

# A ESCOLA: ENTRE A BUROCRACIA PROFISSIONAL E A ESTRUTURA DEPARTAMENTALIZADA

**Miguel Coelho**

Faculdade de Ciências do Desporto e Educação Física, Universidade de Coimbra.

## INTRODUÇÃO

Inserido num estudo mais alargado em que, por meio da análise dos procedimentos de articulação curricular, se relacionam as configurações culturais de duas organizações com diferentes complexidades organizacionais, este texto debruça-se sobre a categorização de que as escolas têm vindo a ser objecto enquanto organizações por parte de modelos de análise essencialmente estruturalistas, nomeadamente aquele proposto por Mintzberg (1986).

Da nossa experiência no terreno educativo como docentes em escolas portuguesas recolhemos a percepção da diferença de funcionamento de estabelecimentos de ensino com complexidades organizacionais diferentes, para cuja análise – enquadrando os factores essencialmente organizacionais no nosso objecto estudo – tal como Gomes (1993), pressupomos que os actores têm a capacidade de agir sobre as estruturas organizacionais em que estão inseridos, mas de uma forma condicionada pelo próprio posicionamento relativo no seio da organização, assumindo-se este posicionamento como um dos factores limitativos da racionalização do seu comportamento no seio da organização. Este posicionamento é condicionador de uma concepção particular de organização global por meio da sua percepção dos problemas e modo de os resolver o que, se considerarmos o total dos professores de uma escola (mesmo eliminando outros factores como a formação inicial), deixa antever a dificuldade de definição de uma política comum.

A forma da interacção entre actores organizacionais e organização tem sido explorada no âmbito da Psicossociologia das Organizações que, ao analisar a influência das características dos indivíduos nos diferentes aspectos da organização e a influência das características da organização no comportamento individual, avança três domínios como fontes de potencial constrangimento do comportamento organizacional: por um lado, os objectivos da organização que, no caso das escolas, poderá não ser suficientemente distintivo na medida em que aqueles objectivos são, em grande parte, determinados fora da escola; a complexidade da estrutura organizacional, factor distintivo também entre as organizações educativas, apesar de parte desta estruturação interna ser

também determinada pela tutela que, no entanto, ao nível dos procedimentos de controlo e coordenação, podem apresentar características diferentes; a tecnologia empregue, que nas escolas se concretiza no conjunto de conhecimentos mobilizados e, por último, a perspectiva de continuidade como membros da organização que no caso das escolas, como reporta Carvalho (1992) influencia decisivamente algumas dimensões do comportamento dos actores.

## A COMPLEXIDADE DAS ORGANIZAÇÕES

Em relação à variável complexidade, Mintzberg (1986) torna claro que a um aumento da dimensão da organização ou à complexificação das tarefas a cumprir corresponde a adopção de mecanismos de coordenação do trabalho mais complexos por forma a garantir a coordenação do todo organizacional, “(...) à mesure que l’organisation voit croître ses effectifs et son volume de production, il lui devient à la fois plus facile et plus nécessaire de réaliser une division du travail, et d’obtenir des unités plus différenciées à l’intérieur de chacune desquelles le travail est plus homogène (...)” (pág.217). De igual forma, Tosi *et al.* (1995), numa concepção de complexidade restrita ao desenho estrutural da organização, referem com clareza que “*Existem maiores problemas de coordenação e controlo em organizações mais complexas por haver maior número de tarefas a cumprir e por haver formas de relacionamento alternativas*” (pág.34) pelo que a complexidade é tipicamente maior em organizações de maiores dimensões; desta forma, podemos esperar em organizações de maior dimensão mecanismos de coordenação do trabalho mais complexos.

Ainda que aqui apresentemos esta relação de uma forma simples, importa apreciá-la cautelosamente quando tratamos de organizações como as escolas já que mesmo em escolas de pequena dimensão tem sido verificada a aplicação de mecanismos de coordenação complexos (Chambel & Curral, 1999), pelo que se impõe a sua verificação empírica.

