

O NOVO MODELO DE DIRECÇÃO E GESTÃO DAS ESCOLAS PORTUGUESAS

A MITOLOGIA RACIONALIZADORA DE UMA FORMA ORGANIZACIONAL ALTERNATIVA

Carlos V. Estêvão

Universidade do Minho, Portugal

Resumo

À luz de alguns dos contributos da abordagem sociológica e organizacional que realça a vertente institucionalizada das organizações, pretende-se analisar o novo modelo de direcção e gestão das escolas, promulgado pelo Dec. Lei nº 172/91, procurando incidir a atenção especialmente em conceitos como cidadania organizacional, controlo à distância e poder institucionalizador do Estado.

Quando se convive longamente com um determinado modelo organizacional de administração há a tendência a 'naturalizar-se' o seu impacto e a absolutizar-se a sua importância, perdendo-se, deste modo, os referenciais teóricos para que remete.

Também no caso das organizações educativas assim acontece, nomeadamente quando se institucionaliza, como sucede em Portugal, uma determinada estrutura de direcção e gestão. A ausência de um questionamento aprofundado dos pressupostos e contradições dos modelos vigentes e a falta de alternativas teóricas capazes de relativizar o alcance daqueles e de induzir outras esquematizações possíveis de administração na educação, tem conduzido a um rodopiar em torno quer dos vícios quer das virtudes do modelo de "gestão democrática", raramente o contrapondo a outras perspectivas de organização e administração potenciadoras de explicações alternativas

de algumas dimensões da vida organizacional e capazes até de propiciarem outras soluções operativas igualmente viáveis (embora não seja esse o seu intento, como não é o nosso neste trabalho).

Aqui iremos analisar alguns aspectos do decreto-lei nº 172/91, tendo presente desenvolvimentos recentes na sociologia e na teoria das organizações, designadamente os contributos das abordagens (neo)institucionais, incidindo particularmente na reivindicação do que chamaremos de “cidadania organizacional” transferida para o interior das escolas.

Algumas abordagens recentes das organizações educativas

Tradicionalmente as organizações educativas eram descritas e interpretadas segundo o modelo racional burocrático em que algumas dimensões, tais como: a centralização do poder e da autoridade, a hierarquização orgânica, a formalização interna, a divisão de trabalho baseada na especialização, os processos organizativos racionais orientados por metas claras, etc, eram relevadas. A escola também, enquanto organização burocrática, apresentaria, assim, uma estrutura social formalmente organizada, com padrões de actividade bem definidos, cumprindo objectivos previamente traçados.

Ultimamente, porém, as análises tenderam a acentuar outras imagens da realidade organizacional das escolas: metáforas como “anarquias organizadas”, “sistemas debilmente articulados”, “arenas políticas”, “sistemas culturais partilhados”, “organizações institucionalizadas”, destacaram-se desde logo, cada uma reflectindo um modo particular de pensar a escola, exprimindo quase todas não só uma maior flexibilidade (e mesmo debilidade estrutural), um maior dinamismo e negociação de interesses nem sempre convergentes, uma maior abertura ao meio, mas também uma maior ambiguidade, atentas que estão não à idealização das organizações educativas, mas à sua realidade e realização concretas.

Na verdade, e numa linha que perpassa diversas abordagens sociológicas recentes, a realidade organizacional tem vindo a ser compreendida como “uma construção social”, como uma negociação de sentido, com óbvias referências ao poder e ao universo simbólico, que entram na especificação dos processos de definição da realidade, dando-se, simultaneamente, maior destaque aos processos institucionais, de tal forma que a estrutura formal das organizações educativas acaba por ser definida, nomeadamente pelos teóricos das abordagens institucionais (que mais nos interessam neste trabalho), não como uma rede de órgãos e suas interrelações estruturais e funcionais de acordo com padrões oficialmente definidos, mas antes como o resultado de regras institucionais que funcionam como “mitos altamente racionalizados”¹ e que se apresentam como legítimos independentemente dos resultados (Meyer & Rowan, 1977). Ou seja, a estrutura formal é gerada, segundo esta perspectiva, como uma “ideologia social” que abrange exigências institucionalizadas do meio, valores culturais e

simbólicos dominantes da sociedade e corporizados em leis, teorias, opinião pública, etc..

