

METÁFORAS ORGANIZACIONAIS DA ESCOLA

M^a DULCE SANTOS

Introdução:

A escola não é uma empresa. Ainda que hoje o papel do Estado esteja muito reduzido em relação ao passado e se fale de gestão profissional em praticamente todas as áreas, a verdade é que a escola como instituição tem uma missão e um conjunto de objectivos próprios e diferentes dos de uma empresa. Não se pretende pois recorrer a um modelo de gestão empresarial com panaceia para todos os males que são apontados ao Ensino, numa época que se fala da privatização da saúde, da segurança social. A Europa tem uma tradição e uma cultura em que o Estado, mesmo desempenhando um papel mínimo, não recusa a responsabilidades por certas áreas sociais.

A escola representa o único mecanismo que pode promover a igualdade de acesso dos cidadãos às oportunidades, sem que se pretenda nunca um papel paternal e proteccionista; a escola é a única entidade que pode ter um papel promotor em vez de remediativo. A escola representa o investimento de uma sociedade numa nova geração e não nos problemas passados ou actuais.

A escola está no entanto afastada desta missão tendo-se progressivamente fechado nos seus próprios circuitos e processos e colocando-se à margem de um mundo que gira numa grande turbulência.

Podemos pois, sem cair em metáforas redondas e reducionistas, aproveitar da organização empresa a lição de um esforço de adaptação pela sobrevivência que não permite nunca a opção confortável da negação da mudança. Este esforço de mudança obrigou a empresa de hoje a mudar conceitos, procedimentos e estratégias, a relativizar o certo e o errado, a centrar-se nos seus objectivos de crescimento em detrimento dos processos, dos usos e dos costumes.

ACTIVIDADE

A actividade desta organização consiste na prestação de um serviço a nível da educação.

Este serviço tem a particularidade de ser gratuito e obrigatório, na medida em que os "clientes" têm obrigatoriamente que recorrer a este serviço. Não podemos portanto falar de forma estrita num negócio, uma vez que não existe o conceito clássico de troca de bens ou serviços, ainda que possamos recorrer a esta analogia para analisar determinados aspectos da organização. De certo modo, ainda que o serviço não seja pago directamente, é pago através dos impostos e a sua obrigatoriedade garante um certo número de locais de trabalho que de outra forma não existiriam.

O serviço caracteriza-se pois pelo estabelecimento de um processo de ensino-aprendizagem com o objectivo de dotar todos os cidadãos de competências académicas, pessoais, relacionais e profissionais que os coloquem em condições de igualdade em relação ao acesso ao emprego e ao exercício da cidadania

O processo de escolaridade obrigatória desenvolve-se em três ciclos de ensino: o primeiro ciclo refere-se aos quatro primeiros anos e inicia-se aos seis anos de idade aproximadamente, o segundo ciclo representa os dois anos seguintes e o terceiro ciclo refere-se aos últimos três anos. Após a escolaridade obrigatória,

O "mercado" desta organização define-se em função dos limites geográficos, ou seja, da área de influência pedagógica, o que significa que presta o seu serviço a todos os cidadãos residentes nesta área que tenham completado o primeiro ciclo de ensino.

Os concorrentes deste negócio são as instituições de ensino particulares, que prestam o mesmo serviço mediante pagamento. Na estrutura de mercado actual, devido às especificidade económicas, sociais e culturais, a concorrência não representa uma quota de mercado significativa, pelo que o crescimento ou declínio do mercado é sobretudo devido às variações na taxa de natalidade da zona e às variações nos índices de densidade populacional.

A principal ameaça é portanto, não o decréscimo de clientela em si, mas a inerente diminuição de postos de trabalho.

Será difícil falar em termos de estratégia, uma vez que não há necessidade ou possibilidade de aumentar as quotas de mercado; mas existe a necessidade de manter/ aumentar o número de postos de trabalho, que se consegue através do prolongamento da escolaridade obrigatória, do aumento da carga curricular e das actividades extracurriculares.

DESEMPENHO E RESULTADOS

Será difícil falarmos de desempenho numa escola uma vez que os resultados directamente relacionados com os objectivos da organização não são considerados como a medida do desempenho da escola, mas antes como elementos de caracterização da população de alunos. Assim, podemos dizer que a população de alunos tem elevados níveis de insucesso escolar, mas não podemos dizer que a escola é responsável por estes resultados. Assim os resultados não entram no mecanismo de feed-back para alterar/ ajustar as estratégias e práticas educativas. A escola perde assim o seu mecanismo mais básico de adaptação que é a resposta do meio aos processos utilizados.