A necessidade de ultrapassar as limitações de modelos de análise organizacional assentes em factores meramente estruturais, levou-nos a, inicialmente, centrar a nossa atenção em Mintzberg (1986) que propõe uma análise das organizações conjugando aqueles elementos com outros de natureza funcional, das partes constituintes e do conjunto formado por estas partes.

O autor propõe então a divisão de uma qualquer organização em cinco partes principais: o topo estratégico (equipa de gestão da organização), o centro operacional (conjunto de operacionais directamente relacionados com a produção de bens ou serviços, no caso das escolas são os professores), a linha hierárquica (ligação entre a equipa de gestão e o centro operacional, cujas funções, nas escolas parece virem a ser assumidas pelos cargos de gestão intermédia – coordenadores de departamento, por exemplo), tecnoestrutura (especialistas que operam sobre o trabalho do centro operacional, aparentemente inexistente nas escolas já que começam a aparecer cargos com funções ligadas sobretudo ao controlo e planificação do trabalho dos operacionais – coordenado-

res de directores de turma ou de projectos permanentes, por exemplo) e suporte logístico (actores que não intervêm directamente sobre a produção de bens ou serviços mas apoiam os demais actores nas questões logísticas, nas escolas serão os serviços de secretaria, refeitório, etc.).

Relativamente aos mecanismos de coordenação necessários ao funcionamento conjunto destas partes, Mintzberg propõe também cinco, aqui apresentados do mais para o menos formal: supervisão directa (controlo directo do trabalho produzido por outros, que dificilmente encontramos nas escolas de maiores dimensões); estandardização dos procedimentos de trabalho (cuja pré-definição não se estende à sua aplicação; de visibilidade variável na escolas em função do fluxo de trabalho – mais visível em dispositivos como o projecto educativo e menos visível no processo ensino-aprendizagem, por exemplo), estandardização das qualificações (coordenação por definição clara de formação e área de conhecimento específico dominado, de presença muito forte nas escolas e definidas por instâncias externas), estandardização dos resultados (a coordenação do trabalho é feita com base no resultado do trabalho, de crescente visibilidade nas escolas) e ajustamento mútuo (coordenação feita por contacto informal, pouco utilizado em organizações complexas mas que pode ser um mecanismo poderoso ante tarefas de complexidade extrema).

Ao conjugar estes mecanismos de coordenação com aquelas partes da estrutura e com as variáveis de descentralização da tomada de decisão, o autor categoriza as organizações em cinco configurações: a organização simples, a burocracia mecanista, a burocracia, profissional, a estrutura divisionalista e a organização adhocrática, cujas descrições restringimos à burocracia profissional e à estrutura divisionalista por serem as de maior interesse para o nosso estudo.

Cada uma destas configurações representa um modelo depurado de organização que pode não ter correspondência real na totalidade das características que as compõem com uma organização concreta, “ (...) *dans la mesure où les conditions en favorisent une plus que les autres, l'organisation est amenée à se structurer à la manière de l'une des configurations.*” (pág. 268), o que nos conduz à evidência de que a organização tende a *procurar* a harmonia/eficácia em função também de condicionantes internas. Assim, temos que perante as pressões do topo estratégico no sentido da centralização e da coordenação por supervisão directa a organização tende a adquirir a estrutura de uma organização simples; da tecnoestrutura para coordenar pela estandardização – principalmente dos procedimentos de trabalho, estendendo a sua influência e fazer tender a organização para uma estrutura de burocracia mecanista; pelo centro operacional no sentido da profissionalização, para coordenar pela estandardização das qualificações de forma a potenciar a sua autonomia e assim estruturar a organização como uma burocracia profissional; da linha hierárquica no sentido de uma *balkanização* para obter autonomia na gestão das diversas unidades, com uma coordenação limitada à estandardização dos resultados, tendendo a organização para uma estrutura divisionalista e do pessoal de suporte logístico para a colaboração (e inovação) nas decisões, para a coordenação por ajustamento mútuo em que a organização tenderá para uma estrutura *adhocrática*.

