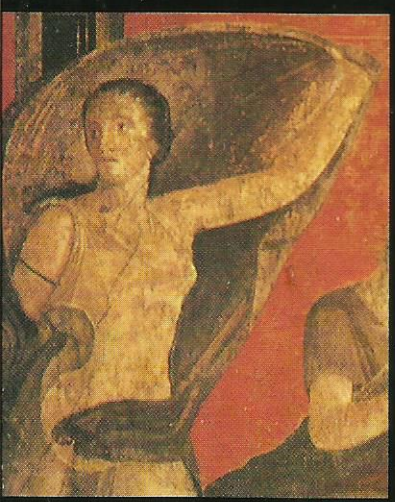
INOVAÇÃO

PUBLICAÇÃO QUADRIMESTRAL VOLUME 4 N.º 2-3 1991
PREÇO: 850$00

REVISTA DO INSTITUTO DE INOVAÇÃO EDUCACIONAL



DOSSIER

- ORGANIZAÇÃO PEDAGÓGICA E GESTÃO DA ESCOLA
- O USO DE INDICADORES NA PROMOÇÃO DA QUALIDADE EDUCATIVA
- PROJECTO EDUCATIVO DA ESCOLA
- PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DE REGRAS
- PROFISSIONALIDADE DOCENTE NOS ENSINOS PÚBLICO E PRIVADO

ALMERINDO J. AFONSO, BERTA MACEDO, CARMO CLÍMACO, ISABEL CARVALHO GUERRA, JOÃO BARROSO, JOÃO CARLOS ESTÊVÃO, LICÍNIO LIMA, TERESA AMBRÓSIO

MINISTERIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO DE INOVAÇÃO EDUCACIONAL

PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DE REGRAS: NORMATIVISMO E INFIDELIDADE NORMATIVA NA ORGANIZAÇÃO ESCOLAR [1]

Licínio C. Lima

Universidade do Minho
Instituto de Educação

Resumo

Na perspectiva de uma Sociologia das Organizações Educativas a escola pode ser perspectivada como um *locus* de reprodução normativa, no qual a acção organizacional dos actores ocorrerá por referência a um plano das orientações para a acção organizacional onde avultam regras formais-legais, supra-organizacionalmente produzidas. A menos, porém, que o plano das orientações para a acção organizacional seja reduzido ou exclusivamente identificado com a produção, predominantemente externa, de normas e que se admita teoricamente a possibilidade de uma reprodução *perfeita*, local e empiricamente confirmada, haverá que considerar a possibilidade da produção, em contexto organizacional escolar, de regras distintas, alternativas e até mesmo antagónicas. Neste sentido, a escola dificilmente poderá deixar de constituir um *locus* de produção de regras organizacionais. A imposição normativa externa e o normativismo ocorrerão, em simultâneo, com fenómenos de infidelidade normativa e de fuga ao normativismo através da intervenção dos actores escolares.

A análise sociológica da organização escolar focalizará não apenas o plano das orientações e, no seio deste, atenderá à diversidade das regras e das instâncias da sua produção, tal como não poderá desprezar a análise do plano da acção organizacional onde os actores actualizam regras *hetero e auto* produzidas.

No quadro de uma administração centralizada do sistema de ensino, a produção de regras formais, de instruções oficiais e de outros normativos, é realizada fora da escola. A grande quantidade e diversidade de regras assim produzidas, embora de tipologia e alcance distintos, é geralmente designada por «legislação», não ape-

nas no sentido de leis, decreto-leis, portarias..., produzidos pelos órgãos com poderes legislativos, mas com um sentido mais amplo que inclui circulares, ordens de serviço, esclarecimentos, etc., produzidos pelos órgãos da administração. A palavra «legislação» tem, nas escolas, um sentido largo que destaca sobretudo o carácter normativo e impositivo de determinadas orientações impostas, realçando mais os conteúdos da imposição do que propriamente as formas de que se reveste.

É certo que, sobretudo a partir de 1976, a produção legislativa, para além de estar subordinada a normas constitucionais (podendo portanto incorrer em declarações de inconstitucionalidade) e de ser da responsabilidade de órgãos de poder democraticamente constituídos como resultado de eleições, está ainda sujeita, frequentemente, a processos de consulta e de auscultação de parceiros sociais, admitindo-se (por vezes exigindo-se mesmo) um certo grau de participação dos interessados, falando-se até em *negociação* com associações sindicais e outras, recolhendo-se pareceres diversos, etc. Na maior parte dos casos, porém, a participação dos interessados reveste a forma de uma *participação não vinculante* ou *participação na fase preparatória do processo,* como forma de realizar o direito de ser ouvido e de ser informado. Direito que é exercido, geralmente, por instâncias representativas de âmbito nacional, também elas centralizadas. A este processo escapam, não obstante, regras formais produzidas de outros modos, por vezes de menor alcance, interpretando e operacionalizando regras formais-legais, regulando aspectos processuais, fornecendo instruções, etc. Embora os dois processos sejam distintos, pode igualmente afirmar-se que, de um ponto de vista dos actores educativos situados nas escolas, as regras assim instituídas são heteronimamente produzidas e que o seu carácter imperativo e regulamentador não depende unicamente da categoria ou da hierarquia jurídico-formal que revestem.

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; um órgão existe a partir do momento em que é juridicamente previsto e normativamente criado, etc. Existe uma separação nítida entre a concepção e a execução, entre os superiores e os subordinados e, neste sentido, quanto mais as políticas educativas são decididas e promulgadas a nível central, mais uma concepção burocrática da escola tenderá a predominar. De modo semelhante, é de admitir 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 facilmente as escolas se tornarão burocráticas [2] e que, pelo contrário, se ela for rejeitada, mais facilmente as políticas educativas tenderão a fracassar. Entre os extremos da superimposição normativa e da *aquiescência,* por um lado, e da resistência ou mesmo da *rebelião* [3]

por outro, haverá que estudar em que medida as orientações consagradas são efectivamente reproduzidas e realizadas na organização.

