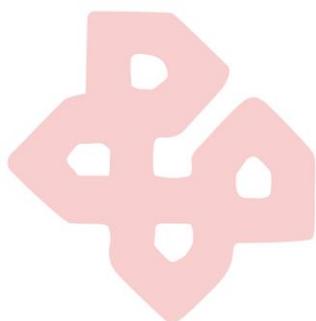


BUROCRACIA DOCENTE EN PORTUGAL: CONOCER PARA ACTUAR

Teacher bureaucracy in Portugal: Knowing to act



Raul Alonso^{1,2}, Paula Romão¹ y Paulo Delgado¹
inED- Centro de Investigação e Inovação em Educação da Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico do Porto¹; Universidade de Santiago de Compostela²
E-mail: raulalonsofisica@gmail.com;
promao@ese.ipp.pt; pdelgado@ese.ipp.pt

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4458-5042>;
<https://orcid.org/0000-0002-3919-7563>;
<https://orcid.org/0000-0001-6977-8214>

Resumen:

La burocracia excesiva en las escuelas es un tema recurrente en las conversaciones entre profesores y investigación reciente confirma que, desde la perspectiva de los profesores portugueses, es el principal obstáculo para el desarrollo de una educación de mejor calidad y un entorno laboral saludable. Ante el diagnóstico, se diseñó un estudio a nivel nacional, con el objetivo de recoger las percepciones y expectativas de cambio en relación a los trámites burocráticos de la profesión. Se aplicaron cuestionarios, recogiendo respuestas de muestras estadísticamente representativas de 2434 docentes, 107 directores y 49 presidentes del Consejo General. Después de la categorización y el análisis, se encontró un conjunto de resultados con implicaciones para la práctica. Los docentes detectan disfunciones burocráticas, señalan la pérdida de tiempo con procesos inútiles y redundantes, fallas en los canales de comunicación y entienden que su tiempo profesional debe reenfocarse en las clases a expensas de la cumplimentación de documentos. Los directores y presidentes del Consejo General entienden que la administración burocrática es importante, pero

debe adaptarse a las especificidades de las organizaciones escolares. Esta investigación señala formas de cambiar procedimientos que simplifiquen y agilicen los procesos, superando las disfuncionalidades detectadas, sin dejar de cumplir con los requisitos legales.

Palavras clave: *administración escolar; burocracia docente; disfunciones burocráticas*

Abstract:

Excessive bureaucracy in schools is a recurring theme in conversations between teachers and recent research confirms that, from the perspective of Portuguese teachers, it is the main constraint for the development of better quality education and a healthy work environment. In view of the diagnosis, a nationwide study was designed, aiming to collect the perceptions and expectations of change regarding the bureaucratic procedures of the profession. Questionnaire surveys were applied, collecting responses from statistically representative samples of 2434 teachers, 107 directors and 49 presidents of the General Council. After categorization and analysis, a set of results was found with implications for practice. Teachers detect bureaucratic dysfunctions, point out the waste of time with useless and redundant processes, failures in the communication channels and understand that their professional time should be refocused in class instead of filling in documents. The directors and presidents of the General Council understand that bureaucratic administration is important, but it must be adapted to the specificities of school organizations. This investigation points out ways to change procedures that simplify and streamline processes, overcoming the detected dysfunctionalities, while continuing to comply with legal requirements.

Keywords: *bureaucratic dysfunctions; school administration; teacher bureaucracy*

1. Introdução

É comum encontrar docentes do ensino público com grande experiência a questionar a relevância de muitos procedimentos burocráticos que têm de realizar no âmbito da sua profissão. Referem que a máquina burocrática instalada parece aumentar a cada dia e que cada novo procedimento necessário, só se vem somar aos já existentes, não havendo uma simplificação ou integração dos antigos.

Face à obrigação de obedecerem aos requisitos legais saídos dos normativos que regulamentam os processos realizados na escola, os professores cumprem-nos, mas vão assumindo que em algumas escolas a operacionalização desses processos é mais trabalhosa do que noutras.

Num estudo de Azevedo et al.(2016), no que concerne às razões da escolha desta profissão, 91,9 % dos inquiridos escolheu-a por razões vocacionais, 58,3% dos quais por gostarem de ensinar e só 7,7% afirmam ter escolhido a profissão por razões meramente instrumentais. Não obstante a evidência de a escolha da profissão se dever a gosto pessoal e vocação, constata-se no mesmo estudo que 68,1% se encontra menos satisfeita do que o início da sua carreira, estando 41% dos inquiridos muito insatisfeitos, 14,8% dos quais se sentem cansados e frustrados. Procurando as raízes da insatisfação, um dos principais motivos é o trabalho burocrático crescente pois, numa posição unânime, 98,2% consideraram que as tarefas burocráticas e administrativas se tornaram mais complexas e morosas ao longo do tempo. Sendo o trabalho burocrático encarado por muitos docentes como inútil, é possível pressupor que este será um dos fatores que explica parte da crescente insatisfação e desmotivação da classe.

Esta desmotivação provoca graves consequências, incluindo na saúde dos professores, tal como foi percebido no estudo de Varela *et al.* (2018), onde cerca de 86% dos professores avalia a burocracia como fator negativo ou muito negativo na sua profissão. Por comparação, estes valores superaram em cerca de 23% as preocupações com a indisciplina, assumindo-se como o problema que mais preocupa os docentes. Este estado profissional tem provocado que muitos professores entrassem ou estejam numa situação de pré *burnout* ou Síndrome de Esgotamento Profissional, de tal forma que a coordenadora do estudo chega mesmo a afirmar que os professores são vítimas de uma organização de trabalho que os adoce (Varela, 2018). A sensação de que, aos poucos, a carga burocrática se tornara a primeira tarefa a que era preciso responder com eficácia: relatórios, grelhas, planos, papéis inconsequentes, é comum aos professores que entraram em *burnout*. Também se queixam de ter aumentado o tempo de presença na escola, sem o recato de um espaço para poder pensar e refletir no planeamento das suas atividades pedagógicas.

2. O conceito, as práticas e os desafios da Administração Burocrática

A palavra burocracia é um termo híbrido, etimologicamente composto a partir da palavra francesa *bureau*, que significa escritório, e da grega *krátos* que significa poder ou regra. Terá sido um negociante e funcionário do governo francês, Jacques Vincent a criar o termo *bureaucratie* por volta de 1740 (Anter, 2010). A palavra surgiu com um sentido irónico, aplicado a todas as repartições públicas e sendo referida como uma espécie de forma autónoma de governo, significando uma administração com muitas divisões, regras, controlos e procedimentos redundantes e desnecessários ao funcionamento do sistema, em suma, uma forma de dominação exercida por funcionários de escritórios.

O entendimento sobre a burocracia recebeu cientificidade com os trabalhos de Max Weber, que influenciaram o aparecimento da Teoria Burocrática da Administração por volta de 1940. Esta teoria, com ênfase na estrutura da organização, preconiza um sistema de administração baseado na racionalidade, isto é, na adequação dos meios aos objetivos pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência possível. A eficiência implica que os meios devem ser analisados e estabelecidos de maneira totalmente formal e impessoal. Max Weber acreditava que a burocracia era a organização por excelência, cujas consequências desejadas se resumem na previsibilidade do funcionamento para obter a maior eficiência da organização (Chiavenato, 2014).

Weber *et al.* (1947), sem definir o termo, reuniu elementos a que chamou burocracia, explicando-a através da extensa enumeração das suas características. Os atributos da burocracia moderna incluem a impessoalidade, a concentração dos meios da administração, um efeito de nivelamento entre as diferenças sociais e económicas e a execução de um sistema da autoridade que é praticamente indestrutível (Motta & Vasconcelos, 2002). Para Weber (1991), a administração burocrática é superior aos outros tipos de administração pois a precisão, velocidade, certeza, conhecimento dos

arquivos, continuidade, discrição, subordinação de cargos e redução de desacordos e custos são qualidades que na burocracia ideal alcançam um nível ótimo de eficiência.

