

# Os Labirintos da Burocracia Eletrónica

As plataformas eletrónicas  
na administração da  
educação



**Manuel Meira**

Sociedade Portuguesa  
de Ciências da Educação

Prefácio de Licínio C. Lima





## **Os Labirintos da Burocracia Eletrónica**

As Plataformas Eletrónicas na Administração da Educação

Manuel Meira



## **Ficha Técnica**

**Editora:** Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação

**Design e Paginação:** Mariana Vasconcelos

**Capa:** Mariana Vasconcelos

**ISBN:** 978-989-95390-7-5

# Índice

<b>Nota Prévia</b>	7
<b>Prefácio</b>	9
<b>Introdução</b>	13
1. Problema e Objeto	13
2. Metodologia Utilizada	17
3. Pelos Labirintos Eletrônicos da Nova Burocracia	20
<b>CAPÍTULO 1: A administração Eletrônica da Educação: Um Novo Habitat para a Burocracia</b>	23
1. As plataformas eletrônicas na administração da educação: burocracia, pós burocracia e hiperburocracia	23
2. Um desenho teórico para a burocracia eletrônica	30
3. As plataformas eletrônicas e as relações de poder	67
4. Síntese	71
<b>CAPÍTULO 2: As Plataformas Eletrônicas em Ação: O Crescimento da Técnica e a Diminuição do Humano</b>	75
1. O predomínio da racionalidade formal	75
2. O que a lei prescreve a plataforma circunscreve	81
3. A onnipresente memória digital e a vigilância à distância	84
4. O efeito dominador e o sentido invisível da obrigação	88
5. A mistificação da técnica e a alienação do humano	91
6. A influência invisível do desenho funcional	97
7. A democraticidade desguarnecida na administração da educação	101
8. A velocidade digital e o estado de permanente prontidão	107
9. O jogo privado no tabuleiro público	110
10. Novos “prolongamentos dos braços da tutela”	116
<b>CAPÍTULO 3: A Indiferença Tecnológica de Uma Administração Sem Rosto</b>	123
Um retrato global da burocracia eletrônica	123
<b>Referências Bibliográficas</b>	135



## Nota Prévia

O presente livro surge como resultado da atribuição do Prémio SPCE 2017 ao melhor trabalho submetido a concurso, para publicação. Ele constitui a adaptação de parte da minha tese de doutoramento em Ciências da Educação - Especialidade em Organização e Administração Escolar, apresentada em 2017, no Instituto de Educação da Universidade do Minho, com o título “A Burocracia Electrónica: Um Estudo sobre as Plataformas Electrónicas na Administração Escolar”.

Para que esta publicação fosse uma realidade, bem como a investigação que lhe serviu de base, devo o meu agradecimento ao Professor Licínio Lima, orientador da tese de doutoramento que esteve na base desta publicação, cujo entusiasmo e experiência foram determinantes para a minha motivação e aprofundamento da problemática investigada. A minha gratidão estende-se também à minha mulher e aos meus filhos, bem como a todos aqueles que, de diferentes formas, colaboraram no estudo ou contribuíram com sugestões para a apresentação da presente obra, incluindo-se neste grupo, o júri do concurso que atribuiu o Prémio SPCE desse ano.



## Prefácio

A entrada fulgurante, mesmo que inicialmente pouco notada e, hoje, já tendencialmente naturalizada, da burocracia eletrónica ou digital nas escolas representa uma das maiores transformações estruturais ocorridas nos últimos anos no mundo organizacional escolar. E com ela foi iniciado um mais complexo processo de racionalização e de dominação, sem precedentes nas escolas, que se constitui como novo objeto de estudo ainda quase por explorar. Foi exatamente nesse terreno, teórico e empírico, que se situou a investigação de doutoramento de Manuel Meira, na especialidade de Organização e Administração Escolar, desenvolvida no Instituto de Educação da Universidade do Minho, dela tendo resultado, em parte, o presente livro.

Trata-se de um dos primeiros estudos sobre a problemática das plataformas eletrónicas na administração escolar e seus respetivos impactos, a partir de uma leitura aprofundada da teoria da dominação racional-legal, ou burocracia, proposta pelo sociólogo alemão Max Weber, superando equívocos teóricos frequentes em torno do tipo-ideal burocrático, revelando quão atual continua o pensamento weberiano em termos de estudo dos fenómenos de racionalização, de formalização e de controlo no mundo organizacional, quanto as promessas de uma zero-burocracia e de uma organização pós-burocrática – expoentes das propostas gerencialistas das últimas décadas – se revestem, frequentemente, de um carácter ideológico. Pelo contrário, no trabalho de Manuel Meira encontramos o estudo rigoroso e aturado dos problemas, a interpretação sociológica-organizacional densa e bem informada, o diálogo simultaneamente erudito e crítico com Weber e com alguns dos seus mais destacados estudiosos, incluindo importantes obras recentes, a capacidade para elaborar um referencial teórico que resulta não apenas das suas leituras e reflexões, mas também de um vaivém entre teoria e dados empíricos, revelando um profundo conhecimento das práticas organizacionais e administrativas da educação escolar em Portugal. Tudo isso é realizado a partir de opções teóricas claras, explicitadas e argumentadas, nunca perdendo de vista a necessidade de dialogar com as teses concorrentes, mesmo quando algumas delas evidenciam maior aceitação atualmente, seja em

termos doutrinários, como sucede no âmbito da Nova Gestão Pública e de outras abordagens semelhantes, seja especialmente no quadro das interpretações ensaiadas por destacados autores estrangeiros e nacionais em torno dos processos de regulação pós-burocrática da educação.

O autor compreende que a informatização, mesmo enquanto processo de desmaterialização de vários atos administrativos, não é necessariamente coincidente com a desburocratização da administração escolar. Embora tal conexão, e julgamento de valor, como diria Weber, resulte amiúde de abordagens teóricas que desconsideram os fundamentos da sociologia weberiana e, conseqüentemente, revelam uma certa incompreensão acerca das diversas dimensões associadas ao conceito, plástico e nunca definitivamente fechado, de burocracia enquanto predomínio da racionalidade formal (meios) face à racionalidade substantiva (fins), o que ocorre no plano da ação organizacional é, frequentemente, o oposto da anunciada desburocratização.

A “jaula de ferro”, que fora duramente criticada por Weber, parece estar a dar lugar, na expressão de Manuel Meira, a “labirintos burocráticos”. Porém, a alta racionalização formal, técnico-instrumental, não só mantém os seus traços cruciais como sai, a vários títulos, intensificada. Tal não significa que todas as dimensões da constelação burocrática apontadas pelo autor de *Economia e Sociedade* se mantenham inalteradas e com a mesma intensidade, o que seria pouco plausível um século depois. Existem, de facto, dimensões menos presentes ou com intensidade mais baixa, como nos casos da separação entre o lugar de trabalho e a esfera doméstica dos funcionários, ou ainda da completa separação dos meios de produção administrativa, hoje revelando um carácter mais fluído e mesmo móvel. Contudo, noutros casos, alguns dos quais teoricamente antecipados por Weber, como as tecnologias da velocidade, da mensuração e do cálculo, da gravação do real e do cruzamento de grandes massas de dados, a emergência de novos dispositivos de controlo, a erosão da democracia e a correspondente ascensão da heteronomia, hoje reforçada por meios eletrónicos de recentralização, evidenciam novas dimensões, ou desenvolvimentos, da organização burocrática.

A burocracia, como se pode concluir da leitura deste estudo, continua viva e atuante, em momento de reinvenção. Em certos casos em mutação face a certas dimensões originais, noutros casos em processo de expansão e intensificação, sob escalas difíceis de imaginar fora do quadro das novas

tecnologias de informação e comunicação e, amanhã, eventualmente, da inteligência artificial. Pensar que as organizações escolares permaneceriam à margem destes movimentos apenas porque mantêm certas estruturas tradicionais do ponto de vista da organização centralizada e da divisão do trabalho, do poder e da hierarquia, da gestão do espaço e do tempo, seria, apesar de tudo isso, uma ingenuidade. Conforme revela o autor deste trabalho, propondo um quadro teórico para a interpretação da administração eletrónica através de plataformas informáticas na administração escolar, que inclui quatro modelos analíticos (torre de controlo, labirinto eletrónico, instrumento de gestão, ferramenta de ajuste), as escolas são cada vez mais comandadas por regras impessoais inscritas em complexos dispositivos digitais. Trata-se de novas dimensões da dominação burocrática de base eletrónica, de tipo racional-legal, embora, tal como Weber temia, nem sempre passíveis de controlo democrático, por vezes parecendo escapar a regras centrais de publicidade democrática e a direitos inalienáveis por parte dos administrados, com frequência criando tensões entre categorias técnicas e procedimentais e categorias jurídicas, mesmo contrariando frontalmente certa legislação em vigor ou restringindo a aplicação de algumas das suas regras legais.

As limitações impostas à gestão democrática e ao exercício da autonomia das escolas, a subordinação dos diretores e outros responsáveis escolares à condição de atores que “carregam” dados, alimentam plataformas, aguardam pacientemente pelos resultados desse processo centralizado e que, pelo menos parcialmente, deslocalizam a gestão escolar para o exterior de cada escola e agrupamento concreto, ficam bem esboçadas neste trabalho, a exigir investigações posteriores sobre as possibilidades de um controlo democrático sobre instrumentos e práticas que, há já vários anos, designei de hiperburocráticas.

Este livro de Manuel Meira constitui uma contribuição de grande importância para o prosseguimento daqueles estudos e contém suficientes pistas de investigação, dotadas de capital teórico, de material empírico e de criatividade interpretativa, para poder vir a impulsioná-los.



# Introdução

## 1. Problema e objeto

É escasso o conhecimento produzido sobre as plataformas eletrónicas utilizadas na administração da educação. A importância que possuem na governação da educação contrasta com a escassez de pesquisas académicas existentes sobre elas. O carácter reservado deste tipo de plataformas, o acesso restrito, o conhecimento especializado exigido, a capacidade de revelar, mas também de manter secretas informações relevantes, têm contribuído para manter esta área do conhecimento pouco explorada. No entanto, elas desempenham atualmente um papel muito relevante na tomada de decisões e na instituição de padrões organizativos da vida quotidiana das escolas. As suas características e utilidades funcionais não só proporcionam uma nova forma de fazer as coisas e de intervir sobre a realidade escolar como possibilitam construir modelos eletrónicos da realidade escolar que interfere sobre a realidade concreta da vida das escolas.

Este estudo analisa, quer a variedade das plataformas eletrónicas geridas pela administração central, por si ou através de empresas especializadas, para a recolha e tratamento de dados e/ou realização de procedimentos administrativos, quer as plataformas de gestão escolar que as escolas portuguesas não dispensam no seu funcionamento diário. Assim, o conceito de “plataforma eletrónica” aqui utilizado engloba não só os dispositivos eletrónicos possuidores de um leque alargado de valências interligadas e alimentando-se mutuamente, constituindo um ecossistema de aplicações com vários componentes, vários utilizadores e vários pontos de acesso, mas também outros dispositivos eletrónicos a elas agregados com tamanho, âmbito de aplicação e funções específicos. Neste sentido, existe uma grande panóplia de instrumentos eletrónicos utilizados pela administração educativa ou pelas escolas que são objecto deste estudo, quase todos fazendo uso da internet e, por isso, facilmente acessíveis de qualquer lugar, a qualquer hora ou dispositivo eletrónico. As suas potencialidades técnicas e a centralidade das funções que exercem na ação da administração

da educação em Portugal fazem delas muito mais do que um recurso ou um instrumento, acabando por marcar o ritmo da ação organizacional nos seus aspetos mais centrais.

A sua rápida disseminação nos processos organizativos da administração educativa juntamente com a escassa investigação académica com a adequada produção de estudos empíricos tem levado à apropriação discursiva sobre os efeitos concretos da sua implementação por parte de ideologias e abordagens mais apelativas. Neste sentido, os meios eletrónicos surgem no sector público sobretudo no âmbito do debate em torno da problemática da reforma e reestruturação do Estado. Deste modo, o processo de desmaterialização da Administração Pública tem sido encarado pelos decisores políticos e por várias correntes teóricas da administração como um instrumento fundamental na mudança das estruturas das organizações públicas e na operacionalização das novas políticas públicas, um apoio para a superação do paradigma burocrático de organização (Bellamy & Taylor, 1992; Heeks, 1999). Desta forma, os discursos políticos e legislativos, apoiados em correntes emergentes de cariz gestor, considerando a Administração Pública sobredimensionada e geradora de “burocracia”, viram na informatização dos serviços e na utilização de plataformas eletrónicas um instrumento privilegiado de desburocratização. Neste sentido, os meios eletrónicos seriam determinantes para tornar a Administração Pública menos hierárquica, mais flexível, orientada por resultados em vez de dirigida por regras, orientada para o cliente, promotora do trabalho em rede e defensora de uma maior participação nas decisões por parte dos administrados (Grey & Garsten, 2001, p. 230-237; Heckscher, 1994, p. 24-27).

O debate sobre esta temática tem sido influenciado em grande medida pelas novas abordagens organizacionais, ditas pós-burocráticas, que se tornaram dominantes e publicamente aceites por conveniência prática, dando origem a uma dinâmica que tornou a consciência da rutura com a burocracia mais forte do que a sua efetiva vivência nas organizações (Dellagnelo & Silva, 2000, p. 32). Essas abordagens partem de uma conceção pejorativa e descaracterizada de burocracia baseada numa simplificação excessiva do conceito, vulgarizado no imaginário coletivo a partir das suas disfunções e ineficiências. Neste sentido, a focalização nos

aspectos negativos da organização burocrática acabou por se tornar um lugar-comum e, conseqüentemente, a forma de governar e administrar a partir dos princípios da burocracia tradicional seria obsoleta e incapaz de dar resposta aos novos tipos de exigências decorrentes da revolução tecnológica. No entanto, a perspectiva de que a utilização dos meios eletrônicos pela Administração Pública seja uma expressão da pós-burocracia assenta em bases empíricas pouco consistentes (Harris, 2006, p. 82; Olsen, 2007, p. 17; Thompson & Alvesson, 2005, p. 96, 101) e baseia-se numa insuficiente consideração dos princípios da burocracia analisados por Max Weber, o seu maior estudioso.

Desse modo, a verdadeira compreensão da pós-burocracia enquanto fenómeno de superação da burocracia exige primeiro uma análise esclarecedora sobre o próprio conceito de burocracia. Impõe-se, assim, reposicionar o conceito de burocracia, estudado por Max Weber, enquanto processo de identificação das características mais básicas comuns aos sistemas modernos de administração capazes de fazer face à crescente complexidade das tarefas administrativas, à especialização tecnológica e à administração de uma organização em larga escala. Por isso, descobrimos neste estudo a utilidade do tipo-ideal de burocracia de Weber para estudar fenómenos contemporâneos como a inclusão massiva dos meios eletrônicos na administração da educação. Ele proporciona-nos uma estrutura analítica robusta e abrangente para investigar as características das plataformas eletrônicas, os seus efeitos na reconfiguração organizacional e as suas conseqüências para os atores escolares.

Este exercício exige superar a abordagem tradicional da burocracia, como expressão de uma organização unitária, dotada de uma estrutura excessivamente monolítica e rígida, demasiado colada ao organigrama formal e às características atribuídas no seu tempo por Max Weber ao quadro administrativo burocrático. Aliás, Weber nunca forneceu uma receita detalhada para a prática organizacional na forma de um sistema fechado (Beetham, 1988, p. 39), deixando em aberto a natureza compósita e maleável da organização burocrática na qual a mudança ao longo de diferentes dimensões nem sempre seria positivamente correlacionada (Olsen, 2007, p. 20). Neste sentido, podemos encontrar na administração eletrônica da educação uma adaptação ajustada aos tempos em que vivemos das caracte-

rísticas que ele retirou da administração burocrática da Alemanha do seu tempo, necessária e insubstituível, mas persistentemente problemática. Adotamos, assim, o posicionamento ambivalente de Weber em relação à burocracia: se por um lado, lhe reconhecia qualidades organizativas que a tornavam indispensável como forma de organização, por outro lado, criticava-lhe o perigo que constituía para a liberdade individual e democracia através da insensibilidade de uma máquina burocrática dotada de conhecimentos e intenções mais difíceis de controlar. Por isso, referia insistentemente que a burocracia devia ser controlada, temendo que ela se tornasse dominante, quer em virtude da sua superioridade puramente técnica como forma de organização, quer através da pressão exercida pelos burocratas dos níveis superiores para fazer passar os seus próprios interesses como genuínos interesses gerais. De facto, apontou o perigo de os atores dos níveis da organização burocrática monopolizarem o seu conhecimento especializado como saber exclusivo, para manter reservadas as suas informações, não só como instrumento de administração, mas também como uma força de promoção do seu próprio poder, podendo, dessa forma, comprimir a dignidade e liberdade do indivíduo ou a democracia nos processos organizacionais (Weber, 1993, p. 1074-1075; Weber, 1997).

Nesse sentido, procedemos a uma análise da administração da educação à luz de um conjunto de dimensões do conceito de burocracia ajustadas ao contexto de uma administração eletrónica contemporânea. Apresentamos como hipótese de investigação a possibilidade de as plataformas eletrónicas promoverem a intensificação das dimensões mais centrais do conceito de burocracia e atenuação de outras, através designadamente do crescimento dos processos de racionalização e dominação na administração da educação, além de um predomínio exacerbado dos aspetos formais e funcionais em detrimento das circunstâncias concretas das escolas e dos professores. Nesse sentido, as estruturas administrativas eletrónicas utilizadas na administração da educação não só restringem fortemente o campo em que os atores escolares podem fazer as suas escolhas como os remete para uma ordem organizacional impessoal que os comanda de forma heterónoma. Assim, a dimensão despersonalizante e mecanizada do funcionamento técnico da administração eletrónica da educação acabará

por prender metaforicamente os atores escolares, não já numa “jaula de ferro” (Weber, 2001a, p. 123), mas enredá-los em novas formas labirínticas de aprisionamento, mais diluídas e compatíveis com maneiras aparentemente desburocratizadas de agir.

## 2. Metodologia utilizada

A investigação baseou-se num estudo de caso centrado numa organização escolar, pois esta estratégia de pesquisa, envolvendo sempre o “estudo de um caso em ação” (Adelman et al, 1984, p. 94), adequa-se de modo especial à investigação das plataformas eletrónicas como documentos dinâmicos, interativos, “navegáveis” e, muitos deles, autênticos “documentos efémeros” que só podem ser verdadeiramente conhecidos na sua permanente metamorfose e enquanto duram para o utilizador. O trabalho de campo decorreu entre setembro de 2012 e junho de 2016. Durante esse tempo procedeu-se a mais de uma centena de presenças nos distintos espaços do contexto empírico em análise e com diferentes graus de integração e permanência, com adaptação do investigador às circunstâncias e às oportunidades de observação, designadamente do trabalho com as plataformas, uma vez que o grau de utilização destas não é constante, variando ao longo do ano letivo em função da plataforma e das necessidades dos diferentes atores educativos. Uma boa parte deste tempo foi passado a observar o trabalho nas plataformas em ação e realizar conversas informais com os atores escolares que mais diretamente as utilizavam. O órgão de gestão foi o espaço privilegiado para a maioria das observações na medida em que o trabalho com as plataformas é no âmbito da organização escolar uma “função reservada”, quer pelo teor “delicado” dos dados e informações, quer pelos conhecimentos técnicos dos procedimentos a efetuar. Deste trabalho resultou um conjunto de descrições e reflexões enquadráveis na noção de “notas de campo” no sentido que lhe dão, por exemplo, Bogdan & Biklen (2010, p. 150-172), ou seja, um conjunto de relatos escritos de carácter descritivo dos discursos, comportamentos e acontecimentos observáveis decorrentes da presença mais ou menos participativa no terreno empírico.