## A CARACTERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO ESCOLA

Concretamente, a organização-escola é categorizada pelo autor como uma *burocracia profissional*; esta configuração caracteriza-se principalmente por:

- o elemento chave ser o centro operacional em que a complexidade do trabalho determina a autonomia de cada profissional no respectivo controlo;
- a organização voltar-se para um mecanismo de coordenação que permita obter quer a centralização quer a descentralização – a standardização das qualificações – pelo que a organização se apoia na competência e saber dos seus profissionais qualificados, à partida, por um concurso externo à escola após uma formação altamente especializada;
- esta formação, bem como a socialização, tornam-se o principal parâmetro de concepção da organização; directamente relacionados com o mecanismo standardização das qualificações, o principal objectivo da formação é a interiorização de normas que servem o *cliente* e que coordenam o trabalho operacional, ou seja, a organização burocratiza-se para assegurar uma coordenação baseada na standardização, sendo aquela formação assegurada por instâncias externas à própria organização e a socialização centrada na matéria de ensino e não especificamente no estabelecimento de ensino (na verdade, esta socialização *local* é feita informalmente);

Chambel e Currel (1999), num estudo em que se relaciona a homogeneidade cultural de algumas organizações com a sua estrutura, encontram em dois estabelecimentos de ensino um conjunto de características que lhes permite categorizar as escolas como burocracias profissionais conforme esta descrição de Mintzberg, nomeadamente: coordenação por standardização de qualificações, operacionais como parte-chave, especialização horizontal, formação elevada, agrupamento por função e mercado, descentralização vertical e horizontal e sistema técnico não regulador, entre outras.

No entanto, esta clareza com que se categoriza o estabelecimento de ensino como uma *burocracia profissional* já não se verifica para Gomes (1993) que, tomando em consideração as diversas alterações estruturais e organizacionais que as escolas têm vindo a operar no terreno (seja por iniciativa legislativa, reguladora quer da carreira docente quer da gestão/organização escolar, seja por via da dinâmica própria de cada estabelecimento), questiona a verificação empírica de algumas características que conduzam àquela categorização. Para este autor, a massificação do acesso ao ensino tem vindo a pressionar as escolas no sentido de um “ (...) deslocamento de uma prática pedagógica serial, centrada nos saberes, para uma prática centrada nos alunos, tendencialmente disjuntiva, que provocou um outro deslocamento da reflexão pedagógica, da turma para o conjunto da escola, impondo novas competências organizacionais (...) ” (p.47); é assim que, de uma tecnoestrutura externa à escola tem vindo a *florescer* uma tecnoestrutura dentro de cada escola “*Constituída por professores que mantêm alguma ligação directa com o centro operacional, mas que*

*progressivamente se dedicam a tarefas de planeamento, formação, controlo e desenvolvimento de sistemas de análise organizacional (...)*”(pág.109); de igual forma, acerca da irrelevância da linha hierárquica o autor considera haver indícios claros de que esta componente “(...) *tem vindo a constituir-se nas escolas secundárias à medida que os estabelecimentos de ensino têm respondido ao aumento do seu tamanho e da diversidade das suas tarefas com a diferenciação das unidades horizontais e verticais.*”(pág.109), ou seja, ainda que aquela categorização encerre diversas características coincidentes com a generalidade dos estabelecimentos educativos, está a tornar-se insuficiente para caracterizar os estabelecimentos educativos mas também para modelar a estrutura do conhecimento da sua vida organizacional, o que, como a seguir veremos, está mais ligado à abordagem estruturalista que segue do que ao estudo em si.

Para podermos enquadrar estas *novas* características da organização-escola, importa especificar a tipificação de uma outra configuração estrutural – a estrutura divisionalista ou departamentalizada – eventualmente emergente nas escolas, que possibilite a compreensão do alcance daquelas características específicas. Concretamente, segundo Mintzberg (1986) esta configuração caracteriza-se, no essencial, por:

- o elemento-chave da organização ser a linha hierárquica constituída por quadros que coordenam o trabalho de cada divisão ou departamento;
- verificada alguma distância entre o topo estratégico e o centro operacional, o principal mecanismo de coordenação é a standardização dos resultados;
- a organização é concebida a partir do agrupamento em unidades mais ou menos isoladas entre si, do controlo dos desempenhos e de uma descentralização vertical (na direcção da linha hierárquica), contudo, limitada.