Apesar das vantagens previstas, a sua aplicação prática veio a revelar algumas consequências imprevistas com falhas, resistências, anomalias e imperfeições que comprometem a eficiência e deram o mote a esta investigação. No seu ‘tipo ideal’, Weber estudou a burocracia na sua forma abstrata e estática, não a estudou em processo, modificada pelos homens que dela fazem parte, com os seus valores, crenças, sentimentos e necessidades. Quem tira o carácter perfeito da burocracia ideal é o próprio homem (Estrada & Viriato, 2012).

Robert Merton (1970) observou que a implementação de um sistema burocrático sofre alterações com a participação humana, pois a previsibilidade do comportamento, que deveria ser a maior consequência da organização, escapa ao modelo preestabelecido, pela existência de tensões internas, com o aparecimento de consequências imprevistas e indesejadas que levam à ineficiência. Merton sistematizou e designou essas consequências, desvios e exageros, não previstos pelo modelo weberiano, por ‘disfunções da burocracia’. Estas ineficiências explicam como um sistema que se pretendia puramente racional e eficiente se pode transformar em algo difícil de gerir e gerador de conflitos, derivados das características pessoais dos colaboradores da organização.

Assim se percebe que, ainda hoje, o conceito weberiano de burocracia se tenha vulgarizado no imaginário coletivo, enfatizando o seu carácter de disfuncionalidade. É comumente usada numa formulação pejorativa para representar situações de ineficiência confusa e inoperância desumanizada (Olsen, 2005). A focalização nos aspetos negativos da organização burocrática acabou por se tornar um lugar-comum, confundindo-se as disfunções com o seu processo.

Os movimentos de reforma promoveram uma discussão sobre o papel da burocracia, que evoluiu para a redefinição das funções do estado, passando de executor para regulador, aumentando a autonomia das instituições, tendo essa tendência sido apelidada de *New Public Management* (Lane, 2000). Esta tornou-se um dos pilares estruturantes da agenda global para a educação (Verger & Curran, 2014).

Segundo Barroso (2011), a descentralização educativa é promovida pelos governos de vários países, na expectativa de que as políticas de reforço da autonomia das escolas gerem procedimentos menos burocráticos na sua gestão. Os sistemas centralizados tendem a ser burocráticos, permitindo pouca manobra às escolas. No entanto, em investigações sobre a implementação de Contratos de Autonomia em Portugal (Carvalho & Machado, 2011; Falcão, 2013; Romão, 2016), não se evidencia a diminuição da carga burocrática nas escolas onde vigoram. Pelo contrário, Lima (2012) constatou a crescente burocracia no campo da administração escolar, com a necessidade de quantificar todos os dados para avaliação regulatória, dando origem ao que pode ser chamada de hiperburocracia (Lima, 2015). As plataformas informáticas

de recolha de informação e posterior avaliação, fomentam a desumanização da educação, criando uma avaliação hiperburocrática e utilitarista (Lima 2017). Meira (2019) e Catalão & Pires (2020) concluem que o uso que está a ser dado às plataformas eletrónicas fomenta a impessoalidade e retira autonomia às escolas, através de novos processos de controlo burocrático, com reforço do centralismo. Lima (2021), fala em dominação digital e burocracia aumentada.

A incapacidade de superar completamente o modelo weberiano é global, tal como refere Medeiros (2006) que, numa análise internacional, constatou que mormente a flexibilização ocorrida, não houve rutura com o modelo burocrático e a ação das organizações continua focada na racionalidade formal-legal.

As disfunções burocráticas em organizações educativas, verificam-se em países de todos os espectros políticos, mesmo nos países-berço das tendências pós-burocráticas, o Reino Unido (Farrel & Morris, 2003) e os Estados Unidos (Spector, 2018), ou, por antagonismo, na Rússia (Osipov, 2020). Estes autores criaram mesmo os termos burocrapatologia e burocratologia.

Humes (2021) sintetiza que atualmente professores de muitos países reclamam que o seu trabalho pedagógico é impedido por exigências burocráticas excessivas por parte de órgãos governamentais e conclui que a burocracia excessiva é antieducativa, mina a consciência ética e causa danos psicológicos, acabando por ter consequências não intencionais que chegam a subverter os objetivos declarados.

Afonso & Mendes (2018) constatarem que algumas formas e práticas educativas que podem ser referenciadas à pós-burocracia, não substituíram as práticas características da burocracia, enquanto modelo tradicional de organização racional-legal, ao invés somaram-se e coexistem com elas.

Uma das formas de ajudar a superar o problema será através do conhecimento da realidade, dando a voz aos atores que diariamente convivem com a burocracia nas escolas.

3. Metodologia

Esta investigação adota uma abordagem de cariz essencialmente quantitativo. Os dados foram recolhidos através da aplicação de inquéritos por questionário (IQ) e foram submetidos a uma análise matemática e estatística objetiva. Foi assegurada a generalização dos resultados.

A complexidade da temática em análise reivindica explicações, olhares e perspetivas de diferentes sujeitos (Ardoino, 1998), neste caso: professores, diretores e Presidentes do Conselho Geral (PCG) das escolas públicas de Portugal Continental.

4. Objetivos

O estudo procurou analisar a perceção e expetativas relativas à burocracia docente. Em particular procurou conhecer: a relação entre a burocracia e a gestão e administração escolar; a importância da burocracia nas escolas; os tipos de tarefas procedimentais úteis e de utilidade questionável; a influência dos procedimentos burocráticos implementados nas escolas sobre a motivação dos docentes; as expetativas de alteração de procedimentos; a correlação da burocracia com a modernização tecnológica.

5. Instrumentos de recolha de dados

Foram construídos 3 IQ específicos, dirigidos a professores (IQP), diretores (IQD) e PCG (IQPCG), construídos sob a forma de formulários digitais *online*. A escolha teve por base a forma como o sistema de ensino português está organizado através do Decreto-Lei nº 75/2008, na sua redação atual alterado e republicado no anexo do Decreto-Lei nº 137/2012, que aprovou o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação não superior. Dentro de cada escola/agrupamento: o diretor (órgão unipessoal) é o garante de que as diretivas da tutela são cumpridas e gere os recursos humanos, as finanças e o património da instituição; os professores são os executores do delineado; o Conselho Geral, através do seu presidente (PCG) é o órgão que escolhe e dá posse ao diretor a partir do seu plano de intervenção e tem o dever de fiscalizar internamente a sua atuação.

A construção dos IQ, especificamente desenhados para este estudo, foi baseada na legislação em vigor, na literatura mais relevante e na experiência profissional dos investigadores. Posteriormente, os IQ foram analisados por um grupo de peritos, tendo ainda sido aplicados a grupos piloto, com o objetivo de melhorar a formulação das questões e produzir instrumentos fiáveis. Na tabela 1, detalha-se o número de questões de cada IQ.

Tabela 1
Tipologia de itens dos IQ

IQ	Nº itens de caracterização socioprofissional	Nº de itens com escala Likert (1 a 4)	Nº de itens de resposta múltipla	Nº de itens de resposta aberta
Professores	6	47	11	1
Diretores	2	20	6	1
PCG	2	18	5	1

Fonte: Elaboração própria

O IQP tem questões relacionadas com a perceção da relevância dos procedimentos burocráticos em geral, realidade procedimental na escola do respondente, deteção de disfuncionalidades, as implicações e as expetativas de mudança. Nos IQD e IQPCG questionam-se as características burocráticas das escolas, a possibilidade de diminuir a carga burocrática, as tarefas de gestão efetuadas, a informatização e a relevância da burocracia educativa.