Sendo aceite o facto de o desenho organizacional e as estruturas e regras formais da escola serem determinados pela administração central, podemos afirmar que, de este ponto de vista, a escola constituirá um *locus de reprodução* de regras formais, uma instância (hetero) organizada para a reprodução normativa. Aceitámo-lo, porém, condicionalmente e não com carácter de exclusividade. De contrário, seria necessário demonstrar, pelo menos, duas coisas: 1) de um ponto de vista teórico, que a reprodução perfeita, integral e em plena conformidade é possível; 2) de um ponto de vista empírico, que essa reprodução é realizada e que nas escolas se opera, realmente, por referência exclusiva a um único padrão normativo constituído por regras formais.

Acontece, porém, que mesmo de um ponto de vista normativo dificilmente se podem ignorar os obstáculos e as dificuldades intrínsecos, produzidos no seio do próprio modelo centralista. Para além das dificuldades originadas pelas estratégias de compartimentação (*um efeito não desejado*), haverá que atender a outros elementos. A administração central não é um corpo homogéneo e a legislação e outros normativos produzidos não constituem um bloco monolítico, coerente e articulado, tudo prevendo e regulamentando, de tal forma que nada nem ninguém lhe poderá escapar. Embora bastante difundida, esta imagem assume o carácter hiperbólico que é marca da *crítica radical* e do *discurso de vítima* que, embora compreensíveis e eventualmente justificados, não são suficientes para fazer esquecer outros estereótipos, como é o caso da *criatividade* e do *engenho* do chamado «homem comum» para rodear a lei, para cometer infracções sem que se descubra, para encontrar escapatórias paralegais, para explorar incongruências jurídicas, para tentar as mais diversas habilidades (ou seja, para «dar a volta ao texto», para se «desenrascar» para «conseguir um jeitinho», para «aldrabar»...). No entanto, de há muito que certas representações socioculturais dos portugueses, da *identidade nacional* e da *psicologia colectiva*, se concentram em uma imagem de um povo passivo, espezinhado (sem resistência) pelo Estado e pela Administração, incapaz de iniciativa, individualista, fatalista e resignado [4]. Só muito raramente se faz referência ao dinamismo presente na procura de soluções e de expedientes criativos e eficazes, que claramente desmentem a resignação e concorrem com a passividade. A possibilidade da coexistência de imagens aparentemente tão antitéticas não será estranha, face à ambivalência que marca as relações entre a Sociedade Civil e o Estado, e *ao amor e ao ódio* que aquela lhe devota [5]. Importante traço histórico-cultural da sociedade portuguesa, a centralização promove efectivamente a passividade e a não participação [6] e tolhe a iniciativa, embora não a erradie completamente. A quantidade de normativos em vigor sobre uma dada matéria, a «mania de descer ao pormenor legislativo», como escreveu Sérgio [7], a hierarquia dos normativos, as

revogações tácitas, a linguagem imprecisa, etc. [8], configuram um *corpus* normativo marcado por incongruências e por contradições que, de resto, têm sido notadas por diveros autores e em diversas épocas, desde João de Barros a Vitorino Magalhães Godinho [9]. Mesmo no seio da ordem jurídica existe um certo grau de *desconexão normativa* que não deixará, certamente, de ser explorado pelos actores e utilizado em sua defesa. Acresce, ainda, que a ideia de uma produção normativa que apenas, e unilateralmente, sujeita os administrados a constrangimento, é falaciosa, pois uma vez instituída, a ordem normativa também impõe limites à administração e aos órgãos que a produziram. Mesmo a mais simples instrução não deixará de comprometer a instância hierárquica que a produz — não só porque também esta pode passar a estar sujeita àquela, devendo então observá-la, mas também porque terá de arcar com as responsabilidades de a ter produzido, sujeitar-se aos juízos que sobre ela se lançam por esse facto e, ainda, garantir os necessários recursos exigidos para o seu cumprimento [10]. Sempre que se verifique uma inconsistência entre as exigências formais estabelecidas e os recursos existentes, sobretudo daqueles cuja afectação está dependente da administração central (formais, materiais, de pessoal, etc.), a ordem normativa estabelecida sairá enfraquecida e tornar-se-á, eventualmente, ilegítima aos olhos dos subordinados. A centralização, com a sua superprodução normativa e uniformizadora, não deverá ser ignorada ou subvalorizada mas, de modo semelhante, a sua sobrevalorização representará um profundo erro e um desprezar da realidade (*de facto*), por se entender que esta será apenas determinada normativamente ou, quando muito, constituirá uma maior ou menor aproximação, mas sempre uma aproximação, a uma outra realidade (*de jure*). O eventual excesso de legislação, a reiteração sistemática de princípios normativos, o discurso normativo-iterativo, recorrente e autocentrado, não são forçosamente sinónimos de maior conformidade podendo, pelo contrário, fornecer as bases indispensáveis para o seu não cumprimento [11]. Neste caso, as regras formais tendem a *engendrar* novas regras, como forma de corrigir deficiências e erros [12] e de suprimir fontes de incerteza. Regras essas que, provavelmente, não só poderão vir a não conseguir erradicar tais fontes de incerteza, como poderão ainda produzir outras [13].

