POLÍTICA E GESTÃO ESCOLAR

BUROCRÁTICAS: A NEGAÇÃO DO DIREITO SOCIAL A UMA EDUCAÇÃO EFETIVA

Paulo Delgado
pdelgado@ese.ipp.pt

Raul Alonso
burocraciadocente.ese.ipp@gmail.com

Paula Romão
promao@ese.ipp.pt

O excesso de burocracia transforma a escola numa organização instrumental, onde a lealdade e a obediência estão ligadas a normas e regras e não a pessoas, conduzindo a uma crescente formalização interna como (suposto) meio para se alcançar a eficiência. O formalismo, impessoalidade e profissionalismo hierarquizado, assente numa conduta técnico-racional, gera um conjunto de procedimentos que se tornam um fim em si mesmo e que omitem a realidade humana que lhe subjaz, o que é preocupante em organizações que têm na ação educativa e no desenvolvimento dos alunos o seu fim primordial.

Enquanto modelo de organização/administração, a burocracia recebeu cientificidade e foi desenvolvida por Max Weber. A racionalidade é entendida como a adequação dos meios aos fins e uma organização é racional quando é eficiente. A eficiência implica que os meios devem ser analisados e organizados de maneira formal e impessoal, a fim de alcançarem os fins pretendidos, havendo uma previsibilidade do seu funcionamento (Chievenato, 2014). A autoridade racional-legal tem um carácter prescritivo e legitima-se na legalidade de leis e regulamentos (Maximiano, 2000).

Já nas décadas de 60 e 70, Merton (1968; 1970) destacou que a burocracia pode gerar consequências imprevistas, manifestando-se em falhas, imperfeições e anomalias que comprometem a eficiência organizacional. Os valores, sentimentos,

necessidades e crenças dos indivíduos afastam o processo de um modelo ideal, tornando disfuncional um sistema concebido para ser puramente racional. Nesse sentido, a burocracia pode assumir um caráter coercitivo e dificultador, ao impor a realização de tarefas sem que os indivíduos tenham plena compreensão ou controlo sobre os seus propósitos. Este fenómeno, longe de se atenuar, tem-se vindo a intensificar até ao século XXI, onde a burocracia não só persiste, como se expandiu, tornando-se ainda mais complexa e digitalmente mediada, sem necessariamente se traduzir em maior eficiência ou qualidade nos processos organizacionais. Isto desempodera os atores que trabalham diariamente nas escolas, tornando-os em personagens secundárias, promovendo a propensão para o burnout da classe docente (Dworkin, 2009; Tsang & Bai, 2022) e a não ter em atenção as necessidades individuais dos alunos.

As escolas veem-se confrontadas com documentos legais em que há políticas conflitantes, salientando a necessidade fulcral de políticas de inclusão e simultaneamente obrigando à obtenção de resultados de competição e performatividade. As escolas têm de apresentar um número crescente de provas documentais, que a informatização veio acentuar (Alonso et al., 2022; Carvalho & Loureiro, 2021; Lima, 2021). Os possíveis dividendos deste aumento de recolha de informação são postos em causa pelo esforço que exige a professores e direções para o registo constante de dados, muitas vezes redundantes, em diferentes documentos e plataformas e que no final acabam por não ser úteis, já que o feedback percecionado que daí resulta é insignificante, de forma mais acentuada nos aspetos pedagógicos, do que nos administrativos (Alonso et al., 2022; Afonso & Mendes 2018).

A verdade é que a burocracia tem sido suficientemente resistente (Chiavenato, 2014) e nenhuma das teorias organizacionais posteriores conseguiu prescindir do modelo burocrático, sendo que este foi emprestando muitas das suas características formais a todos esses modelos, sendo de certa forma transversal a todos eles. Por conseguinte, no quotidiano, a palavra burocracia não se associa estritamente à Teoria Burocrática da Administração de Weber, mas sim a processos de dominação de qualquer teoria da administração. Assim, neste estudo, o conceito de burocracia corresponde ao conjunto instrumental de documentos, procedimentos e reuniões exigidas e executadas paralelamente ao desenvolvimento das atividades de índole pedagógica e didática. Da mesma forma, desburocratização é entendida como a

eliminação dos documentos, procedimentos e reuniões inúteis e redundantes e na reorganização e simplificação dos considerados essenciais.