Para testar a fiabilidade dos constructos foi determinado o coeficiente de consistência interna alfa de Cronbach (1951), aferindo se os itens criados correspondem efetivamente aos objetivos ou conceitos que o instrumento pretende medir (Coutinho, 2018). Na aplicação do método, foram dadas pontuações inteiras às opções de respostas, desde o valor 1, que evidenciava uma atitude de resposta muito burocrática, ou de aceitação de procedimentos, a 4, para a opção avessa à burocracia ou de rejeição de procedimentos.

6. Amostra

Realizou-se um estudo de âmbito nacional, tendo como população alvo os 811 agrupamentos de escolas/ escolas não agrupadas públicas de ensino não superior de Portugal Continental onde, para uma população de 116386 professores, 811 diretores e 811 PCG (DGEEC, 2018), responderam 2434 professores, 107 diretores e 49 PCG.

Por comodidade de linguagem, a palavra escola designa igualmente uma escola não agrupada e um agrupamento de escolas geridas pelo mesmo diretor.

Num primeiro ato foram enviados *e-mails* aos diretores das escolas a explicar o objetivo do estudo para que, num segundo ato, sem grau de obrigatoriedade, reencaminhassem os IQ aos seus professores e PCG.

Optou-se por deixar de fora do estudo os docentes do ensino pré-escolar e os insulares, devido às suas especificidades funcionais e legislativas. A confidencialidade e o anonimato dos dados foram respeitados de acordo com a Lei. A colaboração foi voluntária e não é possível associar o respondente à resposta.

7. Apresentação e discussão dos resultados

7.1. Fiabilidade dos dados recolhidos

Depois de recolhidos os IQ, foi feita uma análise ao número de respostas e à confiança dos dados, registada na tabela 2.

Tabela 2
Nº de respostas e confiança dos dados

IQ	Nº de respostas	% média de respostas por item	alpha de Cronbach	Nível de confiança	Erro amostral
Professores	2434	99,5%	0,91	99%	2,60%
Diretores	107	99,4%	0,76	95%	9,0%
PCG	49	98,5%	0,89	90%	11,5%

Fonte: Elaboração própria

As respostas permitiram níveis de confiança altos. Os valores de alfa de Cronbach são bastante superiores a 0,7, limite mínimo para admitir consistência interna do constructo (Maroco & Garcia-Marques, 2006), evidenciando uma boa

correlação dos dados entre si e com o resultado geral da pesquisa, representando uma mensuração da confiabilidade do mesmo.

7.2. Representatividade das respostas

Em termos geográficos recolheram-se respostas de professores de 114 concelhos, diretores de 66 concelhos e PCG de 40 concelhos, numa representatividade territorial bastante abrangente (Figura 1).

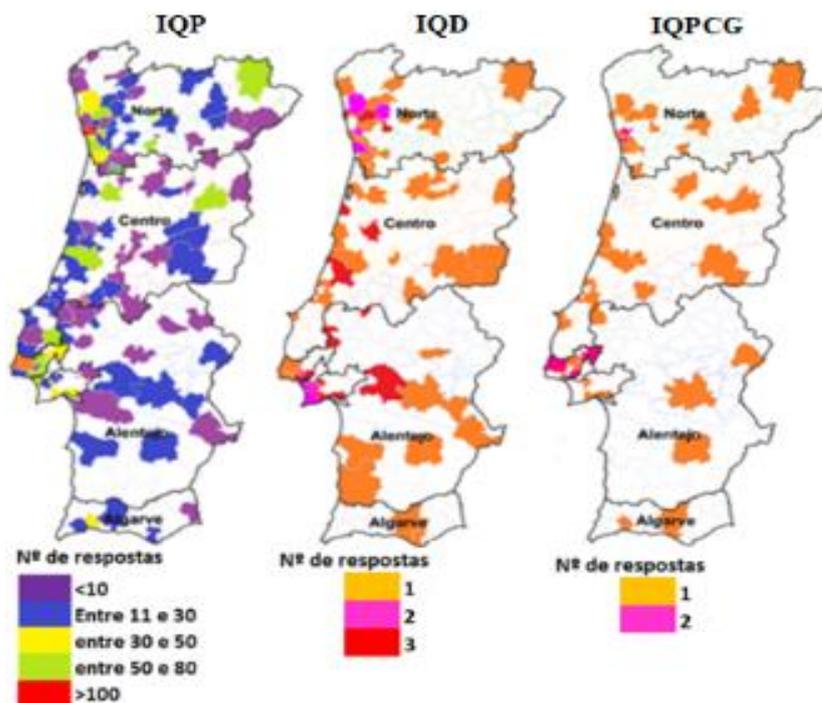


Figura 1. Dispersão geográfica das respostas
Fonte: Elaboração própria

Comparando os dados amostrais da caracterização socioprofissional dos professores respondentes com os valores oficiais da população docente de Portugal continental (DGEEC, 2018), há uma coincidência de representatividade de intervalos de valores relativamente a todas as variáveis estudadas: região, sexo, ciclo de ensino e tempo de serviço.

Face aos valores da fiabilidade, nível de confiança e representatividade das amostras, consideramos ser seguro poderem-se extrapolar as conclusões obtidas na análise de dados para as populações-alvo de cada IQ.

7.3. Categorias de análise

Os dados foram agrupados em categorias tendo sido cruzadas algumas variáveis de forma a responder aos objetivos da investigação. Do processo de organização e tratamento dos dados por categoria derivaram as observações que se seguem:

7.3.1. Perceção sobre a relevância da burocracia nas escolas

Quase 80% dos professores mostram-se céticos quanto à importância da burocracia para o funcionamento de uma escola, sendo que 32,2% discordam completamente sobre a sua importância.

Os docentes de ambos os géneros são muito críticos quanto à burocracia, mas pode-se perceber que as mulheres adotam atitudes mais formais e aceitam mais facilmente a imposição de procedimentos burocráticos, pois 30,0% delas são completamente discordantes da importância da burocracia no funcionamento da escola, enquanto nos homens são 39,2%. Isto tem implicações atendendo a que o número absoluto de mulheres é três vezes maior.

Contudo, quando confrontados com a possibilidade de as escolas viverem sem procedimentos burocráticos, a percentagem de docentes que concorda baixa para 37,0%. Acrescenta-se que a percentagem de docentes que acredita plenamente que as escolas podem viver sem burocracia, por comparação da dos que concordam totalmente de que ela não tem qualquer importância desce de 32,2% para 3,7%. Estes dados cruzados mostram que apesar de os professores concordarem com a necessidade de haver procedimentos burocráticos, são avessos ao grau de formalidade que hoje em dia está presente nas escolas.

Verifica-se que os diretores e PCG, são muito mais discordantes do que os professores quanto à possibilidade de as escolas poderem viver sem burocracia. Ainda assim, 12,2% dos diretores e 17,4% dos PCG escolheram hipóteses em que concordam que tal é possível.

Por comparação com os professores, 6,9%, são muitos mais os diretores e PCG que acham a burocracia absolutamente imprescindível ao funcionamento das escolas, embora só, respetivamente, 24,5% e 15,2% se mostram defensores plenos da sua importância.

7.3.2. Perceção do grau de burocracia na sua escola em comparação com as outras

Numa análise da tabela 3 constatamos que o número de professores a entender que a sua escola é mais burocrática do que a média supera o dos que acha que é menos. Mas nestes dois polos, o número dos que concorda completamente de que a sua escola é mais burocrática do que as outras, 13,8%, é muito superior ao do que diz que a sua escola é muito menos burocrática do que a média, 5,4%, transparecendo a ideia de insatisfação dos docentes quanto aos procedimentos burocráticos da sua escola, entendendo-os como exagerados e achando que nas outras talvez sejam menores.