Se concordamos sem hesitações que os alunos são uma matéria prima complexa, uma vez que são estáticos e não podem nunca ser controlados pela organização, também concordamos que o ensino é um processo; neste processo, especialmente a nível da escolaridade básica, um dos intervenientes é uma organização formada por adultos altamente qualificados, e o outro interveniente é a criança. A quem atribuir então a responsabilidade pelo processo ?

Ainda que as reprovações apareçam em número elevado, estes dados não reflectem a verdadeira situação de insucesso escolar uma vez que os professores admitem ser muito permissivos quanto às qualificações finais, dizendo claramente que uma avaliação mais rigorosa elevaria em muito estes números.

CONTROLE SOBRE A ORGANIZAÇÃO

Em termos legais, a organização é directamente controlada pelo Ministério da Educação; é um dos elementos da rede de escolas a nível nacional. Existem três formas legais predominantes: As Escolas Primárias ou de primeiro ciclo, as Escolas C+S de segundo e terceiro ciclo, e as Escolas Secundárias, de terceiro ciclo e anos complementares. Mais recentemente, surgem as Escolas Básicas de primeiro e segundo ciclo que pretendem aproximar os processos de ensino aprendizagem reduzindo a diferenciação.

Podemos dizer que o Ministério da Educação, organiza a rede escolar e determina a forma de funcionamento de todas as escolas públicas através da legislação sob a forma de decretos e despachos normativos. Os recursos humanos são do mesmo modo recrutados pelo Ministério, sem interferência das escolas. Nos últimos anos, a autonomia da Escola em termos de gestão de recursos e em termos de funcionamento interno e inclusive em termos de práticas pedagógicas, tem vindo a aumentar dentro de determinados limites, o que contribuiu para a diferenciação das escolas entre si, pelo que podemos hoje falar de climas organizacionais bastante distintos.

Na análise de stakeholders, sobressaem os seguintes grupos:

Professores

Auxiliares da acção educativa,

Pais e encarregados de educação

Alunos

Os professores ou corpo docente exercem pressão na organização através de movimentos sindicais através do qual reivindicam questões sobre salário, progressão de carreira, etc...

Os professores expressam-se através de mecanismos formais, como as eleições de corpos de gestão, o conselho pedagógico e os grupos de disciplina, e de forma informal, especialmente relevante nesta organização.

Os auxiliares de acção educativa representam um poder menos visível com formas de expressão formal menos significativas, mas com um grande poder informal dentro da organização que se expressa através de formas subtis de boicote no trabalho.

Os pais e encarregados de educação representam uma forma de pressão curiosamente paradoxal: por um lado, a influência dos encarregados de educação tem aumentado como consequência de uma estratégia de promoção de sucesso escolar através da participação dos pais na escola, o que representa um grande esforço da escola para conseguir esta aproximação; por outro lado, os movimentos reivindicativos dos pais são em geral pouco apreciados pela escola. Para além da Associação de Pais, os pais intervêm no processo educativo através mecanismos como a opinião/permissão em caso de transição ou reprovação, e na implementação de planos educativos individualizados. Para além destes

processos, os pais podem contestar as decisões da escola, o que representa provavelmente a origem desta relação paradoxal.

Os alunos organizam-se em associações de estudantes que têm tanto mais poder quanto mais elevadas são as faixas etárias, o que significa que na escolaridade básica a representatividade dos alunos não é muito significativa. Por outro lado, os alunos exprimem o seu descontentamento e os seus desejos através de formas informais como o boicote às aulas, que pode ter uma leitura no sentido da grande desadequação da estrutura escolar aos interesses dos alunos.

HISTÓRIA

Tradicionalmente, a Escola está associada a um movimento de democratização social, ao possibilitar o acesso das populações ao conhecimento. A obrigatoriedade da Escola é relativamente recente e é símbolo de profundas mudanças a nível económico e social.

