

## DOSSIÊ TEMÁTICO Escola Pública

### A ESCOLA PÚBLICA PORTUGUESA: LUGAR DE EXECUÇÃO E DE PRODUÇÃO DE DECISÕES

*Maria João de Carvalho*<sup>1</sup>

**Resumo:** A Investigação numa escola secundária portuguesa teve o propósito de perceber a importância das decisões produzidas pelos actores educativos (professores) a par das produzidas pelo Ministério da Educação, para o quotidiano organizacional através da observação indirecta. Foi possível verificar que a dinâmica organizacional da escola concretiza-se na coexistência entre o formal e o informal em termos decisórios, excluindo, desta feita, o totalitarismo das orientações normativas enquanto padrão de decisão, ideia que permite reconhecer um certo grau de autonomia nos comportamentos dos actores educativos. Na verdade foi perceptível a presença de comportamentos passivos e conformistas e outros mais criativos e dinâmicos, os quais tinham tradução na procura de soluções eficazes.

**Palavras-chave:** Autonomia. Centralização. Decisão.

À medida que nos familiarizávamos com a escola e nos entrosávamos, verdadeiramente, nessa realidade, o que nos é

<sup>1</sup> Doutorada em Organização e Administração Escolares. Investigadora do CIED – Universidade do Minho. Professora Auxiliar do Departamento de Educação e Psicologia da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro. E-mail: mjcc@utad.pt.

Escola de Ciências Humanas e Sociais / Departamento de Educação e Psicologia. Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro. Apartado 1013. 5001-801 Vila Real. Portugal.

Trabalho elaborado sob a orientação do Prof. Doutor Licínio Lima, catedrático, da Universidade do Minho.

proporcionado pelo trabalho de campo, não poderíamos deixar de pensar no que Lima (1998, p. 170) havia escrito no âmbito do *Normativismo* e da *Infidelidade Normativa*: “De um ponto de vista racional-legal, nas escolas opera-se por referência a estas orientações normativas; um problema é resolvido a partir do momento em que lhe é conferida solução formal [...]”, por duas ordens de razão: primeiro, porque isso parecia reflectir uma evidência dificilmente irrefutável, segundo porque a simples reportação à dimensão racional-legal, em si mesma, apesar da importância de que se reveste para os actores educativos, não era capaz de justificar o quotidiano com o qual nos deparávamos em termos decisórios. E, por isso, fazia sentido a afirmação paradoxal proferida por alguns actores educativos de que: “Aqui não se decide nada e decide-se tudo”, o que, para nós, já parecia ser um indício de negação da exclusividade das decisões formais, impostas pela administração central, e da sua relativa importância.

De facto, do ponto de vista empírico, também nos dávamos conta de que na escola se operava por referência a um outro padrão decisório que punha em causa o aspecto totalitário de um padrão normativo constituído por aquele tipo de decisões, pelo facto de verificarmos que nem todos os comportamentos se lhe ajustavam. Porém, só assim, ou seja, neste ‘barulho’ comportamental, a escola parecia capaz de funcionar, porque era nesta coexistência decisória, que se estabelecia entre o formal e informal, que encontrávamos o motor, ou a razão necessária, para justificar e compreender o modo pelo qual a escola, entenda-se os professores, encontravam respostas ou soluções para todas as solicitações que o quotidiano apresentava.

### **O Centralismo Burocrático: um olhar simplista da escola**

Esta constatação fazia-nos atender a alguns inconvenientes do próprio modelo centralista que obrigavam ao acontecer desta realidade, e que nos impediam de considerar, plena e incondicionalmente, a escola como mera *receptora de decisões*. Tínhamos que reflectir sobre os

limites da racionalidade formal face à sua possibilidade de cálculo<sup>2</sup> e previsibilidade e, nesse sentido, dávamos conta de dois conceitos que eram ignorados pelos modelos fundados na ordem mecanicista e nos percursos futuros pré-ordenados, nomeadamente o de incerteza e o de erro, e daí a ausência de qualquer resquício de risco, numa clara alusão a uma concepção mecanicista da realidade<sup>3</sup> que assenta em pressupostos claros, completos e exaustivos, sem prejuízo para a dimensão economicista. Ignorá-los era mantermo-nos aprisionados à ideia caduca, dizemos nós, da realidade firmada num tempo e espaço fixo, num modo causal e que não se desvia das nossas explicações, de resto, sustentadas por leis uniformes e regulares.

Uma escola cujo funcionamento fosse compatível com este tipo de perspectiva acolhia em pleno a afinidade com o modelo burocrático-racional, de modo absoluto, pois bastava-se a si mesma. Por esta ordem de ideias, não era estranho que tentássemos, mentalmente, arquitectar uma escola em que os seus actores educativos se cingissem ao mero cumprimento das decisões que lhes eram impostas centralmente e que limitassem as suas funções ao estritamente regulamentado. Estranho, também não parecia, que após esse exercício, chegássemos à conclusão de que estávamos no cerne do formalismo, da racionalidade formal, sinónimo de uma forma decisória que é prescritiva, na medida em que representa o esforço deliberado de estabelecer modos de relação entre os meios e os fins, e estipula o modo como as coisas se devem passar. Nesta medida, todos os problemas são considerados antecipadamente e a sua resolução será tipificada num conjunto de normas escritas, pretensamente de interpretação unívoca e exaustivamente pormenorizadas. Indubitavelmente, teríamos uma escola onde tudo se fazia e onde tudo ficava por fazer, uma escola que primava pelo cumprimento do deliberado pela administração

<sup>2</sup> De acordo com o mecanicismo, a racionalidade funda-se sobre a claridade de encadeamentos de causas e efeitos, desde a motivação até à execução, mas ignora que esses momentos são em si mesmos desconexos.