Em simultâneo, há evidências resultantes de estudos empíricos realizados em escolas (Gomes, 1992; Caria, 1997; Ávila de Lima, 1997) que demonstram uma importante presença de ajustamento mútuo, utilizado como mecanismo de coordenação do trabalho substitutivo da standardização das qualificações; na verdade, estamos em presença de uma mudança do objecto de análise: a standardização das qualificações é, realmente, o mecanismo de coordenação presente quando nos debruçamos sobre a estrutura formal da organização, mas ao passarmos para a análise das concretizações quotidianas apercebemo-nos da insuficiência deste mecanismo e da forma como, mais visível em algumas tarefas, o ajustamento mútuo toma o seu lugar, talvez pela preponderância relativa da autonomia profissional dos actores. Mas, antes de tudo, torna-se evidente que importa completar a análise das organizações com outros elementos que façam sobressair as formas de ligação entre as partes que constituem a organização, pelo que, para o referido estudo nos servimos essencialmente de técnicas de pesquisa qualitativa como a análise documental, a observação não participante e a entrevista.

Também no nosso estudo empírico, pelo recurso a técnicas qualitativas – análise documental, observação não-participante e entrevistas, encontramos evidências de que a estruturação actual das escolas analisadas não corresponde inteiramente à descrição das *burocracias profissionais* proposta por Mintzberg. Desde logo, verificámos:

- uma preponderante concentração de mecanismos de controlo e planificação ao nível de unidades que podemos definir, pelo menos de forma aproximada, como de *tecnoestrutura* pelos efeitos de regulação e avaliação do trabalho do centro operacional;
- uma preponderante concentração de competências ao nível dos cargos da linha hierárquica a quem cabe coordenar o trabalho de cada departamento/grupo disciplinar e fazer a ligação destas unidades com as do topo estratégico, representando estes cargos, importantes pontos da estrutura da organização no processo de tomada de decisão;
- fluxos de comunicação sobretudo no seio de cada departamento/grupo disciplinar em detrimento de comunicação entre estas unidades.

O agrupamento em unidades organizacionais estimula, por definição, dois mecanismos de coordenação: a supervisão directa entre unidades (para suprir as consequentes dificuldades de coordenação entre unidades) e o ajustamento mútuo no seio de cada unidade, mas cria também as condições necessárias para que a coordenação se faça pelos resultados. Este último mecanismo de coordenação foi mais visível numa das escolas analisadas (a que incluía o ensino secundário) ao que não será alheio o conjunto de constrangimentos que qualquer escola do ensino secundário tem vindo a ser objecto desde há alguns anos por parte da tutela. De facto, «*Au fur et à mesure que les systèmes traditionnellement centralisés se décentralisent, le rôle joué par l'évaluation comme mécanisme de contrôle augmente en proportion.*» (Broadfoot, 2000), o que, nas escolas secundárias, tem aparecido associado à dúvida acerca da sua capacidade de resposta às necessidades do mercado de trabalho ou do ensino superior, pelo que a *prestação de contas* sob a forma de resultados obtidos surge como um dispositivo quase natural se não pudesse ser também entendido como outra forma de controlo por parte do Estado.

Para este propósito, importa então que as escolas assumam características que prevejam e tornem viável esta *prestação de contas*. A escola é, desde há muito, uma escola compartimentada cuja estruturação interna reflecte essa compartimentação, nomeadamente a dos saberes; seja para atenuar esta compartimentação, seja para aproximar fisicamente professores de diferentes disciplinas, seja para rentabilizar o funcionamento do topo estratégico (uma das consequências imediatas é a redução da constituição do Conselho Pedagógico), pelos casos analisados neste estudo podemos verificar como estas organizações começam a desenvolver características que as afastam do conceito de *burocracia profissional* para as aproximar do de *estrutura departamentalizada* ou *divisionalista*:

- a coordenação do trabalho organizacional é feita em sede de Conselho Pedagógico a partir dos resultados obtidos por cada departamento;
- cada departamento tem latitude suficiente para assumir normas de funcionamento próprias e diferentes das dos outros departamentos;
- os coordenadores destes departamentos podem ser elementos-chave na eficácia da organização – na gestão da própria unidade e, pela proximidade do topo estratégico, na participação na definição da estratégia da organização e consequente garantia de que o seu departamento funciona de acordo com aquela estratégia;
- por último, ao topo estratégico cabe determinar a estratégia do conjunto da organização, alocar recursos e conceber o sistema de controlo de desempenhos (com o apoio da tecnoestrutura).