Entre a concepção/produção normativa e a sua execução no contexto escolar, encontramos um longo percurso e um complexo processo de comunicação. Sem pretensões de exaustividade tipológica, podemos identificar várias fases desse processo e diversos tipos de intervenção por parte de diferentes instâncias e actores, admitindo que a mensagem originalmente produzida vá sofrendo alterações de forma e de conteúdo. A fase de concepção normativa culmina geralmente num processo de fixação textual, a que se segue a sua emissão. No caso da legislação, a publicação em Diário da República é o processo utilizado, ao passo que em outros casos se recorre geralmente à emissão via postal de documentos. Em ambos os casos é

possível admitir (e relativamente fácil de comprovar) que este processo possa ser caracterizado por alguns erros, omissões ou outras deficiências, algumas vezes imputáveis ao processamento do texto, ao processo de impressão ou de reprodução utilizado. Uma vez emitida a mensagem ela encontrar-se-á em *trânsito* até á sua recepção/entrada, fase que poderá ser marcada por atrasos, extravios, etc. O momento da recepção/entrada na organização, geralmente através de registo de entrada pelos serviços competentes, não é forçosamente coincidente com o momento de recepção pelo destinatário específico, a quem caberá *tomar conhecimento* formal da mensagem (através de assinatura, despacho, etc.). A tomada de conhecimento pelo superior hierárquico representará um primeiro nível de interpretação — a mensagem recebida poderá ser objecto de simples reprodução e informação dirigidas aos responsáveis intermédios, ou de tratamento prévio (interpretação, esclarecimento, ordem de serviço, etc.). O processo pode repetir-se nos escalões intermédios até chegar ao nível de execução. Neste sentido, mesmo no caso de uma execução em conformidade, a execução redunda quase sempre em uma reinterpretação, estando condicionada por múltiplos factores (canal de comunicação, extensão e carácter da mensagem, redes de comunicação interorganizacionais, contexto organizacional e suas influências no conteúdo da mensagem, etc.). Qualquer que seja a mensagem, ela não poderá deixar de ser objecto de um tratamento prévio à sua emissão generalizada dentro da organização. Da sua descodificação, realizada a diferentes níveis e por diferentes actores, pode resultar uma interpretação diversa, se não contrária, daquela que foi realizada em outros níveis. As condições de recepção, o canal utilizado, os códigos actualizados pelos receptores, etc. [14], poderão por si só operar transformações de sentido no conteúdo *intendido* da mensagem. A implementação das directivas normativamente estabelecidas pode, portanto, e em teoria, assumir pelo menos três formas distintas: a reprodução total dos conteúdos normativos, a reprodução parcial, ou a não reprodução. Em qualquer dos casos, porém, o grau de reprodução/não reprodução não é apenas condicionado pelo processo de comunicação atrás caracterizado em traços largos. Admitindo o facto de a reprodução normativa poder não ser perfeita e em plena conformidade, haverá que considerar a produção de regras, organizacionalmente localizada, quer como simples resposta alternativa, quer como forma de *preencher* eventuais espaços não regulados normativamente [15]. Neste sentido, a escola não será apenas um *locus de reprodução,* mas também um *locus de produção,* admitindo-se que possa constituir-se também como uma instância (auto) organizada para a produção de regras (não formais e informais).

Mesmo que se pretendesse interpretar a acção organizacional como mera aplicação de regras e de procedimentos adequados e normativamente consagrados (através de regras formais), sem considerar a possibilidade teórica de produção de outros tipos de regras, conviria não desprezar todos os tipos de problemas que referimos e não esquecer a advertência de James G. March: «Organizations rarely do exactly

what they are told to do» [16]. Deste ponto de vista, o normativismo que sobre a escola e os actores educativos se abate deve ser confrontado com outras orientações. Mesmo que seja aceite como dominante, o normativismo não tem uma *vida fácil* nas escolas — muitos factores intrínsecos e extrínsecos poderão contribuir para que se verifiquem rupturas. Não importa considerar, neste momento, a extensão ou a frequência de tais rupturas com as orientações normativas pré-estabelecidas para a acção organizacional. No quadro de uma administração centralizada, a sua mera existência é já significativa. Mas cremos, mesmo, que de um ponto de vista teórico, deve pelo menos ser conferida uma importância semelhante ao normativismo e àquilo que designaremos por *infidelidade normativa*. Não perspectivamos esta *infidelidade* como um mero desvio, com carácter de excepção, mas antes como um fenómeno típico que pode caracterizar os actores educativos e a acção organizacional escolar. De resto, tal fenómeno só pode ser considerado como constituindo uma *infidelidade* por oposição à conformidade normativa-burocrática de que se parte como referência mais consensualmente aceite. Na verdade, a *infidelidade* seria mais correctamente compreendida se considerada enquanto *fidelidade* dos actores aos seus objectivos, interesses e estratégias. Admitindo-se, porém, a *infidelidade normativa* como contraponto ao normativismo burocrático, podem desenhar-se diferentes formas de *infidelidade*. Desde logo quanto ao *motivo* — desconhecimento dos normativos, falta de clareza dos normativos, reprodução deficiente dos conteúdos normativos, erro não intencional de interpretação ou de aplicação, erro intencional de interpretação ou de aplicação, são apenas alguns dos motivos possíveis. Os motivos são passíveis de relacionamento com o carácter voluntário ou involuntário da infidelidade. Em qualquer dos casos, ela pode ser explícita ou manifesta, sendo facilmente detectada, ou implícita ou escondida, tornando-se mais difícil identificá-la ou, eventualmente, impossível (pensamos, por exemplo, em matérias processuais de que não seja fácil obter registo, ou cujo registo esteja conforme as disposições formais não obstante estas não terem sido cumpridas). Quanto ao seu conteúdo, ele pode ser extremamente diversificado, embora em último caso se possam admitir três grandes tipos de *infidelidade*: 1) em relação à letra mas não ao espírito; 2) em relação ao espírito mas não à letra; 3) em relação à letra e ao espírito. A combinação de algumas destas possibilidades teóricas (não exaustivamente discriminadas), sobretudo quando se acentuam a intencionalidade, o carácter voluntário, o conteúdo formal e substantivo, parecem prefigurar uma *fuga* deliberada ao normativismo. Objectos de uma reprodução parcial, ou mesmo de uma não reprodução, os conteúdos normativos poderão ser substituídos por regras alternativas, produzidas pelos actores no contexto organizacional. Tais regras poderão ser actualizadas pontualmente, como recurso transitório, e como tal como uma vigência limitada, ou poderão ser objecto de uma reprodução mais ou menos generalizada na organização (por vezes mesmo interorganizacionalmente). Neste caso, elas poderão