<sup>3</sup> Por outro lado, pensamos no quanto se tornaria insuportável o exercício decisório se a racionalidade *a priori* estivesse sempre presente. Imaginar que o professor, para realizar os seus actos, teria que calcular quais as decisões previstas para determinada situação, tornaria penoso qualquer mecanismo de resposta.

central, todavia incapaz de responder às solicitações e aos diferentes problemas originados por situações inesperadas do dia-a-dia, mas cuja resolução, melhor, decisão, é estritamente necessária para que a escola funcione.

O rigor que este modelo estabelece está longe de provar a sua suficiência quando em causa está o efectivo confronto com a realidade, que rompe com o quadro da linearidade, e se apresenta turbulenta, desordenada e incapaz de se controlar totalmente, o que abona em favor da complexidade do real, o que justifica que existam zonas que ficam a descoberto, situações que escapam à regulamentação contrariando o domínio das decisões técnicas para fins já decididos, a par das incongruências e erros que muitas das decisões produzidas centralmente contêm, e a que não é alheio o racionalismo mecanicista, o que sanciona o modelo em questão. Este pressupõe um distanciamento, uma fragmentação e uma certa abstracção do real que, depois, choca com os factos. Se as intenções para a resolução de um problema são estabelecidas de maneira clara e fragmentada deixamos de tratar os problemas de maneira contínua, impomos-lhe um princípio e um fim e caricaturamos o real na medida em que nos atribuímos a capacidade de resolver os problemas de uma vez por todas. No quadro da mono-racionalidade, todos os problemas que ultrapassam a esfera formal ou tecnicista são ignorados e arrogantemente desvalorizados, o que justifica a inexistência de uma decisão que se assuma enquanto solução.

Aceitar que uma escola funciona apenas à custa das decisões expressamente prescritas pelas instâncias superiores de decisão, é sofrermos de miopia face à inviabilidade de importar o modo de pensar sobre alguns dos aspectos do mundo natural para a gestão e organização da escola, é uma crença que redundava num verdadeiro sofisma, “que consiste em acreditar que se pode prever as actividades de seres humanos ou de colectividades em função de normas gerais e abstractas, inspiradas por um interesse geral, vazio de toda a substância” (LOBROT, 1966, p. 158). Os propósitos incluídos nas decisões que derivam de uma administração centralizada, pese embora o seu número elevado, não

conseguem atingir os seus intentos quer relativamente à realidade quer aos sujeitos que integram a organização, são engendradas dissociadas da experiência quotidiana, do mundo familiar e natural.

Olhar de forma simplificante para a organização escolar só nos haveria de permitir considerá-la sob o aspecto de uma administração centralizada que genericamente pressupõe uma divisão entre superiores e subordinados e, desta feita, entre concepção e execução, como se existisse uma nítida fronteira entre aqueles que decidem e aqueles que obedecem. De tal modo que, em consequência de tal dirigismo, os professores, executores por excelência das decisões concebidas pelos seus superiores isolados no seu posto de mando, não passariam de marionetas movimentando-se de acordo com as directrizes decisórias que lhes eram endereçadas. Uma fronteira que sugere que o pensamento é privilégio de uma minoria sem a qual uma organização perderia o seu rumo, o que motiva, ao mesmo tempo que justifica, a elevada quantidade de decretos-lei, despachos, ofícios, portarias que elucidam os actores organizacionais no sentido da sua acção tentando, a todo o custo, pelos esclarecimentos que facultam através das informações, retirar qualquer resquício de dúvida, o que vai resultando numa sucessão continuada das mesmas em clara relação com a falta de clareza do conteúdo da legislação, porque quanto menos claro ele é mais existe a tentação de multiplicar os regulamentos. Multiplicação cuja causa também radica nas perguntas que surgem em resultado do desconhecimento, ou dos múltiplos entendimentos, sobre as finalidades da organização, consideração que se encontra alicerçada à ideia de que quanto mais se desconhece para onde se vai, mais premente se torna perguntar. O contínuo avolumar do *corpus* legislativo é um claro sintoma de uma política educativa duplamente controladora: controladora do meio pela tentativa de o abranger o mais pormenorizadamente possível, e controladora de pessoas, pela tentativa de controlar comportamentos. Nesse sentido, é castradora de experiências dialógicas e democráticas e, portanto, colonizadora de um sentido crítico e interventivo, que recusa a emancipação e a saída da menoridade que as decisões engendradas

pelos actores poderiam produzir. Ao furtar-lhes a possibilidade de iniciativa esvazia-se o exercício de cidadania e contraria-se o juízo que postula que a escola está ao serviço da democracia. A lógica dominante é a produção normativa como corolário do controlo que se quer manter a todo o custo.