As plataformas eletrónicas como objeto de estudo e fonte de dados para o

investigador possuem um conjunto de características próprias que não se enquadram na noção tradicional de documento, mesmo entendido este no seu sentido mais amplo de “impressão deixada por um ser humano num objeto físico” (Travers, 1971, p. 461). Elas constituem um material empírico novo, composto por documentos dinâmicos, assentes em mecanismos tecnológicos ativos, baseados em encadeamentos e automatismos cuja lógica sequencial multiforme, para ser verdadeiramente entendida e analisada pelo investigador, deverão ser observadas, estudadas (e até experimentadas) no momento em que são ativadas. Nesse sentido, exigem um estudo sob uma perspetiva diversa e mais complexa na medida em que nelas o registo com elevado grau de detalhe do passado coexiste e se intersecta com a ação dinâmica do presente que acontece. Desta forma, as plataformas eletrónicas, sendo um instrumento poderoso de registo formal de atos ou procedimentos que permitem captar a imagem cristalizada de um facto num determinado instante, também constituem um mecanismo em andamento, volátil e em permanente metamorfose. Nelas, os atores escolares deparam-se com escolhas, problemas e soluções e são obrigados a seguir um caminho (muitas vezes labiríntico) cujas opções anteriores condicionam as escolhas futuras. Por isso, no trabalho de recolha de dados empíricos, tendo como cenário as plataformas eletrónicas, por se tratar de “documentos navegáveis” e interativos em que o utilizador vai tomando decisões em tempo real à medida que explora a multiplicidade de atalhos e cursos de ação, interessou mais o processo do que o seu resultado ou, dito de outra forma, o modo como as incidências do processo influenciam o resultado formal.

Diferentemente dos documentos convencionais, as plataformas eletrónicas como documentos digitais de carácter dinâmico e interativo, são necessariamente parciais, fragmentados e esquemáticos uma vez que o acesso ao seu conteúdo nunca é total, é feito por etapas e de modo seletivo, tornando inviável uma leitura abrangente e contextualizada. Por isso, as plataformas eletrónicas constituem materiais empíricos e objeto de estudo de difícil análise sociológica no sentido em que por detrás dos seus sistemas de funcionalidades pouco flexíveis e muito formalizados, dos seus dados e procedimentos apresentados em moldes uniformizados, se tornam difícil a tarefa de captar os diferentes significados atribuídos pe-

los atores organizacionais e as suas estratégias de ação que se ocultam atrás dos dados descarnados. A sua compreensão exige o domínio dos códigos técnicos, o conhecimento do seu funcionamento operacional e a confiança dos atores educativos envolvidos para poder penetrar num universo repleto de outros níveis da realidade onde se desenvolve uma rede pouco visível (e poucas vezes assumida) de padrões de comportamento, expedientes de sobrevivência e estratégias de ação. Transpor as fronteiras de algumas plataformas eletrónicas, porque são atualmente o coração da estrutura administrativa do sistema organizacional educativo, não é tarefa fácil pois elas assim como revelam muitos dados, também escondem muitos segredos.

Por forma a recolher informação sobre tópicos relevantes na linguagem dos próprios atores empíricos de modo a captar também as suas crenças, opiniões e ideias, para aprofundar aspetos suscitados por outros instrumentos de recolha de dados e alcançar informantes que não poderíamos atingir através de outros meios de investigação, foram realizadas onze entrevistas e um testemunho escrito, entre agosto de 2013 e outubro de 2015. Além dos atores escolares familiarizados e com responsabilidade na utilização das plataformas eletrónicas em análise, foram escolhidos outros participantes, cujos contributos foram considerados significativos para a compreensão e enquadramento da problemática. Assim, três eram elementos do órgão de gestão (incluindo o diretor) e um pertencente aos serviços administrativos da unidade organizacional em análise, dois representantes de duas associações de dirigentes escolares, um representante de uma estrutura sindical, dois autores de blogues sobre educação, dois representantes de empresas autoras de plataformas eletrónicas de gestão escolar e um representante de uma empresa prestadora de serviços à unidade organizacional em análise<sup>1</sup>. Todos estes entrevistados tinham experiência na utilização de plataformas eletrónicas no âmbito da administração da educação e esperava-se que as suas diferentes perspetivas sobre o fenómeno em estudo pudessem proporcionar no seu conjunto uma compreensão mais abrangente e rica do problema.

<sup>1</sup> Este estudo não contou com a perspetiva dos especialistas e dos agentes do poder central por falta de resposta destes aos contactos realizados.

### 3. Pelos labirintos eletrónicos da nova burocracia

O aproveitamento incontrolado das potencialidades das plataformas eletrónicas constitui uma problemática central no estudo da atuação da administração da educação. Os objetivos declarados de conseguir uma maior eficiência encobrem motivações menos explícitas de reforço do controlo e da autoridade. Este facto encontra especial afinidade com as reflexões sobre a burocracia de Max Weber, o seu o maior estudioso.

Assim, no Capítulo I aprofundaremos a análise do conceito de burocracia tal como estudado por Max Weber, analisando as implicações das singularidades das plataformas eletrónicas na manutenção ou até intensificação das características burocráticas da administração da educação. Procedemos a um estudo do modelo burocrático de organização no contexto de uma administração eletrónica da educação, mediante a construção de um quadro teórico-conceptual de análise com o objetivo de melhor captar a influência dos dispositivos eletrónicos utilizados na administração da educação na intensificação ou abrandamento das suas características burocráticas. O fenómeno das plataformas eletrónicas é estudado através da criação de diferentes modelos de plataformas de modo a evidenciar uma unidade de sentido sistematizada que, embora não corresponda por completo à realidade em si, no entanto, esquematizando-a, contribui para a conhecer melhor e ordená-la em moldes reconhecíveis.

No Capítulo II são apresentados os resultados da operacionalização do quadro teórico na realidade concreta da vida das escolas, analisando diversas plataformas eletrónicas em funcionamento, observando as consequências da sua estrutura de funcionalidades no quotidiano das escolas e os efeitos na vida dos atores escolares que com elas trabalham. O confronto com os dados recolhidos da realidade empírica permitiu tornar inteligíveis aspetos da realidade não diretamente acessíveis às técnicas primárias e aos dados imediatos da experiência, testando no concreto a problemática geral que presidiu ao projeto de investigação.

No Capítulo III traçamos o mapa conclusivo decorrente do estudo no que concerne a uma análise crítica do papel desempenhado pela variedade de plataformas eletrónicas na reconfiguração das dimensões burocráticas da administração da educação em Portugal. O aumento da racionalização

dos seus processos organizativos, compatível com a hipótese de intensificação de algumas das mais importantes dimensões da burocracia, conduz ao predomínio dos objetivos funcionais da administração eletrónica da educação. Este facto facilita que determinadas decisões incorporadas no sistema tecnológico sejam assumidas mais facilmente como operações técnicas, dando origem a uma mais forte capacidade condicionadora junto dos atores escolares. Assim, as estruturas administrativas eletrónicas adquirem uma soberania técnica e administrativa que ultrapassa o controlo e compreensão dos atores escolares, conduzindo-os através de labirintos eletrónicos capazes de gerar novas formas de aprisionamento mais invisíveis ou até inconscientes.



## Capítulo 1

# A Administração Eletrónica da Educação: Um Novo Habitat para a Burocracia

Neste capítulo analisamos, de uma forma sistemática, a influência das plataformas eletrónicas na reconfiguração da administração da educação a partir da discussão da burocracia/pós-burocracia. Para isso, estudamos o conceito de burocracia a partir das múltiplas referências no conjunto das obras de Max Weber, cruzando-o com o estudo das plataformas eletrónicas utilizadas na administração da educação em Portugal, as suas diferentes características e modelos, variados fins a que se prestam e possibilidades de ação que permitem.

Nesse sentido, procuramos verificar como o “cálculo cada vez mais preciso dos meios” (Weber, 1982, p. 337), elemento fundamental de uma administração burocrática, pode ser conseguido de uma forma mais completa numa administração da educação baseada em meios eletrónicos cada vez mais apurados do ponto de vista técnico. Assim, procuramos captar num quadro sistemático a complexidade e variedade do conjunto das plataformas eletrónicas utilizadas em contexto educativo e tornar compreensível a relação entre as suas características técnicas e as configurações das diferentes dimensões do conceito de burocracia. Verificamos, deste modo, como os novos instrumentos eletrónicos contribuem para a mutação da burocracia como expressão de uma nova realidade, não totalmente imprevisível, mas capaz de fornecer diferentes formas de apresentar uma realidade organizacional em mudança.

### **1. As plataformas eletrónicas na administração da educação: burocracia, pós-burocracia e hiperburocracia**

Max Weber nunca deu uma definição exata de burocracia. Preferiu oferecer uma caracterização precisa e detalhada do fenómeno burocrático,

especificando as características do que considerava ser a forma mais racional de administração correspondente ao processo progressivo de racionalização de todas as esferas da sociedade organizada. Assim, através da contrastação explícita com as formas tradicionais de administração, o conceito de burocracia representava o sistema emergente de organização sistemática, racional e impessoal, considerado mais adequado para lidar com a crescente complexidade e aumento das necessidades administrativas. Esse processo implicava a crença na legitimidade de uns dominarem sobre os outros através de uma hierarquia de mando e subordinação. Deste modo, a existência de processos de dominação inerentes a toda a atividade organizada levou Weber a enquadrar os seus estudos sobre a burocracia mais no âmbito da sociologia da dominação do que no contexto da eficiência organizacional. No entanto, por dominação não entendia simplesmente “uma estrutura de poder que exige obediência, mas uma estrutura de poder que exige obediência resultante da vontade de obedecer” (Parkin, 2000, p. 56). A dominação remete, assim, para um tipo especial de relações de poder em que o superior crê que tem direito ao exercício do poder e o subordinado considera que o seu dever é obedecer às ordens daquele, apoiando-se estas relações sempre num certo número de crenças que legitimam o exercício do poder tanto aos olhos de uns como dos outros (Mouzelis, 1991, p. 21, 22). Neste sentido, a obediência assenta na crença da legitimidade das ordens estabelecidas e do direito de autoridade daqueles que, em virtude dessas ordens, estão designados para a exercer. Esta ideia de legitimidade proporcionou a Weber o seu princípio de classificação de organizações, associando diferentes formas de crença na legitimidade da dominação a distintas estruturas de dominação e, portanto, formas organizacionais (Albrow, 1970, p. 40).

A burocracia constitui o tipo mais puro de dominação racional-legal e para a garantir necessita do apoio de um “quadro administrativo burocrático”, formado por funcionários nomeados que atuavam conforme os seguintes critérios (Weber, 1971, p. 19-21): 1) os funcionários são individualmente livres e sujeitos à autoridade apenas no que diz respeito às suas obrigações oficiais; 2) estão organizados numa hierarquia de cargos claramente definida; 3) cada cargo possui uma esfera de competência, no sentido legal, claramente determinada; 4) o cargo é preenchido mediante uma

livre relação contratual, havendo, em princípio livre seleção; 5) os candidatos a cada cargo são selecionados na base de qualificações técnicas e, nos casos mais racionais, por exames ou por diplomas que comprovem a instrução técnica, sendo nomeados e não eleitos; 6) são remunerados com salários fixos em dinheiro, na maioria das vezes com direito a pensões, sendo o funcionário livre de se demitir, estando o salário graduado de acordo com o nível hierárquico, podendo, ainda, ser tomados em conta os critérios da responsabilidade do cargo e do status social; 7) o cargo é considerado como a única ou, pelo menos, a principal ocupação exercida pelo funcionário; 8) o cargo faz parte de uma carreira onde existe um sistema de promoção baseado na antiguidade e no desempenho ou em ambos, dependendo, ainda, da avaliação dos superiores; 9) o funcionário trabalha inteiramente desligado da propriedade dos meios de administração e sem apropriação do cargo; 10) o desempenho no cargo está sujeito a uma rigorosa e sistemática disciplina e controlo.

Este tipo de estrutura organizacional foi penetrando gradualmente em todas as instituições sociais de modo que, com o tempo, tornou-se uma ilusão imaginar que o trabalho administrativo contínuo pudesse ser executado, em qualquer sector, sem a presença de funcionários nos seus cargos. Todo o modelo da vida quotidiana estava talhado para se adequar a esta estrutura, tornando-se a administração burocrática cada vez mais indispensável para o atendimento da administração de massas (Weber, 1971, p. 25).

O fenómeno da burocracia foi analisado por Weber tendo por base o modelo dos tipos-ideais. No entanto, existe uma infinidade de mal-entendidos associados ao tipo-ideal de burocracia de Weber e muitas das críticas à burocracia derivam da incompreensão do uso weberiano do tipo-ideal (Abrahamsson, 1993, p. 80). O tipo-ideal é um instrumento conceptual construído para permitir uma melhor compreensão de um determinado fenómeno através da seleção e exagero dos seus traços que se encontram de forma difusa na realidade concreta e a sua integração num quadro ideal dotado de consistência e coerência lógica, para efeitos de investigação (Weber, 2001b, p. 138). No caso do tipo-ideal de burocracia este é constituído por um quadro mental puro composto por uma combinação de diversas dimensões cuja pureza conceitual é impossível encontrar empi-

ricamente na realidade. Assim, o tipo-ideal não pode ser usado como fim, mas como meio (p. 139), tornando-se relevante apenas na medida em que ajuda a iluminar os factos. Por isso, o tipo-ideal não é uma mera descrição da realidade nem um seu reflexo; não foi projetado para servir de modelo para o funcionamento das organizações e da sociedade; nem o tipo-ideal de burocracia prescreve uma ordem normativa para o governo das organizações modernas. Neste sentido, Weber alerta para “o perigo iminente de se confundir o tipo-ideal e a realidade” (p. 146). No entanto, os tipos-ideais seguem de perto a natureza cambiante da realidade, pois os problemas que “fazem mover a humanidade renascem a cada instante, sob um aspecto diferente, e permanecem variáveis” (p. 133), tornando, assim, também transitório o tipo-ideal como instrumento imprescindível para tornar compreensível os elementos significativos da realidade.

Weber não forneceu nenhuma maneira categórica de determinar que características deveriam ser incluídas, excluídas ou ignoradas no seu tipo-ideal de burocracia, porque ele não teve intenção de construir um modelo de burocracia que se aproximasse o mais possível da realidade. Somente procurou identificar as características típicas de uma determinada espécie de organização para a qual não estava obrigado a utilizar todos os seus aspetos, sobretudo quando estes existem também noutros tipos de organização distintos do burocrático (Mouzelis, 1991, p. 50-51). Por outro lado, as organizações não existem independentes das relações sociais entre os diferentes indivíduos que as compõem, bem como dos múltiplos motivos que os movem. Embora a crença na legitimidade seja um fator importante para melhorar a estabilidade de uma organização, no entanto, os indivíduos podem orientar-se para ela em termos de conveniência, pelo medo das consequências de se afastarem dela, pelas vantagens percebidas de se conformarem a ela ou por estarem acostumados a fazê-lo; de igual modo, as regras que governam as organizações não se implementam a si próprias: frequentemente, os indivíduos tentam contorná-las, elas podem entrar em conflito umas com as outras ou ser alvo de diferentes interpretações (Albrow, 1990, p. 163). Neste sentido, os tipos-ideais apenas fornecem as diretrizes e as categorias para investigar os cursos reais da ação, mostrando-se compatíveis com o carácter mutável e dinâmico da organização burocrática (Olsen, 2007, p. 4) na medida em que as organizações

são tratadas como realidades, mas só existem dentro e através do comportamento das pessoas; são vistas como facticidades, mas construídas a partir de motivos e sistemas de significado; são vistas como sistemas de ação, duradouros e coerentes, somente na medida em que as pessoas os sustentam (Albrow, 1997, p. 111). Daí que a elaboração de um tipo-ideal de burocracia para a administração da educação por via eletrônica decorre sempre dos diversos contextos organizacionais e tecnológicos, bem como das motivações concretas dos atores educativos envolvidos que dificilmente corresponderão às mesmas circunstâncias históricas e organizacionais que inspiraram Weber e lhe permitiram estudar a burocracia.

Esta maleabilidade do tipo-ideal de burocracia e o carácter mutável da organização burocrática nem sempre foram percebidos e encontraram dificuldades de compreensão sempre que a burocracia, ou pós-burocracia, era identificada através de uma lista de dimensões, única e taxativa para todas as situações. Por isso, a associação da burocracia a uma estrutura rígida e estática e a sua conexão com a produção de um grande número de disfunções não deixa de ser uma distorção da realidade, indevidamente reificada tal como o próprio tipo-ideal de burocracia de Weber. Neste sentido, as abordagens pós-burocráticas reiteram críticas anteriores à burocracia descartando o tipo ideal de burocracia de Weber como sendo desatualizado e produzindo disfunções estruturais. No entanto, enquanto as críticas mais antigas se baseavam no tratamento equivocado do método típico ideal como modelo empírico ou normativo, as abordagens pós-burocráticas incorporam condenações ainda mais violentas, baseadas em mal-entendidos fundamentais da substância do tipo ideal de burocracia de Weber (Bartels, 2009, p. 466). Foi a partir desta incorreta compreensão da burocracia que o processo de desmaterialização da Administração Pública foi entendido pelos decisores políticos e por várias correntes teóricas da administração como fazendo parte relevante de um salto paradigmático onde a forma de administrar e governar a partir de princípios das burocracias tradicionais seria substituído por novas lógicas imbuídas de uma racionalidade dita pós-burocrática (Bellamy & Taylor, 1992; Heeks, 1999). No entanto, o tipo-ideal de burocracia torna-se útil para compreender melhor os novos processos de dominação e entender como os atores escolares lidam com o dilema da obediência e da autonomia quando integrados em

estruturas impositivas das organizações burocráticas digitais cujo potencial para aumentar e aprisionar a liberdade individual e limitar a democracia dos seus processos organizativos se torna mais crítico. Por outro lado, as organizações ditas pós-burocráticas continuam a basear-se nos pressupostos burocráticos na medida em que permanecem dependentes quer do conhecimento especializado para lidar com as mudanças tecnológicas quer de uma estrutura regulatória composta por regras e procedimentos claros para fazer face à definição de objetivos e a repartição de responsabilidades. Desta forma, a modernização e a “informatização” administrativas do Estado e da Administração Pública parecem caminhar mais na direção do espírito da racionalização burocrática, criando novas possibilidades para tornar real a visão weberiana do cálculo, medida, seguimento da norma, tratamento impessoal e inflexível, baseado nas regras e com sistemas de controlo minuciosos do que no sentido da sua superação (Hood, 1996, pp. 485-486). Também a administração da educação, enriquecida com os avanços tecnológicos mais recentes, encontrou novas e mais potentes formas de coordenar e controlar as atividades das escolas, usando, agora de forma ubíqua e automatizada, sem limitações de tempo e de espaço, a padronização de normas e procedimentos administrativos, assegurando mais facilmente a compatibilidade através das técnicas burocráticas de categorização e aplicação impessoal (Lima, 2012). Neste sentido, os novos meios eletrónicos aparecem associados a novas formas de intensificação da desigualdade de poder e controlo no campo da administração da educação, fortalecendo os padrões de “cima para baixo” através do monopólio de conhecimentos especializados e domínio de dados eletrónicos relevantes, intensificando o poder sobre as escolas, a padronização dos processos de trabalho e a responsabilização das práticas educacionais (Selwyn, 2011). Alguns autores defendem que, deste modo, as autoridades centrais podem atuar mais facilmente nas escolas através de formas indiretas de controlo, orientando os utilizadores a tomar decisões fundamentadas em evidências racionais (Piattoeva, 2014, p. 8). Neste sentido, a utilização das plataformas eletrónicas na gestão da educação, oferecendo muitas vantagens às escolas, também as controla melhor, levando a uma maior padronização e controlo sobre o modo como as escolas desempenham as suas funções administrativas (Tatnall

& Pitman, 2003, p. 73). Desta forma, o poder hierárquico reconfigura-se, através de novas formas assimétricas de poder entre o centro e a periferia, num agregado menos nítido e possuidor de formas mais fortes e indiretas de dominação.