evoluir no sentido de se apresentarem aos actores como normas, sobrepondo-se, na prática, às normas propriamente ditas e remetendo-as ao esquecimento [17]. Se interrogados sobre elas, os actores poderão responder convicta e sinceramente que estão apenas a cumprir a lei. Por vezes com uma longa história, produzidas e fixadas por actores que se desconhecem, em circunstâncias que não se recordam, estas regras, ao serem reproduzidas e transmitidas (admite-se que, frequentemente, como condição de socialização dos actores), acabam por ser investidas na categoria de regras formais ou normas — regras que, do ponto de vista dos actores e da acção organizacional, podem suplantar a conformidade burocrática-normativa [18].

Realçada a *infidelidade normativa* como contraponto ao normativismo, parte-se do pressuposto de que as duas orientações coexistirão. Não só porque a conformidade é, em certos graus, indispensável à acção organizacional, ou ainda porque não é credível que um sistema centralizado possa comportar uma *infidelidade* generalizada, mas também porque o normativismo pode ser favorável para os actores. Se, como escreveu Touraine, «A maior força dos aparelhos tecnocráticos é a sua capacidade de definir e impôr normas (...)» [19], a maior força dos actores, para além da sua capacidade de produção de regras, poderá também residir na sua capacidade para obter protecção e segurança através da submissão às normas, explorando, não obstante, as eventuais fontes de incerteza sobre o controlo das quais se afirma um certo tipo de poder — um poder que toma como bases o conhecimento e a competência [20]. Neste sentido, as regras formais promoverão um certo grau de conformidade, característica das *organizações formais,* mas promoverão igualmente a protecção dos actores, permitindo-lhes retirar certas vantagens, assegurar a igualdade de tratamento e a defesa contra a arbitrariedade. O *rigor* da administração coexiste, frequentemente, com a *tolerância,* por mais paradoxal que tal possa parecer [21]. Esta ambivalência permitirá explicar, em parte, porque é que o sistema (*opressor)* da centralização, sendo alvo das mais duras críticas e queixas, não é geralmente objecto de oposição efectiva e porque é que as propostas de descentralização, de regionalização, de autonomia e de partilha do poder pelos actores externos à organização, raramente granjeiam apoios entusiásticos, quando não chegam a ser frontalmente rejeitadas. A centralização, o normativismo e a formalização [22], ao mesmo tempo que permitem e legitimam o discurso de oposição por parte dos actores, oferecendo-lhes um *bode expiatório* e alguns argumentos de desculpabilização, podem permitir-lhes, por outro lado, a protecção que necessitam e que valorizam, e a manutenção de situações consideradas favoráveis, construídas ao longo do tempo como defesa ou como oposição, e que afinal a centralização e o normativismo foram admitindo, por ignorância ou por tolerância, mas que um cenário de descentralização faria certamente perigar. A grande distância social e de poder que separa a concepção da execução, os superiores dos subordinados, sendo obviamente desfavorável para estes, em termos de poder formal, pode trazer-lhes importantes bene-

fícios; quanto maior for essa distância maior poderá ser o espaço de intervenção social dos actores, interpretando e reinterpretando regras formais, promovendo mais ou menos a sua divulgação e informação, actualizando-as ou não, ou mesmo substituindo-as por regras alternativas. Em certo sentido se pode afirmar que, no domínio da educação, os professores seriam os actores educativos que, simultaneamente, mais teriam a perder e a ganhar com a centralização — se, por um lado, a administração os sujeitou ao *seu* poder e os submeteu a um controlo centralizado, por outro lado *entregou-lhes* a escola [23], isolou-os (e nesse sentido os defendeu) de outras influências externas (a comunidade em geral, os pais, as autoridades locais, etc.) [24]. A por vezes designada «autonomia relativa» do sistema educativo é, em boa parte, isto mesmo, configurando um universo que Crozier considerou como um mundo autónomo, fechado, apenas com uma abertura para o exterior que não foi capaz de suprimir — a negociação como o ministério das finanças [25].

Recorde-se, no entanto, que na perspectiva Crozieriana, o actor é o elemento central — aquele que, mesmo nas situações mais extremas, conserva sempre um mínimo de liberdade que utilizará para *bater o sistema*. Insistindo em que cada actor é um «agente livre», que em qualquer situação ele disporá sempre de uma certa margem de escolha, o autor valoriza as tendências individualistas das sociedades modernas, relegando a problemática do Estado e do sistema político (enquanto *sistema de acção concreta*) para um plano subalterno, e dando forma a um actor que toca os limites da omnipotência, surgindo relativamente desligado da política. Isto terá levado alguns críticos a afirmar: «Dans la problématique croziérienne, l'acteur est le roi, mais le roi est nu» [26]. Admitindo não obstante, a importância de uma teoria policêntrica, cremos que a sobrevalorização do actor, à custa do sistema político (subvalorizado), poderá dar lugar, como sugerem Jean Leca e Bruno Jobert, a uma «teoria não política do político» [27], conduzindo-nos ao extremo oposto daquilo que queremos evitar; *o monopólio* da problemática do Estado e da Administração será substituído pelo *monopólio* do Actor, que só em termos teóricos e abstractos se pode revestir de tamanho poder e capacidade de oposição e resistência, já que em termos práticos haverá que reconhecer que, em situações extremas, só poucos homens concretos se afirmam individualmente como heróis ou como mártires.