### **A Escola: Locus de Produção e de Execução de Decisões**

Apesar da rigidez do sistema escolar em termos de centralização, hierarquização e uniformização, características que não se erradicam por decreto, que pesam sobre o pensamento e a iniciativa decisória, ao mesmo tempo que tendem a reduzir os *desvios inovadores* e a garantir a rotina, os professores não podem ser vistos como despojados da sua capacidade decisória porque, no contexto organizacional da escola, mais do que um legítimo direito que lhes deveria ser reconhecido, é uma necessidade da qual os professores não podem abdicar, até porque as suas próprias rotinas, com frequência, são disso um exemplo. De resto, a procura de soluções criativas e eficazes por parte dos actores parece impor-se como uma necessidade, constituindo-se como o momento favorável ao acontecer do dinamismo que o modelo centralista não é capaz de destruir, quando muito reprimir, também condição para se desenvolver algo de novo e específico nas escolas<sup>4</sup>. E, assim, a burocracia arranca aos indivíduos a sua autonomia, comanda o seu trabalho e organiza as suas actividades, mas só parcialmente.

Não ignoramos que é do Ministério da Educação que provêm as decisões políticas deliberativas de grande e médio alcance o que se traduz num maior impacto devido ao seu carácter universal acabando por afectar aspectos relevantes da organização escolar por isso gozando do estatuto de mais importantes. Tudo parece estar decidido *a priori*, como faz constar a administração central quando organiza o ano lectivo e decide sobre o calendário escolar prevendo não só o

---

<sup>4</sup> Como escreve Weber (1991, p. 27): “A administração burocrática significa, fundamentalmente, o exercício de dominação baseado no saber. [...] Esse é o traço que a torna especificamente racional”.

seu início e o seu termo mas igualmente as interrupções, ou sobre o horário de trabalho docente no qual se inclui a componente lectiva e não lectiva e sobre a elaboração de horários decidindo sobre as horas que as escolas podem utilizar fornecendo notas explicativas e exemplos na tentativa de reduzirem a possibilidade de fazer de modo diferente, decide sobre o aproveitamento pleno dos tempos escolares bem como sobre as acumulações. De si faz depender decisões relacionadas com os programas para os quais prevêem os objectivos que o professor deve procurar atingir e os meios que deve utilizar. Contudo, genericamente, as decisões que o Ministério da Educação toma não consideram a soma de implicações próprias de cada escola e, seguramente, de cada professor e, nessa medida, surge como uma entidade objectiva porque é exterior, motivando acusações das quais o autismo extremo é recorrente. Impõe uma regra universal e anónima estranha a todas as vontades particulares, mas simultaneamente expressão abstracta do bem comum. O Ministério da Educação parece melhor colocado para decidir o plano geral que corresponde ao bem formal da colectividade. O erro é acreditar que o bem de uma colectividade se exprime numa ordem abstracta e anónima, num arranjo das partes. A este nível é vedada a possibilidade de participação no processo de decisão aos professores, e aquilo que deveria ser um acto de “ingerência”, utilizando um conceito freiriano, passa a ser um acto alienante, de não intervenção, despojando os professores de um dos poderes humanos essenciais, o de decidir, o de se auto-organizarem, de escolherem e de comunicarem.

Evidentemente que não será fácil acabar com a soberania de uma concepção burocrática da escola enquanto o ‘saber’ dos superiores não for posto em causa e não deixar de ser aceite pelos subordinados<sup>5</sup>. É crucial travar o accionamento de mecanismos que permitam que estes sejam tratados como coisas, de quem se desconfia e que se menospreza, que os enclausuram num processo de opressão que restringe as suas

---

<sup>5</sup> Esta ideia não pode ser considerada paralelamente à perspectiva preconizada por Lima (1998, p. 171) que admite que: “quanto mais os interessados (associações, grupos, indivíduos) reclamarem por medidas concretas junto dos poderes centrais, mais centralizadora se tornará a administração. Quanto aos professores e outros educadores, pode afirmar-se que se esta concepção é aceite, mais as escolas se tornarão burocráticas e que, pelo contrário, se ela for rejeitada, mais facilmente as políticas educativas tenderão a fracassar”.