Dentro desta mesma linha, a educação passa a ser entendida de um modo particular, isto é, como uma “instituição”², como um sistema normativo e cognitivo de sentidos e padrões de comportamento, devendo a escola preocupar-se não tanto por coordenar tecnicamente ou cumprir metas educativas, mas antes por submeter o processo educativo a um conjunto de categorias institucionais estabelecidas: isto vai implicar que a escola invista sobretudo na adopção destas regras e categorias, pois é tão importante para a sua definição, quer o “ser” como o “parecer” uma escola.

Para além deste aspecto, há a salientar a interdependência, ou mesmo interpenetração, da organização educativa pelos vários elementos dos meios racionalizados. Isto significa que as organizações sofrem pressões institucionais diferenciadas (do Estado, do mercado, da opinião pública, dos campos organizacionais, sociais e mundiais) que as determinam segundo padrões vários e mecanismos que induzem isomorfismo estrutural e procedimental.

Particular destaque merece também o Estado enquanto área da vida institucional reconhecidamente importante, face à preponderância da sua acção nas escolas, quer públicas quer privadas, e que será tanto maior quanto o contexto favorecer a legitimação da sua centralização, com consequências, ora ao nível da organização tornando-a, por exemplo, estruturalmente mais hierarquizada, com exibição de uma menor diferenciação técnica; ora ao nível dos campos organizacionais (público e privado) em que o Estado pode actuar igualmente no sentido de torná-los mais semelhantes pelos mecanismos normativos e coercivos, sobretudo (DiMaggio & Powell, 1983).

Perante uma certa inconsistência dos seus meios institucionais, as organizações educativas tendem, então, a corresponder-lhes com uma certa desarticulação interna entre as políticas e as actividades técnicas, entre os fins e os meios, entre problemas e soluções, sendo as metas igualmente definidas com grande ambiguidade (apresentadas frequentemente mais como justificações *a posteriori* da acção realizada do que como guias antecipadoras dessa mesma acção) e a tecnologia, com grande incerteza (March & Olsen, 1976; Weick, 1976; Meyer & Rowan, 1977).

Nesta situação adquirem especial relevo aqueles mecanismos institucionais que permitem às organizações educativas “manter a face”, ou seja, permanecer socialmente legitimadas apesar dos níveis de insuficiência técnica atingidos e, consequentemente, sobreviverem. Por outras palavras, as escolas conformam-se às regras culturais mais amplas, aos sistemas de sentido e padrões de comportamento vigentes para não serem questionadas quanto ao sentido da sua existência. Então, e de um modo cerimonial, investem, por exemplo, na identificação com as definições institucionais de escola, de sucesso, etc.; estruturam-se com categorias rituais (de aluno, de professor, de turma, de ano de escolaridade); mantêm alta discrição interna, evitando avaliações ou controlos externos que poderiam levantar dúvidas quanto à eficiência e eficácia da estrutura da escola³ e das regras que definem o que é uma educação adequada; promovem a “lógica da confiança” e a boa-fé, as quais vão unir a acção à intenção - sempre possível, aliás, dada a incerteza dos resultados da acção educativa - e constituir-se nos grandes

processos que mantêm coesa a escola ⁴.

Todavia, este investimento institucional não é acompanhado no plano dos processos técnicos, ou seja, no plano das actividades relacionadas com o processo de ensino-aprendizagem, onde a escola parece continuar a revelar carências de controlo e coordenação.

O modelo de direcção e gestão das escolas

Transparece no novo modelo de direcção e gestão das escolas portuguesas a preocupação por integrar os seus pressupostos num movimento ideológico e político de promoção de modelos mais descentralizados, ou desconcentrados, de instrução; de fazer emergir novas identidades regionais e locais; de conceder algum privilégio a soluções extraídas ou influenciadas pelo campo privado; de responsabilizar e atribuir direitos mais explícitos de uma certa “cidadania organizacional”. Com efeito, estas ideologias que prescrevem como a sociedade actua ou pode actuar em prol da justiça, do progresso, dos direitos do cidadão e da comunidade, são reflectidas no modo como a administração da educação e do ensino é representada, nas regras que constituem e normatizam o conselho de escola, assim como nas regras que representam o director executivo face a outros órgãos.