Assim, os novos recursos tecnológicos e as novas configurações organizacionais na administração da educação, mais do que superar a burocracia weberiana, constituem um avanço e “uma nova fronteira no desenvolvimento da burocracia weberiana” que “permitiu à visão weberiana clássica da burocracia romper os constrangimentos tecnológicos a que havia estado submetida anteriormente” (Hood, 1996, p. 485). Neste contexto, as plataformas eletrónicas criaram “novas possibilidades para realizar a visão weberiana do cálculo, a medida e o seguimento da norma, o núcleo da atividade burocrática”, eliminando a necessidade de realizar as tarefas para tratar a informação num mesmo espaço físico ou inclusive na mesma organização, progressos que correspondem “exatamente ao espírito da burocracia weberiana” (p. 486). De facto, a informatização ao potenciar o “controlo e a avaliação dos recursos, os quais seriam bem mais custosos e difíceis de levar à prática na época anterior ao desenvolvimento da tecnologia da informação, [...] move-nos para mais perto e não mais longe da visão weberiana do tratamento impessoal (e inflexível), baseado nas regras, nos casos e com sistemas de controlo minuciosos” (p. 486).

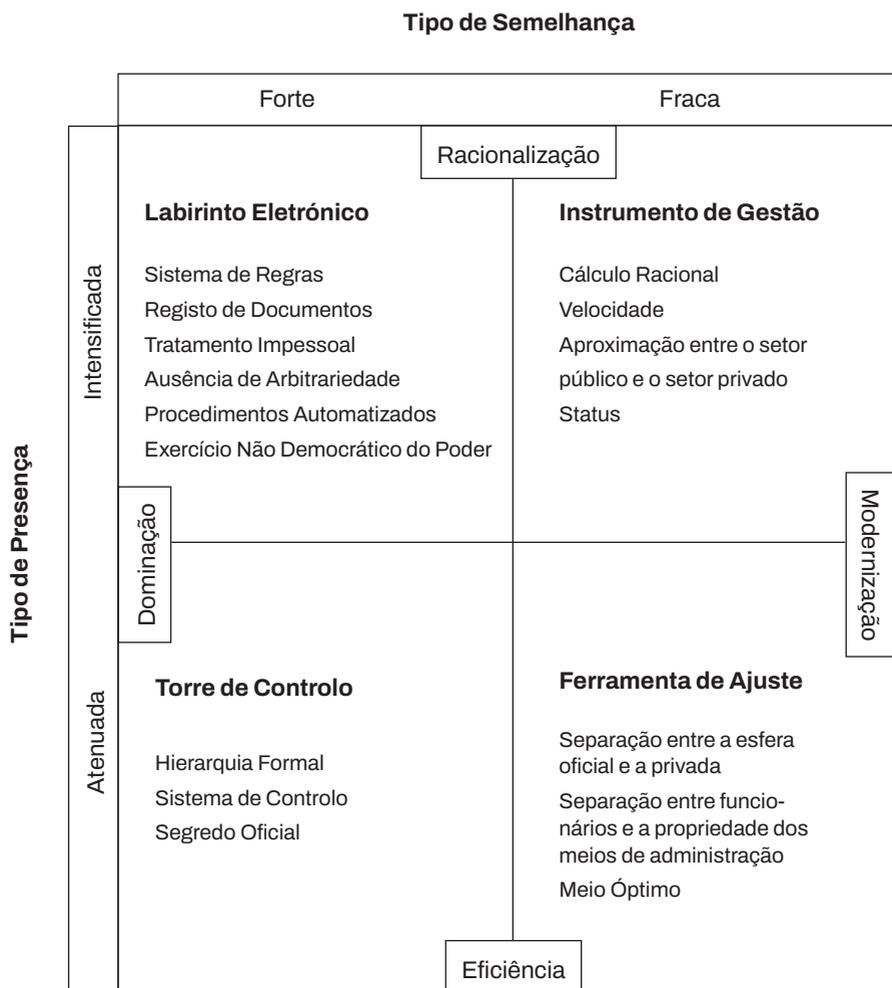
Assim, as novas dinâmicas organizativas potenciadas pela utilização das plataformas eletrónicas em contexto educativo contribuem, segundo Licínio Lima (2012), para a emergência de elementos hiperburocráticos na administração educacional. Esse fenómeno caracteriza-se, segundo o autor, pela intensificação e exagero de algumas dimensões da burocracia weberiana e a reconfiguração de outras, resultando, assim, uma burocracia parcialmente desmaterializada, com elementos de descentralização de certo tipo e novas formas de centralização, de controlo à distância, mais acelerada, com capacidade de presença ubíqua e aumento exponencial das suas capacidades de cálculo, mensuração e matematização da realidade social. A capacidade de registo minucioso e automático dos mais simples atos administrativos e a sua ausência, bem como a capacidade de aumento exponencial do controlo hierárquico e centralizado mesmo no interior de “redes” não necessariamente menos hierarquizadas, permitem à

burocracia weberiana encontrar na sua versão eletrônica a expressão mais plena em algumas das suas dimensões mais centrais.

## 2. Um desenho teórico para a burocracia eletrônica

As plataformas eletrônicas utilizadas na administração da educação, enquanto realidade a estudar, não existem independentes das construções através das quais as vemos. Por isso, não possuem, por si só, uma essência real. O seu conhecimento e representação podem ser reconstruídos de acordo com os quadros conceptuais aplicados. No Quadro I utilizamos um mapa conceptual para analisar o fenómeno das plataformas eletrônicas na administração da educação, apresentado sob a forma de uma matriz de dupla entrada. Nele surge um conjunto de dimensões da burocracia weberiana associadas a quatro modelos de plataformas que se cruzam de modo a aferir, por um lado, a variação no grau de semelhança entre as dimensões originais da burocracia diagnosticadas por Weber no seu tempo e as características da administração eletrónica e, por outro, a variação entre a atenuação e a intensificação dessas dimensões. Assim, é possível criar vários cenários através da leitura cruzada do Quadro I, resultando em diferentes combinações conforme nos deslocamos no sentido da presença intensificada ou atenuada ou, então, da semelhança forte ou fraca.

Comum a cada duas imagens encontra-se associado um eixo representado por um conceito relacionado com os pressupostos relativos ao processo de burocratização por via eletrónica. Estes conceitos permitem-nos perceber a complexidade e a novidade da administração eletrónica na qual coexistem tanto a intensificação e atenuação dos atributos burocráticos como a continuidade de elementos originais e um acréscimo de novos elementos próprios de contextos organizativos e tecnológicos novos.



Quadro I - Os modelos de plataformas eletrónicas e as dimensões da burocracia weberiana

Por exemplo, o eixo “racionalização” corresponde a um conceito central na análise sociológica de Max Weber e, como ele próprio reconhece, também ambíguo (Weber, 2009, p. 53), traduzindo um aspeto fundamental do novo paradigma da administração moderna caracterizado por elevados padrões

de racionalidade, sobretudo, na sua componente da racionalidade formal-instrumental, definida por Weber para se referir ao cálculo cada vez mais preciso dos meios adequados à consecução dos fins (p. 47). Este conceito de racionalização encontra-se associado à intensificação das características burocráticas na medida em que as plataformas eletrónicas devido às suas potencialidades no campo técnico constituem um fortalecimento dos meios ao serviço de modelos de organização mais racionais.

Por seu lado, o eixo da “modernização” remete-nos para a absorção da burocracia weberiana de elementos de carácter gestor próprio das novas propostas para o sector público onde integra elementos próprios da racionalidade burocrática e componentes da racionalidade gestora. Ela contém elementos novos sobre uma base weberiana onde algumas dimensões do tipo-ideal de burocracia são ajustadas aos modos de organização e ao desenvolvimento dos meios tecnológicos contemporâneos. Este eixo espelha uma burocracia mais adaptável às características e necessidades das organizações e congruente com o processo imparável de burocratização identificado por Weber (Weber, 1993, p. 1072-1075). É o elemento mais fortemente relacionado com a maleabilidade do tipo-ideal weberiano de burocracia pois é através das medidas de modernização administrativa, sobretudo de carácter gestor, muitas vezes, apresentadas como desburocratizantes, que as alterações mais significativas são introduzidas no sistema burocrático de organização.

O eixo “eficiência” traduz a menor força burocrática de algumas dimensões do tipo-ideal weberiano, pois a orientação da tecnologia para a eficiência não constitui um movimento tão definido quanto possa parecer. O conceito de eficiência, fundamental para a Administração Científica e fortemente mobilizado pelos programas contemporâneos de reforma administrativa no sector público, não o é tanto para a burocracia weberiana, que não considerava tanto as virtudes organizativas e a eficiência do sistema burocrático quanto o poder e a dominação. O termo “eficiência” era estranho para Weber (Albrow, 1970, p. 64) e, por isso, não o utilizou, preferindo escrever sobre a racionalidade técnica formal e esta não se identificava necessariamente com a eficiência. Neste sentido, um tipo de organização que reunisse as características atribuídas por Weber à burocracia não tinha que produzir necessariamente o máximo de eficiência, podendo até

ser ineficiente, não sendo objetivamente possível pensar-se numa organização perfeitamente racional e eficiente tendo em conta que nela intervêm sempre um conjunto de diferentes racionalidades dos atores que fazem com que elas nunca funcionarão conforme o esperado (Albrow, 1997, p. 111; Mouzelis, 1991, p. 54).

O eixo “dominação” encontra-se associado aos elementos mais fiéis ao tipo-ideal weberiano de burocracia representando um fator de coerência das novas configurações com as características incluídas na formulação original na medida em que, para Max Weber, a burocracia moderna, como forma avançada de organização, era sobretudo a forma mais racional de se exercer uma dominação (Weber, 1993, p. 178). Os processos por via eletrónica vêm reforçar a legitimidade da dominação através da normalidade de um sistema de mando inscrito nas próprias plataformas tornando-se estas um meio apropriado para criar nos dominados a crença na naturalidade da relação de dominação, reduzindo-a a um mero cumprimento de uma tarefa na plataforma. Contribuem para legitimar uma autoridade mais impessoal e estabelecer uma subordinação mais inevitável, porque pré-estabelecida segundo uma racionalidade funcional que cimenta a crença em instâncias difusas e pouco visíveis de autoridade, que existem por si, aparentemente independentes da vontade e intervenção humanas. A dominação, como essência da organização, continua presente na forma burocrática eletrónica de um modo mais impercetível, mas não menos fiel ao tipo-ideal weberiano.

Cada quadrante contém um modelo de plataforma que engloba as dimensões da burocracia weberiana que se apresentam mais congruentes com a lógica do modelo ao qual estão associadas. No entanto, as dimensões burocráticas predominantemente agregadas a uma determinada imagem podem na prática não lhes serem exclusivas e gozarem de uma certa transversalidade, podendo, assim, uma determinada dimensão burocrática associada a um modelo de plataforma estar presente noutros modelos (o que acontece frequentemente) com apresentações diferentes, menos intensas, mais fluídas ou até ausentes. Este facto constitui a expressão de um sistema burocrático multidimensional e complexo que agrega no seu seio várias lógicas e racionalidades e, portanto, várias velocidades e dinâmicas nem sempre congruentes. Nesse sentido, numa burocracia em

ação os elementos típicos e abstratos diluem-se na dinâmica complexa composta a vários ritmos e níveis de influência nas decisões que acontecem nos vários estratos que a compõem fruto das estratégias, recursos mobilizados pelos atores e particularidades do contexto de ação. Por isso, a presença de elementos burocráticos nos vários modelos de plataformas pode assumir na prática configurações muito variadas e combinações mistas que se movem dentro dos limites definidos no modelo construído que, por ser uma versão algo exagerada da realidade, raramente constituirá dela um espelho fiel (Parkin, 2000, p. 11).

Os vários modelos não são burocráticos no mesmo grau nem da mesma forma. Assim, certos modelos de plataformas, na medida em que estão relacionados com determinados tipos de atividades organizacionais, estão relacionados com graus particulares de burocratização, destacando certos modelos umas dimensões enquanto outros modelos evidenciarão outras. Esta abordagem dimensional do tipo-ideal burocrático aplicado ao estudo das plataformas eletrônicas onde as dimensões não estão necessariamente todas presentes no mesmo grau em cada modelo, sugere-nos que o sistema burocrático não é um todo integrado, mas antes um complexo de dimensões dispostas de forma contínua e não dicotômica (Hall, 1971, p. 43-44). No entanto, apesar da existência de variações entre as dimensões do tipo-ideal e não constituindo o sistema burocrático na realidade empírica um todo integrado e coerente, existem inter-relações e conexões entre as várias dimensões (ou só entre algumas delas) que imprimem determinados impulsos e dinâmicas que, podendo não afetar todas no mesmo grau e no mesmo sentido, podem criar uma tendência global. Assim, o presente modelo de análise permite verificar quais os efeitos da utilização das plataformas eletrônicas na reconfiguração da burocracia weberiana, no formato de cada dimensão em concreto, bem como na inter-relação entre elas. Também possibilita o movimento inverso de verificar de que forma os meios técnicos são usados pelos atores organizacionais para, dentro dos moldes da burocracia, fazer avançar as suas próprias estratégias com reflexos no redesenho do próprio sistema burocrático. Ele fornece-nos uma grelha de leitura do fenómeno das plataformas eletrônicas sob a perspectiva da burocracia weberiana, isolando as dimensões consideradas essenciais para ordenar os elementos desorganizados do

fenômeno de forma a compreendê-lo mais facilmente. Uma vez que ele abrange uma realidade fluída e variável, relativa à volubilidade da relação homem-máquina e ao clima de permanente mutação e evolução dos meios técnicos, socorremo-nos de uma construção do estilo do tipo-ideal como “um meio indispensável para dar ordem conceptual ao caos da realidade” (Parkin, 2000, p. 13).

<b>Imagens das Plataformas Eletrônicas</b>	<b>Torre de Controlo</b>	<b>Labirinto Eletrónico</b>	<b>Instrumento de Gestão</b>	<b>Ferramenta de Ajuste</b>
<b>Objetivo</b>	Exercício da autoridade	Operacionalização de procedimentos	Tratamento e gestão de dados	Coordenação de atividades
<b>Mecanismo de Coordenação</b>	Supervisão direta à distância	Standardização de processos	Administração por objetivos	Ajustamento mútuo
<b>Incidência</b>	Ordens	Regras	Resultados	Solução de problemas
<b>Tecnoestrutura</b>	Criação de instrumentos de controlo	Desenho dos sistemas formalizados	Conceção de instrumentos de gestão	Criação de ferramentas de trabalho
<b>Estratégia de Centro</b>	Consolidar a posição formal de autoridade	Diminuir a margem de arbítrio na periferia	Fomentar o autocontrolo dos atores escolares	Estimular a participação e cooperação
<b>Causa de Conflitos</b>	Decisões do centro e necessidades da periferia	Rigidez dos procedimentos e ambiguidade das normas	Pressão por resultados e concorrência	Crescente demanda dos Stakeholders
<b>Princípios de Ação</b>	Autoridade; Comando; Controlo	Legalidade; Uniformidade	Qualidade; Medição; Objetivos	Participação; Adaptação Localizada

As configurações apresentadas não representam quatro formatos estanques com plena correspondência na realidade e com carácter gradativo, mas quatro variações da mesma realidade baseadas na acentuação de determinadas diferenças típicas com o objetivo de melhor compreender o fenómeno em análise. A disposição relacional das dimensões resulta do exagero dos elementos típicos para melhor perceber esta realidade, estabelecendo-lhe as fronteiras limitrofes que servirão para acomodar o fenómeno em estudo. Elas constituem os limites de um quadrilátero no interior do qual se encontram os híbridos das configurações e as transições entre eles, no sentido em que “só podemos entender o interior de um espaço pela identificação dos seus limites” (Mintzberg, 2010, p. 334).

Os modelos aqui apresentados e suas dimensões em análise não resumem as particularidades médias ou exemplares das plataformas, mas os tipos estilizados que reúnem os traços característicos que definem a diversidade do fenómeno das plataformas eletrónicas mesmo que eles só se encontrem de modo difuso, sobreposto ou até ausente na realidade concreta. Por isso, os vários modelos não se aproximam da realidade concreta como um seu fiel reflexo, mas antes se afastam dela, fragmentando-a, para melhor organizar as suas complexidades através da acentuação das suas componentes centrais. Pretendem constituir um quadro de pensamento para arrumar a realidade em moldes inteligíveis e, posteriormente, indicar, em cada caso particular, até que ponto a realidade se afasta do seu quadro homogéneo e ideal (Freund, 2003, p. 54). Na sua forma perfeitamente acabada, as configurações do modelo não existem tal e qual na realidade empírica, mas uma vez definidas tornam-na inteligível. No Quadro II podemos verificar as características gerais de cada modelo, melhor apresentadas nas páginas que se seguem, que poderão, no entanto, adotar na realidade empírica configurações fluídas, coexistir ou estarem ausentes. Este quadro permite ordenar a realidade empírica das plataformas eletrónicas desde um determinado ponto de vista, lendo-a à luz de um quadro analítico que a pode abarcar e atribuir-lhe uma ordem e um significado e não necessariamente corresponder-lhe.

Na medida em que Max Weber nunca fixou um número delimitado nem fechado das dimensões integrantes do tipo-ideal de burocracia, variando a consideração e acentuação ou abandono das dimensões da constela-

ção de burocracia em função dos problemas e fenômenos a investigar e dos diversos pontos de vista a partir dos quais é possível fazer uso de diferentes princípios de seleção das dimensões pertinentes suscetíveis de ser integradas no tipo-ideal de burocracia (Weber, 2001b, p. 138), este quadro conceptual constitui uma proposta sistemática de análise das plataformas eletrônicas à luz da concepção weberiana de burocracia, tendo em conta a maleabilidade da constelação de dimensões o que torna possível reconstruí-la de acordo com o fenómeno em análise e o quadro conceptual escolhido.