possibilidades e não lhes permite serem sujeitos da sua própria história, mas que também os desresponsabiliza, os torna menos empenhados no quotidiano da escola impedindo, muitas vezes, um comportamento decisório célere que assegure uma resposta que não se limite ao mero ajustamento das necessidades mas que se caracterize pela sua capacidade transformadora e de reinvenção. Não será fácil atenuar esta dimensão enquanto não se distinguir entre pessoal e pessoas, não só porque isso representaria uma importância e valorização da singularidade de cada um em detrimento de um sentido massificador que banaliza e monopoliza e, por isso, gera um dinamismo que, em verdade, não é espontâneo mas, sobretudo, pelo que isso representaria em termos de condição de escolhas de acção no âmbito da decisão. *Empowerment*, de acordo com Sérieyx (1993, p. 109), é o que melhor traduz esta possibilidade; de facto, não se trata de uma “simples responsabilização, mas de um verdadeiro ‘dom de poder’ pelo qual se procura tornar cada pessoa autor agente da sua aventura” organizacional. Só quando reconhecermos que cada homem e mulher que integra a organização escolar tem capacidades decisórias próprias é que estamos a um passo de considerar que todos somos iguais a todos e que desses homens e dessas mulheres não podemos ter uma percepção estática que, no limite, nega que exista uma identidade e singularidade que é própria a cada um e que justifica o choque de racionalidades, que o que é racional para uns não é para outros. E só este exercício mental justifica que, mais do que falarmos de racionalidades justapostas, possamos falar em multi-racionalidades, já que as anteriores não são capazes de romper com a universalidade. Este enquadramento conduz-nos a identificar o poder normativo, e a racionalidade que transporta e que se transforma em conduta institucionalizada, como principal fonte de controlo. Destitui o sujeito de formas criativas, produtivas e autênticas, o que propicia o sucesso da manipulação e da submissão, mas que contraria o compromisso democrático que é assumido pela escola o qual visa desenvolver em plenitude as capacidades das pessoas no que elas “têm para pensar, para agir, para ser indivíduos e para ser capazes de compreender os limites

de seus compromissos ideológicos” (GIROUX, 1999, p. 21), aspecto que acentua a não existência de decisões neutras e reforça o seu alcance estratégico.

Todavia, se não podemos ignorar que na escola temos homens e mulheres que não podemos deixar de considerar como executores também não podemos deixar de os considerar como autores de decisões. Assim, a uma escola como *locus* de execução de decisões, existe, de forma paralela, uma escola como *locus* de produção de decisões. Seria adotar uma perspectiva reducionista se circunscrevêssemos o conceito de autonomia a uma dimensão implementativa baseada na diversidade de soluções e de formas de execução do que já está previamente decidido pela administração central, porém, no limite, essa diversidade que se confunde com a descentralização da execução pode expressar um acto de decidir. A grande azáfama que se vive do ponto de vista administrativo em que facilmente se desmonta para se voltar a montar de outra maneira clarifica, por si só, a grande rotatividade das políticas educativas que passam a ser vistas como efémeras e fluidas. De facto, a cada governo e a cada ministro sucedem-se novas medidas, reestruturam-se e cancelam-se as anteriores fazendo da administração um exercício por vagas e impulsos o que obriga a que nas escolas se executem criativamente decisões que podem apresentar-se como sendo de pequeno alcance mas que adquirem contornos de grande importância. Por vezes a mera execução redonda em verdadeira autonomia, porém, limitada ao aspecto operacional e técnico, quando se vai à frente do próprio legislador, como aconteceu com a atribuição das três horas de estabelecimento a professores que só tinham ensino secundário, o que não estava previsto, para depois aparecer um despacho normativo a regularizar essa situação. Ou quando as aulas de apoio aparecem como afectas ao tempo de estabelecimento e artigo 79 do anterior Estatuto da Carreira Docente, quando na verdade aí não deveriam caber tempos lectivos ou mais carga lectiva. Assim, as decisões procedimentais e gerenciais, em que existe deliberação executiva reveladora de uma micro-política, afectam, indiscutivelmente a vida de alunos e professores.

Também se decide quando, face às mais variadas situações do dia-a-dia, o órgão executivo, que por vezes mais parece um órgão amortecedor das políticas centrais e altamente disciplinador, parece estar a fazer tudo menos aquilo que está estipulado que sejam as suas funções específicas. Está-se a decidir quando se opta por dar ou não uma aula, quando se opta, ou não, por ser um actor dinamizador da própria escola em termos de semanas culturais, actividades de final de período, de épocas festivas. Decide-se em termos da relação professor aluno, dos métodos pedagógicos a utilizar, decide-se quando a opção é responder às solicitações estatísticas do sucesso, respondendo à pressão que os números escondem, evitando o trabalho de justificar, fundamentadamente, a percentagem elevada de insucesso de uma determinada turma, exemplos que não se esgotam nesta pequena amostra. No limite, estas são decisões de âmbito de gestão corrente ou de execução que são cruciais, a par das decisões de âmbito de direcção política, porque também elas determinam, significativamente, o impacto que a escola terá sobre os alunos que a frequentam e que dela fazem parte.

### **A Dinâmica Organizacional: entre o Determinismo e a Imprevisibilidade**

Apesar destas situações de decisão contribuírem grandemente para o funcionamento da organização escolar, até porque declaram a sua dinâmica interna, os actores educativos nem sempre têm consciência do seu papel como actores decisores e dos processos utilizados na tomada de decisões, facto que deriva, a nosso ver, de uma evidente naturalização das decisões que são vistas mais como rotinas, em que as decisões se mascaram ou parecem não decisões o que contribui, em muito, para a existência do fenómeno de alienação mas, também, da endémica aceitação de que é a administração central que decide tudo<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Como lembra Sérieyx (1993, p. 86): “A ordem mecanicista servia para eliminar ou domesticar a desordem da vida. As planificações estratégicas [...] precediam desse mesmo espírito: a razão permitia dominar o futuro. É forçoso constatar como um mundo turbulento e imprevisível impõe hoje [...] os seus acasos, os seus próprios saltos e golpes”.