Tabela 3

Grau de burocracia na escola onde o professor leciona comparando com as outras

		Discordo totalmente	Discordo	Concordo	Concordo totalmente	Sem opinião
A sua escola, em comparação com outras escolas em que tenha lecionado ou conheça, é muito burocrática	Professores	5,4%	32,6%	34,2%	13,8%	14,0%
	Diretores	17,0%	59,4%	17,9%	0,0%	5,7%
	PCG	2,3%	47,7%	36,4%	2,3%	11,4%

Fonte: Elaboração própria

Um parâmetro relevante é que 14,1% dos professores não tem opinião sobre a comparação do grau de burocracia na sua escola com outras, sendo a mais alta taxa de falta de opinião numa questão em todo o IQP. Cruzando exclusivamente os dados dos docentes, dentro do universo de respostas dos que não têm opinião com a sua categoria profissional, apenas 7,4% deles são contratados em comparação com os 77,2% que trabalham nas escolas a que estão oficialmente vinculados. A média de permanência na sua escola deste último grupo é de uns muito significativos 19,6 anos, o que lhes dificulta o conhecimento de diferentes formas de operacionalizar os procedimentos nos outros estabelecimentos. Como são estes docentes que ocupam os cargos de gestão e de gestão intermédia, pode estar aqui uma explicação para a cristalização de muitos procedimentos, ainda que pouco eficientes, em muitas escolas, por mera rotina.

Já no caso dos diretores, 17,9% admitem que a sua escola possa ser mais burocrática do que a média, sendo similar a percentagem dos que afirmam que a sua escola é menos burocrática do que a média. Mas 5,7% não tem a noção do grau de burocraticidade da sua escola em comparação com outras denotando assim um isolamento que poderá ser um *handicap* no seu cargo.

A opinião dos PCG é menos pessimista do que a dos professores, mas menos otimista do que a dos diretores, já que 38,7% entendem que a sua escola é mais burocrática do que a média. Uma percentagem de 11,4% que não têm opinião sobre a comparação com outras escolas é especialmente elevada, tendo em atenção que o PCG preside ao órgão máximo da escola e tem um papel em que deverá avaliar as decisões tomadas pelo diretor.

7.3.3. Perceção sobre os responsáveis pela burocracia excessiva nas escolas

Os docentes não culpam unicamente a tutela pelo elevado grau burocrático que sentem nas escolas, pois 33,8% entendem que a maioria destas não se limita a obedecer à legislação e vão mesmo além dela, introduzindo o controlo de mais variáveis, burocratizando ainda mais um sistema, já por si burocrático.

Existe uma desconfiança de 7,5% dos docentes de que as documentações produzidas nas escolas não respeitam a legislação, por falta de atualização. Por outro lado, 22,0% ilibam as escolas da burocratização detetada, acreditando que elas se

limitam a cumprir escrupulosamente a legislação e 22,8% valorizam o trabalho das estruturas das suas escolas, entendendo que estas se preocupam com a simplificação dos procedimentos e a redundância destes. Uma percentagem de 13,9% não tem bem a certeza se os documentos burocráticos produzidos nas suas escolas estão ou não em linha com a legislação. Este último valor poderá indiciar um alto grau de desmotivação com a inevitável supressão da sua capacidade de opinião crítica, numa percentagem ainda expressiva de professores.

Os docentes indiciam sentir-se assoberbados por procedimentos burocráticos que lhes gastam o tempo, os fatigam e que são entendidos como inúteis. Mas há alguma esperança que esse estado de coisas possa melhorar, pois verifica-se que uma maioria muito significativa de diretores concorda, 57,5%, e concorda totalmente, 26,4%, que é possível desburocratizar mais as suas escolas. Todavia, estando os diretores, em média, no cargo há tanto tempo ($\frac{3}{4}$ há mais de 2 mandatos) e se, por tão larga margem, entendem que é possível diminuir a carga burocrática e simplificar processos, seria de esperar que já tivessem implementado alguns processos de racionalização burocrática. Por outro lado, 21,3% dos diretores não concordaram de que poderiam diminuir a burocracia na sua escola, sendo que apenas uma minoria destes explicitaram a sua escolha, apontando o entrave à simplificação com o receio da direção poder falhar perante as avaliações externas e inspeções, burocratizam em demasia os processos com receio de que lhe sejam apontadas falhas.

7.3.4. Evolução das solicitações burocráticas

Focando apenas a quantidade de procedimentos burocráticos exigidos, 93,0% dos docentes entendem que esta tem aumentado claramente desde que começaram a lecionar, sendo que 82,2% não tem qualquer dúvida em afirmar categoricamente a sua certeza sobre o aumento contínuo ao longo do tempo. O que vai de encontro à literatura consultada, onde se recolheu que as perspetivas pós-burocráticas e os discursos políticos não têm diminuído as solicitações burocráticas, muito pelo contrário.

Uma expressiva percentagem de 93,0% dos docentes entende que os procedimentos burocráticos que lhes exigem interferem negativamente no tempo de preparação das atividades de sala de aula, sendo que 76,9% concordam completamente com a visão da toxidade dos mesmos pelo seu excesso.

7.3.5. Comunicação

Segundo 54,7% dos docentes há pouca clareza na comunicação pelas estruturas hierarquicamente superiores da tutela e intermédias, sobre a relevância dos documentos burocráticos que têm de preencher. Entendem também que os documentos burocráticos que têm de preencher não se focam no essencial, havendo 13,9% que não tem qualquer dúvida em criticar de forma muito negativa a sua qualidade. Apenas 5,6% estão muito satisfeitos quanto à sua qualidade. Uma maneira

de melhorar esses aspetos passará por alterar a comunicação interna da escola tal como entendem 32,6%. Ainda que este não pareça ser o aspeto mais relevante, já que 65,5% referem que a comunicação da informação entre as diferentes estruturas intermédias e entre estas e os professores é boa ou muito boa.

Contudo, será preciso dar mais atenção às questões da comunicação em muitas escolas, pois 39,1% dos docentes acham que as escolas/estruturas intermédias não explicam a intenção dos documentos que pedem para preencher, sendo que uma maioria bem significativa de professores, 65,9% refere que não há o cuidado de estas explicarem como a sua operacionalização poderá ser benéfica para o sucesso escolar dos alunos.

A jusante da recolha de dados, seria exetável a mobilização dos resultados extraídos para a melhoria do ensino, contudo, 63,6% dos inquiridos entende que os dados recolhidos e armazenados não são mobilizados e por isso não têm nenhum impacto.

Ainda sobre os canais de comunicação usados nas escolas foi possível verificar que o uso do *e-mail* está bem enraizado na comunidade docente, pois 57,3% entendem que é um ótimo meio dado ser rápido e eficaz. Apesar de reconhecerem a rapidez da comunicação, 11,9% puseram em causa a sua eficácia por serem inundados por muitos *e-mails* reenviados sem critério, transformando-se em ‘ruído de fundo’. De considerar que 28,2% de professores preferiam trocar o *e-mail* por outras plataformas mais evoluídas, colaborativas e com diferentes níveis de acesso, adaptados ao perfil do utilizador e com atualização em tempo real. Apesar de uma minoria inexpressiva de apenas 1,1% se mostrar preocupada com as questões de confidencialidade no uso do *e-mail*, uma larga maioria de 80,2% dos professores evidencia a necessidade de haver alguma contenção no seu uso fora das horas de expediente escolar para evitar a disfuncionalidade da interferência sobre a sua vida pessoal.

7.3.6. Redundância de processos

O facto de haver dados recolhidos que não são mobilizados para criar conhecimento na organização e para aumentar o sucesso escolar dos alunos é ainda ampliado pela perceção/confirmação de que, apesar disso, há uma redundância na sua recolha através de múltiplos instrumentos e canais de comunicação que se sobrepõem.