Mais recentemente, em 1992, a reforma educativa é implementada através do decreto nº 98/A. A reforma educativa vem atribuir um papel mais activo aos pais e encarregados de educação, implementa formas de avaliação mais formativas, dando especial relevância ao domínio da língua materna, às actividades extra - curriculares, especialmente às de carácter transdisciplinar e multidisciplinar

A reforma dos sistema educativo vem provocar um movimento da parte dos docentes no sentido da rejeição ainda que nunca tenham sido explicitados motivos concretos para justificar esta rejeição. Como consequência, a reforma é muitas vezes boicotada e ainda que a inspecção controle os aspectos burocráticos, as novas estratégias e práticas educativas são muito raramente implementadas. O corpo docente continua portanto a sobrevalorizar as competências académicas sobre as competências de carácter relacional e outras que a reforma preconiza.

Em 1995/96, a escolaridade obrigatória passa do 6º ano de escolaridade para o 9ºano de escolaridade, trazendo alguma luz às medidas preconizadas pela reforma e levantando novos e grandes problemas. Nesta área, o abandono escolar e a entrada precoce no mundo do trabalho atingem dimensões preocupantes. O abandono escolar precoce provoca o aumento da mão de obra não qualificada que a longo prazo representa um dos grandes problemas sociais deste distrito. Com o prolongamento da escolaridade obrigatória, apesar de não se conseguir controlar este problema uma vez que a escola não dá qualquer tipo de competências profissionais, pretende-se aumentar o nível de escolarização da população.

Um dos maiores problemas associados com o alargamento da escolaridade é a retenção na escola de alunos com muito insucesso escolar e que na situação anterior abandonariam após o 9º ano . Esta retenção vem aumentar significativamente o problema do insucesso escolar e acentuar o profundo fosso entre a escola e a cultura de origem dos alunos. Fala-se portanto na democratização da escola, com o objectivo de proporcionar condições sociais idênticas a todos os alunos, mas na realidade, a massificação dos processos de ensino só acentua as diferenças sociais. A escola depara-se com este problema, compreendendo que o sucesso escolar está fora do alcance de grande parte dos alunos, não podendo facultar formação profissionalizante e sendo obrigada a manter alunos que boicotam continuamente a organização escolar. Os problemas de comportamento são hoje mais relevantes que os problemas de insucesso.

ESTRUTURA TIPO

A Estrutura da Escola será razoavelmente fácil de identificar: ausência de tecnoestrutura, elementos de apoio logístico bastante bem definidos, linha hierárquica pouco alongada, força de trabalho altamente qualificada e autónoma. Todos estes elementos indicam que estamos perante uma estrutura do tipo profissional. Há no entanto elementos que teremos que incluir nesta análise.

O estilo particular da gestão e da liderança: Numa estrutura sem autonomia para manter uma "equipa" estável é difícil criar um clima organizacional de envolvimento; a liderança é à partida limitada pela quase inexistência de uma linha hierárquica. Se entendermos que esta organização tende a cair em formatos excessivamente burocráticos e de difícil adaptação, uma forma de liderança carismática poderia contrariar esta tendência e ser facilitadora de mudança. A liderança no entanto não é escolhida com base neste pressuposto ainda que por vezes se encontrem climas organizacionais dinâmicos que funcionam de forma claramente informal, quase com uma gestão clandestina, ainda que haja processos que têm que ser tratados de forma bastante burocrática..

Quando a estrutura moderna "emperra", geralmente recorre-se a um funcionamento mais burocrático. Por esta razão se torna tão importante manter os professores altamente motivados, porque deste funcionamento mais informal depende a inovação da organização.

As questões que envolvem a autonomia da escola são estudadas através de equipas de projectos e aprovadas em conselho pedagógico, pelo que podemos dizer que existem alguns elementos de uma organização matricial

Outro elemento essencial reside no facto de as escolas estarem ligadas em rede e serem geridas directamente pelo Ministério da Educação, tal como foi mencionado no ponto sobre o controlo sobre a organização. A gestão global das escolas apresenta uma forte tecnoestrutura, uma longa e clara linha hierárquica, uma gestão burocrática (legislação). Podemos portanto falar numa forma central do tipo divisionalizado, com uma estrutura semelhante à mecanicista, sendo que a escola apresenta uma estrutura preponderantemente profissional com elementos semelhantes à matricial. O grau de inovação e flexibilidade depende pois de elementos que não são intencionais nem premiados, como os processos informais de comunicação, motivação, liderança.

SISTEMA DE PRODUÇÃO

Podemos falar em algo semelhante a um sistema de produção quando analisamos o processo de ensino aprendizagem.