Já a sua analogia da organização com uma série de *jogos* [28], mais ou menos explícitos e definidos, jogados através de regras informais em boa parte definidas por processos de «aprendizagem colectiva» [29], tem o mérito de chamar a atenção para a invenção de outros tipos de regras, para a tomada de diferentes tipos de decisões [30] e para o uso estratégico que os actores podem fazer da interpretação das regras que não produziram, mas que está previsto que apliquem [31]. Sendo compreensível que, de há muito, se tenha remetido a capacidade dos actores (sobretudo dos professores) para ignorar ou redefinir regras de procedimento, sobretudo

para o domínio técnico [32], especialmente na sala de aula, cremos que não há razão para a limitar a este domínio [33]. A eventual afirmação de saberes, de códigos e de formas de autonomia de carácter profissional não tem que ser limitada à esfera restrita da pedagogia ou do *processo de ensino-aprendizagem*, ignorando orientações estratégicas e políticas de âmbito mais vasto. Em ambos os casos existe uma tendência para acentuar o carácter consensual de estas orientações, como se ele fosse absolutamente imprescindível para contrariar um padrão normativo que se perspectiva como um todo organizado e coerente. Se, para se admitir que tal padrão de imposição (exterior à escola) pode ser contrariado, for necessário conceber a escola como um todo reificado ou orgânico que como um todo *se comporta* [34], os ganhos, em termos de análise, serão certamente muito mais aparentes do que reais.

Notas

[1] Extraído e adaptado de Licínio C. Lima, *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar. Um Estudo da Escola Secundária em Portugal (1974-1988).* Braga, Universidade do Minho, Instituto de Educação, 1991 (Dissertação de Doutoramento, em publicação). Remete-se o leitor para este trabalho no caso de ser considerado necessário esclarecer em detalhe o que aqui entendemos por «planos organizacionais» (analíticos) e por «regras organizacionais».

[2] A propósito de estas e de outras proposições, veja-se Arthur E. Wise, *Legislated Learning. The Bureaucratization of the American Classroom*, Berkeley, University of California Press, 1980, pp. 201-202.

[3] Recorremos aqui a dois termos centrais utilizados por John Gaventa na sua importante obra sobre o poder e a participação, intitulada *Power and Powerlessness. Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley, University of Illinois Press, 1980.*

[4] O «homem português» foi exaustivamente caracterizado por Oliveira Salazar, que nele destacou um «extremado sentido individualista» configurado por múltiplas contradições» — «[...] profundamente católico, quando religioso, o português é ao mesmo tempo anticlerical; estudioso e cumpridor não respeita, por princípio, o mestre; altamente competente quando profissional tem dificuldade em adaptar-se ao trabalho de conjunto. No círculo do seu viver quotidiano cada português tem conceitos próprios que diferem dos do seu vizinho, num pormenor que poderá ser secundário mas é quase sempre bastante para impedir que se dêem as mãos no mesmo esforço» (Cf. Oliveira Salazar, *Discursos e Notas Políticas, VI — 1959-1966*, Coimbra Editora, 1967, pp. 246-247; artigo publicado originalmente na revista inglesa *International Affairs em Abril de 1963*). O sentimentalismo, o fatalismo, o saudosismo, a passividade e o conformismo, a falta de vontade forte, a tendência para a crítica como substituto para a acção, etc., são alguns dos traços atribuídos por Salazar ao português, presentes em inúmeras passagens dos seus *Discursos e Notas Políticas* e em outros textos (ver, por exemplo, António Ferro, *Salazar. O Homem e a sua Obra*, Lisboa, Fernando Pereira Editor, 1982 [1.ª ed. de 1933]). Para o estudo da *teoria de Salazar sobre o homem português* ver João Formosinho, *Education for Passivity. A Study of Portuguese Education (1926-1968).* Ph. D. Thesis, University of London, 1987 (polic.), pp. 50-54. Mais recentemente, outros autores têm reforçado alguns daqueles traços: para o período anterior a 25 de Abril de 1974, Jorge Correia Jesuíno, recorrendo ao paradigma parsoniano (Talcott Parsons, *The Social System*, 1952), fala de uma «configuração adscriptivo-particularista» que, segundo ele «[...] equivale a sublinhar o imobilismo, a resistência à mudança, a fixação dos actores sociais a uma condição quase natural e que por isso mesmo actua simultaneamente como causa e efeito de um sistema que tende a auto-reproduzir-se sem evoluir» (cf. «Anomia e Mudança na Sociedade Portuguesa» in Vários, *Mudança Social e Psicologia Social*, Lisboa, Livros Horizonte, 1982, p. 85); também Rui Aragão (*Portugal — O Desafio Nacionalista. Psicologia e Identidade Nacionais*, Lisboa, Teorema, 1985) se refere à «[...] estruturação *basicamente passiva* da personalidade (individual-colectiva)», (p. 51).