Este modelo claramente invoca outra “instituição” e outros processos reguladores que não os do modelo da “gestão democrática”. Na verdade, este é concebido já como uma “estrutura litúrgica” que celebrou princípios elevados (como é reconhecido logo no início do preâmbulo do decreto) e que transportou outros mitos, outras expectativas, outra legitimidade, historicamente localizáveis; ele foi também, afinal, um “mito racionalizador” do funcionamento das escolas, considerado agora inconsistente por este diploma, face aos novos mitos, aos novos critérios de racionalidade externamente definidos pelo ministério da educação, à nova ideologia do progresso, da modernização e da qualidade.

Agora, os valores institucionalizados tendem a vincar, ao lado da democraticidade alargada a outros actores e a outros domínios, a estabilidade e a eficiência, valores estes que remetem, por sua vez, para novos compromissos culturalmente definidos, para novos padrões supraorganizacionais pelos quais as escolas terão de organizar o seu espaço. Assim, a integração desta nova “ideologia” na estrutura formal das escolas parece, por isso, não resultar tanto de uma resposta a problemas concretos com que a organização se debateu ou debate, mas ser justificada mais na base de uma outra racionalidade e de outros compromissos institucionais.

O conselho de escola e a expansão da “cidadania organizacional”

Correspondendo pretensamente às exigências de *refontalização* da democracia e participação, a criação do conselho de escola, como órgão de decisão política, e aberto a outros actores tradicionalmente arredados de facto da vida da escola, pode ser interpretada como um gesto que visa a ampliação desse conceito que apelidamos de “cidadania organizacional”, uma vez que se pretende que esse actores sejam capazes de gerir a sua própria participação na escola e que ela se situe a níveis mais expressivos de orientação política e dos valores. De um ponto de vista institucional, então, este órgão é compreendido como aquele que tenderá a cerimonializar a participação ao nível organizacional.

Esta reconceptualização da estrutura formal para integrar novas metas, novas ‘soberanias’, com a atenuação da tradicional “autoridade imperativa” em benefício de relações de interdependência e de maior coordenação seria, então, como que a resposta das escolas às novas exigências do mundo contemporâneo (meio mundial) em termos de expansão dos direitos dos cidadãos.

A concretizar-se o que o novo modelo dispõe é provável que, juntamente com novas relações sociais que virão a ser criadas, novas ordens simbólicas e novas definições do estatuto dos participantes em termos de cidadania advirão igualmente, com apelos a uma nova retórica dos direitos dos indivíduos na organização, tornando, por exemplo, mais problemáticos os controlos rígidos vindos do exterior.

A incorporação no conselho de escola de outras ‘autoridades’ pode ainda linterpretar-se como uma medida tendente a ampliar as noções de democracia e participação tornando, assim, este órgão socialmente mais aceitável e institucionalmente mais consistente. Todavia, e como órgão plural que é (pelo menos em termos de composição), este conselho nem sempre interpretará univocamente as influências dos diferentes meios que estruturam o seu campo: é crível, por exemplo, que o impacto da lógica de ‘mercado’ venha a revelar-se mais nos representantes dos interesses sócio-económicos, ao passo que a lógica do contexto ‘doméstico’ acabe por afectar mais visivelmente os pais ou os encarregados de educação. Uma das conclusões possíveis a extrair deste facto é que a escola, enquanto organização e ao nível da própria direcção, perderá provavelmente alguma consistência interna, permitindo a actores mais poderosos impor outro ‘ordenamento’ através de regras e papéis que estejam mais de acordo com a sua ideologia organizacional ou com a sua definição institucional de escola (ver Estêvão & Afonso, 1991).

Se tivermos em conta que a lógica de funcionamento de uma escola é normalmente débil (Weick, 1976), esta pode tornar-se efectivamente mais vulnerável a lógicas externas fortes conducentes, designadamente, a torná-la uma mera organização prestadora de serviços, ao mesmo tempo que dá a impressão aos actores de estarem a proceder de acordo com os seus próprios interesses. Mas há a outra face da medalha: a integração de uma multiplicidade de actores constituintes fará aumentar também a probabilidade de resistência a pressões institucionais providas do exterior,

nomeadamente, do Estado ⁵. E já vimos que a estrutura formal da escola, pese embora o facto de reflectir e incorporar teorias e categorias dominantes, pode fazê-lo sem que a escola altere significativamente a sua actividade ou as suas práticas.