Sejamos claros, estas organizações escolares não são *organizações departamentalizadas*, mas reúnem características deste tipo de organização que, pela sua importância no funcionamento organizacional, podem suportar uma tendência de evolução neste sentido.

## RESULTANTES

Pensamos que neste momento em que, por um lado, as alterações legislativas impuseram novos arranjos estruturais às escolas portuguesas e, por outro lado, é notória a capacidade de as escolas actualizarem estas reestruturações no plano das concretizações (Lima, 1998), importa observar estas organizações não sob o prisma da sua correspondência com quadros normativos e epistemológicos, mas antes numa perspectiva assente na análise do seu funcionamento real, no *organizing* ou *action organizatrice* (Morgan, 1986), dirigindo-se o interesse teórico não ao que a organização é nem ao estado em que ela *está*, mas antes àquilo que a organização faz e ao *modo* como se faz.

Por outro lado, este *deslizamento das estruturas* tem vindo a implicar que os professores venham a assumir outras funções dentro das organizações, para além das tradicionais, leccionação e gestão de primeiro nível. Ora, sabendo que as escolas não se caracterizam por uma comunhão em torno dos objectivos organizacionais bem como dos meios para os atingir, Firestone (1993) refere que o compromisso voluntário dos professores assume capital importância à medida que os contextos profissionais tendem para uma complexificação que *empurra* os professores para outras tarefas, de coordenação e gestão, nas quais sabemos (Ávila de Lima, 1997; Bakkenes, *et al.*, 1999) que os professores não se empenham tanto como no trabalho directamente relacionado com o ensino-aprendizagem, sendo talvez interessante *ficar para ver* se as escolas tendem para uma especialização neste tipo de tarefas ou para a criação de políticas de incentivo diferenciado que visem a melhoria das condições profissionais para estes professores (Firestone, 1993), ou ainda, se estes constrangimentos justificam o aprofundamento do conhecimento das características organizacionais da escola no momento da formação inicial dos professores.

## Bibliografia

- Ávila de Lima JM** (1997). *Colleagues and Friends, Professional and Personal Relationships among Teachers in Two Portuguese Secondary Schools*. Ponta Delgada: Universidade dos Açores (tese de doutoramento).
- Bakkenes I, Brabander C, Imants J** (1999). Teacher Isolation and Communication Network Analysis in Primary Schools. *Educational Administration Quarterly*, vol. 35, nº 2, p. 166-202.
- Broadfoot P** (2000). Un Nouveau Mode de Régulation dans un Système Décentralisé : l'État évaluateur. *Revue Française de Pédagogie*, nº 130, p. 43-55.
- Caria TH** (1997). *O Uso do Conhecimento em Contexto de Trabalho*. Vila Real: Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro. (tese de doutoramento).
- Carvalho LM** (1992). *Clima de Escola e Estabilidade dos Professores*. Lisboa: Educa.
- Chambel MJ, Curral LA** (1999). «A Homogeneidade Cultural e a Configuração Estrutural da Organização». *Psicologia*, vol. XIII (1-2), 217-236.
- Firestone W** (1993). Teacher Commitment, Working Conditions and Differential Incentive Policies. *Review of Educational Research*, vol. 63, nº 4. p.489-525.
- Gomes R** (1993). *Culturas de Escola e Identidades dos Professores*. Lisboa: Educa.
- Lima L** (1998). *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar: um estudo da escola secundária em Portugal (1974-1988)*. Braga: Instituto de Educação.
- Mintzberg H** (1986). *Structure et Dynamique des Organisations*. Paris: Les Éditions d'Organisation.
- Morgan G** (1989). *Images de l'Organisation*. Les Presses de l'Université Laval, Éditions ESKA.
- Tosi HL et al.** (1995). *Managing Organizational Behavior*. Cambridge, Mass: Blackwell Business.