## 2.1. Plataforma Torre de Controlo

Neste modelo a plataforma está concebida para ser um instrumento de monitorização da execução das diretrizes e políticas centralmente determinadas. Ela estabelece a comunicação entre o centro e as periferias, funcionando segundo orientações e regras imperativas, relações de autoridade claras e um controlo centralizado apertado. A plataforma é utilizada para o exercício de uma vigilância sistemática sobre as ações e decisões, metodologias e processos de trabalho, verificando o cumprimento das orientações centrais na periferia. A imagem da torre de controlo constitui o símbolo do exercício desse poder. Ela exerce uma força gravitacional para o centro, chamando a si as decisões, informações e comunicações mais relevantes que fluem da periferia para o centro. Por isso, a torre simboliza o exercício do domínio de um centro sobre a periferia, uma espécie de olho perfeito a que nada escapa e centro em direção ao qual todos os olhares convergem, de onde viriam todas as ordens, onde seriam registadas todas as atividades, percebidas e julgadas todas as faltas (Foucault, 1996, p. 156). A silhueta simbólica de uma torre central eletrônica inscreve nos atores escolares um sentido invisível de obrigação que torna as diretivas mais facilmente aceites, sem resistência ou oposição, favorecendo a obediência e a conformidade. A torre de controlo eletrónico funciona como um eficaz mecanismo disciplinar na medida em que os docentes e membros dos órgãos de gestão das escolas, perante uma dúvida e na ausência de uma norma expressa, tomam decisões em função do que consideram enquadrar-se na lógica de atuação dos ocupantes da torre de controlo e dos interesses destes, mesmo podendo sacrificar critérios visíveis de equidade.

A estrutura comunicacional tem tendência para seguir as linhas hierárquicas em que o topo controla por via eletrónica as decisões dos subordinados quer porque acredita que estes sejam incapazes de tomar as suas próprias decisões de forma correta, quer pelo receio de os subordinados tomarem as suas decisões seguindo critérios divergentes dos interesses dos agentes do poder central. Nesse contexto, o poder central procura limitar as fontes de incerteza, impondo uma supervisão restritiva e apertada, reservando para si o controlo das decisões mais significativas. Os espaços abertos para alguma discricionariedade dos utilizadores/subordinados são colmatados pelo controlo centralizado das decisões tomadas na periferia, submetendo-as à aprovação superior, adotando o poder central uma postura mais diretiva, criando maiores níveis de dependência da periferia em relação ao centro. Esta plataforma torna-se a expressão de um modelo administrativo e organizacional que acentua o controlo burocrático centralizado, permitindo aos dirigentes do vértice estratégico intervir frequentemente no controlo das atividades, através de uma supervisão direta à distância.

Assim, o poder de decisão concentra-se no topo, constituindo a plataforma um instrumento de comando e uma extensão da cadeia de autoridade. O controlo apertado das decisões e das informações prestadas pelos subordinados conduz a uma concentração e unificação da informação e do conhecimento nos estratos mais elevados da hierarquia o que deixa os superiores mais bem informados acerca dos subordinados que eles próprios. Por essa via, estas informações deixam de ser posse exclusiva da periferia que, ao transmiti-las ao poder central, também lhes transfere o poder sobre elas. As informações deixam de ser relevantes na periferia para passar a ser fonte de poder e controlo no centro, deslocando, desta forma, o poder relacionado com o processo de decisão para o nível onde a informação relevante passa a ser acumulada. Este facto concede aos níveis superiores da administração burocrática acréscimos de poder não só formal mas também informal através de novas formas do exercício do poder informal por via eletrónica, pois uma das preocupações do poder central é encontrar meios de estender o alcance da sua influência sobre os atores da periferia além dos estreitos limites da autoridade formal (Blau & Scott, 1977, p. 164-165). Neste sentido, as plataformas eletrónicas, como instrumento por excelência da interação formal, também servem como meio informal de estender o alcance da influ-

ência poder central sobre os subordinados além dos limites da relação formal. Um exemplo desta realidade é-nos fornecido pela comunicação da Diretora Geral da DGAE [Direção-Geral da Administração Escolar], em maio de 2015, que enviou a algumas organizações escolares um e-mail para o correio eletrónico pessoal de cada diretor que validou em primeira prioridade as candidaturas de uma listagem de docentes candidatos ao concurso eletrónico de docentes cuja validação foi considerada pelos serviços centrais da DGAE como suspeita de incorreções. Solicitava-se que fosse enviada cópia do registo biográfico de cada docente constante da listagem e remetida para o e-mail pessoal da Diretora da DGAE. Esta comunicação forneceu um carácter coercivo à comunicação através da percepção de dependência pessoal como forma de controlo informal direto que contorna um controlo formal indireto na plataforma e torna o consentimento pessoal dos subordinados numa forma de legitimar o exercício do controlo sobre eles próprios, reforçando por via informal a autoridade formal.

Deste modo, através deste modelo de plataformas as organizações escolares são reduzidas a meros serviços locais do Estado (Formosinho, 1989, p. 55) constituídas simultaneamente em prolongamentos e alvos do controlo centralizado e a utilização dos meios eletrónicos não é determinada por necessidades dos seus utilizadores, mas por interesse daqueles que os controlam. Assim, estas plataformas são mais do que apenas uma ferramenta de programação ou de execução de tarefas organizacionais: elas são um meio racional de governo das escolas à distância.

### 2.1.1. Hierarquia formal

A estrutura hierárquica da burocracia weberiana com o seu “sistema firmemente organizado de mando e subordinação mútua das autoridades inferiores pelas superiores”, ordenado numa cadeia de múltiplos escalões verticais (Weber, 1993, p. 717), sofre alterações com a aplicação dos novos processos organizacionais mediados pelos instrumentos eletrónicos. Por um lado, os meios eletrónicos, dotados da capacidade de saltar barreiras e transpor fronteiras, tornam mais diluída a delimitação entre divisões através da reunião de informação proveniente de diversos serviços, desvanecendo “as agudas linhas de demarcação entre os sectores” (Simon, 1992, p. 127).

Por outro lado, diminui o número e a extensão de níveis da linha hierárquica (Boltanski & Chiapello, 2009, p. 276), mas não necessariamente a distância entre eles (Sennett, 2006, p. 55, 77). O poder da autoridade formal mantém-se conjugado com novas configurações de estruturas e relações organizacionais, criando diferentes assimetrias de poder e novas centralidades nas conexões entre redes, fluxos de dados e domínio de informações de base eletrônica.

Assim, quando a administração da educação pretende utilizar meios eletrônicos nos seus processos organizativos cada vez mais recorre à contratação de especialistas, públicos ou privados, para realização de tarefas de programação e manutenção de instrumentos organizativos. A nova casta híbrida de especialistas, passando a integrar-se na estrutura organizacional, utiliza os recursos de poder de conhecimento especializado e as técnicas complexas aprendidas fora do âmbito da organização para alargar o seu espaço de ação e limitar o dos decisores formais, tornando menos nítidas as definições da hierarquia formal. Desta forma, a distinção entre por um lado a autoridade formal que decide e os especialistas que aconselham dilui-se por detrás dos instrumentos organizativos eletrônicos, tornando menos saliente a estrutura hierárquica formal, menos demarcados os campos de ação dos agentes que atuam no perímetro do poder central e mais difuso o lugar da tomada de decisões. No entanto, as relações hierárquicas e de autoridade não desaparecem do cenário organizacional.

Assim, a hierarquia organizacional continua a ser um mecanismo crítico para supervisionar todo o processo, mas uma parte crescente do fluxo das premissas de decisão cruza os limites da hierarquia formal. Por isso, é improvável que a automatização das decisões por via dos sistemas eletrônicos elimine a estrutura basicamente hierárquica do sistema organizacional educativo, apesar de se tornar menos nítida em termos formais, menos piramidal, mais diluída relativamente aos atores que nela intervêm, distribuída ao longo de um menor número de níveis hierárquicos, mas não menos influente.

### **2.1.2. Sistema de controlo**

A subordinação a uma “rigorosa disciplina e vigilância administrativa”

(Weber, 1993, p. 176) constitui um dos critérios do exercício da autoridade legal num quadro administrativo burocrático. Esse padrão de exercício do controlo burocrático tornou-se, no âmbito de uma administração eletrónica, mais discreto, não confinado (sem barreiras físicas e temporais), automático, exercido à distância, baseado no registo dos mais simples movimentos organizacionais e em circuitos de informações gerados por bases de dados que operam de forma contínua. A compilação de informação eletrónica reflete quase na perfeição o princípio da disciplina panóptica por inspeção invisível via acumulação de informação através de registos detalhados, instituindo um poder automatizado que permite medir e controlar as atividades dos subordinados (Lyon, 1995, p. 114).

No contexto da administração da educação, as relações entre a administração central e as escolas, mediadas por dispositivos eletrónicos, tornam-se “contextos privilegiados de controlo remoto” (Lima, 2011, p. 170) e as suas práticas discretas, difusas e invisíveis são percecionadas pelos atores da periferia como estratégias de vigilância permanentes e automáticas levadas a cabo por agentes invisíveis que no seu imaginário possuem um poder que os pode afetar de alguma forma. Desta forma, os níveis superiores da administração educativa veem aumentadas as potencialidades de telecontrolo, ou controlo à distância, de vigilância automática, mais acelerada, ubíqua, capaz de aumentar exponencialmente as suas capacidades de cálculo e do registo e ‘gravação’ do real, através de processos automáticos e não dependentes da vontade (Lima, 2012, p. 136). Sendo os processos de informação e comunicação entre as escolas e a administração central privilegiados por via eletrónica e, na medida em que os atores do perímetro do poder central em virtude do acesso privilegiado a fontes de informação dominam um conjunto de conhecimentos relevantes, também dispõem de um amplo poder de controlo hierárquico, agora de tipo automático, sobre os atores da periferia. A vigilância tornou-se sistemática e dissimulada, segundo “categorias a priori, e unilateralmente impostas, que modelam as realidades escolares, controlam os tempos e os espaços, generalizam metodologias e processos de trabalho, favorecem a padronização e a mensuração, bem como a comparação automática de processos e resultados” (p. 148).

### 2.1.3. Segredo oficial

O segredo constitui simultaneamente um instrumento de poder e um escudo de defesa. Para Max Weber, o “supremo instrumento do poder da burocracia é a transformação das informações oficiais em material sigiloso através do conceito notório do ‘serviço secreto’ [...], um meio de proteger a administração contra a supervisão” (Weber, 1997, p. 67).

Por um lado, o “segredo está no cerne mais intrínseco do poder” (Canetti, 2014, p. 351). Deste modo, as concentrações assimétricas de informações exclusivas, bem como o aparecimento do anonimato digital, ou seja, a tomada de decisões e a transmissão de orientações nas plataformas sem autor específico constituem ações relevantes de poder. No contexto de uma administração eletrónica da educação que mantém o registo de grandes quantidades de atos organizacionais, “o segredo e o monopólio da informação [continuam a ser] armas de qualquer burocrata” (Parkin, 2000, p. 69). Assim, a posse por poucos do conhecimento especializado e de abundante informação reservada acerca de muitos reforça a assimetria de poderes entre a periferia e o centro (e dentro do próprio centro) da administração escolar. Embora o segredo também possa ser usado pelos atores da periferia como instrumento de proteção, ele, no entanto, concede maiores vantagens aos atores do perímetro do poder central, na medida em que o segredo está intimamente ligado à posse de informações relevantes e estas possui-as o centro através da sofisticação dos novos meios eletrónicos de recolha e tratamento da informação.

Por outro lado, o segredo constitui a expressão de defesa da Administração das suas próprias imperfeições e, nesse sentido, ela “torna-se profundamente ligada às suas técnicas imperfeitas, defendendo-as tanto mais quanto menos eficazes elas se mostrarem” (Perrow, 1981, p. 158). Nos vários serviços e plataformas verifica-se a existência de um padrão defensivo organizacional onde as potencialidades técnicas das plataformas eletrónicas potenciam que esferas importantes da atividade da administração central fiquem excluídas do controlo público levando a que o carácter secreto seja amplamente aplicado, inclusive nos casos em que esse cariz secreto não é realmente necessário (Mouzelis, 1991, p. 28).

## 2.2. Plataforma Labirinto Digital

Uma plataforma eletrônica concebida para operacionalizar procedimentos administrativos encontra na ideia de labirinto uma analogia capaz de exprimir com maior força analítica o processo de escolha através de uma arquitetura de funcionalidades complexa e intrincada. A imagem do labirinto, utilizada inúmeras vezes por Herbert Simon para ilustrar os processos humanos de resolução de problemas, frequentemente, descritos como a procura através de “um vasto labirinto de possibilidades” (Simon, 1981, p. 107), remete-nos para a ideia de exploração de um percurso ramificado que envolve, usualmente, muita tentativa-e-erro. Assim, este modelo de plataforma, ramificando-se em vários percursos e diferentes planos que o utilizador vai percorrendo à medida que explora as alternativas que se apresentam em cada bifurcação ou encruzilhada, torna-se uma espécie de arquétipo do espaço condicionado (Moles & Rohmer, 1982, p. 77), mas de forma suficientemente complexa para escapar ao entendimento imediato do sujeito desse condicionamento. Os trilhos digitais estão pré-ordenados por um conjunto de condicionamentos que não permitem ao utilizador organizar livremente as suas escolhas e movimentos, só os podendo realizar com sucesso segundo uma ordem que lhes demarca e canaliza a conduta. Desta forma, “uma direção é a cada instante sempre favorecida e considerada como livre, as outras, por seu lado, são obstaculizadas, reduzidas ou anuladas” (p. 76).

A dimensão labiríntica da plataforma é apresentada segundo uma lógica de progressividade, ou seja, as opções tomadas geram uma dinâmica encadeada de abertura e fecho de possibilidades de escolha que vão tornando o utilizador cada vez mais preso das suas próprias opções e delimitando a sua capacidade de decisão. Por outro lado, uma plataforma com propriedades labirínticas permite aos seus programadores jogar com o grau de acessibilidade e visibilidade dos conteúdos e funcionalidades conforme os queiram destacar ou, pelo contrário, proteger. Nesse sentido, o labirinto como analogia aplicada a este tipo de plataforma constitui “o símbolo de um sistema de defesa por parte de um centro” na medida em que pressupõe, nesse mesmo centro, algo de precioso que se torna necessário preservar daqueles que dele mais se encontram afastados (Ruivo, 2000, p. 24).

Este é o modelo de plataforma mais apropriado para a operacionalização dos procedimentos administrativos eletrônicos, onde a participação de diversos tipos de atores nas várias fases de cada procedimento implica a distribuição desigual do poder de decisão, podendo até este tornar-se marginal para os atores escolares e as escolas quando o sistema eletrônico estiver desenhado de acordo com um determinado esquema de restrições e automatização de alternativas. Embora a participação possa conter margens de poder decisório, no entanto, ele deve limitar-se aos pressupostos dentro dos quais pode ser exercido e cujo âmbito foi determinado pelos atores do perímetro do poder central, incluindo neles os especialistas da tecnoestrutura. Assim, os processos de decisão são cada vez mais incorporados nas plataformas eletrônicas e as decisões que vierem a ser tomadas são na maioria decisões programadas e, por vezes, até automatizadas, pois as plataformas em determinadas circunstâncias antecipam-se ao utilizador, apresentando-lhe já prontas propostas de decisão que, em alguns casos, são autênticas hétero-decisões pois este não as pode sequer alterar, submetendo-se à lógica programada da plataforma. Esta centralização das premissas decisórias na programação das funcionalidades das plataformas eletrônicas favorece o poder autocrático da especialização e aumenta a arbitrariedade das elites burocráticas e a indiferença impessoal em relação às situações concretas dos administrados, potenciando o exercício do poder não democrático e até práticas de ilegalidade inscritas na própria legalidade que elas procuram assegurar e instituir (Poulantzas, 1978, p. 81).

Este modelo de plataforma eletrônica é compatível com o modo de funcionamento das burocracias mecanicistas com procedimentos muito formalizados, grande número de regras, regulamentos e standardização dos processos de trabalho (Mintzberg, 2010, p. 345-346). A sua estrutura complexa de funcionalidades exige a intervenção frequente dos especialistas para standardizar os procedimentos administrativos eletrônicos como mecanismo de coordenação.

### 2.2.1. Sistemas de regras

A administração segundo regras, não sendo uma característica exclusiva

das organizações burocráticas, constitui, no entanto, um dos seus atributos mais facilmente reconhecidos. Na burocracia a autoridade resulta das regras e, por isso, ela “é um sistema de regras e não de pessoas” (Parkin, 2000, p. 68). Assim, os sistemas de regras tornam-se uma componente essencial do contrato explícito entre a organização burocrática e os seus membros, decorrente da crença na legitimidade das leis e da ordem legal. Por isso, o tipo-ideal de burocracia weberiana é uma forma de dominação que se legitima pela crença dos membros na legalidade da ordem estabelecida (Mayntz, 1987, p. 112). Nesse sentido, na medida em que “se obedece às normas e não à pessoa” (Weber, 1993, p. 706), o superior dispõe do direito de mando legitimado por uma regra estatuída, podendo emitir ordens para fazer cumprir regras formalmente vinculantes que devem ser seguidas por todos os membros da organização, incluindo eles próprios. O detentor do poder de mando jamais o exerce por direito próprio, baseando-se em regras estabelecidas racionalmente e as ordens são dadas “em nome da norma impessoal e não em nome da autoridade pessoal; e mesmo a emissão de uma ordem constitui a obediência para com uma norma e não uma liberdade, um favor ou um privilégio arbitrários” (Weber, 1982, p. 339).

A incorporação de meios eletrónicos nas organizações tornou os sistemas de regras cada vez mais complexos e detalhados e imanentes a sistemas integrados de gestão eletrónica (Lima, 2012, p. 145). Neste sentido, a gestão quotidiana das organizações no sector educativo realizada através de sistemas integrados de gestão eletrónica apoia-se em sistemas de “regras com tradução ou operacionalização eletrónica, [que] não são por isso mais flexíveis, menos imperativas ou dotadas de um estatuto mais débil em termos injuntivos, antes pelo contrário” (p. 145). De facto, na administração eletrónica da educação, as regras não só se tornam muito mais presentes no funcionamento quotidiano, como se tornam mais eficazes em termos de aquiescência e imperativas em termos de força impositiva. A tradução eletrónica das regras organizacionais torna-as mais impercetíveis e menos expressas, mas nem por isso menos soberanas pois comandam o quotidiano organizacional de modo categórico, socializando os atores organizacionais num clima de habituação funcional. Desta forma, as normas, mais do que diretivas expressas e formais, emitidas explícita e diretamente

por uma autoridade, elas diluem-se em tarefas operacionalizadas eletronicamente e, por isso, não se aceitam ou negociam, mas executam-se melhor ou pior do ponto de vista técnico. A conformidade ou aquiescência deixam de ser uma questão de opção, um ato da vontade, para se tornarem num ato de execução dirigido pela força impositiva do sistema. As regras traduzidas eletronicamente são agora regras implícitas, inscritas em funcionalidades técnicas, tornando-se até desconhecidas no seu alcance e número para o utilizador, limitando-se este, frequentemente, a executar o que a plataforma lhe oferece para fazer e nos termos em que esta o determine.

Mesmo nos modelos de regulação emergentes, de regulação híbrida, dita não burocrática, a ação regulatória não diminui, podendo até intensificar-se, pois as políticas de avaliação e responsabilização pelos resultados, possuindo uma regulamentação menos detalhada em termos de processos tornam-se mais severamente reguladas em termos do cumprimento de objetivos. Mesmo assim, a administração mediante objetivos frequentemente degenera e converte-se em gestão por regras (Ahme & Brunsson, 2005, p. 534) na medida em que a complexidade da avaliação da performance reclama a existência de regras claras e compreensíveis.