Se uma maior territorialização da escola pretendida por este novo modelo se faz, como já salientámos, pela ampliação do contexto 'cívico' integrando lógicas de outros meios institucionais, é notória igualmente a preocupação de referenciar outros compromissos, explicitamente com o espaço 'doméstico', através da apelação para conceitos como o de "comunidade educativa", cuja lógica pode não coincidir com outras que se cruzam na escola, uma vez que ela tende a pessoalizar mais as questões, os conflitos e a reforçar um determinado estilo de autoridade e de intervenção dos actores (Lima, 1994).

A sublinhar a fórmula de compromisso da noção de "comunidade educativa", o decreto em análise (na sequência do decreto-lei nº 43/89), reconhece ainda à escola o poder de elaborar um projecto educativo que marcaria a peculiaridade de cada comunidade, a exemplo, aliás, do que se verificava (pelo menos em termos de possibilidade) no ensino privado. Todavia, estes conceitos permanecem pouco esclarecidos, carentes de uma articulação clara entre si e com o conceito de autonomia, padecendo igualmente de uma desvalorização política e relegando-se o seu valor fundamentalmente para o domínio do simbólico; sintoma desta desvalorização é o facto de a elaboração do projecto educativo, por exemplo, ser cometida ao "órgão que presta apoio aos órgãos de direcção, administração e gestão da escola", ou seja, ao conselho pedagógico (art. 31º), e não ao conselho de escola, seu órgão político.

A gestão à distância na periferia

Outro dos impactos das pressões institucionais e das relações interorganizacionais sobre as escolas portuguesas transparece na assunção de padrões culturais no domínio da gestão e que tem a ver, designadamente, com a "gestão racional", com a "qualidade da gestão", transpostos do contexto *industrial* e de mercado para o novo modelo - veja-se, a título de exemplo, a referência a "níveis de qualidade" (art. 16º, 1), aos princípios da eficiência e eficácia da gestão" (art. 21º, 1) - sobretudo em redor do director executivo a quem é exigido, além do mais, uma formação especializada em "gestão pedagógica e administração escolar", formação esta que, para além de exteriorizar uma imagem valorizada da profissionalidade, o defenderá das ameaças de desprofissionalização a que pode estar sujeito pelo acréscimo de legitimidade do controlo local.

Dada a posição charneira que o director executivo virá certamente a ocupar na escola, uma vez que, além de ter assento nos principais órgãos, ele deverá compatibilizar as orientações do conselho de escola com as políticas mais amplas do ministério da educação (art. 16º, 1); será "especialmente responsável" perante o ministério pela gestão a diversos níveis (art. 21º, 2); presidirá ainda ao conselho administrativo; e deterá, em comparação com os detentores de outros órgãos, um mandato estável e durável, o

director executivo, então, tenderá a constituir-se como a *variável constante* da organização. Ou seja, o director executivo pode constituir-se como o verdadeiro director não apenas executivo, sendo levado a não diferenciar suficientemente as funções técnicas das funções políticas ⁶ e a assumir a representação da escola em detrimento do presidente do conselho de escola, com o risco inerente de acabar por privilegiar as interações verticais e a tornar-se, conseqüentemente, num obstáculo à manutenção de formas igualitárias ou mais colegiais, deslegitimando também 'localmente' a escola em benefício de uma relegitimação do poder do Estado.

Em virtude, pois, deste seu papel central, o director executivo irá constituir-se, por certo, como o grande guardião das fronteiras da escola, zelador das interações, como o verdadeiro gestor do sentido organizacional, e este seu papel será tanto mais vincado quanto mais as escolas venham a tornar-se "debilmente articuladas", porque não tão dependentes, à primeira vista pelo menos, do poder formalizador do Estado e onde será possível ao director instituir-se como um órgão de controlo que pode até alternar autoritarismo com alguma sedução.

Particularmente atento à cerimonialização de relações verticais da escola com o Estado, o director pode também ter um papel decisivo no "manter a face" da escola ou na reprodução dos sentidos institucionalizados, estabelecendo coerência entre o institucionalmente exigido e os processos e as práticas organizacionais, investindo na manutenção da confiança nos mitos que racionalizam a existência da escola e o próprio profissionalismo docente (Meyer & Rowan, 1977 e 1992), quer resolvendo os problemas ou dando a aparência de os resolver, quer publicitando o que a escola pretende fazer, quer ainda utilizando outros recursos que evitem suspeitas externas advindas, por exemplo, da intervenção de organismos inspectivos. Isto significa, então, que a liturgia da gestão é importante como legitimadora do ponto de vista organizacional, mantendo a fé na escola e na ordem política e social instituídas, dando plausibilidade à ordem estabelecida pela conformação da organização às estruturas institucionais e políticas do meio (Pfeffer & Salancik, 1978) que a definem como escola, ao mesmo tempo que indicia a margem de manobra do órgão executivo ao poder manipular, de algum modo, a 'ideologia dominante' da escola.