Essa redundância introduz irracionalidade no sistema, ocupa recursos, consome tempo e provoca descontentamento; assim o confirmam 74,6% dos professores, o que contrasta com apenas 21,5% dos professores que demonstram satisfação com os instrumentos de recolha de dados das suas escolas, veja-se a tabela 4.

Tabela 4
 Redundância na recolha de informação- IQP

	Discordo totalmente	Discordo	Concordo	Concordo totalmente	Sem opinião
Na sua escola há procedimentos burocráticos redundantes que, por consequência, levam a que uma mesma informação tenha de ser prestada e registada várias vezes.	3,9%	17,6%	36,7%	37,9%	3,9%

Fonte: Elaboração própria

A este respeito questionaram-se diretamente os docentes sobre a importância das atas, ainda considerado o meio de registo e transmissão de informações por excelência. Apesar de uma grande dispersão de respostas, uma maioria de 56,8%, não acha que as atas sejam essenciais para garantir a comunicação das informações importantes, nem a efetividade das informações nelas registadas. Só 8,6% dos professores acreditam que elas são absolutamente essenciais. Esta constatação mostra que as escolas criaram meios alternativos de registo, não por substituição dos antigos, mas acrescentando-os aos que já existiam.

No caso dos diretores e PCG, respetivamente 33,7% e 53,2% consideram que existe redundância de recolha de informação em vários documentos diferentes, mas que não será possível acabar com essa redundância, apesar das tentativas de racionalização que são empreendidas nas suas escolas. 15,4% dos diretores afirmam que não há redundância de recolha de informação nas suas escolas por existirem regras formais para a criação de documentos e estes são alvo de análise pela direção para garantir a otimização. O retrato traçado pelos PCG é um pouco menos otimista, com apenas 12,8% a confirmar as boas práticas nas suas escolas para eliminar estes problemas. Nenhum diretor escolheu a opção de que têm implementada uma plataforma informática com autopreenchimento automático dos campos a partir de uma base de dados, pelo que se percebe que esta é uma área que pode ser explorada e desenvolvida.

7.3.7. Reuniões

Os docentes mostram-se maioritariamente favoráveis, 80,0%, à importância da existência de reuniões, uma vez que não concordam com a afirmação, um tanto ou quanto irónica, de Peter Drucker (2010) quando afirma que “ou se trabalha, ou se reúne.”

Não há dúvidas quanto à necessidade de haver reuniões e à sua importância para a reflexão conjunta e a tomada de decisões procedimentais e pedagógicas. Há, no entanto, uma atitude bastante contestatária ao número e importância das reuniões que se realizam nas escolas, pois 86,9% dos professores entende que deveria haver mais moderação na sua marcação. Em muitos casos poderiam ser substituídas por instrumentos alternativos de partilha de informações e ideias, sendo que 42,7% dos docentes entende que tal é imperioso para o bom funcionamento da escola, inferindo-se que o funcionamento atual é mau.

Questionados sobre o número de reuniões em que cada professor participou por período letivo, 63,1% assistiu a mais de 10, e uns significativos 10,9% afirmou ter assistido a mais de 30, mais de 10 por mês.

Os docentes evidenciam uma rejeição grande ao número de reuniões para que são convocados, 83,0% acham que o seu número deveria reduzir, sendo que 43,1% entendem que deveriam diminuir muito.

7.3.8. Grau de importância atribuído a diferentes atividades

Tendo como foco o sucesso escolar dos alunos, na tabela 5, observa-se que 95,8% dos docentes atribuem um elevado grau de importância à preparação e execução de atividades com alunos, desenvolvimento de projetos e apoio individualizado. As reuniões de caráter mais restrito e direcionado como sejam as de avaliação, as de grupo disciplinar e individualizadas com os pais, geram alto grau de concordância sobre a sua importância para o sucesso escolar dos alunos para 87,6% dos professores.

Tabela 5

Importância atribuída a diferentes atividades implementadas na escola- IQP

	Nada importante	Pouco importante	Moderadamente importante	Muito importante	Sem opinião/ não relevante
Atividades com alunos e sua preparação	0,5%	3,1%	22,1%	73,7%	0,6%
Preenchimento de documentos	20,0%	37,2%	30,3%	11,8%	0,7%
Reuniões de pequeno grupo	1,9%	9,9%	44,8%	42,8%	0,6%
Reuniões de grande grupo	20,5%	46,0%	23,6%	9,5%	0,5%

Fonte: Elaboração própria

Em contrapartida é dada menos importância aos documentos e relatórios de monitorização que têm de preencher, assim como a existência de reuniões de grandes grupos que incluem as de Departamento, as intercalares e as que reúnem todos os pais, com taxas de rejeição da sua importância para o sucesso dos alunos respetivamente de 57,2% e 66,5%. Mais uma vez, em linha com análises anteriores, os professores defendem um recentramento do seu tempo profissional nas atividades com alunos e preparação das mesmas e menos em reuniões pouco úteis e dispensáveis e no preenchimento de documentação. Sendo também muito críticos ao preenchimento de relatórios de avaliação de todo o tipo de atividades que têm de desenvolver.

7.3.9. Documentação e registos

Os professores atribuem baixa importância ao registo documental. Uma maioria de 69,7% mostra-se discordante com a importância/obrigatoriedade/necessidade do registo formal de todas as tarefas executadas.

Tendo por foco o sucesso escolar efetivo dos alunos, uma relevante maioria de 93,6% entende que esses mesmos procedimentos não têm importância, sendo de

salientar que 42,8% são muito veementes ao discordarem totalmente dessa asserção, observe-se a tabela 6.

Tabela 6

Perceção do impacto dos procedimentos burocráticos no sucesso dos alunos- IQP

	Discordo totalmente	Discordo	Concordo	Concordo totalmente	Sem opinião
Os diferentes procedimentos burocráticos que os professores têm de cumprir, melhoram o sucesso escolar dos alunos	42,8%	50,8%	4,6%	1,3%	0,5%

Fonte: Elaboração própria

O preenchimento da maioria dos documentos é obrigatório, mas os Decretos e Portarias não prescrevem um modelo normalizado a preencher. Os professores são maioritariamente concordantes com a normalização da documentação que lhes pedem, havendo apenas 7,1% que prefere fazer os seus próprios modelos após leitura da legislação. No entanto a maioria, em linha com a perceção já evidenciada neste trabalho, não atribui importância a estes documentos para o sucesso escolar efetivo dos seus alunos e, na tentativa de perder o menor tempo possível com eles para sobrar mais tempo para preparar as atividades com os alunos, gosta que lhes seja dito exatamente o que devem fazer, sendo que 47,3% apreciariam documentação muito prescritiva onde apenas têm de preencher espaços previamente definidos.

Particularizando a questão de preferência por documentos de cariz burocrático aberto ou prescritivo/normalizado, questionaram-se os professores sobre o tipo de atas que preferiam ter. As respostas são concordantes com a questão dos documentos em geral, pois 72,8% reforçam a ideia de alguns benefícios da normalização, diminuindo a perda de tempo e a mais fácil monitorização posterior. Cerca de 50% dos professores, acrescenta que além da normalização com espaços para preencher e um corpo igual para todas as reuniões semelhantes, deve cumulativamente haver espaços que permitam a inserção de informações específicas adicionais, não abdicando da sua margem de autonomia e espírito crítico.

Essa ânsia de registo documental é muitas vezes fomentada e amplificada nas escolas com receio de lhes serem apontadas falhas aquando da avaliação externa e das inspeções, como se depreende de algumas observações.