[5] Escreve Guilherme D'Oliveira Martins: «Todos reclamam tudo da Arcada e de S. Bento — ainda que digam sempre o pior possível de quem maneja os cordelinhos desse Estado distante e omnipresente. Diz-se o pior possível, até se obter um lugar e um fragmento do poder... O Estado — messias é alvo do amor e do ódio, mas todos lhe devotam a mais íntima das admirações. Algo corre mal? O Estado tem de resolver! A sociedade tem pouca iniciativa? A culpa é do Terreiro do Paço! Fala-se de descentralização? Há sempre a secreta esperança de plantar as Secretarias Lisboetas por esse País afora... Paradoxal? Compreensível, pelo menos. Não esqueçamos que o nosso estado precedeu a Nação. Construímos Portugal de cima para baixo. O Poder central moldou-nos ...» (Cf. «República Aberta ou o Regresso da Política», in *Risco*, n.º 11 [1989], p. 63).

[6] Escreve João Formosinho: «[...] a centralização não é apenas um processo leonino de partilha do poder, mas um processo cultural de não participação, situacionismo e passividade» (Cf. «A Regionalização do Sistema de Ensino», in *A Educação em Tempo de Mudança — Questionar para Intervir*, Colóquio realizado na Escola de Belas Artes promovido pelo Movimento de Apoio à Eleição de Maria de Lourdes Pintasilgo, Porto, 10/1/1982, polic.). Do mesmo autor, veja-se ainda *Educating for Passivity, ed. cit.*, e *A Direcção das Escolas Portuguesas — Da Democracia Representativa Centralizada à Democracia Participativa Descentralizada*, Lisboa, 1989 (polic).

[7] Cf. António Sérgio, *Democracia*, Lisboa, Livraria Sá da Costa Editora, 1974, p. 98.

[8] No tocante à produção de legislação, *o Programa Nacional de Desburocratização* realça a necessidade de combater os «vícios burocratizantes», a «linguagem complexa que os próprios «especialistas» têm dificuldade em «entender», a «indefinição de quem faz o quê» e a «complexidade de formalidades e procedimentos» (Cf. Secretaria de Estado da Administração Pública/Gabinete do Secretário de Estado, *Modernização da Administração Pública. Medias de política, medidas legislativas e projectos da Secretaria de Estado da Administração Pública no IX Governo Constitucional*, Lisboa, 1985, p. 32). Ver, também, João Salis Gomes, «Produção normativa governamental: problemas e perspectivas», in Mário Baptista Coelho (Coord.), *Portugal. O Sistema Político e Constitucional, 1974-1987*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, 1989, pp. 387-399.

[9] Com efeito, já João de Barros, na sua *Educação Republicana*, chamava a atenção para «um espectáculo de todos conhecido» — «[...] uma serie de leis, de decretos, de portarias, muitas vezes contraditorios, outras vezes sem espirito de ligação, outras ainda sem razão alguma que explique o facto de terem sido promulgados» (citado por Rogério Fernandes, *João de Barros, Educador Republicano*, Lisboa, Livros Horizonte, s. d., p. 136). Recentemente, também Vitorino Magalhães Godinho (*Portugal. A Pátria Bloqueada e a Responsabilidade de Cidadania*, Lisboa, Editorial Presença, 1985, p. 125) escreveu: «A legislação é contraditória, mal feita, não está redigida em português. Aos textos normativos, que aliás depois ninguém cumpre, ninguém sabe interpretar, sucedem-se as portarias de regulamentação, quando não os decretos regulamentares. As normas são confusas e as instituições, que resultam da acção de pessoas, ressentem-se do facto de a formação humana ser inteiramente descurada».

[10] Escreve Andrew Dunsire (*Control in a Bureaucracy. The Execution Process*, Vol. 2, Oxford, Martin Robertson, 1978, p. 43): «[...] an instruction is, and is seen to be, an exercise of structural authority and an acceptance by the superior who gives it of the responsibility for doing so. The superior commits himself, not only to his decision «on its merits», but to an allocation of his subordinates, time and other resources that follows from his giving of an instruction which then has to be carried out».

[11] Para Diogo Freitas do Amaral, a falta de cumprimento da legislação será tão grave (ou pior) como a falta de legislação: «E todos sabemos quantas leis constituem letra morta, quantos regulamentos ficam por aplicar, quantas resoluções governamentais são deixadas sem execução. Umas vezes por falta de meios, outras por carência de autoridade do Estado, outras ainda por insuficiente energia na coordenação de múltiplos responsáveis — em grande número de casos, as decisões tomadas ficam no papel. Tudo se passa como se o facto de falar em certas coisas na Constituição ou na lei libertasse psicologicamente os responsáveis de voltar a pensar nelas... Mas leis e decretos-leis há muitos: a um excesso de legislação corresponde um défice de execução» (Cf. *Uma Solução para Portugal*, Publicações Europa-América, 1985, p. 52). A ideia de que a consagração legislativa de certos princípios tende, só por si, a promover satisfação, embora possa depois não ser aplicada, representa uma crítica antiga. Já Oliveira Salazar se referia aos «[...] projectos que trarão felicidade e abundância somente porque são publicados no *Jornal Oficial* [...]», a propósito da situação vivida até 1926 (cf. Como *se Levanta um Estado*, Lisboa, Golden Books, 1977, p. 50; 1.ª ed. de 1937 da editora francesa Flammarion, com o título de *Comment on Relève un Etat*).

12 Segundo Michel Crozier (*The Bureaucratic Phenomenon*, Chicago, The University of Chicago Press, 1964 [trad. ing.], p. 187), «[...] when one rule prevents adequate dealing with one case, its failure will not generate pressure to abandon the rule, but, on the contrary, will engender pressure to make it more complete, more precise, and more binding».