O que temos essencialmente são as diversas fases do processo completo em que cada fase se inicia de igual modo sejam quais forem as condições do aluno à partida. O que acontece é que o alunos com sucesso podem continuar de forma regular e os alunos com insucesso mas que transitam, acumulam insucessos, num ciclo vicioso. Imaginemos uma linha de produção de uma fábrica, em que quando 30 % do produto acabado tem defeito e que a única resposta é voltar a passar estes produtos pela linha sem pensar em rectificar os processos de fabrico. O processo de retenção de alunos funciona assim. Os processos são preponderantes: os objectivos são secundários.

MEIO / ENVOLVENTE

Como Já foi mencionado no ponto sobre a História da organização, O meio envolvente da escola caracteriza-se por áreas com níveis muito diferentes de desenvolvimento económico. A escola recebe alunos oriundos de meios culturalmente muito desfavorecidos que o alargamento da escolaridade obrigatória mantém na escola. Podemos dizer que seria desejável um grande nível de flexibilidade interna para responder a estas características do meio; esta flexibilidade encontra-se no entanto reduzida à sua expressão mínima. Já foi igualmente referido que as percentagens de reprovações não funcionam com um mecanismo de feed-back para alterar estratégias. Esta flexibilidade mínima é parcialmente justificada pela massificação do ensino e pela dependência da escola em relação ao

ministério, mas a verdade é que as tentativas ministeriais para aumentar a autonomia, não têm sido bem recebidas.

As razões desta falta de flexibilidade está a levar a instituição escolar à ruptura uma vez que têm que ser encontrados mecanismos para substituir o sucesso escolar. Estes mecanismos são geralmente promover a passagem sem que haja o correspondente aproveitamento escolar, ou seja, boicotar o controlo de qualidade

As instituições que promovem a formação profissional encontram-se demasiadamente afastadas da escola para que se possa falar em formação em alternância efectiva.

Podemos pois dizer que há muitas razões para este estado de coisas, sendo claramente uma delas a demissão dos profissionais pelas novas funções que lhes são atribuídas.

SISTEMAS DE GESTÃO

Segundo todas as teorias de gestão, uma organização deve ter bem definido o seu sistema de objectivos. Na escola existe um sistema de objectivos central que está na sua origem e uma grande quantidade de objectivos paralelos, consoante os grupos de interesse, que chegam por vezes a abafar os principais.

Desta forma podemos isolar os objectivos dos professores, dos pais, dos alunos, do pessoal auxiliar.

A cultura da Escola é portanto largamente influenciada por esta multiplicidade de objectivos. O tipo de liderança que já mencionamos contribui para a união da equipa mas não chega a ser suficiente. Simultaneamente há uma forte consciência de classe entre os professores no sentido da protecção mútua, que impede que os professores expressem para o exterior opiniões que possam prejudicar colegas, num mecanismo de mútua protecção

Da parte de alunos e pais tal não se verifica assistindo-se a claras divisões que impossibilitam uma expressão mais forte.

A filosofia da gestão vai no sentido de apelar ao envolvimento e profissionalismo acentuando factores motivacionais internos, que constituem, dada a organização da escola, os únicos a que pode apelar.

O sistema de motivação para os aspectos que já referimos, depende portanto de factores internos.

Os factores externos, como salário, promoção na carreira e anos de serviço, não estão nunca relacionados com o bom desempenho, mas com factores como habilitações literárias, tempo de serviço, etc...

Apesar desta progressão na carreira estar relacionada com a formação contínua, a verdade é que a formação é utilizada como instrumento e não como um fim em si. Desta forma, não há mecanismos válidos de avaliação de desempenho nem de avaliação dos efeitos da formação.

Sendo os horários de tempo lectivo pré determinados, o tempo para desenvolver outras actividades ligadas à qualidade do ensino, contacto com alunos e resolução de problemas em geral, é gerido pelos próprios professores, sem que haja qualquer tipo de controle ou incentivo.

Conclusão:

Se nas empresas hoje, a competição obriga a um contínuo reformular de processos, a uma apertada racionalização de recursos, a verdade é que os ganhos em termos de eficácia e eficiência têm sido muitos. A empresa é hoje obrigada a centrar-se nos seus objectivos e sobretudo a assumir as suas responsabilidades. O feed-back do meio obriga a um fenómeno de aprendizagem contínua que envolve todos os elementos da organização, sob pena de se tornarem obsoletos. A responsabilização e a adaptação ao meio são hoje mais que nunca sinónimos de maturidade nos indivíduos, nas organizações, nos países.