7.3.10. O uso de papel

É inegável o aumento de ferramentas tecnológicas nas escolas, usadas também nas tarefas burocráticas. A digitalização da documentação não parece, contudo ter impacto na diminuição do uso do papel, pois 53,0% dos professores entendem que isso não aconteceu. E se é verdade que 17,7% acham que diminuiu muito, em contrapartida 22,2% consideram que até tem aumentado muito. Essas discrepâncias poderão evidenciar modos de operar muito diferentes entre algumas escolas, tendo um pequeno número delas modernizando-se e desmaterializado a documentação, enquanto a maioria continua a imprimir documentos em excesso que poderiam existir apenas na versão digital. Há vários respondentes a clarificar que se duplicaram os instrumentos

com arquivo das versões digitais e impressão obrigatória para arquivo dessas mesmas versões em papel.

7.3.11. Plataformas digitais

A informática permite replicar e tratar muita documentação num curto espaço de tempo, contudo 75,1% dos docentes entendem que tal não tem servido para diminuir a sua carga burocrática, sendo que 31,0% discordam contundentemente dessa hipótese, veja-se a tabela 7. Infere-se que se passou de uma plataforma mais ‘analógica’ de caneta e papel para a replicar de uma forma muito similar no ecrã do computador, apenas trocando a caneta pelo teclado e rato.

Tabela 7
Impacto dos recursos informáticos na diminuição da burocracia- IQP

	Discordo totalmente	Discordo	Concordo	Concordo totalmente	Sem opinião
Os recursos informáticos, para além de diminuir o tempo necessário para concluir os procedimentos, também diminuíram a sua carga burocrática	31,0%	44,1%	17,0%	7,0%	0,8%

Fonte: Elaboração própria

Os professores acreditam que não estão a ser aproveitadas todas as funcionalidades dos meios informáticos, não tendo ocorrido a desejável mudança de paradigma. Ao invés tentou-se replicar o modelo tradicional no modelo informático.

Apesar de favoráveis a plataformas simples de recolha e tratamento automático de dados para ter informações atualizadas em tempo real, só 21,0% dos diretores declaram ter sistemas desses implementados nas suas escolas. Mesmo assim esse número é quase 3 vezes superior ao dos PCG, 7,5%, que dizem existir essas plataformas nas suas escolas, sendo assim de desconfiar que os valores dos diretores sejam um pouco exagerados face à realidade. Por outro lado, 1/3 dos diretores admite não ter nas suas escolas estatísticas atualizadas em tempo real, havendo 4,8% que consideram essa possibilidade utópica face aos recursos materiais e humanos de que dispõem.

Apesar do enorme esforço e recursos afeto à recolha de informação, não parece haver recursos digitais, ou estes não estão a ser usados de forma a que essa informação seja tratada de forma eficiente e permita dar feed-back para atuar rapidamente.

Os diretores têm de preencher dados em plataformas informáticas de várias subestruturas do Ministério da Educação sendo esta a tarefa mais mencionada pelos diretores, num total de 81,3% de todos os respondentes. Há um empate entre os que têm uma ideia positiva e os que têm uma ideia negativa da qualidade dessas plataformas, mas nos extremos dessas opiniões, os 9,5% que as acham muito más são mais do triplo dos que as acham muito boas, sendo que nenhum diretor as considera excelentes.

A própria tutela deveria investir numa melhoria das suas plataformas, tornando-as menos redundantes e mais racionais, permitindo diminuir o tempo despendido com elas.

7.3.12. Motivação

A esmagadora maioria dos respondentes, 91,5%, em linha com a sua atitude crítica face à burocracia, entende que ela é claramente responsável por grande parte da desmotivação docente, já que pensam que a diminuição do grau burocrático nas escolas iria levar a um aumento de motivação. Sendo que 2/3 concorda totalmente com essa posição. Ao invés apenas 5,3% dos docentes discordam do impacto negativo na motivação profissional.

7.3.13. Burocracia ideal vs disfunções burocráticas

Auscultaram-se os diretores e PCG sobre a aplicabilidade a uma escola de várias características que definem uma organização burocratizada numa perspetiva clássica da administração. Incluíram-se itens com ênfase na estrutura e outros, mais operacionais com ênfase nas tarefas. Tanto diretores, como PCG, concordam claramente na aplicabilidade à escola de todas as características de uma organização burocrática racional, com exceção do que concerne a um funcionamento totalmente padronizado e à não rotação de cargos. Diretores e PCG mostraram assim grandes reservas a que um funcionamento totalmente padronizado, onde tudo é previsto e não havendo lugar ao imprevisto, se possa adequar a uma organização educativa e que a rotatividade de professores nos cargos deve ser promovida e não evitada. Sendo a escola uma organização *sui generis* em que as habilitações dos seus membros são muito homogêneas, isso implicará a assunção de características atitudinais e de relacionamento pessoal bem diferente das de outros tipos de organizações.

Apesar da perceção de diretores e PCG de que as características de uma organização burocrática se adequam na generalidade às escolas, a opinião maioritária dos professores é que todas as disfunções burocráticas de Merton (Chiavenato, 2014) acabam por ocorrer, tal como se apresenta na tabela 8. Nos IQ, foi apresentada uma explicação do significado de cada item.

Tabela 8
Disfunções burocráticas nas escolas- IQP

	Discordo totalmente	Discordo	Concordo	Concordo totalmente	Sem opinião
Internalização das regras e apego aos regulamentos	0,5%	10,6%	51,9%	34,5%	2,5%
Excesso de formalidade e de documentação	0,4%	2,4%	42,3%	54,6%	0,3%
Resistência às mudanças	1,8%	12,0%	47,4%	37,7%	1,1%
Despersonalização do relacionamento	4,8%	38,9%	38,8%	13,8%	3,7%

Categorização como base do processo decisório	3,7%	26,1%	42,0%	25,1%	3,1%
Exibição de sinais de autoridade	4,6%	22,9%	40,3%	28,4%	3,7%
Geração de conflitos internos e externos	2,9%	24,8%	45,2%	18,1%	8,9%

Fonte: *Elaboração própria*

Houve um máximo de concordância de 96,9% quanto ao excesso de formalidade e de documentação. A necessidade crescente de preenchimento de todo o tipo de ‘papitada’ com registo de evidências e avaliações é alvo de grande rejeição dos por parte dos professores.

Todas as restantes disfunções foram identificadas por larga maioria, com exceção da diminuição das relações personalizadas entre os membros da organização, com privilégio de uma comunicação totalmente institucional, que obteve um mínimo, de concordância de 52,6%.

As disfunções estarão assim a corromper as virtudes que poderiam advir de um processo burocrático ideal, que seria eficiente e racional.

7.3.14. Tarefas de administração e Gestão

Forneceram-se um conjunto de 13 tarefas (tabela 9) que as direções executam e foi pedido aos diretores para indicarem as 5 em que efetivamente têm de ocupar a maior parte do seu tempo. Por outro lado, aos PCG foi perguntado quais as que entendiam em que, idealmente, os diretores deveriam ocupar mais tempo. Das respostas, verificou-se que os diretores ocupam a maior parte do seu tempo em tarefas operacionais de gestão corrente, sobrando muito pouco tempo para as tarefas mais ligadas ao planeamento, assim como as de avaliação e autoavaliação e as de natureza pedagógica. Por seu lado, os PCG entendem que o maior foco e dispêndio de tempo dos diretores deveria ser precisamente no planeamento da escola a curto e longo prazo e a circular pela escola inteirando-se *in loco* do seu funcionamento de forma direta. A única característica que coincide no Top 5 de diretores e PCG é a questão do atendimento aos membros da comunidade escolar, dando mais uma indicação de que as relações interpessoais são entendidas como muito importantes nas organizações escolares por todos os interlocutores.