### 2.2.2. Registo em documentos escritos

A desmaterialização dos processos organizacionais não só não significou uma menor importância dada ao registo e guarda de documentos, como implicou o seu alargamento a atos e procedimentos da vida organizacional educativa anteriormente não abrangidos. Neste sentido, um número muito alargado de movimentos da vida quotidiana das organizações educativas é registado com o máximo de detalhe e pormenor na variedade de plataformas ou aplicações eletrónicas que cobrem cada vez mais vastas áreas do quotidiano escolar. As plataformas de gestão escolar constituem um exemplo desta realidade. Quase todos os movimentos da escola são captados pela plataforma através de registos detalhados, sendo possível saber com exatidão, por exemplo, os dados de uma determinada tarefa, a hora da sua realização, o funcionário que a executou, o material transacionado e o seu valor, a pessoa atendida e quem a atendeu... Desta forma,

com o uso dos meios eletrónicos, a escola vai-se assemelhando cada vez mais a uma organização racionalizada, onde os processos de trabalho pedagógico e administrativo são cada vez mais decomponíveis em tarefas registadas e controladas de forma automatizada, calculado o tempo da sua duração e verificada a realização dos atos previstos ou a sua ausência, bem como realizada a sua análise sistemática de forma simples e racional. Este facto constitui a expressão de uma burocracia que vê aumentadas exponencialmente as suas capacidades de registo e “gravação” do real, frequentemente através de “processos automáticos e não dependentes da vontade (e, por vezes, nem do conhecimento nem da aquiescência dos sujeitos envolvidos), amplificando sem precedentes a importância do material documentário, já muito para além das marcas administrativas tradicionais de tipo escrito” (Lima, 2012, p. 136).

Deste modo, a dimensão da burocracia weberiana de que a administração moderna se baseia em documentos escritos (Weber, 1993, p. 717) surge radicalizada na burocracia eletrónica como expressão da burocracia do detalhe e da intensificação do registo, da transformação dos mais simples movimentos organizacionais em documentos escritos fixados em diferentes suportes eletrónicos. A administração eletrónica da educação guarda o rasto digital de tudo o que nela sucede sob a forma de arquivos digitais que preservam a memória do que vai acontecendo em tempo real. A omnipresença do registo escrito eletrónico torna-se um facto organizacional muito significativo na medida em ele favorece a posição de poder de determinados atores do sistema organizacional, designadamente aqueles que têm acesso aos registos, proporcionando-lhes recursos de poder que eles poderão usar no governo quotidiano ou na disputa que venham a ter com outros atores do sistema organizacional. A intensificação da documentação eletrónica da ação organizacional educativa tem como efeito uma maior pressão para a conformidade em relação às regras e diretrizes emanadas pelas entidades superiores na medida em que uma maior capacidade de registo gera uma maior possibilidade de confirmação do cumprimento das regras. Assim, uma consciência do registo permanente de atos e movimentos origina uma necessidade maior de autovigilância, tal como uma maior capacidade de arquivo motiva uma maior possibilidade de controlo.

### 2.2.3. Tratamento impessoal

A lógica do funcionamento organizacional mediante regras em detrimento das ordens pessoais adquiriu uma nova expressão com os avanços tecnológicos contemporâneos. As plataformas eletrônicas reforçam o carácter da administração como um sistema que funciona por si, de forma automática e independente de critérios pessoais. Elas não conhecem critérios de valor nem foram programadas para serem por si justas ou injustas, mas para cumprir uma dada função. Constituem, por isso, a expressão de uma administração eletrônica que se baseia numa obediência formalmente impessoal, obedecendo os subordinados mais a normas de funcionamento incorporadas nas plataformas do que a ordens diretas e pessoais. Os atores escolares são comandados cada vez mais pelo sistema organizacional patente na sua formulação eletrônica do que por outras pessoas e, nesse sentido, devem ser leais e obedientes não a pessoas, mas às regras impessoais e ao sistema que as constituem (Gouldner, 1978, p. 312).

Assim, o sistema tecnológico acentua o princípio weberiano de que “a lealdade moderna é dedicada a finalidades impessoais e funcionais” (Weber, 1982, p. 232), “sem aceção de pessoas” (Weber, 1993, p. 179). Nesse sentido, grande parte das plataformas eletrônicas facilitam a transformação das ordens dos superiores em regras impessoais que aparecem no cenário eletrônico como normas que fazem parte da lógica do funcionamento do sistema. Deste modo, a “dominação pessoal é cada vez mais substituída pelo controlo impessoal” (Gouldner, 1978, p. 315), assumindo “a forma impessoal de uma razão inscrita nas próprias coisas” (Chauí, 2000, p. 49), materializada nos meios eletrônicos.

### 2.2.4. Ausência da arbitrariedade

A utilização das plataformas eletrônicas introduziu uma dinâmica global não só de redução da arbitrariedade como de limitação do espaço ocupado pela discricionariedade<sup>1</sup>. Neste sentido, elas, na medida em que reduzem as possibilidades de escolha a determinadas opções e procedem ao registo de todos os atos e suas ausências, não só forçam a atuar de acordo com os procedimentos legalmente estatuídos, como acabam por restringir o próprio âmbito de decisão dentro da lei através de regras muito restriti-

vas. Deste modo, a redução da arbitrariedade na ótica do utilizador contribui para a intensificação do carácter burocrático, uma vez que a “exigência de garantias legais contra a arbitrariedade” é um aspeto essencial da administração burocrática (Weber, 1993, p. 735). Deste modo, as funcionalidades das plataformas eletrónicas têm por base na sua conceção a “elaboração e vigência de normas estritas e precisas [que] impede até um certo grau a indeterminação e a arbitrariedade” (Mouzelis, 1991, p. 54); também dificultam a discricionariedade, pois as suas regras racionais estritas, dirigidas a impedir qualquer ação arbitrária, acabam por impor um sistema rigoroso de conformidade formal-legal que não deixam muito espaço para a discricionariedade e iniciativa pessoais (p. 48). Neste sentido, acentuam a restrição da autonomia dos atores escolares na medida em que obrigam à conformidade com as regras de procedimento formais-legais nos estritos termos em que elas foram definidas, tornando-se, por isso, mais difícil uma atuação autónoma ou desconforme. Assim, o exercício da discricionariedade torna-se mais difícil porque sobretudo as plataformas deste tipo coartam-lhe a possibilidade de prosseguir com a execução de uma tarefa quando não é respeitada a alternativa de ação inscrita na plataforma. Deste modo, a realização de processos de trabalho ou a execução de procedimentos até há pouco possíveis com uma margem de flexibilidade, torna-se agora inexequível, porque o “sistema” (como é vulgarmente designado o sistema eletrónico) não o permite, obrigando a cumprir escrupulosamente os termos e os tempos para os quais foram programados. Esta forma de atuação segue e acentua a matriz da racionalidade weberiana na medida em que “o mecanismo burocrático perfeitamente desenvolvido atua com relação às outras organizações da mesma forma que uma máquina com relação aos métodos não mecânicos de produção” (Weber, 1993, p. 730-731), tornando os atores escolares parte de uma “engrenagem num

<sup>1</sup> Os conceitos de discricionariedade e arbitrariedade são frequentemente permutáveis e até confundidos. Neste sentido, entende-se por discricionariedade a autonomia de escolha que um ator organizacional possui dentro dos limites que a lei e o direito lhe permitem, ou seja, possui uma capacidade de decidir entre alternativas, mas autorizado só a fazê-lo segundo os critérios estabelecidos na lei. Por seu lado, a arbitrariedade é constituída por atos ou decisões que extrapolam os limites da discricionariedade permitida pela lei e, nesse sentido, ultrapassam os critérios legais ou até os contrariam, tornando-se atos ilegítimos à luz da lei.

mecanismo sempre em movimento, que lhes determinam um caminho fixo” (Weber, 1982, p. 265). A forma como os meios eletrônicos interferem na diminuição da arbitrariedade reflete-se, por exemplo, no modo como os processos realizados através das plataformas eletrônicas são evitados ou desejados pelos atores organizacionais, conforme respectivamente lhes retiram a discricionariedade e liberdade de ação ou os protege limitando a arbitrariedade dos decisores. Por exemplo, na plataforma de contratação de docentes, especialmente a aplicação relativa à extinta Bolsa de Contratação de Escola, os candidatos preferiam um conjunto de regras claras que, apesar de impessoais e inflexíveis, eram do seu interesse porque, dessa forma, atenuavam a dependência em relação aos superiores hierárquicos (do poder central ou dos diretores das escolas).

O uso da arbitrariedade por parte dos decisores era o principal receio que os docentes enfrentavam porque essa podia introduzir um fator de perturbação nas suas expectativas de segurança. Daí ambicionarem que todas as fases do procedimento fossem registadas e publicitadas na plataforma, garantindo-lhes uma maior transparência e proteção onde eles próprios podiam escrutinar e verificar a aplicação equitativa das regras do concurso.

Apesar de as práticas arbitrárias, conscientes ou inconscientes, nunca desaparecerem totalmente num sistema por mais restritivo que seja, pois sempre que são criadas regras limitadoras são procuradas oportunidades para as contornar, no entanto, é inegável que as plataformas introduziram uma dinâmica de diminuição da arbitrariedade e da discricionariedade no âmbito organizacional.

### 2.2.5. Procedimentos automatizados

As plataformas eletrônicas, além da capacidade de elaborar de forma automática cálculos baseados em dados inseridos em momentos e até em plataformas distintas, são capazes de fornecer uma decisão automatizada, frequentemente, definitiva e irrevogável. No entanto, se a capacidade de cálculo automatizado da plataforma executa um conjunto de operações que se substituem e facilitam o trabalho ao utilizador da plataforma também lhes retiram a autonomia. Os processos automatizados das plataformas eletrônicas constituem uma atualização da analogia da máquina usada

por Max Weber como característica da administração burocrática (Weber, 1966, p. 200-202; 1993, p. 730-731). Estes processos baseiam-se numa lógica de progressividade e sequencialidade em que o preenchimento de determinados campos está condicionado pelo conteúdo dos campos anteriores e, por sua vez, condiciona o preenchimento dos campos seguintes. Assim, no preenchimento dos procedimentos eletrónicos como acontece, por exemplo, no concurso de professores ou no procedimento concursal de aquisição de bens e serviços, a decisão tomada num determinado campo condiciona ou até compromete automaticamente o prosseguimento do processo eletrónico. Por isso, alterações a efetuar em certos campos podem não ser possíveis em determinadas fases do procedimento por originarem a inconsistência entre diferentes campos automaticamente interligados entre si (Cf. por exemplo, Portugal, 2013, p. 6). O respeito pelas regras de funcionamento destes automatismos e encadeamentos favorece a conformidade formal dos procedimentos e decisões, obrigando o utilizador a respeitar escrupulosamente as regras incorporadas eletronicamente para prosseguir nos procedimentos programados. Por outro lado, a crescente interoperabilidade entre plataformas ou entre campos da mesma plataforma permitem um intercâmbio generalizado de dados obrigando à codificação e uniformização dos processos de recolha e tratamento da informação com o objetivo do seu tratamento automatizado e, deste modo, o que acontece num nível organizacional ou numa dada plataforma é reconhecível e escrutinável noutra.

A implementação de um sistema de baseado em dispositivos eletrónicos diminui a intervenção humana direta dos atores escolares uma vez que, com a automatização e a racionalização do processo de tomada de decisões, a autoridade provém mais da “lógica do sistema” do que da intervenção de atores humanos. Assim, os utilizadores da plataforma, mas também, em certo sentido, os seus gestores ficam presos às regras formais inflexíveis incorporadas nas plataformas. Frequentemente, os intervenientes, designadamente os utilizadores, vêem-se obrigados a submeter-se impotentes à lógica incorporada nas plataformas eletrónicas, intensificando as características da burocracia weberiana na medida em que a tornam mais programada e previsível.

### 2.2.6. Exercício não democrático do poder

A relação entre a democracia e a burocracia cria uma das fontes mais profundas de tensão na ordem social moderna. O desenvolvimento das disposições legais abstratas necessárias para colocar em funcionamento os próprios processos democráticos origina a expansão e monopólio do controle por parte dos agentes da burocracia, constituindo, por sua vez, uma ameaça aos princípios democráticos. Weber encontra inerente a toda a burocracia a tendência a expandir as suas funções para áreas que idealmente deveriam ficar de fora da sua jurisdição, temendo-se que a autonomia burocrática, tão indispensável para o funcionamento efetivo da administração, pudesse ir longe demais, introduzindo elementos não democráticos na ordem organizacional (Mouzelis, 1991, p. 29-31). A burocracia conseguiria esta superioridade através da capacidade de guardar segredo dos seus conhecimentos e intenções, tornando-se, por sua própria tendência, uma Administração que exclui a publicidade, ocultando, na medida do possível, o seu saber e a sua atividade perante a crítica (Weber, 1993, p. 744). Para Max Weber (1993), o interesse de domínio das instâncias dirigentes da burocracia colocava em risco os princípios da participação democrática e da garantia das liberdades individuais, pois, como constatou na Alemanha do seu tempo, “enquanto os escalões inferiores da hierarquia burocrática são controlados e criticados pelos superiores, falhava todo o controle, tanto técnico como político, em relação às instâncias superiores” (p. 1100). Deste modo, uma “concentração extensiva do poder administrativo, quando escudado nas reivindicações autoritárias do conhecimento especializado” (Beetham, 1988, p. 134), proporciona à cúpula da administração burocrática eletrônica uma gestão autocrática do seu conhecimento especializado, eximindo aos políticos eleitos, mas sobretudo aos administrados, o acesso a informações relevantes com implicações na sua condição, impedindo-os, assim, de exercerem os seus legítimos direitos. Desta forma, colocaria em perigo a garantia dos direitos e liberdades das pessoas “na medida em que poderia sancionar novas arbitrariedades, essas agora anónimas, ‘sem face’” (Reis, 1989, p. 16).

Assim, a racionalidade burocrática não é facilmente compatível com os princípios democráticos, pois “onde quer que exista, a administração diretamente democrática é instável” (Weber, 2004, p. 194) e, por isso, pouco conciliável com a necessidade de uma “administração mais rápida e com direti-

vas constantes, livre dos compromissos e variações da opinião da maioria” (Weber, 1993, p. 177). Deste modo, a administração burocrática exige uma direção monocrática ou orientada por um “pequeno número” (Weber, 2004, p. 196) em detrimento de decisões colegiais, mais congruentes com uma administração democrática. Este facto reforça o poder exercido pelas instâncias superiores da administração pois ao mesmo tempo que lhes permite mais facilmente guardar segredo das intenções, das decisões e do conhecimento também os resguarda da possibilidade do exercício de direitos por parte dos administrados como resposta a erros da Administração.

A maioria das plataformas eletrónicas privilegia as intervenções singulares, restritas ou até anónimas de programação e gestão, pouco compatíveis com formas de administrar baseadas em contextos coletivos de decisão e de discussão potencialmente mais democráticos. Desta forma, o processo de tomada de decisão é deslocado para os níveis superiores da Administração através das intervenções técnicas individuais de um número restrito de especialistas da tecnoestrutura que assim estabelecem as premissas decisórias incorporando-as nas funcionalidades técnicas das plataformas, inibindo a “participação dos não especialistas” (Lima, 2002b, p. 88). De facto, a conceção e gestão das plataformas eletrónicas, como expressão da Administração, estando fundadas num conhecimento fortemente especializado, acessível a um número muito reduzido de especialistas que gozando da “liberdade da especialização” podem, através de novas formas de arbitrariedade, produzir decisões restritivas dos direitos fundamentais dos administrados e impedir o seu exercício devido à fluidez dos atos administrativos eletrónicos nem sempre facilmente reconhecidos como tal. Deste modo, as decisões da Administração, produzidas sem escrutínio e publicidade, são apresentadas como operações técnicas que escapam ao debate e à participação coletiva constituindo uma ameaça potencial à democraticidade na Administração.

### 2.3. Plataforma Instrumento de Gestão

Este modelo de plataforma exprime a assimilação por parte do sector público de práticas e doutrinas de tipo gestionário mais conotadas com o sector privado. Assim, a plataforma constitui um instrumento de gestão

através da análise de indicadores, da hierarquização de resultados e desempenhos com base no reconhecimento de traços comuns para sinalizar desvios, estabelecer médias para identificar desalinhos, confrontando os resultados alcançados com os esperados, redutíveis a apresentações gráficas e quadros estatísticos. Assim, este modelo de plataforma, no âmbito das novas tendências gestonárias de transferir responsabilidades operacionais para os atores periféricos ou para entidades privadas, operacionaliza o controlo sobre os indicadores dos resultados especificados ou objetivos contratualizados, substituindo o sistema tradicional de regras por um sistema de regras periciais baseadas em dados e evidências geridos de forma analítica. Deste modo, mais do que controlar as decisões, controlam-se os resultados das decisões. E, assim, os dirigentes das organizações escolares perante a pressão da responsabilidade pessoal pelos resultados, acabam por reproduzir na periferia o controlo de que são alvo através da implementação, por via eletrónica, de processos organizativos cada vez mais racionalizados.

A pressão para a necessidade de prestação de contas e exposição pública dos resultados e seu tratamento em termos comparativos e evolutivos acaba por produzir uma dinâmica centralizadora em que o centro obtém amplos poderes de comando sem os incómodos da responsabilização. Por isso, a diversidade de soluções adotadas na periferia, ainda que marginais, pode contribuir para “aumentar a eficácia de execução periférica das decisões políticas e normativas centrais” (Lima, 2011, p. 179), dando origem a uma centralização com aparência de descentralização na medida em que o controlo sobre as decisões de análise e avaliação bem como a alocação de recursos mantém-se no perímetro do poder central. No entanto, o centro não se limita a prescrever metas de desempenho para os atores da periferia, pois a atribuição de incentivos e sanções de acordo com os objetivos alcançados (ou não) torna-se uma estratégia particularmente poderosa para moldar o comportamento dos atores da periferia na medida em estes se tornam cada vez mais focados nos objetivos e metas publicamente mais visíveis para a organização escolar.

A estratégia de mobilização enviesada do poder central, relegando para os atores da periferia questões operacionais passíveis de ser percebidas por estes como tomada de decisões próprias, torna-se eficaz na medida em

que os processos de descentralização operacional vêm acompanhados de uma retórica emancipatória explícita que estimula os atores da periferia a confundir desconcentração com libertação do controlo burocrático, tornando o locus real da tomada de decisão cada vez mais invisível (Hoggett, 1996, p. 19). O retrato que emerge é de uma organização descentralizada operacionalmente com um centro forte e distante, comprometido em monitorizar o desempenho e moldar a atividade, concentrando-se em alguns indicadores-chave. Assim, este modelo de plataforma é congruente com o protagonismo técnico-racional dos objetivos definidos com rigor, a fiabilidade e a certeza das tecnologias organizacionais, nas quais sobressai a centralização do poder de decisão político-estratégica coligada com práticas de descentralização técnico-procedimental (Lima, 2012, p. 141-142) onde os indicadores de desempenho constituem parte dos limites dentro dos quais as liberdades operacionais são realizadas (Hoggett, 1996, p. 21). Neste sentido, é expectável que os indicadores quantificados colocados como metas pelo centro se transformem em objetivos mensuráveis na periferia reproduzindo as organizações escolares no seu interior a matriz de atuação imposta pelo poder central. Deste modo, aquilo que o centro valoriza a periferia sobrevaloriza e, assim, as organizações escolares utilizam as plataformas de gestão escolar para implementar práticas organizativas apertadas para conseguir os resultados requeridos pelo poder central.