A perspectiva burocrática, por um lado, assegurada pela imposição de decisões, e, por outro, uma perspectiva que considere a autonomia relativa decisória, consubstancia uma solução em termos de modelo teórico de análise.

De acordo com este quadro parece-nos que será legítimo considerar a escola como se fosse uma roda, analogia<sup>7</sup> que permite destacar que é no seu constante movimento giratório<sup>8</sup>, umas vezes mais lento, outras mais acelerado, impulsionado pelas decisões que se realizam no seu interior, que o seu funcionamento se expressa.

Logicamente que a roda só não encrava devido às decisões, à permanente preocupação dos actores educativos em encontrarem soluções para as situações com as quais se confrontam no quotidiano escolar que resultam dos modos imprevisíveis e aleatórios da realidade. Daí decorre que todos os dias seja necessário tomar um número significativo de decisões sob pena de paralisação da própria escola. Por este motivo pensamos que esta roda, que supostamente está sempre a girar, se divide em duas partes. Nesta dualidade conceptual que faz a roda girar confrontam-se a teoria e a acção. A primeira supõe que determinada causa conduz a um determinado efeito, ou seja, considera o futuro determinado e fixo. A segunda supõe uma resposta imediata face a determinada circunstância e admite a possibilidade de vários futuros, ou seja, acolhe a ideia de que o resultado de uma decisão nem sempre é aquele que se tinha calculado, pode ser mais relevante, menos importante ou até mesmo o contrário do aguardado e desejado. A dinâmica da organização encontra-se, assim, condicionada por

<sup>7</sup>O conceito de analogia nasceu da capacidade de síntese do pensamento grego tendo sido considerado para Aristóteles como algo que se pode retirar, em termos predicativos, a numerosos fenómenos, de modo diverso, sem que percam a sua significação. Os estóicos entenderam a analogia como uma lei de organização progressiva do universo, segundo uma identidade básica que adquire várias finalidades. O conceito de analogia passa pela filosofia medieval e reaparece com Herbert Spencer, na obra *Primeiros Princípios*, identificada com uma lei que preside à evolução das espécies, que considera como manifestações em níveis diferentes da mesma força. Esta ideia de analogia admite que possamos transportar de um plano para outro realidades situadas em diferentes níveis.

<sup>8</sup>Tal estratégia nos possibilita el saltar de un nivel a otro, como si los planos diferentes contuviesen realidades y funciones similares, sin tener que invocar ninguna hipótesis de ruptura o continuidad entre niveles” (LARA, 1991, p. 68).

<sup>8</sup>Entenda-se que este modo giratório não é correlativo à ideia, fundada na visão circular, determinista e mecanicista da realidade, de que uma empresa bem organizada deve girar em círculo, como uma mecânica perfeita em que homens e mulheres seriam as engrenagens.

estas duas forças que se mantêm numa combinação contínua que é mantida pelo comportamento decisório dos actores educativos, e que se confunde com uma atitude de desafio face à ideia de que a tomada de decisões no contexto da imprevisibilidade se transforma em regra e a previsibilidade em excepção, porque a complexidade da organização escolar não é conforme à negação do direito à existência da mudança e da descontinuidade, mesmo porque o factor ‘pessoa humana’ não pode ser desvalorizado.

Na organização escolar, existe um número de decisões previamente definidas que estamos obrigados a executar. Essas decisões são representativas de uma pequena parcela da realidade que é possível controlar e abranger, e têm carácter de universalidade e de infalibilidade, e em cujo conteúdo ainda se encontra pormenorizada a tarefa exclusiva de cada órgão ou pessoa individual no sentido da sua acção, o que é revelador da sua pretensão ao conformismo.

Contudo, quando em causa está o efectivo quotidiano da escola, deparamo-nos com o problema de que essas decisões, suportadas por processos lógicos de domínio da realidade, nem sempre permitem que enfrentemos, com sucesso, certas situações, pois não a contemplam de forma absoluta, deixando a descoberto uma grande margem na qual há sempre mais coisas a fazer, e que será preenchida pelas decisões que os próprios actores educativos produzem na escola<sup>9</sup>. Se esta situação é espoletada pela incerteza do real, também relacionada com a forma parcial com que os problemas são apresentados, tanto que nem sempre os problemas e as soluções se encontram suficientemente articulados, dado que a administração central quase nunca tem a posse total desses factos, porque as suas interrelações só poderão manifestar-se ao longo do tempo e não num momento determinado, o que manifesta a sua natureza dinâmica e de onde resulta a sua natureza probabilística, é evidente que grande parte das situações que obrigam a uma tomada de decisão carecem de forte

---

<sup>9</sup> Lembra Sérieyx (1993, p. 297) que “Uma organização [...] não pode encontrar o seu significado, sem os que a fazem viver diariamente não tenham eles mesmos encontrado um sentido para a acção [...]”.

estruturação, o que abona em favor de uma “racionalidade limitada” e não de uma “racionalidade óptima”. Fora desse campo, ou desse núcleo, as decisões, pese embora o estatuto de menor importância de que se revestem, são demasiado indispensáveis para podermos negar a sua utilidade. São elas, através dos actores que as actualizam pela libertação da iniciativa individual ou de grupo, consideradas por muitos como verdadeiras estratégias ou como hábeis modos de ultrapassar determinadas dificuldades, que conseguem fazer com que a escola funcione seja como for. Todo o actor educativo, enquanto autor de decisão, torna-se responsável pelo seu projecto<sup>10</sup> quando consegue ou favorece a resolução de uma situação pela acção de decidir, possibilitando que a escola ‘avance’. De resto, este é, a nosso ver, motivo suficiente para designar estas decisões de legítimas.