Tabela 9
Tarefas dos diretores- IQD e IQPCG

	Diretores (o que fazem)	PCG (O que os diretores deveriam fazer)
Reuniões institucionais (internas e externas)	14,3%	4,8%
Preenchimento de dados solicitados pela tutela em documentos e plataformas.	16,1%	1,0%
Atendimento a membros da comunidade escolar.	14,3%	11,4%
Gestão financeira do agrupamento.	9,6%	7,1%
Gestão de conflitos dos diferentes membros da comunidade	11,7%	9,0%

Discussão e implementação de projetos de cariz estritamente pedagógico	5,8%	11,0%
Circular pela escola observando os espaços e os comportamentos	3,5%	11,4%
Momentos de reflexão individual ou coletiva a “pensar a escola”	2,8%	11,4%
Autoavaliação	2,2%	4,3%
Processos de avaliação interna / externa	5,4%	5,7%
Formação de pessoal docente e não docente	1,1%	3,3%
Comunicação institucional	7,8%	3,3%
Pensamento e planeamento estratégico a médio/longo prazo	5,4%	16,2%

Fonte: Elaboração própria

Dos resultados obtidos, observa-se que haverá a necessidade de alterar muitos processos procedimentais, pois os diretores são confrontados com a necessidade de priorizarem tarefas de cariz administrativo e operacional, tendo de deixar para um segundo plano os de planeamento estratégico e os pedagógicos. Atendendo às expectativas dos PCG, provavelmente os diretores confrontam-se com o facto de não poderem respeitar o projeto de intervenção que foi aprovado pelo Conselho Geral aquando da sua eleição.

A priorização dos processos administrativos face aos pedagógicos é confirmada quando 48,1% dos diretores entendem que a inserção de dados em plataformas digitais da tutela é importante, pois a informação específica de retorno que é devolvida, pode ser utilizada para melhorar os processos administrativos, mas apenas 31,5% entendem que ajudam a melhorar os processos pedagógicos.

8. Considerações finais

Os docentes detetam várias disfunções burocráticas, de que destacamos a perda de tempo com processos inúteis e redundantes, falhas nos canais de comunicação e a necessidade do recentramento do seu tempo profissional nas atividades letivas em detrimento do preenchimento de documentos e reuniões inúteis. Os docentes assinalam um problema de eficiência e utilização dos recursos, pois acham que a burocracia carece de importância, mas apesar disso a escola mobiliza os seus recursos organizando-se de uma forma excessivamente burocrática, havendo uma maioria absoluta muito assinalável de mais de 90% de docentes que concordam totalmente com essa constatação.

Os diretores e PCG entendem que o modelo burocrático é importante, mas deve ser adaptado, devido às especificidades das organizações escolares. No caso dos diretores, o pouco tempo que aplicam à discussão e implementação de projetos de cariz pedagógico, dá pistas de que o diretor da escola é cada vez menos professor e mais gestor.

Com estas premissas é objetivamente comprovável que há um problema instalado nas escolas com a disseminação de tarefas burocráticas não eficazes, que são impeditivas de uma utilização racional de recursos. Também são fomentadoras de problemas psicológicos e físicos nos docentes portugueses.

Do estudo ressalta a premência da mudança. O desafio de mudar uma organização não se resolve apenas com a perceção da necessidade de mudar, mas envolve o desafio de escolha cuidadosa e ponderada do modelo da mudança a ser adotado (Fisher & Fisher 2002). A mudança cultural é a parte mais difícil de uma transformação organizacional e muitos administradores subestimam esses dados, não só com relação ao tempo, mas também em relação aos custos envolvidos (Oliveira, 2006). Por outro lado, é essencial recolher as opiniões das pessoas envolvidas nas alterações, para se viabilizar e potenciar o processo de mudança em curso. Os procedimentos burocráticos implementados devem facilitar a necessária prestação de contas sobre as decisões tomadas, a chamada *accountability* (Cardoso, 2016), que se traduz na consequente necessidade de melhoria contínua no seu desempenho e na obrigação de dar retorno dos resultados à sociedade, mas num processo racional e simples.

Os diretores de escola deverão estar atentos a estes velhos problemas e aproveitar as tecnologias para os superar, pois há necessidade imperiosa de uma alteração de procedimentos. Será importante um debate sério e informado sobre a forma como a implementação não negociada, nem bem informada de certos procedimentos, com o seu avolumar, produz um sistema que se torna ineficiente e gera procedimentos administrativos e documentos inúteis. Isto torna o sistema completamente ineficiente, desmotivante e pouco colaborativo. Se as pessoas forem forçadas a algo em que não acreditam, realizarão o trabalho por pressão, agem porque julgam que têm de fazê-lo, pelo contrário se estiverem comprometidas e acreditarem na utilidade dos atos que realizam, farão a escolha certa para realizar o trabalho da forma correta porque significará algo para elas (Oliveira, 2002).

O Ministério da Educação deverá olhar este problema de frente e implementar medidas. Adicionalmente, em cada escola, devem ser criados planos de intervenção que vão ao encontro das dificuldades, onde se questione o que cada tarefa pedida visa, quantas têm na sua génese a intenção de melhoria e quantas se destinam meramente a arquivar. Com base nas respostas e nos seus recursos particulares e estendendo o plano no tempo, a escola deve simplificar e agilizar os procedimentos exigidos, tendo em conta as especificidades do seu contexto.

Deve igualmente ser repensado o papel que as equipas inspetivas e de avaliação externa têm nas escolas. Foram várias as afirmações encontradas nos IQ de que as escolas trabalham em função de possíveis inspeções, procurando arquivar o máximo número de documentos em vez de pensar colaborativamente, simplificar e focar as energias no processo educativo direto. A tutela terá de investigar se a ação das inspeções é verdadeiramente promotora de um maior sucesso por parte dos alunos, ou

ao invés, promove principalmente a necessidade de preencher documentos burocráticos de importância questionável.

Chiavenato (2014, p.15) salienta que “a tarefa básica da administração é a de fazer as coisas por meio de pessoas de maneira eficiente e eficaz”, destacando a importância dos seres humanos no processo administrativo. Assim, uma administração moderna, não pode esquecer as particularidades, vontades e anseios das pessoas que trabalham na organização, algo menosprezado tanto pela Teoria Burocrática na sua formulação mais tradicional, como pela operacionalização das perspectivas pós-burocráticas de monitorização de resultados. Só será conseguido um funcionamento eficaz, eficiente e efetivo da organização escolar, se se tiver em conta as pessoas.

Não foram recolhidos dados que permitissem a diferenciação entre as 37% de escolas do país com contratos de autonomia e as que não o celebraram. No entanto há evidência na literatura de que estes contratos não têm diminuído a quantidade e complexidade dos procedimentos burocráticos (Carvalho & Machado, 2011; Lima, 2012; Falcão, 2013; Romão, 2016).

As conclusões desta investigação confirmam e aprofundam o conhecimento do que tem sido publicado, nacional e internacionalmente, sobre a burocracia educativa. O presente trabalho legitima uma abordagem mais detalhada desta problemática, no âmbito de futuras investigações, nomeadamente análises da burocracia específica associada ao nível pré-escolar, às escolas com contratos de autonomia diferenciados, às recentes alterações legislativas relacionadas com a flexibilidade curricular, à escola inclusiva e à municipalização do ensino. Poder-se-á, ainda, dar continuidade ao tema correlacionando a perceção do Ministério da Educação com as dos diretores de escolas e com a dos docentes. O uso de uma metodologia de cariz mais qualitativo, por via de entrevistas semiestruturadas permitiria verificar até que ponto a burocracia “legislada” condiciona o exercício pleno da função dos diretores de escolas e, por inerência, o exercício da função docente, ou, se ela própria, é condicionada pelo “excesso de zelo” de quem dirige as escolas, ocultando uma burocracia percebida, mas não necessária.

Referências Bibliográficas

- Afonso, A. J. & Mendes, G. (2018). Políticas de administração e gestão em países da Lusofonia: Perspectivas críticas sobre a Nova Gestão Pública e a pós-burocracia em educação. *EPAA/AAPE*, 26(127), 1-10. <https://doi.org/10.14507/epaa.26.4254>
- Anter, A. (2010). L'histoire de l'État comme histoire de la bureaucratie. *Trivium*, 7, 172-188. Retrieved from: <https://journals.openedition.org/trivium/3794>.