### 2.3.1. Cálculo racional

O aperfeiçoamento dos meios eletrónicos inscreveu nos sistemas organizacionais contemporâneos a compulsão para tornar real o que é tecnicamente possível. Nesse sentido, o aproveitamento racional dos meios eletrónicos tem-se alastrado a domínios cada vez mais amplos e, sobretudo, mais detalhados e seletivos da vida organizacional, onde as plataformas eletrónicas não só tornam mais precisos e fidedignos os processos mais básicos de cálculo como procedem a atos mais complexos de gestão da informação e aplicação de técnicas estatísticas multivariadas. Os atributos originais do cálculo racional, como uma das dimensões centrais da burocracia weberiana, surgem agora intensificados com a potência do cálculo automático e a ubiquidade dos meios eletrónicos.

No campo da administração da educação a presença do novo cálculo racional permite uma maior matematização da gestão da educação através de mecanismos como a elaboração de relatórios estatísticos automatizados, a recolha estandardizada de dados e o cruzamento entre diferentes bases de dados com crescente grau de compatibilidade, o reconhecimento automático e interdição de determinados atos com dados incompatíveis entre si, a transformação de valores absolutos em valores normalizados dentro de um determinado universo, a aplicação de diferentes sistemas de algoritmos de acordo com fórmulas complexas, englobando numa mesma fórmula elementos quantitativos e elementos qualitativos, correlações entre variáveis, tendências de evolução temporal e tratamento filtrado de informação. Estes mecanismos introduzem novas funções de cálculo no universo educativo em que as escolas são avaliadas em função dos resultados esperados para cada tipo de escola, organizadas em categorias, ou melhor, em clusters, em que o elemento de comparação está presente em muitos dos mais importantes indicadores de apreciação da performance. A política da média transforma-se na política da diferenciação em relação a essa mesma média, pois a normalização partindo de um campo de comparação conduz à sinalização dos desvios. O receio dos desvios em relação ao ponto médio ótimo do qual se deve estar próximo exerce uma força gravitacional irresistível para a padronização como critério prioritário a seguir. Por exemplo, o Portal Infoescolas recolhe dados dos exames nacionais e das classificações internas das escolas e procede à construção de um conjunto de indicadores considerados para o poder central como estatisticamente significativos no sentido de fornecer uma fotografia de cada organização escolar quer ao nível demográfico quer sobretudo no âmbito dos “indicadores de desempenho escolar”. Estes indicadores desdobram-se noutros mais específicos que comparam escolas, verificam a sua evolução e posicionam-nas no contexto geral. A posição relativa num campo de comparação torna o desalinho mais poderoso como instrumento disciplinador na medida em que expõe com maior clareza o desvio da média do que o cálculo na base de resultados absolutos que se dissolveriam na objetividade descontextualizada dos números. Assim, a análise multidimensional do posicionamento relativo a uma média tem mais força como instrumento de poder do que a apresentação dos números brutos,

ou seja, a sofisticação do cálculo consegue penetrar em detalhes e revelar desvios de uma forma eficaz e rápida que de outro modo não seria possível através de uma mera análise das classificações.

O cálculo refinado estende a todo o sistema organizacional o conhecimento detalhado e a pressão para o alinhamento dos elementos mais desalinhados, pois o desalinhamento sistemático requer consequências, fomenta a dúvida (ou até a certeza) e também a pressão para o “castigo”. Um cálculo estatístico assim realizado torna o desvio e o desalinhamento inevitáveis num campo de comparação em relação a uma média, uma forma de dominação baseada na racionalização sofisticada do cálculo. Este cálculo, baseado não nos resultados conseguidos, mas no posicionamento relativo em relação a uma média ou no grau de desvio em relação aos resultados esperados, pode prestar-se às mais variadas “engenharias estatísticas”. Com esse tipo de cálculo procura-se a norma para encontrar o seu desvio e quanto maior for o número de elementos integrados na norma mais fortemente se destacam os extremos num universo fortemente alinhado. Assim, a capacidade de cálculo resulta muito mais apurada e manejável, um instrumento de poder num quadro burocrático radicalizado.

### 2.3.2. Velocidade

A velocidade das operações é um atributo inconfundível dos meios eletrônicos que os diferencia de outros instrumentos organizativos utilizados em momentos precedentes da evolução das organizações. Eles contribuem, de modo decisivo, para a definição dos novos padrões dominantes no funcionamento das organizações. A “exigência de uma tramitação o mais rápida possível, precisa, sem ambiguidades e contínua”, constatada por Max Weber no seu tempo, torna-se mais do que nunca um imperativo colocado pela “extraordinária aceleração na transmissão das comunicações oficiais [...] que] exercem por si só uma pressão constante no sentido de acelerar o ritmo da reação da administração frente às várias situações” (Weber, 1993, p. 731). De facto, as necessidades criadas pelo meio social e tecnológico geram a crescente dependência das organizações contemporâneas do uso intensivo e extensivo das tecnologias, instituindo a automatização e a racionalização dos processos organizacionais nos seus hábitos quoti-

dianos de administração. Esta rápida introdução dos meios eletrónicos na administração da educação origina um ritmo mais acelerado na vivência das tarefas quotidianas das organizações escolares instituindo um espírito de permanente estado de prontidão. Particularmente os membros dos órgãos de gestão das escolas sentem essa aceleração dos processos de trabalho e necessidade de responder às solicitações da administração central por via eletrónica. Isto, porque as capacidades latentes dos meios eletrónicos, designadamente no que diz respeito à potência da sua velocidade, são frequentemente testados pela administração central no intuito de tentar tirar o máximo partido das suas potencialidades ideais.

Esse facto conduz à procura permanente de formas cada vez mais rápidas de realizar as tarefas ou tomar decisões no contexto organizacional, mesmo que dessa rapidez não resulte melhores soluções. Por isso, a vivência do tempo acelerado na vida quotidiana deriva cada vez mais do ritmo imposto pela potência e aceleração das operações dos meios eletrónicos transformados em imperativos de modernização e fatores de competição. Daí que a possibilidade da permanente acessibilidade gera a necessidade de uma maior velocidade como matriz de uma administração eletrónica da educação, provocando uma dinâmica de aceleração geral no funcionamento de uma “administração mais rápida e com diretivas constantes” (Weber, 1993, p.177).

### **2.3.3. Aproximação entre o sector público e privado**

A fronteira entre o público e o privado tem-se tornado cada vez mais ténue. Por um lado, têm aumentado a recetividade e permeabilidade do Estado aos modelos organizativos do setor privado; por outro, as empresas privadas têm encontrado no Estado um campo cada vez mais amplo de ação. Por isso, uma nova ordem de interdependência e diluição de fronteiras marca as relações entre o setor público e privado em detrimento da tradicional delimitação mais ou menos definida entre sectores. No entanto, a maior capacidade de antecipação das inovações tecnológicas das empresas do sector privado tornou-as mais aptas a dar resposta às necessidades tecnológicas que foram surgindo no interior do sector público. Por isso, o Estado, ao adquirir as soluções tecnológicas desenvolvidas pelas

empresas do sector privado, acabou também por adotar as suas técnicas organizativas, originando o aparecimento no interior do sector público de práticas próprias do sector privado. Entregando nas “mãos dos especialistas” privados parcelas de serviços que a máquina burocrática pública não foi capaz ou não teve oportunidade de desenvolver, alarga-se o círculo daqueles que passam a ser levados em conta na elaboração das decisões, em novas recomposições e correlações de atores portadores de diferentes conhecimentos especializados que influenciam, cada vez mais, as tomadas de decisões. Deste modo, o processo decisório sofre a influência, nas suas várias fases, de uma amálgama de atores privados e públicos que se movimentam no espaço público interferindo nas decisões mesmo que não tenham nelas intervenção oficial.

Assim, a relação entre as duas burocracias, privada e pública, torna-se mais estreita e cada uma vai buscar à outra mecanismos que a ajudem a solucionar questões específicas e a responder melhor às suas necessidades e interesses. A burocracia pública procura legitimidade para corresponder às expectativas de modernização tecnológica socialmente consensualizadas e a burocracia privada busca no espaço público um ponto de apoio para o robustecimento dos seus próprios negócios privados e a sua “institucionalização no aparelho e categorias do Estado” (Estêvão, 2012, p. 55). Neste sentido, os “diversos especialistas da burocracia privada trabalham facilmente com os seus pares da burocracia pública [...] e é raro a tecnoestrutura privada defrontar uma burocracia pública sem descobrir algum aspeto em que pode haver cooperação com vantagem mútua”, mesmo quando as duas estão em posições nominalmente contrárias ou em conflito (Galbraith, 1978, p. 184). A esta “tendência das organizações públicas e privadas para encontrar e prosseguir um objetivo comum” (p. 166), apoiadas em “pontos de interesse coincidentes” (Mills, 1975, p. 340), chamou-lhe John Galbraith (1978, p. 166) a “simbiose burocrática”. Este intercâmbio entre as duas estruturas burocráticas que aproveitam pontos de contacto, partilham necessidades mútuas e interesses convergentes, recompensadores para ambas as partes, cria uma dinâmica complexa onde os dois tipos de burocracias expandem as mediações das quais retiram benefícios e nas quais “se fundem e confundem” num jogo complexo e difuso (Gentili, 1998, p. 86).

Os acordos e arranjos funcionais entre a administração burocrática pública e privada coloca em destaque a importância da mediação funcional de elementos de uma organização que desempenham funções coexistentes a duas ou mais organizações no mesmo campo de ação embora em posições formais diferentes. Estes elementos são simultaneamente agentes duplos e mediadores, com a missão ambivalente de cooperar com a organização vizinha, mas ao mesmo tempo fazer avançar os interesses da sua própria organização. Eles constituem peças centrais nas estratégias das organizações na medida em que se tornam agentes de desenvolvimento de interesses simultaneamente convergentes e divergentes, cuidando dos objetivos de uma organização e fazendo avançar os interesses de outra. São normalmente elementos que trabalham para uma organização privada contratada para prestar serviços públicos no interior da administração burocrática pública. Como agentes privados eles misturam-se com os restantes serviços públicos e na ótica do utilizador o carácter privado da condição desvanece-se na natureza pública da função. Estas situações sucedem com frequência nas plataformas de compras eletrónicas e nas plataformas de gestão escolar contratadas pelas organizações escolares. Nestas plataformas, estes atores privado-públicos, normalmente possuidores de conhecimento especializado, exercem, frequentemente, poder de influência sobre os restantes membros da organização, quer através da forma como concebem as funcionalidades das plataformas, quer emitindo orientações, esclarecimentos e interpretações de normativos legais. Sob a branda capa do serviço público fazem avançar, por vezes, de forma subtil os interesses privados dos quais não se conseguem libertar.

A fluidez e a convivência próxima entre as organizações públicas e privadas, na medida em que as aproxima, potencia a capacidade racionalizadora do conjunto resultante, menos vertical, mas não menos hierárquico, que expande as relações de poder e dominação através de um todo organizacional com contornos menos nítidos. Neste sentido, o carácter burocrático de cada tipo de organização sai reforçado, na medida em que “aquilo que expande uma burocracia expande a outra” (Galbraith, 1978, p. 165), potenciando a adoção de mecanismos organizativos mais racionalizados por cada uma delas. Esta dimensão burocrática weberiana surge agora simultaneamente mais intensificada e mais afastada do modelo inicialmente

previsto por Weber na medida em que presentemente a burocracia pública de alguma forma se mistura com a privada entregando-lhe uns espaços de atividade e conservando outros numa configuração mista e fluída da qual ambas retiram benefícios.

#### 2.3.4. Status

No contexto de uma administração eletrônica uma hierarquia formal menos pronunciada é compatível com a emergência de novas formas de graduação hierárquica baseadas no prestígio e no poder não formal. O esbatiamento da hierarquia formal não implica necessariamente igual movimento no sentido de uma menor diferenciação. Pelo contrário, assiste-se ao aparecimento de novas formas de distanciamento de status fundados na influência que exercem novos grupos de atores organizacionais, não detentores de autoridade formal, mas de prestígio e poder conquistado pelo domínio do conhecimento especializado, estabelecendo para o universo organizacional as premissas decisórias, gerando com isso novas ordens de poder e dependência.

Por outro lado, a lógica de competição entre organizações escolares induzida pelo poder central através do protagonismo dos resultados escolares divulgados publicamente e organizados em rankings, bem como a avaliação das escolas baseadas em grande parte nesses resultados, estabelecem novas hierarquias de prestígio e reputação com as respetivas consequências na desigualdade na captação de recursos escassos. Desta forma, as “hierarquias implícitas” (Sá, 2000, p. 8) invadem o universo das organizações escolares atingindo-as nos seus vários níveis e diferenciando-as em função dos resultados ou de outras variáveis de prestígio pessoal ou de grupo com efeitos em cadeia ao nível da afetação de recursos. Assim, uma escola, distinguindo-se numa hierarquia de competição, alarga o poder em relação às organizações escolares com quem compete, podendo vir a obter ganhos decorrentes da posição vantajosa na luta por recursos escassos. Desta forma, o poder alcançado é função do prestígio conquistado.

O reconhecimento do prestígio conquistado pode constituir a base a partir da qual pode ser exercido o poder de determinado grupo de atores bem

como “a luta pelo poder também é condicionada pelas ‘honras’ sociais que ele acarreta” (Weber, 1982, p. 211). Por isso, o status anda, frequentemente, associado ao poder e as suas vantagens são aquelas normalmente associadas ao poder, designadamente, a capacidade de controlar e impor limites às atividades dos outros. Por isso, no âmbito da administração eletrónica da educação as atenções voltam-se agora para novos atores dotados de poder de influenciar as decisões e impor limites à ação dos outros, destacando-se nessa dinâmica os responsáveis pelo desenho das funcionalidades plataformas eletrónicas e pela sua gestão diária. Eles integram novas graduações hierárquicas de prestígio e poder, mais indiretas, mas efetivas e não menos assimétricas. Eles tendem a agrupar funções dominantes no espaço organizacional e segregá-las dos níveis administrativos inferiores, segregação que ocorre tanto pela diferente relevância das funções exercidas como pelo controlo da segurança de certos espaços abertos apenas à elite, ou seja, aos grupos simbolicamente segregados, protegidos atrás da própria barreira formada pelo código e vocabulário do conhecimento pericial. Do auge do poder especializado organiza-se uma série de hierarquias organizacionais informais em que as instâncias intermédias ou inferiores acabam por se apropriar desses símbolos, construindo comunidades organizacionais de segunda ordem que, por sua vez, tenderão a reproduzir processos hierárquicos de segregação, reproduzindo em menor escala, e de forma também segregada, o ambiente simbólico exclusivo da elite privilegiada. Neste sentido, o prestígio conquistado é função do poder alcançado.

Tanto o poder conseguido através do prestígio conquistado como o prestígio alcançado pelo poder exercido, tornam-se duas formas de diferenciação, de evolução para o distanciamento social e para a exclusividade no acesso a determinados benefícios ou recursos, novas formas de elevação de status de uns e simultânea descida do status de outros, um círculo vicioso de prestígio e poder.

#### **2.4. Plataforma Ferramenta de Ajuste**

Este modelo de plataforma reflete a resposta adaptativa da administração da educação aos interesses e pretensões, por vezes contraditórios, dos

diferentes intervenientes no processo educativo. Esta plataforma é normalmente utilizada como instrumento de coordenação de atividades, meio de partilhar informação variada entre os vários intervenientes no processo educativo, ferramenta de trabalho e interação entre docentes e alunos ou estrutura de monitorização e gestão das atividades escolares e de lazer dos alunos por parte dos encarregados de educação. A gestão das operações na plataforma pode ser acionada pelos diferentes intervenientes periféricos, facilitando a adaptação mútua, a partilha e a cooperação e tornando o sistema burocrático de organização mais dinâmico e adaptável às necessidades e interesses dos diferentes atores educativos. Os intervenientes no processo educativo, comungando dos mesmos objetivos, mas partindo de posições diferentes ou, por vezes, até antagónicas, só conseguem uma ação eficaz se forem capazes de ajustarem os seus interesses e gerar o seu próprio sistema de coordenação. A imprevisibilidade inerente a um campo de ação complexo com um elevado número de incidências e diversidade de posições tornam infrutífero qualquer mecanismo rígido de coordenação. Neste caso o mecanismo privilegiado de coordenação mais congruente com um sistema organizativo adaptável é o ajustamento mútuo (Mintzberg, 2010, p. 21).

Por isso, este modelo de plataforma permite também que os atores organizacionais dos níveis periféricos possam tomar parte na condução do processo decisório. A informação e as comunicações circulam de modo flexível, onde quer que se mostrem necessárias e na medida do que for negociado pelos intervenientes ou decidido espontaneamente pelos atores no âmbito das suas possibilidades de ação e em função da natureza das decisões a tomar. Conservando a matriz burocrática, a plataforma permite a “adaptação localizada” (Weick, 1976, p. 6-7), ajustando-se às necessidades e especificidades contextuais dos intervenientes.

Os participantes nos processos socioeducativos locais tornam-se mais do que uma mera periferia, fazendo da periferia não uma simples extensão do centro, mas antes o centro da ação educativa concreta que torna os intervenientes periféricos no processo educativo em elementos ativos no contexto de uma administração centralizada. Ela constitui uma força descentralizadora num sistema burocrático globalmente centralizado. No contexto deste tipo de plataforma podem existir vários polos aglutinadores

da informação de acordo com a centralidade concedida a determinados atores e espaços digitais.

Esta capacidade de disseminação do poder de decisão pelos vários participantes, tornando possível inclusive a centralização na periferia não contradiz a existência de uma hierarquia. A estrutura hierárquica faz parte da essência de qualquer plataforma eletrónica, reproduzindo de certa forma a realidade não digital. Neste sentido, existe na rede de fluxos uma estrutura de base hierárquica em que determinados atores possuem uma maior centralidade para proceder a escolhas e delimitação dos espaços de ação dos elementos que se situam no seu universo de contactos. Assim, a lógica participativa deste tipo de plataforma é compatível com um determinado grau de restrição, pois tanto os ambientes restritivos podem ser conciliáveis com a capacidade criativa dos atores como os ambientes dinâmicos requerem uma determinada porção de rotina e restrição como ponto de apoio para a resolução de problemas não estruturados. Ela contém um misto de liberdade e restrição, uma vez que no campo organizacional não existem situações de todo não estruturadas pois a imposição e fixação de limites está inerente a qualquer situação organizacional.

A plataforma como instrumento de uma organização mais flexível e dinâmica, integrando num mesmo campo de ação atores do perímetro organizacional e outros fora dele, não é incompatível com a matriz burocrática.

Este modelo reproduz na plataforma um ambiente ao mesmo tempo complexo e dinâmico em que os diversos intervenientes no processo socioeducativo cooperam entre si num sistema variável e adaptativo, organizado em torno da comunicação de informação e da resolução de problemas. A maior flexibilidade das respostas organizacionais, não estabelecendo uma dinâmica integradora, porém, também não constitui um elemento de desintegração, mantendo-se sempre a existência de um mínimo de ordem e controlo organizacionais.

