideia que as organizações são construções sociais, os seus membros passam a ser tidos como atores e protagonistas das dinâmicas organizacionais. A escola passa de simples repositório de culturas sociais e comunitárias a produtora de representações e culturas. O lema dos anos 60/70 “Schools make no difference” cede lugar às “Schools do make difference”. Os conceitos de clima e de cultura²⁹ passam a estar na rota dos estudos que se desenvolvem sobre a escola enquanto organização.

²⁹ Por vezes, estes dois vocábulos surgem como sinónimos na literatura organizacional porém, a análise evolutiva dos conceitos revela desenvolvimentos distintos quer do ponto de vista teórico quer metodológico (Neves, 2000). O clima apresenta uma origem que recua aos anos trinta do século passado (as numerosas revisões e sistematizações de que foi alvo permitiram-lhe um estatuto científico reconhecido) e a cultura é de

A análise da cultura organizacional no seio das escolas tem proporcionado um apoio muito expressivo e significativo ao estudo sobre as escolas eficazes, sendo recorrente apontar a cultura como chave para a eficácia, a qualidade e a excelência. Por outro lado, importa realçar a associação entre escolas de excelência e o governo pautado por lideranças fortes. A questão da liderança passa, obviamente, a ser parte integrante dos estudos sobre a cultura organizacional escolar.

Um dos aspetos positivos desta metáfora organizacional é, a possibilidade de contrabalançar a ênfase posta na racionalidade e objetividade das organizações modernas com a valorização de aspetos simbólicos da vida dessa mesma organização (Morgan, 1996). Um segundo aspeto tem a ver com o facto da organização se alicerçar nos sistemas de significação partilhados como os rituais, a linguagem, os valores, as tradições, ultrapassando as visões mecanicistas e burocráticas da organização, permitindo reinterpretar conceitos tradicionais, a natureza e o significado das relações dentro da organização e as estratégias de administração. A metáfora cultural dá o seu contributo para entender a mudança dos valores e imagens que orientam a ação. No entanto, é na definição do próprio conceito de cultura organizacional como símbolos e significados partilhados que a metáfora cultural encontra maior controvérsia.

Tendo em conta que a conceção teórica deste nosso trabalho gira em torno desta imagem da escola, vamos nos próximos capítulos fazer uma análise mais demorada da cultura organizacional.

Depois desta incursão pelas Teorias Organizacionais foi-nos dado compreender que, perante um objeto de estudo tão complexo e singular como a escola, só a pluralidade de paradigmas, modelos e metáforas organizacionais, imagem de marca de muitos estudos organizacionais, pode ajudar a esclarecer e entender a realidade organizacional. As abordagens singulares, enquanto modelos puros, não serão por si só garantia de uma boa leitura da realidade, por isso, nas últimas décadas, têm surgido «construtos teóricos que procuram capitalizar as vantagens da multifocalização no pressuposto de que, por essa via,

origem mais recente (final dos anos setenta). O clima é, sobretudo, um conceito de natureza individual e a cultura é mais de carácter grupal: no clima, o objetivo principal consiste em saber o que significam as características organizacionais em termos de bem estar individual enquanto na cultura o objetivo é o significado coletivo inerente às distintas manifestações da cultura, o qual permite justificações para a conduta organizacional e favorece a sobrevivência do grupo. O clima traduz o que acontece e por isso é mais vulnerável às oscilações das variáveis organizacionais, provocando reações rápidas, superficiais e de curto prazo. A cultura explica o motivo dos acontecimentos, o que torna a mais resistente à mudança e de efeitos de longo prazo.

se alcançará um resultado analítico fenomenologicamente mais englobante e compreensivo» (Sá, 2011: 153) «e também possivelmente mais condizente com a realidade» (Estêvão, 1998:217).