13 «Les règles sont en principe destinées à supprimer les sources d'incertitude. Mais le paradoxe c'est que non seulement elles n'arrivent pas à les évacuer complètement, mais encore elles en créent d'autres qui peuvent immédiatement être mises à profit par ceux-là mêmes qu'elles cherchent à contraindre et dont elles sont censées régulariser les comportements», escrevem Michel Crozier e Erhard Friedberg, *L'Acteur et le Système. Les Contraintes de L'Action Collective*, Paris, Editions du Seuil, 1977, p. 75.

14 Veja-se Harold Guetzkow, «Communications in Organizations», in James G. March (Editor), *Handbook of Organizations, Chicago*, Rand Mc nally & Company, 1965, pp. 534-573.

15 Esta questão não deixa de ter algumas semelhanças com a problemática da *reprodução* e da *resistência*, e com a respectiva polémica teórica na Sociologia da Educação. Em crítica às *teorias da reprodução*, Henri A. Giroux manifesta-se contra o facto de se ignorar a existência de lutas, de conflitos e de contradições existentes nas escolas — «[...] schools are often viewed as factories or prisons, teachers and students alike act merely as pawns and role bearers constrained by the logic and social pratices of the capitalist system» (Cf. «Theories of Reproduction and Resistance in the New Sociology of Education: A Critical Analysis», in *Harvard Educational Review*. Vol. 53, n.º 3 [1983], p. 259; ver também, do mesmo autor, *Pedagogia Radical. Subsídios*, São Paulo, Editora Autores Associados/Cortez Editora, 1983 [trad. port.]). Por seu turno, Richard K. Harker critica Giroux e outros críticos de Pierre Bourdieu, afirmando: «Reproduction is never perfect — never an exact photocopy. There is always a «slippage» toward a compromise with specific historical circumstances, and it is in this discontinuity, this gap, that *production* is possible, that human agency has room to move» (Cf. «On Reproduction, Habitus and Education», in *British Journal of Sociology of Education*, Vol. 5, n.º 2 [1984], p. 121). Tomando como referência o trabalho de Paul Willis (*Learning to Labour, 1977*), Liz Gordon em sentido semelhante, escreve: «The hegemony of the dominant culture is mediated through the institutions of civil society, and thus there is a tendency for the reproduction of cultural effects. However, these institutions are also sites for the production of alternative cultural forms, which may or may not be counter-hegemonic» (Cf. «Paul Willis — Education, Cultural Production and Social Reproduction», in *British Journal of Sociology of Education*, Vol. 5, n.º 2 [1984], p. 112).

16 Cf. «Footnotes to Organizational Change», in *Administrative Science Quarterly*, n.º 26 (1981), p. 563. March apresenta, seguidamente, seis perspectivas para interpretar a acção organizacional (pp. 564-565).

17 Não se trata, porém, da generalização de um «comportamento desviado» com os efeitos previstos por Robert K. Merton: «Uma frequência crescente de comportamento desviado, mas «bem sucedido», tende a diminuir e, até mesmo, como possibilidade extrema, a eliminar a legitimidade das normas institucionais para os demais componentes do sistema. O processo aumenta assim a extensão da anomia dentro do sistema, de modo que outros indivíduos que não reagiam sob forma de comportamento desviado à leve anomia que a princípio prevalecia, chegam assim a proceder, quando a anomia se espelha e é intensificada» (Cf. *Sociologia. Teoria e Estrutura*, São Paulo, Editora Mestre Jou, 1970, trad. port., 1.ª ed. de 1949).

18 Sobretudo «regras de procedimento», tendo em consideração a tipologia apresentada por Bengt Abrahamsson, *Bureaucracy or Participation. The Logic of Organization*, Beverly Hills, Sage, 1977 (trad. ing.), p. 30. As tarefas a realizar poderão mesmo ser apresentadas seguindo o modelo tradicional, isto é, através de «descrições típicas» e de «rotinas» que poderão promover nos actores uma socialização pelo desempenho da tarefa.

19 Cf. Alain Touraine, o *Pós-Socialismo*, Porto, Edições Afrontamento, 1981 (trad. port.), p. 177.

20 Pelo menos desde a publicação do seu *Fenómeno Burocrático* que Michel Crozier vem falando do «poder de perito». Ver também, com contornos diferentes, o conceito de «poder cognoscitivo» apresentado por João Formosinho, «As Bases do Poder do Professor», in *Revista Portuguesa de Pedagogia*, Ano XVI (1980), pp. 301-328. Uma interessante síntese e organização de diferentes bases e tipologias de poder, aplicadas ao contexto pedagógico, é apresentada por Almerindo Janela Afonso, *O Processo Disciplinar Como Meio de Controlo Social na Sala de Aula*, Braga, Universidade do Minho, 1989 (polic.).

21 Referindo-se ao sistema administrativo francês, escreve M. Crozier: «[...] il comporte dans la pratique une très grande tolérance à l'égard des pouvoirs parallèles que la rigidité même du système engendre constamment. Le paradoxe est à première vue impressionnant: pas de système plus rigoureux, voire absolutiste, que notre système administratif; pas de système

pourtant qui tolère plus facilement l'exception. «Doctrine dure, pratique molle». disait déjà Tocqueville» (Cf. *On Ne Change Pas la Société Par Décret*, Paris, Bernard Grasset, 1979, p. 97).

22 No tocante à *formalização*, veja-se o trabalho de Dennis W. Organ e Charles N. Greene, «The Effects of Formalization on Professional Involvement: A Compensatory Process Approach», in *Administrative Science Quarterly*, n.º 26 (1981), pp. 237-252, onde são inventariados alguns «efeitos positivos» da formalização e se defende que não há, necessariamente, relação entre esta e a falta de envolvimento profissional, concluindo-se que o *profissionalismo* pode coexistir com a *burocratização*.