Os erros que ocorrem nessa parte que circunda esse campo são também uma forma de aprender, daí que tenhamos observado que muitos actores educativos não ficam receosos perante tal possibilidade, porque o medo, quando em doses exageradas, inibe a acção e isso pode fechar a organização numa rigidez tornando-a inadequada na resolução dos problemas actuais porque só conhece decisões para resolver os problemas de ontem.

Este modo de perspectivar a escola aceita a ideia de que não são só “eles” a decidir mas também “nós” (os professores), mesmo que isso implique ter um centro forte que tenta a todo o custo não deixar de o ser. Só nesta dialéctica de reciprocidade, que se mantém entre as decisões de carácter universal e as decisões de carácter mais circunstancial e de pormenor, é que a escola consegue funcionar no sentido de atingir os objectivos que justificam a sua existência, o que é revelador da responsabilidade que os próprios actores educativos têm e da importância da adaptabilidade, que significa “la capacidad de la organización para responder a las presiones del cambio”, como explica

<sup>10</sup> Podemos encontrar múltiplos objectivos numa organização, mesmo porque diferentes sujeitos perseguem objectivos diferentes. Porém, isso não invalida que entre esses não exista qualquer tipo de relação, mesmo porque a realização de certos objectivos é indispensável para o alcance de outros. Refere Lara (1991, p. 20) que “parece existir una jerarquía de objetivos en la cual, dentro de un determinado nivel jerárquico, un objetivo puede ser a la vez un fin para ciertas actividades y un medio para la realización de otro objetivo situado en un nivel jerárquico superior”.

Owens (1996, p.105), fazendo depender, também, das “pequenas” decisões o sucesso da organização. De resto, o mesmo autor enfatiza-o quando escreve que “Hay razones cada vez mayores para creer que si para alcanzar las metas de la organización es importante que los participantes desarrollen su iniciativa y asuman responsabilidades, una estrecha supervisión puede ser un método equivocado para conseguir tales metas”.

A linha que separa esse centro da parte que o circunda sugere dois modos distintos de decisão: as que se encontram nesse centro são impostas, são produzidas fora, as outras são produzidas dentro, são uma consequência da prática da autonomia possível do professor.

Esta ideia sobre a qual discorreremos está alicerçada ao problema da autonomia das escolas e, conseqüentemente, à autonomia dos professores, o que acaba por justificar a existência de decisões de natureza diferente para diferentes hierarquias. Paralelamente às decisões definidas pela administração central encontramos decisões que derivam da iniciativa responsável dos actores escolares na medida em que fazem uso das suas margens de liberdade, sejam elas decisões colegiais ou individuais. O centro, que domina a tomada de decisões, exige e espera que as decisões sejam executadas, motivo pelo qual supõe ser necessário supervisionar esses comportamentos no sentido de assegurar o seu exacto cumprimento. Todavia, os professores vão avançando para o espaço “vazio” e começam a preenche-lo quando eles próprios tomam decisões e se transformam em autores comprometidos, críticos, com capacidade de acção no que ela tem de intervenção e de criação, e que até pode contradizer o pensamento dominante, o que redundará em autonomia.

Assim, demo-nos conta que esse espaço circundante, que corresponde à autonomia conquistada pelos actores que integram a organização escolar, ia sendo preenchido ora por força das circunstâncias, ora por vontade deliberada daqueles que consideravam alguns momentos propícios à prática da autonomia pelo que se impunha ousar ser autónomo.

## **As Variáveis: Objectivos, Estruturas e Recursos**

Aceitarmos que grande parte do comportamento de homens e mulheres que fazem parte de uma organização é orientado no sentido de determinados objectivos, implica que cada decisão envolva a selecção de um propósito e de um comportamento com ele relacionado (SIMON, 1971). Considerando que a escola tem diferentes tipos de objectivos<sup>11</sup>, o certo é que destes objectivos derivam tomadas de decisão que configuram os diferentes modos de funcionamento da organização. Estes objectivos podem fazer frente à aceitação ou não de riscos ou podem manifestar opções administrativas, daí que uns sejam construídos *a priori*, e outros não, uns sejam de teor paternalista (centralização) e outros não (descentralização). A nosso ver, estes objectivos imprimem, efectivamente, um carácter particular à organização na medida em que através deles podemos, mesmo que implicitamente, depreender o tipo de sujeito decisor que supõem e, simultaneamente, o modo como percebem a realidade. O facto de uma organização estimular uma política “de correr riscos”, adoptará com certeza critérios de decisão diferentes daqueles que outra possa eleger se o objectivo essencial é a estabilidade, pelo que, nesse caso, a iniciativa é sempre visionada como uma ameaça.