A importância político-simbólica do director é, portanto, grande e, acrescentamos, talvez tão importante como o grau de eficiência que deverá atingir no domínio estritamente técnico. Daí, então, não ser estranha a relevância dada a este actor pelo novo modelo de direcção e gestão e a sua dependência face à administração central ou regional ⁷, justificando-se assim a afirmação de podermos vir a estar perante um tipo de gestão que actua na periferia (na escola) como um mecanismo que oculta um *controlo à distância*. Neste sentido, o director executivo transportaria consigo, ou herdaria, parte dessa "estrutura inerte" que qualquer organização contém e que reflecte conflitos normativos passados, podendo vir a tornar-se, conseqüentemente, o principal pomo de discórdia, tal como sucedeu com a "gestão democrática".

A intervenção institucional do Estado

O Estado é um meio institucional poderoso que força à homologia na estrutura e nas práticas tornando-as consistentes com o modelo de poder dominante. Esta pressão institucional por parte do Estado tenderá também a ser tanto mais incisiva quanto mais se apresentar com raízes fortemente centralizadoras. Ora, essa intervenção indutora de isomorfismo tem implicações ao nível das organizações educativas, nomeadamente, por uma acentuada racionalização e regulação das actividades através de hierarquias burocráticas e legais mais claras e por uma desarticulação interna, designadamente, entre a estrutura formal e as actividades reais desenvolvidas no dia-a-dia das escolas.

Embora neste modelo pareça intentar-se, como já referimos também, uma outra territorialização da política educativa, com a abertura da escola a uma maior participação de mais actores, com uma maior ênfase na autonomia e com uma gestão executiva sediada na periferia e dependente, em parte, do conselho de escola, a lógica político-cultural do Estado permanece dominante, levantando alguns problemas à concretização da legitimidade da “diversidade” no espaço público. Todavia, o estilo de intervenção do meio estatal parece assumir neste decreto algumas inflexões: ele é mais indirecto (nomeadamente através das direcções regionais e do director executivo), prevendo uma actuação pela via de uma certa omissão ou afastamento, privilegiando áreas mais expressivas que determinam a própria organização simbólica da escola (Friedland & Alford, 1989: 237-238) e que dão sentido e organizam a própria educação.

Insistindo mais um pouco: o poder do Estado neste normativo perdura, não obstante a acentuação da individuação da existência da escola e da referência à participação de outros actores, enquanto definidor-mor das regras do jogo e detentor do poder de controlo sobre as escolas e a educação, como se pode verificar, por exemplo, nas especiais responsabilidades da escola perante a administração (ao lado, obviamente, de outros controlos mais locais) e no tipo de responsabilização disciplinar dos membros do conselho de escola perante a administração (art. 12º), não se avaliando, conseqüentemente, o peso desinstitucionalizador que tal procedimento administrativo poderá implicar sobre os actos do conselho de escola deslegitimando-o enquanto órgão ou desautorizando-o eventualmente enquanto *locus* de interpretações políticas alternativas para a escola.

Aliás, e a exemplo do que aconteceu noutros países mais imbuídos, ao nível do ensino, de ideologias neoliberais que o nosso, a inclusão de novos actores pode significar apenas um dispersar de poderes a favor de uma maior legitimação e recentração do poder do Estado, pela despolitização dos conflitos, pela valorização dos consensos, pela indução de interpretações das políticas emergentes no seio da escola não como guias de acção mas antes como “expressões de fé” ou “reconhecimento de virtudes”, intervindo o Estado, inclusive, por uma ambiguidade política que permita acentuar, por um lado, uma certa autonomia administrativa, e, por outro, possibilitar aos diferentes grupos e indivíduos “apoiarem as mesmas políticas por diferentes razões e com diferentes expectativas, incluindo expectativas diferentes acerca das conseqüências administrativas das políticas.” (Baier, March & Saetren, 1994: 167).