- Ardoino, J. (1998). Abordagem multirreferencial (plural) das situações educativas e formativas. In J. Barbosa (coord.), *Multirreferencialidade nas ciências e na educação* (pp. 24-41). Editora da UFSCar.
- Azevedo, J. (coord.), Veiga, J. & Ribeiro, D. (2016). *As preocupações e as motivações dos professores: apresentação dos resultados de um inquérito*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão | Centro de Estudos Sociais.
- Barroso, J. (2011). Conhecimento e acção pública: as políticas sobre gestão e autonomia das escolas em Portugal (1986-2008). In J. Barroso, & N. Afonso (Edits.), *Políticas Educativas. Mobilização de conhecimento e modos de regulação*. (pp. 27-58). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Cardoso, C. (2016). *Gestão Financeira e “Accountability” na Escola*. Edições Ex Libris.
- Carvalho, R. & Machado, J. (2011). Governação da escola e contratos de autonomia. *Revista Portuguesa De Investigação Educacional*, (10), 5-24. doi:10.34632/investigacaoeducacional.2011.3329
- Catalão, A. & Pires, C. (2020). As plataformas informáticas como instrumentos de regulação da organização e gestão escolar. *Revista Portuguesa De Investigação Educacional*, (Especial), 85-110. <https://doi.org/10.34632/investigacaoeducacional.2020.8502>
- Chiavenato, I. (2014). *Introdução à Teoria Geral da Administração* 9ª Ed. Barueri Editora Manole.
- Coutinho, C. (2018). *Metodologia de Investigação em Ciências Sociais e Humanas, Teoria e Prática*. Edições Almedina.
- Cronbach, L. (1951). Coeficiente alfa and internal structure of tests. *Psychometrika*, 16 (3), 97-334. doi:10.1007/BF02310555
- DGEEC (2018). *Educação em Números - Portugal 2018*. Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência.
- Drucker, P. (2010). *The Practice of Management* (Reedição da edição de 1954). HarperCollins.
- Estrada, A. & Viriato, E. (2012). A Escola enquanto organização burocrática: A Gestão Escolar na perspectiva dos diretores Escolares. *Revista HISTEDBR*, número especial, 18-33. doi:10.20396/rho.v12i45e.8640105
- Falcão, P. (2013). *As escolas com contrato de autonomia*. [Tese de Doutoramento, Universidade Católica]. Repositório da Universidade Católica. <https://repositorio.ucp.pt/handle/10400.14/13726>
- Fisher, A. & Fisher, R. (2002). *Gestão de Pessoas na Organização: Um resgate conceitual e histórico dos modelos de gestão de pessoas*. Gente.

- Humes, W. (2021). The 'iron cage' of educational bureaucracy. *British Journal of Educational Studies*, 1-19. <https://doi.org/10.1080/00071005.2021.1899129>
- Lane, J. (2000). *New public management*. Routledge.
- Lima, L. (2011). *A Escola como Organização. Uma Abordagem Sociológica*. Cortez Editora.
- Lima, L. (2012). Elementos de hiperburocratização da administração educacional. In Lucena, Carlos & Silva Júnior, João dos Reis (Orgs.). *Trabalho e Educação no Século XXI: Experiências Internacionais* (pp. 129-158). Xamã
- Lima, L. (2015). A avaliação institucional como instrumento de racionalização e o retorno à escola como organização formal. *Educação e Pesquisa*, 41, 1339-1352. <https://doi.org/10.1590/S1517-9702201508142521>
- Lima, L. (2017). Evaluación Hiperburocrática. *Profesorado, Revista de currículum y formación del profesorado*, 20 (3), 87-118.
- Lima, L. (2021). Máquinas de Administrar a Educação: Dominação Digital e Burocracia Aumentada. Campinas: *Educação & Sociedade*, 42. <https://doi.org/10.1590/ES.249276>
- Maroco, J. & Garcia-Marques, T. (2006). Qual a fiabilidade do alfa de Cronbach? Questões antigas e soluções modernas?. *Laboratório de Psicologia*, 4 (1), 65-90. doi: 10.14417/lp.763
- Medeiros, P. (2006). Do modelo Racional-Legal ao paradigma pós-burocrático. Reflexões sobre burocracia estatal. *Organizações & Sociedade*, 13 - n.37 <https://doi.org/10.1590/S1984-92302006000200008>
- Meira, M. (2019). A difícil relação entre burocracia eletrónica e democracia na administração educativa em Portugal. Campinas: *Educação & Sociedade*, 40. <https://doi.org/10.1590/es0101-73302019206742>
- Merton, R. (1970). *Sociologia: Teoria e Estrutura*. Editora Mestre Jou.
- Motta, F. & Vasconcelos, I. (2002). *Teoria Geral da Administração*. Pioneira Thomson Learning.
- Oliveira, D. (2006). *Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas*. Atlas.
- Oliveira, S. (2002). *Sociologia das organizações: uma análise do homem e das empresas no ambiente competitivo*. Pioneira Thomson Learning.
- Olsen, O. (2005). Quizás sea el momento de redescubrir la burocracia. *Reforma y Democracia*, 31, 1-24.

- Osipov, A. M. (2020). Bureaupathology and paper pressing in the Russian education. *Journal of Sociology*, 20 (4), 953-966. <https://doi.org/10.22363/2313-2272-2020-20-4-953-966>
- Romão, M. (2016). *Os contratos de autonomia na gestão dos agrupamentos de escola em portugal: Uma análise a partir da percepção dos atores*. [Tese de Doutoramento, Universidade de Évora]. Repositório da Universidade de Évora. <http://dspace.uevora.pt/rdpc/handle/10174/19657>
- Spector, H. (2018). Bureaucratization, education and the meanings of responsibility. *Curriculum Inquiry*, 48 (5), 503-520. <https://doi.org/10.1080/03626784.2018.1547615>
- Varela, R. (2018). Os professores não passaram a odiar os alunos, mas adoeceram internamente. *Público*, 20 outubro. Retrieved from: <https://www.publico.pt/2018/10/20/sociedade/entrevista/professores-sao-vitimas-organizacao-trabalho-1848122>.
- Varela, R., Santa, R. D., Silveira, H., Coimbra de Matos, A., Rolo, D., Areosa, J. & Leher, R. (2018). *Inquérito Nacional sobre Condições de Vida e Trabalho na Educação em Portugal*. Fenprof.
- Verger, A. & Curran, M. (2014). New public management as a global education policy: Its adoption and re-contextualization in a Southern European setting. *Critical Studies in Education*, 55 (3), 253-271. <http://dx.doi.org/10.1080/17508487.2014.913531>
- Weber, M. (1964). *The theory of social and economic organization*. The Free Press.
- Weber, M. (1991). *O que é a Burocracia*. Brasília: Conselho Federal de Administração.
- Weber, M., Henderson, A. & Parsons, T. (1947). *The Theory of Social and Economic Organization*. Oxford University Press.

Contribuciones de los autores: Este trabajo se ha realizado de manera cooperativa.

Financiación: Este trabajo está financiado con fondos nacionales a través de FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., en el ámbito del proyecto UIDB / 05198/2020.

Agradecimientos: Agradecemos a los profesores, directores y PCG que respondieron los cuestionarios.

Conflicto de intereses: No existen conflictos de intereses para la publicación de este manuscrito.

Declaración ética: El proceso se ha realizado conforme a los principios éticos establecidos por la comunidad científica

Cómo citar este artículo:

Alonso, R., Romão, P. y Delgado, P. (2022). Burocracia docente en Portugal: conocer para actuar. *Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, 26 (2), 341-365. DOI: 10.30827/profesorado.v26i2.21268