23 A. Touraine (*O Pós-Socialimso*, ed. cit., p. 171), para o caso francês, afirma: «A sociedade francesa, não sabendo o que fazer das suas escolas abandonou-as aos professores, impondo-lhes simultaneamente controles administrativos restritos».

24 Perspectiva sistematicamente ignorada sempre que se consideram os *efeitos* do controlo central sobre a autonomia. A título de exemplo cf. Bartolomeu Valente (*A Viragem da Escola*, Lisboa, Livros Horizonte, 1985, p. 17): «A fúria legislativa e regulamentar do Ministério e respectivos departamentos, bem como o permanente pendor de obrigatoriedade de tais documentos, o que ronda, nalguns anos lectivos, o meio milhar de novos diplomas cogentes nalguns sectores de ensino, tem um efeito devastador na criatividade e autonomia de cada escola, de cada educador».

25 Cf. M. Crozier, *On Ne Change Pas...*, ed. cit., p. 70.

26 Cf. Jean Leca e Bruno Jobert, «Le Dépérissement de l'Etat. A propos de l'Acteur et le Système» de Michel Crozier et Erhard Friedberg», in *Revue Française de Science Politique*, Vol. 30, n.º 6 (1980), p. 1161.

27 *Ibid.*, p. 1139

28 Pelo menos desde a publicação da sua obra *A Sociedade Bloqueada* em 1970. Ver também M. Crozier, «Comparing Structures and Comparing Games», in D.S. Pugh (Ed.), *Organization Theory. Selected Readings*, Penguin Books, ² 1984, pp. 106-119 (retirado de G. Hostede e S. Kassem [Eds.], *European Contributions to Organization Theory*, Van Gorcum, 1976, pp. 193-207), e ainda M. Crozier e E. Friedberg, *op. cit.*, pp. 97-99.

29 Processo através do qual os membros de uma determinada colectividade «[...] *apprennent* ensemble, c'ést-dire inventent et fixe de nouvelles façons de jouer le jeu social de la cooperation et du conflit, bref, une nouvelle praxis sociale, et acquièrent les capacités cognitives, relationnelles et organisationnelles correspondantes» (Cf. M. Crozier e E. Friedberg, *op. cit.*, p. 30). Como Roger Duclaud — Williams esclarece, «The learning to which Crozier refers in his notion of *apprentissage collectif* is not the learning of a traditional sort in which information is passed from teacher to pupil, but a learning of a much more modern character. Players, through their interaction, help one another to discover new forms of behaviour, of which none of them was previously aware» (Cf. «Change in French Society: A Critical Analysis of Crozier's Bureaucratic Model», in *West European Politics*, Vol. 4, n.º 3 [1981], p. 244).

30 Incluindo, obviamente, decisões não oficiais que, não obstante, podem não ser consideradas ilegítimas pelos actores, podendo ser seguidas de forma mais ou menos generalizada. Para uma perspectiva oposta a esta ver, entre outros, JStanley Young, *Administração: Um Enfoque Sistémico*, São Paulo, Livraria Pioneiro Editora, 1977 (trad. port.), pp. 171-173.

31 Escreve David Silverman (*The Theory of Organizations. A Sociological Framework*, London, Heinemann, 1970, p. 189): «It is impossible for those at the top of the hierarchy, as Galbraith has pointed, out, to have full intormation or to be able to make all (including even the most routine) decisions. They must, therefore, delegate responsibility and, in so doing, relinquish some of their power, or soon find out, that no rule can cover every possible situation. Thus, lower-level participants are able to make strategic use of their ability to interpret and apply rules even though they have not made them».

32 Charles E. Bidwell foi um dos primeiros a chamar a atenção para a «invulnerabilidade» dos professores em relação a certas regras: «Teachers, as has been seen, tend to resist official authority in the instructional area and to press for professional discretion, defining the administrator as a colleague [...] Consequently, teachers seem likely to ignore or redefine rules of procedure, especially as they impinge on matters of professional tchnique» (Cf. «The School as a Formal Organization», in James G. Manch [Ed.], *Handbook of Organization*, ed. cit., p. 1014).

33 Limitação tradicionalmente operada na base da distinção entre os domínios de decisão *institucional, managerial e técnico*, tomada de Talcott Parsons (*Structure and Process in Modern Societies*, 1960). Ver, por exemplo, Allan M. Mohrman Jr., A. Robert Cooke e Susan Albers Mohrman, «Participation in Decision Making: A Multidimensional Perspective», in *Educational Administration Quarterly*, Vol. 14, n.º 1 (1978), pp. 13-29, e ainda Idalberto Chiavenato, *Administração. Teoria,*

Processo e Prática, ed. cit., pp. 47-51, embora este autor prefira as designações *nível institucional, nível intermediário e nível operacional* (p. 47).

34 Na tentativa de contrapor à imposição normativa externa uma certa *resistência* organizacionalmente localizada, vários autores incorrem na falácia de considerar a escola como um todo, eventualmente um organismo dotado de *personalidade*, que como tal actua, recorrendo a imagens utilizadas pelos teóricos do *Desenvolvimento Organizacional*, cujos princípios são por vezes frontalmente opostos aos que esses autores parecem defender. A título ilustrativo, cf. João Barroso, «Estratégias de Reforma», in *Seara Nova*, n.º 18 (1988), pp. 8-11, um interessante artigo onde, não obstante, se pode ler: «[...] cada escola, enquanto organização, tem a *sua vida própria (uma identidade, um «clima», um «espírito»*, uma *cultura)* que faz com que dificilmente *se conforme* a normas rígidas que codifiquem todos os *seus comportamentos* e que sejam impostas do exterior, sem um processo de participação e negociação» (p. 9; nosso sublinhado).