Apesar de já termos relevado a acção estatal a propósito do director executivo, haverá ainda que acentuá-la um pouco mais, agora pelo realce dado aos conceitos de eficiência e eficácia aplicáveis à escola. Efectivamente, por pressões institucionais mais amplas que ultrapassam por vezes o próprio Estado, as lógicas gestionárias começaram, após os anos 80, a ser reiteradas e a enfatizar sobretudo a eficiência entendida como “a eficácia com um máximo de economia de meios” (Charlot, 1994:21). Transpostas para as organizações educativas por um processo institucional de “contágio” de outros campos organizacionais, a sua incorporação no novo modelo de gestão escolar pode significar que as mudanças pretendidas terão também a ver com respostas padronizadas a determinados desafios e incertezas dos meios institucionais mais amplos.

Algumas (in)decisões futuras

Se é certo que as pressões de institucionalização, reiteradamente referidas neste trabalho, podem revelar-se muito activas e poderosas mormente sobre organizações, como as educativas, que tendem a apresentar metas imprecisas, elas não poderão, contudo, impossibilitar outras pressões que irão no sentido de uma certa desinstitucionalização, ou institucionalização incompleta, quer das estruturas quer das práticas, levando, conseqüentemente, a vincar, também por este processo, a definição das escolas como “debilmente articuladas”.

Além disso, a reinstitucionalização de órgãos entretanto suprimidos mas com algumas semelhanças aos agora criados podem vir, de facto, a ressurgir nos órgãos previstos no novo modelo, como poderá acontecer, por exemplo, com a ‘transmigração’ do anterior conselho consultivo para o actual conselho de escola, transfigurando-o, dada a similitude da sua composição, das eventuais dificuldades de composição e da inconsistência de referenciais simbólicos partilhados.

Outras vertentes, para concluir, da problemática analisada neste trabalho que aguardam maior definição futura, prendem-se, ainda, com o sentido da intervenção do Estado nas escolas quanto à salvaguarda dos direitos dos actores, uma vez que, embora pareça ampliar-se (neste decreto) o alcance do conceito de “cidadania organizacional”, pode acontecer, no entanto, que se evolua em sentido contrário, designadamente para o esvaziamento do seu conteúdo expressivo que pode passar, inclusive, por uma ‘exteriorização’ progressiva de alguns actores tradicionais das fronteiras da escola, como fenómenos recentes prenunciam⁸. Depois, há que atender à expressão do poder do Estado na estrutura organizacional das escolas, pois tanto pode verificar-se uma restrição da sua definição organizacional, como pode acontecer um incremento da sua capacidade de diversificação e flexibilidade; ou, noutro plano, podemos assistir a uma consolidação do poder do conselho de escola ou à debilitação institucional deste órgão político a favor eventualmente do reforço do poder do seu órgão executivo, como certas disposições deste diploma parecem indiciar já.

NOTAS

- 1 Mito porque para ser eficaz e real depende da sua ampla aceitação partilhada; e racionalizador porque identifica propósitos sociais específicos.
- 2 “Instituições”, na teoria institucional, são unidades sociais e ao mesmo tempo regras e considerações culturais que modelam e dão sentido a entidades e actividades particulares (por exemplo, o estado, o mercado, a sociedade civil, etc.). Outros autores consideram-nas como “padrões supraorganizacionais de actividade humana pelos quais os indivíduos e as organizações produzem e reproduzem a sua subsistência material e organizam o tempo e o espaço. Elas são também sistemas simbólicos, modos de ordenar a realidade e, além disso, de tornar a experiência do tempo e do espaço significativa. “ (Friedland & Alford, 1989:243. Sobre a educação como “instituição”, dado ela se instituir, de certa forma, como a sede do conhecimento legítimo, ou seja, como valorizadora de uma teoria do conhecimento e de uma teoria de pessoal, ver Meyer (1991).
- 3 O evitar das inspecções externas à actividade da instrução aumenta, segundo (Meyer & Rowan, 1992), o compromisso dos professores, permite que a qualidade da educação se avalie pelos seus custos ou montante de gastos, propicia a defesa dos seus mitos (bons professores, disciplinas nobres, etc.), protege as estruturas rituais da incerteza que possa advir da actividade técnica, impede, enfim, conflitos ou incompatibilidades entre profissionais.
- 4 Não surpreenderá, então, que as organizações educativas ostentem, por vezes, alguma indiferença às exigências funcionais locais, uma vez que estas não são a fonte central da sua estrutura organizacional.
- 5 Como é saliente ao longo deste trabalho, a nossa focalização restringe-se intencionalmente à análise interna do novo modelo de direcção e gestão das escolas de acordo com a teoria (neo)institucional, resultando daí potencialidades mas também limitações evidentes imputáveis, entre outras razões, às insuficiências da própria abordagem teórica seleccionada; cremos, contudo, que os méritos desta superam as suas fragilidades.
- 6 Embora na esfera pública a gestão tenha sempre, como uma das suas condições básicas, o processo político. Também, a eficácia da gestão, nesta perspectiva, se define como uma questão sobretudo sócio-política, que tem a ver com as interdependências, com os critérios definidos pelo meio institucional e ainda com o papel simbólico do gestor.
- 7 Para além do que já foi dito, é o director regional de educação, e não o conselho de escola, que pode autorizar o director executivo a exercer funções lectivas (art. 20º, 2), que o nomeia no caso de impossibilidade de ser seleccionado de acordo com o previsto (art. 18º) ou no caso de cessação do seu mandato (art. 23º).
- 8 Esta “exteriorização” pode verificar-se nos crescentes processos de contratação a prazo do pessoal auxiliar da acção educativa. Veja-se a este propósito, S. C. Monahan, J. W. Meyer & W. R. Scott (1994).