Tendo em conta que são os homens e as mulheres da vida real, providos de interesses e necessidades próprias, de uma capacidade cognitiva limitada à qual acresce uma limitada informação, quem fixa os objectivos da organização, não nos pode surpreender que estes se possam apresentar como ambíguos, incoerentes e não consensuais, como o serão as decisões por aqueles tomadas. O contrário, ou seja, considerar a sua total conformidade, parte do pressuposto de que todos os sujeitos têm os mesmos objectivos e as mesmas ideias sobre as decisões a tomar para a sua consecução, sendo que essas decisões são impostas com carácter de infalibilidade, reveladora de

---

<sup>11</sup> Por isso argumentam Bolman e Deal (1989, p. 68): “At the stage of planning a structure, whether for a school as a whole or any part of the plan is ‘ideal’ in the sense that it represents a rational and logically articulated view of what is needed to make an effective organization”.

uma onisciência estranha ao humano. Perante estas perspectivas antinómicas resta-nos concluir que a definição destes objectivos é o reflexo de várias orientações racionais.

Imediatamente atrás, havíamos referido que a elaboração dos objectivos também poderia ser denunciadora de uma administração com confiança ou suspeição no poder de decisão dos seus actores organizacionais o que, por sua vez, também possibilita deduzir sobre o modo de estruturação da escola. A estrutura formal identifica-se enquanto modo de consagrar a divisão de tarefas e relações, em que se convenciona as intenções e se prescreve sobre o que se deve fazer e a forma mais apropriada de o fazer, diríamos que são elaborações premeditadas, como refere Bush (1986, p. 22), “in which managers use rational means to pursue agreed goals. Heads possess authority legitimated by their formal positions within the organization”. Ou seja, a estrutura converte-se em instrumento que serve ao alcance de um determinado fim. Supõem uma estrutura de autoridade que identifica uma variedade de decisões e em que níveis hierárquicos podem ser tomadas. A centralização das estruturas de autoridade está relacionada com o modo de funcionamento da organização na qual se formulam regras universais aplicáveis a todas as escolas, como se isso fosse condição necessária para se efectivar a eficiência, pressuposto alicerçado sobre condições de abstracção das condições concretas e particulares em que opera a escola. A centralização ou a descentralização das suas estruturas dos centros de tomada de decisões permitem-nos definir as características da organização. Assim, é óbvio que a estrutura inclui uma dimensão de controlo sobre os que participam na organização de onde se há-de concluir sobre a possibilidade destes se constituírem, ou não, enquanto produtores de decisão.

Na prática, com grande frequência, é possível que estas prescrições não se traduzam em comportamentos previstos, por exemplo, quando os meios não são acessíveis, e porque o controlo que se exerce não é absoluto, os actores educativos podem tomar algumas decisões que se aproximem das suas preferências, à margem das estruturas formais o que valida o

carácter limitado e problemático da própria estrutura formal. De resto, não podemos omitir as consequências que resultam das contradições internas, das ambiguidades que nela se manifestam em consequência de diferentes interpretações realizadas pelos actores e de actividades que essa estrutura não contempla e que podem corresponder à necessidade de solucionar problemas que não permitam a aplicação de nenhuma das prescrições que as alterações imprevistas do meio ambiente provocaram.

Nesta linha de ideias podemos afirmar que as estruturas formais só dão uma ideia simplificadora dos processos que se desenvolvem no interior da organização na medida em que nem sempre se referem a um conjunto de actividades realizadas na prática, motivo pelo qual é necessário considerar a estrutura informal, contexto que acusa, mais uma vez, a presença de racionalidades várias.

Face à variável dos recursos, é importante referir o papel primordial que desempenham se os identificarmos enquanto dispositivo de meios utilizados na realização de certos objectivos, daí que não nos parece insensato considerar as decisões como tal.

Ao postularmos que os recursos são meios, queremos com isto dizer que são processos que não existem por si, pois não é possível separar os instrumentos da sua utilização pelos sujeitos, o que acaba por reforçar a dependência a que estão obrigados. O modo como esses processos decorrem baseiam-se em hipóteses e atitudes que irão garantir a sua realização, as quais, por sua vez, projectam o modo como as decisões se confiarão, ou não, aos participantes organizacionais. Ou seja, se lhes reconhecem capacidade de decisão ou somente de execução, o que obviamente está em relação com o modo como o sujeito é perspectivado em função das suas particularidades ou atributos, o que pode conduzir a uma conceptualização do sujeito como simples apêndice da máquina, ou como um ser dotado de iniciativa e provido de sentido de responsabilidade.

As conexões de que estas variáveis podem ser alvo permitem, por um lado, construir cenários plurais de teorias de decisão, e, por outro, projectar diferentes tipos de actores organizacionais de acordo com a sua capacidade autonómica.