#### **2.4.1. Separação entre a esfera oficial e a esfera privada**

A rigorosa separação entre a esfera privada e oficial (Weber, 1993, p. 717-718) deixou de existir na organização burocrática contemporânea (Boltanski & Chiapello, 2009, p. 193). Neste sentido, a presença desta

categoria weberiana sofreu alterações significativas com a evolução organizacional e tecnológica, estando agora muito menos presente e menos reconhecível na configuração da nova burocracia eletrónica. Assim, o “ubíquo computador portátil” (Castells, 2007, p. 542), o omnipresente e-mail ou as ininterruptas plataformas eletrónicas tornam o funcionário sempre acessível e em estado de permanente prontidão. Os novos meios eletrónicos permitem que muitas das tarefas que podiam ser realizadas no local de trabalho possam também ser executadas a partir de casa ou de um outro local distinto. Por isso, a possibilidade da permanente acessibilidade do funcionário gera a necessidade da sua constante disponibilidade. A facilidade de acesso promove o permanente estado de prontidão. O número das tarefas consideradas inadiáveis aumenta na proporção do grau de acessibilidade por via eletrónica e as necessidades sentidas surgem em função das possibilidades criadas. O trabalho na escola ou o trabalho da escola a partir de casa diluem-se no mesmo e único campo de disponibilidade<sup>3</sup>. Agora, as ordens dadas dentro ou fora do horário de trabalho têm a mesma legitimidade, tornam-se ambas da mesma ordem de valor, dispõem da mesma força impositiva, possuem o mesmo carácter, exigem a mesma necessidade de obediência e a mesma urgência no cumprimento. Deste modo, “o próprio local de trabalho, ao contrário do que Weber admitira, sofre um processo de extensão radical, promovendo a invasão da esfera pessoal e doméstica [... onde] tudo, agora, é local de trabalho, e em qualquer circunstância temporal, dada a permanente disponibilidade e acessibilidade, ou estado de prontidão, dos trabalhadores” (Lima, 2012, p. 145). A esfera privada, ao tornar-se uma extensão da esfera oficial, é invadida pelas incidências desta, enfraquecendo o mundo familiar como espaço capaz de funcionar como um escudo de proteção (Boltanski & Chiapello, 2009, p. 25). O funcionário, ao não conseguir “libertar-se” do

<sup>3</sup> Esta diluição de fronteiras tem vindo a intensificar-se no trabalho dos professores e dos órgãos de gestão das escolas. Os professores, designadamente, através do uso das plataformas de gestão escolar baseadas na Internet, além do trabalho próprio de preparação das aulas e avaliação, são agora confrontados com a constante necessidade de permanecer contactáveis para responder a comunicações, comunicar ou proceder à realização de tarefas online no âmbito profissional, de casa ou fora do seu horário de trabalho. As comunicações entre a administração central e os órgãos de gestão das escolas não conhecem horário de expediente e na contabilização dos pra-

ambiente de trabalho, torna-se mais dependente dele, mais envolvido por uma atmosfera de trabalho que não o larga, esteja ele em casa ou na organização à qual se encontra vinculado.

#### **2.4.2. Separação entre funcionários e a propriedade dos meios de administração**

A utilização dos meios eletrónicos no contexto educativo produziu uma alteração no quadro organizativo das relações de trabalho, tornando-se mais flexível o local de onde realiza o trabalho, também o tempo para a sua realização. Desta forma, os atores educativos passam a ter acesso direto à organização a que estão vinculados e poder (ou dever) realizar trabalho a partir de qualquer lugar e a todo o tempo, independentemente da propriedade dos dispositivos eletrónicos através dos quais acedem. Neste sentido, o trabalhador acaba por se tornar em parte possuidor dos meios materiais de trabalho, pois ao cumprir no domicílio (ou noutra local) ordens imperativas é obrigado a possuir as suas próprias ferramentas para a realização do trabalho e a disponibilizá-las ao serviço da entidade empregadora. Aliás, não só disponibiliza os seus próprios instrumentos para o trabalho efetuado de casa como os transporta para a organização para a realização de trabalhos seus para a organização, da mesma forma que os utensílios desta, com frequência, são levados para o domicílio do funcionário para a realização de trabalhos daquela. Assim, tanto os recursos da entidade empregadora como os do funcionário contribuem ambos para o mesmo fim, igualam-se na sua finalidade. Por isso, tanto uns como outros passam a ter a mesma ordem de grandeza, ambos são indispensáveis para a realização do trabalho do funcionário.

Deste modo, a dimensão da burocracia weberiana de que os membros do quadro administrativo devem estar completamente separados da propriedade dos meios de produção e administração (Weber, 1993, p. 1061), torna-se no contexto da administração eletrónica menos presente e mais diluída por novas formas de conexão em rede por via eletrónica. No entanto, tal não significa uma menor necessidade de obediência, pois os trabalhadores “trocaram uma forma de submissão ao poder - cara a cara - por outra, eletrónica” (Sennett, 2009, p. 68).

### 2.4.3. Meio ótimo

Uma administração da educação que se pretende mais rápida, fiável, mais próxima das necessidades dos utentes, mais flexível e dinâmica, encontra nas plataformas eletrónicas, porque possuem muitos desses atributos, um meio adequado para obtenção desses objetivos. Por isso, as plataformas eletrónicas são um recurso incontornável da administração da educação num contexto de aperfeiçoamento progressivo dos meios tendo em vista a otimização dos processos organizacionais. Neste sentido, elas proporcionam novas capacidades à burocracia weberiana na procura da “máxima técnica universal do optimum, isto é, a consecução de um êxito relativamente grande com um gasto mínimo” (Weber, 1993, p. 273). As suas potencialidades técnicas permitem mais facilmente satisfazer os objetivos da dominação burocrática e da racionalização dos processos da administração da educação de um modo mais apropriado se comparadas com outras formas alternativas de organização. As respostas que elas proporcionam, mesmo com as limitações técnicas de uma plataforma “imperfeita”, tornam-se vantajosas se comparadas com as alternativas não tecnológicas. Neste sentido, revestidas do seu carácter instrumental como técnica racional em sentido weberiano, constituem “meios apropriados para conseguir o ótimo no resultado que se lhe oferece como fim indiscutível a conseguir e pela maneira de empregar esses meios com a maior economia de forças possível” (p. 48).

### 3. As plataformas eletrónicas e as relações de poder

As plataformas eletrónicas possuem um código genético racionalizador, privilegiando a procura dos melhores meios possíveis para alcançar um determinado fim, através do predomínio das soluções técnicas que evidenciam o processo e a forma em detrimento do conteúdo, elas intensificam a uniformização das práticas organizativas, a impessoalidade e a distância simbólica entre os atores escolares. A administração central surge, frequentemente, sem rosto, identificada com colaboradores possuidores de um cargo ou de uma função, mas também, outras vezes, sem cargo e sem função, num anonimato temeroso e associado à própria plataforma, produzindo documentos oficiosos com valor oficial e interpretações anó-

nimas e unívocas tornadas em lei e critério de ação para os subordinados. Contudo, as plataformas eletrónicas partilham, do ponto de vista sociológico, das tensões inerentes à ação social e reconfiguram o quadro das relações de poder. Neste sentido, da administração da educação, os especialistas que conceberam e gerem as plataformas eletrónicas, tendo delas um conhecimento profundo que lhes permite resolver alguns problemas cruciais, também o podem mobilizar para obter poder junto de outros atores educativos.

No entanto, o facto de ser portador de conhecimento especializado pode não significar a sua tradução em poder no âmbito organizacional. Na administração da educação existem outras fontes de poder e autoridade com as quais os especialistas se têm de confrontar e que lhes pode limitar a influência. Por um lado, a cultura burocrática da obediência à autoridade de uma instância superior, mesmo quando dela não se dependa diretamente, pode dificultar a afirmação da influência dos especialistas. Este facto manifesta-se nas práticas dos atores escolares (tanto docentes como elementos dos órgãos de gestão) quando contactam especialistas (do perímetro do poder central ou da periferia) a quem reconhecem competência para resolução de problemas ou esclarecimento de dúvidas. Após os esclarecimentos dos especialistas, os atores escolares sentem, frequentemente, a necessidade de confirmação junto dos órgãos detentores do poder formal e hierárquico de decisão. No caso da leitura da situação destes se mostrar contrária à dos especialistas ou até não estar correta, os atores escolares reconhecem maior força impositiva às orientações dos agentes do poder central do que dos especialistas. O conjunto de crenças e expectativas instituído no sistema organizacional burocrático faz com que o exercício da autoridade se espere e se aceite, como forma legítima e cultural de dominação. A obediência dos atores escolares concede legitimidade à posição de autoridade dos superiores hierárquicos, pois a situação de “autoridade deve a sua legitimidade aos dominados e não àqueles que dominam” (Clegg & Lounsbury, 2009, p. 188). Neste sentido, os atores escolares em situações de decisão diretamente relacionadas com áreas críticas do funcionamento da gestão escolar, envolvendo recursos ou outras consequências de grande alcance, como é o caso dos concursos eletrónicos de docentes ou a avaliação externa das escolas, nesses casos,

eles estabelecem para si próprios uma “zona de indiferença” (Barnard, 1971, p. 174), dentro da qual estão dispostos a aceitar as decisões tomadas pelos superiores, sendo-lhes indiferente o seu teor, mesmo no caso de estas se mostrarem contrárias à sua própria opinião ou de especialistas previamente consultados. Neste sentido, as interpretações, orientações ou decisões dos superiores da linha hierárquica a máxima expressão da autoridade institucionalizada que converte a obediência ao conteúdo das decisões destes na “máxima da sua conduta e isso unicamente por efeito da relação formal de obediência, sem ter em conta a própria opinião sobre o valor ou desvalor do mandato como tal” (Weber, 1993, p. 172). No entanto, os especialistas que desenham e gerem as plataformas eletrônicas na medida em que gozam de grande proximidade dos detentores do poder formal acabam por ser com eles confundidos, beneficiando por essa via da autoridade perante os atores escolares.

Por outro lado, os especialistas podem ser utilizados pelos detentores do poder formal como instrumentos de legitimação, fazendo depender a aceitação das prestações dos especialistas menos dos seus méritos e competência do que da sua utilidade (Nelkin, 1975, p. 53, 54). Nesse sentido, a função do especialista pode tornar-se um subterfúgio para os decisores formais reforçarem posições previamente tomadas que procuram legitimidade, encontrando em atores possuidores de uma determinada competência técnica e que dependem economicamente da organização a validação necessária de decisões já tomadas, a defesa de interesses próprios ou o reforço de posições de poder. A consequente devolução do problema aos especialistas despolitiza e confunde, ainda mais, o processo de tomada de decisões, porque tal situação não implica mais poder para os especialistas e limita severamente a participação dos utilizadores das plataformas no processo de tomada de decisões, imersos na “opacidade convenientemente densa do conhecimento técnico” (Larson, 1978, p. 181).

No entanto, as características técnicas das plataformas eletrônicas poderão influenciar de modo decisivo o comportamento dos diferentes atores educativos e as relações de poder entre eles, tanto podendo aumentar o poder dos superiores da administração educativa, como reforçar a posição dos especialistas ou até dos utilizadores. Assim, admite-se que uma plataforma funcionalmente “imperfeita” acaba por reforçar a posição dos

atores escolares, mas também a posição dos responsáveis mais imediatos pela sua “imperfeição”, ou seja, os especialistas que as desenharam ou gerem. Esta última hipótese baseia-se no facto de que a “imperfeição” da plataforma que conceberam torna mais imperiosa a necessidade da sua intervenção e a importância do aperfeiçoamento da sua atuação, na medida em que os incómodos causados pela plataforma tornam os decisores formais mais dependentes da intervenção assertiva dos especialistas, necessitando deles para restaurar a sua autoridade e prestígio. Neste sentido, é admissível que os atores que mais poder perdem com uma plataforma funcionalmente imperfeita sejam os que menos intervenção direta têm nela, suportando as consequências da sua imperfeita conceção e deficiente funcionamento. Por seu turno, uma plataforma “perfeita” sob o ponto de vista funcional desloca a posição de poder para a autoridade formal em detrimento daqueles que mais contribuíram para o seu bom funcionamento na medida em que a função dos especialistas não sendo sentida como crítica para o sistema organizacional não é suficientemente valorizada e, por isso, não vê transformado em poder a qualidade do seu desempenho. Por seu lado, os utilizadores da periferia são beneficiados com o bom funcionamento da plataforma, mas perdem poder, porque uma plataforma “perfeita”, facilitando-lhes o trabalho, satisfazendo-os, torna-os mais recetivos às diretivas do poder central no âmbito de um sistema mais prático, mas mais limitativo.

Do mesmo modo, uma plataforma muito restritiva nem sempre se traduz em poder para os superiores e submissão para os subordinados, gerando, pelo contrário, impossibilidades de funcionamento que esvaziam o efeito que motivou a opção por uma rígida forma de controlo. Esta impossibilidade funcional, provocando constrangimentos e conflitos, torna-se um recurso de poder não para os superiores, mas para os subordinados, perdendo os superiores autoridade para exigir o rigoroso cumprimento e ganhando os subordinados legitimidade para o incumprimento devido a uma plataforma demasiado restritiva e pouco exequível.

Por isso, o domínio de uma tecnologia sofisticada pode não se traduzir em equivalente acréscimo de poder aos atores que as controlam. A tecnologia tal como proporciona soluções também cria problemas de modo que a correlação entre os instrumentos eletrónicos utilizados e o tipo de estrutura

organizativa depende das diferentes espécies de problemas e recursos de poder mobilizados pelos diferentes atores nas disputas que mantêm entre si (Collins, 1989, p. 33). Neste contexto, uma plataforma evoluída tecnicamente e “amigável” do ponto de vista funcional, podendo outorgar poder aos especialistas que as programaram e gerem, também lhes pode diminuir a influência na medida em que funcionando sem problemas deixam de ser uma área de incerteza crucial que gera dependência. Neste sentido, os especialistas, no intuito de recolher delas o máximo efeito político no seio da organização, podem encontrar interesse em configurá-las de forma a conservar abertas áreas de incerteza, procurando gerir a introdução estratégica de aperfeiçoamentos e inovações nas plataformas eletrônicas em função da maior ou menor ameaça à sua autonomia. Assim, não são propriamente os instrumentos tecnológicos mais dignos de confiança os que proporcionam mais poder aos que os controlam, mas a forma crucial como a sua conceção e utilização se ajusta no interior da estrutura organizacional de forma a fazer com que outros dependam do seu modo de funcionamento. Por isso, os constrangimentos no funcionamento das plataformas, apesar do seu desenvolvimento técnico e aperfeiçoamento funcional, estão longe de ser transitórios ou contingentes; eles tornam-se parte integrante dos propósitos políticos explícitos ou implícitos da administração burocrática digital e, por isso, não são facilmente elimináveis, pois a solução de um problema abre espaço para o aparecimento de outros, gerados pelo próprio processo de resolução do problema solucionado.

#### 4. Síntese

Não sendo a realidade desenhada a traços simples nem se enquadrando em esquemas pré-definidos, é expectável a conjugação variável dos modelos das plataformas apresentados. Eles não são mutuamente exclusivos, sendo previsível a verificação conjunta de dimensões associadas a diferentes modelos na mesma plataforma ou até a sua totalidade ou mesmo a sua ausência, bem como a presença de certas dimensões ser mais intensa em determinado tipo de plataformas, dependendo da lógica que presidiu à sua arquitetura de funcionalidades ou do tipo de atos, informações ou (inter)ações dominantes em cada uma delas. Também as características e lógicas de ação dos seus utilizadores constituirão, no contexto da análise

empírica, uma variável relevante na acomodação do quadro teórico à realidade concreta, procurando no âmbito imediato da ação organizacional, perceber os significados e motivações para as suas opções.

No próximo capítulo apresentar-se-ão dados relativos à aplicação na realidade concreta deste modelo teórico, procurando testá-lo de modo a aprofundar a compreensão do fenómeno das plataformas eletrónicas, bem como observar os comportamentos, significados e lógicas de ação, cujos resultados variáveis podem provocar diferentes efeitos nas relações de poder entre os diversos atores organizacionais consoante o contexto de ação, os recursos disponíveis, as plataformas em questão ou a qualidade dos intervenientes. Deste modo, os diferentes atores educativos podem adotar respostas variáveis de acordo com o tipo de plataformas eletrónicas, os momentos e contexto da ação, podendo progredir em configurações diferentes e oscilantes num quadro variável dentro do sistema burocrático de organização.

Contudo, as indicações da ação organizacional tendem a mostrar-nos que as plataformas eletrónicas, apesar da sua “camisa-de-forças” condicionadora, constituem uma importante fonte de aproveitamento de oportunidades de ação em que os diferentes atores educativos procuram defender interesses ou garantir benefícios. Neste caso, os atores escolares, saltando frequentemente as fronteiras tradicionais da organização através de interações com atores situados fora dela, funcionando de forma paralela à administração educativa formal, incorporada nela ou até em oposição a ela, avaliando segundo a sua perceção de legitimidade as imposições, situações condicionadoras criadas ou veiculadas através das plataformas eletrónicas, procurarão manter ou alargar o seu campo de ação. Porém, os atores escolares ao seguir a lógica da utilização imposta pelas plataformas eletrónicas acabam por ficar presos no labirinto da burocracia eletrónica, na medida em que não rompendo com ela nem a contestando abertamente, perpetuam o seu funcionamento, reforçando, assim, a legitimidade de uma ordem que funciona sem atritos aparentes.





## Capítulo 2

# As Plataformas Eletrónicas em Ação: O Crescimento da Técnica e a Diminuição do Humano

As plataformas eletrónicas só ganham sentido quando associadas às estruturas organizacionais nas quais se inserem e aos atores humanos que as incluem nas suas dinâmicas e estratégias de ação. Daí que a configuração técnica das diferentes plataformas num dado momento não pode dissociar-se das visões dos atores que as programam, dos objetivos políticos e administrativos para que são usadas, bem como das expectativas e interesses dos atores escolares que as utilizam, mesmo que disso não se apercebam.

Assim, neste capítulo analisaremos os efeitos da utilização das plataformas eletrónicas na reconfiguração e afirmação da burocracia weberiana, seguindo o alerta de Max Weber para o facto de uma máquina burocrática intensificada poder forçar os indivíduos a servi-la e a determinar o curso quotidiano das suas vidas de trabalho. Verificaremos se na realidade concreta das escolas a administração da educação, na sua manifestação eletrónica, poderá assumir características de uma burocracia intensificada, capaz de se tornar uma força autónoma sentida pela maioria dos atores escolares como uma entidade misteriosa e distante, como algo que determina as suas vidas e está para além do seu controlo e compreensão.

Uma apresentação e análise mais completa e abrangente dos dados empíricos produzidos sobre esta temática constam da tese de doutoramento da qual esta publicação constitui uma adaptação (Meira, 2017, pp. 247-388).