REFERÊNCIAS

- Charlot, B. (1994). L'École en banlieu: ouverture social et clôture symbolique. *Rev. Administration et Éducation*, n° 63, 3° trim., pp. 7-29.
- DiMaggio P. J. & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48 (April), pp. 147-160.
- Estêvão, C. V. & Afonso, A. J. (1991). Contextos organizacionais e construção da identidade profissional. Profissionalidade docente nos ensinos público e privado. *Inovação*, vol. 4, n° 2-3, pp. 155-165.
- Friedland R. & Alford, R. R. (1989). Bringing society back in: symbols, practices, and institutional contradictions. W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, pp. 232-263.
- Lima, L. (1994). Modernização, racionalização e otimização: perspectivas neo-taylorianas na organização e administração da educação. *Cadernos de Ciências Sociais*, n° 14, pp. 119-139.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Meyer, J. W. (1991). Os efeitos da educação como uma instituição. *Rev. Teoria y Educação*, 3, pp. 43-69.
- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, vol. 83, n° 2, pp. 340-363.
- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1992). The structure of educational organizations. J. W. Meyer y R. Scott (Eds.), *Organizational Environments. Ritual and Rationality*. London: Sage.
- Meyer, J. W. & Scott, W. R. (1992). Centralization and the legitimacy problems of local government. J. W. Meyer y R. Scott (Eds.), *Organizational Environments. Ritual and Rationality*. London: Sage, pp. 199-215.
- Monahan, S. C. , Meyer, J. W. & Scott, W. R. (1994). Employee training. W. R. Scott, J. W. Meyer, and Associates (Eds), *Institutional Environments and Organizations. Structural Complexity and Individualism*. London: Sage. pp. 255-271
- Pfeffer J. & Salancik, G. R. (1976). *The External Control of Organizations*. New York: Harper y Row.
- Weick, K. E. (1976). Educational organizations as loosely coupled. *Administrative Science Quarterly*, 21 (March), 1-19.

LE NOUVEAU MODÈLE DE DIRECTION ET DE GESTION DES ÉCOLES PORTUGAISES. LA MYTHOLOGIE DE LA RATIONALISATION D'UNE FORME ORGANISATIONNELLE ALTERNATIVE

Résumé

À la lumière de quelques-unes des contributions de l'abordage sociologique et organisationnel qui met en relief la perspective institutionnalisée des organisations, on prétend analyser le nouveau

modèle de direction et de gestion des écoles, promulgué par le “Decreto-Lei [ordonnance] n° 172/91”, en cherchant à centrer l’attention sur les concepts de citoyenneté organisationnelle, contrôle à distance et pouvoir d’institutionnalisation de l’État.

THE NEW MODEL FOR THE DIRECTION AND MANAGEMENT OF PORTUGUESE SCHOOLS- THE RATIONALIZING MITHOLOGY OF AN ALTERNATIVE ORGANIZATIONAL FORM

Abstract

The new model for the direction and management of schools (act n° 172/91) is analysed, especially the concepts of organizational citizenship, distant control and the State institutionalizing power. The study is done within the framework of some contributions of a sociological and organizational perspective which highlights the institutionalized dimension of organizations.