São as tensões que se criam entre as anteriores variáveis que reforçam o princípio da complexidade decisória pelo que nos pareceu importante pensar as decisões em termos matriciais na medida em que, através dessa representação, poderíamos estimar a simultaneidade de critérios de natureza diferente, sendo que cada decisão obedece a parâmetros variados. Haveríamos de considerar fundamentalmente três critérios: 1- os que compreendem a situação decisória enquanto tal; 2- os relativos ao acto de decisão; 3- os ligados à resolução.

Relativamente ao primeiro, destacamos a mudança que afecta a realidade física tanto quanto homens e mulheres; o enunciado da decisão que lhe é atribuído pelas finalidades que encerra; a importância no sentido de ser ou não crucial, de ser ou não irreversível; a periodicidade, ou seja, se é repetitiva ou única.

O segundo incluirá o agente com responsabilidade no acto de decisão seja ele um indivíduo ou um grupo; ainda a repercussão ou não sobre outras decisões no caso de se tratarem de decisões programáticas ou pontuais; o tempo, quando em causa está a duração do acto e o horizonte a que se refere.

O último inclui a complexidade e a resolubilidade do acto decisório ao qual se associa um determinado paradigma. Diríamos que estes critérios sintetizam, dentro dos possíveis, a problemática da decisão já que põem em destaque os seus aspectos mais relevantes, pelo que cada decisão que se elabora tem subjacente uma lógica específica que poderá também implícita ou explicitamente indiciar um maior ou menor grau de autonomia do actor educativo. É na variedade possível de cruzamentos entre esses critérios que emergem diferentes leituras acerca da organização escolar.

## **Conclusão**

Depreende-se, portanto, que a organização escolar é simultaneamente um lugar de execução e lugar de criação, em que os professores, se, por um lado, vêem o seu comportamento definido *a priori* por decisões concebidas por outros, por outro lado são eles

próprios a defini-lo através das decisões que engendram, ditadas por um quadro de valores que não resulte de imposições, mas que adquirem demasiada importância para serem ignorados, pois revelam-se essenciais ao funcionamento da escola. Paralelamente a um comportamento decisório passivo e conformista existe um mais criativo e mais dinâmico que se traduz na procura de soluções eficazes porque quando já se fez tudo ainda existem mais coisas a fazer.

Na escola secundária portuguesa, a reverência formal coexiste com a força criativa do sujeito que detecta os desafios externos quer corresponda a uma necessidade experimentada, a uma carência ainda não satisfeita ou a uma mudança a concretizar tida como desejável. Por outras palavras, a organização escolar tem momentos de apetência para a ordem e outros em que faz depender o progresso da autonomia e da ‘desordem’ criadora, o que deixa evidenciar a importância do sujeito em toda a panorâmica organizacional bem como aquele mínimo de liberdade de que sempre dispõe.

Pensamos que o percurso de análise realizado até ao momento é representativo da importância que a tomada de decisões assume na compreensão da escola enquanto contexto organizacional concreto, tanto que se elegermos uma abordagem mais crítica é possível apreender os contornos do funcionamento quotidiano das organizações. Concluimos que a dinâmica da organização escolar se constitui na grande variedade de situações decisórias que tanto podem ser de natureza burocrática como podem resultar de um outro tipo de estruturação em cuja acção se potencia a autonomia relativa.

### **PORTUGUESE STATE SCHOOL: A PLACE OF EXECUTION AND PRODUCTION OF DECISIONS**

**Abstract:** The intention of this research in a Portuguese Secondary School was to understand the importance of the decisions carried out by the school actors (the teachers) with those produced by the Ministry of Education, for the organisational daily life from indirect observation. It was then possible to state that school's dynamic organisational becomes real because of the coexistence between formal/informal in decision-making. Such dynamics excludes a

totalitarian style in decision-making which allows the acknowledgement of a certain autonomy in the school's actors behaviours. In fact, it was clear the presence of passive and conservative behaviours along with others more creative and dynamic which were observed and understood in the search for more effective solutions.

**Keywords:** Autonomy. Centralisation. Decision-making.

## Referências

BOLMAN, Lee; DEAL, Terrence. **Modern approaches to understanding and managing organizations**. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1989.

BUSH, Tony. **Theories of educational management**. London: Harper & Row Publishers, 1986.

GIROUX, Henry. **Cruzando as fronteiras do discurso educacional**. Porto Alegre: Artmed, 1999.

LARA, Blas. **La decisión: un problema contemporáneo**. Madrid: Espasa Calpe, 1991.

LIMA, Licínio (1998). **A escola como organização e a participação na organização escolar**. um estudo da escola secundária em Portugal (1974-1988). Braga: Universidade do Minho, 1998.

LOBROT, Michel. **A Pedagogia Institucional**. Por uma Pedagogia Autogestionária. Lisboa: Iniciativas Editoriais, 1966.

OWENS, Robert. **La escuela como organización: tipos de conducta y práctica organizativa**. Madrid: Santillana S. A., 1976.

SÉRIEYX, Hervé. **O Big Bang das organizações**. Lisboa: Publicações D. Quixote, 1993.

SIMON, Herbert. **Comportamento administrativo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Fundamentos da sociologia compreensiva. Vol. I. Brasília: Editora Universidade Brasília, 1991.

*Artigo recebido em: 20/05/2010*

*Aprovado para publicação em: 2/10/2010*