Em suma, a burocracia impossibilita a participação e a partilha democrática, pois enquanto a segunda exige tempo, debate, trabalho em equipa e partilha de poder, a primeira enfraquece-a, exigindo respostas rápidas, obediência, é hierarquizada, despersonaliza as relações, valoriza o cumprimento das regras em detrimento da efetividade, retira tempo para a preparação e desenvolvimento de projetos e extenua com tarefas muitas vezes redundantes, percecionadas como inúteis.

O Ministério da Educação lançou em 2018 uma reforma legislativa de implementação conjunta e interdependente com o objetivo de provocar alterações funcionais importantes em várias áreas do paradigma educativo. O foco deste trabalho foi o impacto burocrático da implementação conjunta e interdependente do conjunto de leis que integram domínios essenciais na administração das escolas, desde o currículo (Decreto-lei n.º 55/2018) e a educação inclusiva (Decreto-Lei n.º 54/2018), até às aprendizagens essenciais (Despacho n.º 6944-A/2018 e Despacho n.º 8476-A/2018).

Neste estudo, foram utilizados dois inquéritos por questionário, um para professores e outro para diretores, aplicados online a nível nacional. Os inquéritos foram aprovados pela Direção Geral da Educação e pela Comissão de Ética de uma instituição de ensino superior. Todos os participantes deram o seu consentimento informado, livre e esclarecido, sendo-lhes garantido o anonimato, a confidencialidade e o uso exclusivo de dados para investigação. Foram recolhidas 3913 respostas aos inquéritos aos professores e 81 respostas aos diretores de escolas, a nível nacional.

Os resultados permitem concluir, que, não obstante a importância da legislação, o potencial para gerar efeitos positivos foi desaproveitado. A reforma implementada gerou um aumento da burocracia; um impacto negativo na motivação profissional docente e na sua relação com os alunos; a utilização de ferramentas e plataformas informáticas contribuiu para a disseminação da carga burocrática; a interação com as entidades externas foi igualmente geradora de maior burocracia. A desburocratização é considerada como uma questão essencial para o funcionamento das escolas e um desafio para a sua efetividade, de modo a produzir resultados efetivamente úteis para a comunidade educativa.

Palavras-chave: Administração Educacional; Burocracia; Reforma Legislativa; Docentes.

Referências

- Afonso, A. J., & Mendes, G. M. L. (2018). Management and management policies in Lusophone countries: Critical perspectives on the New Public Management and post-bureaucracy in education. *Education Policy Analysis Archives*, 26 (127). <https://doi.org/10.14507/epaa.26.4254>
- Alonso, R., Romão, P., & Delgado, P. (2022). Teacher bureaucracy in Portugal: Knowing to act. *Profesorado, Revista de Currículum y Formación del Profesorado* 26 (2), 341-365. <http://dx.doi.org/10.30827/profesorado.v26i2.21268>
- Carvalho, M., & Loureiro, A. (2021). As plataformas informáticas na organização escolar: modernização ou burocratização?, *Revista Exitus*, 11(1) pp. 1-19. <http://dx.doi.org/10.24065/2237-9460.2015v1n1ID1555>
- Chiavenato, I. (2014). *Introdução à teoria geral da administração* (9ª ed.). Editora Manole.
- Dworkin, A. G. (2009). Teacher burnout and teacher resilience: Assessing the impact of the school accountability movement. In L.J. Saha & A. G. Dworkin (Eds.), *International handbook of research on teachers and teaching*, 491–509. Springer. <http://dx.doi.org/10.1007/978-0-387-73317-3>
- Lima, L. (2021). Máquinas de administrar a educação: Dominação digital e burocracia aumentada. *Educação e Sociedade*, 42. <https://doi.org/10.1590/ES.249276>
- Maximiano, A. (2000). *Teoria geral da administração: Da escola científica à competitividade em economia globalizada*. Atlas.
- Merton, R. (1968). *Social Theory and Social Structure*. Free Press.
- Merton, R. (1970). *Sociologia: Teoria e Estrutura*. Ed. Mestre Jou.
- Tsang, K., Wang, G., & Bai, H. (2022). Enabling school bureaucracy, psychological empowerment, and teacher burnout: A mediation analysis. *Sustainability* 14 (4), 2047. <https://doi.org/10.3390/su14042047>