### 1. O predomínio da racionalidade formal

As plataformas eletrónicas em geral são mecanismos essencialmente ra-

cionais<sup>4</sup>. Elas baseiam-se numa programação lógica, seguem fielmente um dado algoritmo e servem uma determinada função, ponderada racionalmente em ordem a um fim. Por isso, elas constituem um instrumento privilegiado para a administração da educação utilizar os meios mais racionais para um determinado fim, fazendo emergir como aspetos centrais e objeto de constante aperfeiçoamento, o cálculo, a precisão e a otimização dos meios, numa importância cada vez maior da busca de soluções objetivas e tecnicamente racionais para os problemas organizacionais (Brubaker, 1984, p. 5). Elas potenciam a racionalização da administração da educação através do registo e análise detalhados de tempos e movimentos de um indivíduo ou de uma tarefa específica reduzindo o processo de trabalho ou a ação dos intervenientes a simples operações, dos quais pode ser feita uma análise sistemática e objetiva dos dados obtidos para efeitos de controlo e reconstrução do processo de trabalho de modo mais simples e racional (Mouzelis, 1991, p. 90). As plataformas eletrónicas modelam cada vez mais tanto a lógica de ação das instâncias superiores da administração educativa como as opções organizativas das organizações escolares. Elas tornaram-se em instrumentos indispensáveis de gestão, permitindo analisar a realidade escolar sobre os mais variados aspetos, elaborar tendências e evoluções ou comparações e hierarquizações entre indivíduos e organizações.

Através delas os procedimentos administrativos tornam-se intrinsecamente racionais independentemente da sua relação com os objetivos organizacionais. Neste sentido, uma organização será racional quando

<sup>4</sup> Apesar de Max Weber ter usado num sentido complexo e polifacetado o termo “racionalidade”, no entanto, nas diversas aplicações do termo a sua conotação com a variante formal destacou-se de uma maneira significativa e poderosa. De facto, as várias conotações que o termo assume em Max Weber como forma de caracterizar o capitalismo moderno, o protestantismo ascético e as organizações burocráticas (deliberado, sistemático, calculável, impessoal, instrumental, exato, quantitativo, governado por regras, previsível, metódico, intencional, sóbrio, meticuloso, eficaz, inteligível e consistente) inscrevem-se numa tendência geral para identificar o conteúdo do conceito weberiano de racionalidade com a sua variante formal (Brubaker, 1984, p. 2). Na análise que Weber faz sobre a racionalização em diferentes aspetos da vida social destaca-se a perspetiva de que as mudanças conduziram ao desenvolvimento da racionalidade formal, temendo ele que a racionalidade substantiva se tornasse menos importante (Ritzer, 1993, p. 278).

busca os meios mais adequados para a consecução dos seus objetivos, não significando, com isso, que sempre o consiga. Por isso, a maioria das plataformas eletrônicas utilizadas na administração da educação não estão programadas para serem justas ou para se adequarem às necessidades particulares dos destinatários das suas ações, mas para atuarem de acordo com o fim para o qual foram programadas. Assim, no cenário em que existem componentes do processo decisório que são efetuadas por plataformas eletrônicas, designadamente no caso em que a quantidade de informação necessária para uma tomada de decisão seja superior à capacidade e velocidade de processamento de um cérebro humano, elas, enquanto agentes computacionais, são formadas por um “conjunto de etapas bem definidas necessárias para chegar à solução de um problema” (Pereira, 2016, p. 49). O seu sistema mecanizado e rígido permite à cúpula da administração educativa ter a “certeza absoluta que os procedimentos são seguidos à risca” (diretor, março de 2016). Neste sentido, as plataformas eletrônicas, sobretudo aquelas que operacionalizam procedimentos administrativos eletrônicos, estão, por força do seu próprio funcionamento, mais centradas com a correção e funcionamento exato dos meios do que com a preocupação última das finalidades que pretendem servir. Por isso, para o diretor da organização escolar onde decorreu a investigação “a plataforma é mais fiável, naquilo para que está programada, do que as pessoas; ela não permite o esquecimento nem o não cumprimento dos procedimentos” (diretor, março de 2016). Apresentou como exemplo um procedimento de “Fornecimento de Eletricidade”, realizado na organização escolar, em 2015, na plataforma Gatewit ao abrigo do Acordo-Quadro onde o elemento do órgão de gestão responsável não constituiu júri para esse procedimento. A plataforma aceitou a escolha, mas bloqueou o procedimento, obrigando-o a iniciar um novo procedimento, pois a plataforma não lhe permitia avançar com aquele procedimento, pois ele, na ótica da plataforma e de quem a programou, carecia de um ato considerado fundamental do ponto de vista formal.

Este tipo de plataformas está repleto de sistemas automatizados que obrigam os utilizadores a realizar os atos de acordo com o programado, não permitindo avançar campos sem seguir uma ordem sequencial e mecanizada que se impõe ao utilizador. Por isso, elas constituem um instrumento

privilegiado para efetivar no âmbito organizacional o sistema de autoridade racional-legal weberiano na medida em que estabelece como critério de legitimidade quer a crença na legalidade, ou seja, a obediência a procedimentos formalmente corretos e aceites (Weber, 2009, p. 62), quer a atuação segundo um sistema de racionalidade (sobretudo formal) tendo como pressuposto um sistema administrativo e legal cujo funcionamento pode ser racionalmente calculado (Weber, 1997, p. 41).

Esta lógica de funcionamento torna a realidade escolar mais dependente do ritmo de evolução das plataformas eletrônicas erigidas em instrumentos privilegiados na formatação organizativa. Programadas para serem ferramentas de apoio à decisão dos atores humanos, acabam por se tornarem, em determinadas situações, em autênticos decisores, impessoais e inflexíveis, cujas decisões são aceites como incontornáveis e privilegiada a execução correta do ponto de vista operacional em detrimento da forma ajustada e apropriada de realizar as ações.

Por isso, os atos e procedimentos operacionalizados por via eletrônica, sendo mais racionais, são-no sobretudo no plano formal<sup>5</sup>. O cumprimento “cego” e estrito dos procedimentos, dentro dos moldes para que foram concebidos de modo a abarcar um conjunto abstrato de casos, manifesta a indiferença em relação a aspetos substantivos ou a critérios de valor e justiça que as circunstâncias específicas de uma dada situação mereceriam, mas que a plataforma, na sua impessoalidade e rigidez abstrata, não permite. Nesse sentido, elas destacam a ação técnica dos meios em detrimento do mérito dos fins. Por isso, quanto mais contribuem para o predomínio na administração da educação da racionalidade formal mais entram

<sup>5</sup> George Ritzer (1993, p. 277-278) atribui seis características básicas a um sistema racional formal: 1) a calculabilidade (aquilo que é possível contar ou quantificar); 2) a eficiência (o emprego do melhor meio para alcançar um dado fim); 3) a previsibilidade (aquilo que opera do mesmo modo em tempos e lugares distintos); 4) substituição da tecnologia humana por tecnologia não humana (considera-se que as tecnologias não humanas, como os sistemas eletrônicos, são mais calculáveis, mais eficientes e mais previsíveis que as tecnologias humanas); 5) o controlo sobre uma série de incertezas (especialmente as apresentadas pelos seres humanos que trabalham nelas ou que se servem delas); 6) a tendência para gerar consequências irracionais para as pessoas implicadas e para os próprios sistemas. Estas seis características coincidem com alguns elementos específicos da burocracia eletrônica.

em tensão com a racionalidade substantiva, evidenciando, desta forma, uma tensão entre as propriedades intensificadas do cálculo, da precisão e da impessoalidade, por um lado, e qualquer fim particular substantivo ou compromisso de valor, por outro (Brubaker, 1984, p. 15, 22). Desta forma, compreende-se que um determinado procedimento eletrónico, sendo altamente preciso e racional do ponto de vista formal, pode, no entanto, revelar-se injusto ou insatisfatório em termos de valor ou desajustado em termos de adequação às particularidades de uma dada situação. Acontece com frequência no âmbito do funcionamento das plataformas eletrónicas que uma dada situação, sendo altamente racional de um ponto de vista, pode ser irracional de outro ponto de vista (Weber, 1990, p. 17) e, desta forma, um sistema formal tecnicamente apurado poderia ficar longe de conseguir a consecução dos objetivos e valores para que fora criado. Assim, quando um candidato, no concurso eletrónico de docentes, não procede ao ato formal de aceitação da colocação na aplicação eletrónica, mas se apresenta na escola como expressão da sua aceitação, ele é automaticamente removido dos candidatos da plataforma. De facto, existem candidatos que acidentalmente não procedem à aceitação formal da colocação na plataforma, mas manifestam a vontade inequívoca de a aceitar através da apresentação presencial na escola. No entanto, esses dois deveres dos candidatos após a sua seleção (aceitação da colocação na aplicação eletrónica e a apresentação presencial na escola) são valorizados de modo diferente pelas instâncias superiores da administração educativa, sobrevalorizando o ato de sinalização formal na plataforma em detrimento da apresentação presencial na escola. Neste sentido, o incumprimento de uma mera formalidade, facilmente suprimível pela escola onde o candidato se apresenta, sobrepõe-se à conduta substancialmente conforme ao dever imposto. Apesar de nos concursos eletrónicos de colocação de docentes para os anos escolares mais recentes (por exemplo, 2017/2018, 2018/2019 e 2019/2020) já ser permitido aos docentes, nos casos de incumprimento do dever de aceitação na plataforma, poder requerer na aplicação eletrónica, no prazo de 48 horas, a sua audição escrita expressando as razões que conduziram a esse incumprimento (por exemplo, o n.º 3 do ponto XII da Parte III do Aviso n.º 5442-A/2018, de 20 de abril da DGAE), no entanto, a sinalização na plataforma continua a ter carácter determinante.

Por consequência, a acentuação do carácter formal da administração da educação por via eletrónica na medida em que dá maior relevância ao aperfeiçoamento dos meios e ao cumprimento formal, favorece a transformação dos meios em fins (Merton, 1995, p. 279). Neste sentido, a grande pressão sobre os resultados das organizações escolares tem-nas levado a utilizar os meios eletrónicos como forma de melhor controlar os resultados através do aperfeiçoamento de formas de verificação da conformidade dos procedimentos e práticas com o objetivo de melhor atingir esses resultados. As exigências daí resultantes têm conduzido, por sua vez, os docentes e os órgãos de gestão das escolas a preocuparem-se mais em satisfazer a “máquina” e aquilo que a “máquina exige” em detrimento do “sentido” ou fim originário, ou seja, a relação pedagógica com os alunos. Por exemplo, em algumas organizações escolares foram estabelecidas balizas temporais reduzidas para os docentes registarem a presença e escreverem o sumário na plataforma eletrónica no início de cada aula. Este facto levou o professor no início da aula a dirigir-se imediatamente para a plataforma em vez de se encaminhar para os alunos, prestando maior atenção e importância às imposições da “máquina” do que às necessidades pedagógicas de acolhimento e supervisão da entrada dos alunos. Assim, a dinâmica de conformidade funcional, por vezes, inescapável, fazia com que os procedimentos fortemente racionais do ponto de vista formal conduzissem a resultados irracionais do ponto de vista dos objetivos pedagógicos.

Deste modo, a máxima racionalidade formal não garante por si só a satisfação adequada das necessidades dos utilizadores na medida em que, por exemplo, os procedimentos impessoais da plataforma podem entrar em conflito com os termos de uma provisão adequada das necessidades ou desejos das organizações escolares. Esta tensão entre a lógica de funcionamento inscrita na plataforma e as especificidades das necessidades das organizações escolares constitui a expressão mais direta da tensão entre a racionalidade formal e a racionalidade substantiva. Ela não se reduz a uma mera tensão entre valores conflitantes, mas constitui também uma tensão social real e, nesse sentido, torna-se a expressão de uma tensão entre interesses concorrentes e entre os grupos de atores que são portadores desses interesses. Assim, as normas inscritas nas plataformas eletrónicas, como expressão da igualdade formal e impessoal, uma condição primor-

dial da máxima racionalidade formal, sendo formalmente neutras, não o são na prática, pois garantem aos grupos organizacionais em situação de vantagem a oportunidade de usar os seus recursos superiores como um meio legal de alcançar o poder sobre os outros (Brubaker, 1984, p. 42). No entanto, também os grupos organizacionais em situação de desvantagem no contexto do domínio do acesso restrito a funcionalidades das plataformas eletrónicas podem retirar delas benefícios. De facto, os atores escolares da periferia, em algumas situações, preferem o sistema racional formal da plataforma eletrónica na medida em que encontram nele uma forma de se protegerem contra formas de arbitrariedade, pugnando para que os procedimentos em que estão envolvidos sejam integralmente espelhados na plataforma e segundo regras gerais e abstratas, formalmente iguais para todos, como modo de facilitar o escrutínio e a verificação do correto cumprimento dos procedimentos. Estas situações foram muito frequentes na Bolsa de Contratação de Escola (BCE), designadamente no ano de 2014, no contexto da contratação eletrónica de docentes. Nesse processo, os docentes, ao defenderem a colocação centralizada e impessoal baseada numa lista ordenada segundo a graduação profissional, encontravam nesse mecanismo proteção, podendo, assim, escrutinar melhor todo o processo de seleção, nomeadamente sabendo quem foi colocado em cada escola e em cada momento numa lista nacional, permitindo-lhes mais facilmente detetar falhas e poder assim reclamar ou fazer exigências coletivamente ao poder central.

Por isso, na vida quotidiana das escolas as plataformas eletrónicas favorecem o predomínio da racionalidade formal através do cumprimento estrito de leis e regulamentos operacionalizados por meios de procedimentos eletrónicos onde a correção formal constitui uma prioridade e uma inevitabilidade, cumprindo indicações precisas e inevitáveis segundo regras previsíveis, funcionando a burocracia eletrónica como uma verdadeira máquina formatada para permitir apenas as ações que lhe foram previamente inscritas como corretas.

## 2. O que a lei prescreve a plataforma circunscreve

O monopólio da configuração das plataformas eletrónicas concede a atores

especializados que atuam no perímetro das instâncias superiores da administração educativa o poder de controlar e condicionar esferas cada vez mais necessárias do funcionamento quotidiano das escolas. Desta forma é reforçada a capacidade para efetuar intervenções normativas impercetíveis, designadamente através do desenho das funcionalidades técnicas e da tradução eletrónica de quadros legais por parte de um grupo restrito de especialistas que estabelecem as premissas decisórias. Neste sentido, as plataformas eletrónicas “ultrapassam muitas vezes” os quadros legais que as originam (representante de estrutura sindical) ou, usando as palavras do docente, autor de blogue A, “a aplicação eletrónica concretiza o que a pessoa com poder diz para ela fazer e não, muitas vezes, o que está na lei”. Assim, é frequente a verificação no plano empírico do uso das plataformas eletrónicas para limitar e estreitar o estipulado na lei. Várias são as plataformas que adotam estas práticas, sendo mais frequente, segundo o representante de estrutura sindical, na plataforma de contratação eletrónica de docentes, onde são introduzidos, muitas vezes, “entraves a candidatos que não estão previstos na lei”. Também a plataforma na altura utilizada para a realização de compras eletrónicas, a Gatewit, nos anos de 2013 e 2014 obrigava a celebrar contrato individual por escrito com todos os adjudicatários num procedimento por lotes independentemente do montante, não deixando, para isso, prosseguir com o preenchimento sem previamente cumprir o exigido na plataforma, contrariando, dessa forma, o estipulado no n.º 1, alínea a), do art.º 95.º do Código dos Contratos Públicos onde não se exigia a redução a escrito de contratos de aquisição de bens ou serviços cujo preço contratual não excedesse €10.000, situação na qual se enquadravam a maioria dos contratos celebrados nesse procedimento.

Estes dados vêm confirmar a ideia de Max Weber de que a crescente sofisticação e complexidade das tarefas administrativas colocam o verdadeiro poder “necessária e inevitavelmente nas mãos da burocracia, [...] mediante a condução da administração na rotina do dia-a-dia” (Weber, 1997, p. 39). Assim, a administração burocrática, através de agentes públicos ou privados, dominando um conjunto de competências e funções técnicas muito específicas ligadas ao controlo dos novos meios eletrónicos, possui agora maiores possibilidades para ultrapassar a sua função instrumental e se constituir numa força própria. Deste modo, só ela tem condições para fazer

face aos novos imperativos tecnológicos e organizativos e assim expandir as suas competências conformadoras da lei, quer ultrapassando o âmbito do seu poder regulamentar, alargando-o inclusive a espaços para os quais a lei não previa qualquer necessidade de regulamentação, quer sobretudo na atuação administrativa quotidiana, através da necessidade de traduzir eletronicamente leis e procedimentos. Assim, os desenhos das funcionalidades das plataformas eletrónicas, as suas permissões ou restrições, bem como os atos de gestão quotidiana operacionalizados através delas, constituem autênticas intervenções normativas imperceptíveis. Uma vez postas em movimento, tornam-se imparáveis, implicando frequentemente intervenções corretivas que só os agentes administrativos possuidores dos seus segredos técnicos estão em condições de as exercer no tempo adequado. Desta forma, o controlo, por parte das instâncias mais elevadas da administração educativa, de margens mais especializadas e inacessíveis de conhecimentos técnicos e informacionais e a atuação em tempo real permite-lhe influenciar não só o processo de decisão, mas também de execução da ação escolar. Assim, os agentes administrativos e/ou técnicos pertencentes a organismos públicos ou empresas privadas responsáveis pela gestão das plataformas eletrónicas assumem o papel de legisladores oficiosos e anónimos que ultrapassam, frequentemente, os quadros legais que as regulam, tornando-se, na maioria dos casos, mais restritivos que o legislador. Nesses casos, onde a lei permite, a plataforma impede, quer distinguindo onde a lei não o faz, quer igualando onde a lei diferencia, ajustando as normas legais às categorias criadas nas plataformas eletrónicas mais convenientes com um tratamento mais racionalizado do ponto de vista lógico e sistemático. Inclui-se nesta situação o exemplo fornecido pela situação da redução do número de alunos em turmas com alunos com Necessidades Educativas Especiais (NEE). A lei permite-o<sup>6</sup>, mas não a plataforma. De facto, a Di-

<sup>6</sup> Os Art.ºs 18.º e 20.º do Despacho Normativo n.º 7/B/2015, de 5 de julho, relativamente aos procedimentos em matéria de matrícula e constituição de turmas referem, designadamente o n.º 3 do Art.º 20.º, que “as turmas que integrem alunos com necessidades educativas especiais de carácter permanente, cujo programa educativo individual o preveja e o respetivo grau de funcionalidade o justifique, são constituídas por 20 alunos [ou seja, reduzida], não podendo incluir mais de dois alunos nestas condições”.

reção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE), em agosto de 2015, durante um fim-de-semana, através da sua plataforma invalidou as turmas reduzidas propostas pelas escolas que tivessem alunos com Currículo Educativo Individual (CEI)<sup>7</sup>, baseando-se numa distinção inexistente em termos legais, mas criada na plataforma da DGEstE para efeitos de recolha de dados, diferenciando de entre os alunos com Necessidades Educativas Especiais (NEE) aqueles com CEI e sem CEI. Desta forma, a administração educativa ultrapassou o estabelecido legalmente, restringindo e, por isso, invalidando todas as turmas com redução do número de alunos por causa dos alunos com CEI. A arrumação da realidade em categorias na plataforma como forma de enquadrar os dados enviados pelas organizações escolares possibilitou o posterior alargamento do âmbito de intervenção da cúpula da administração burocrática que na posse de informações relevantes e tratadas de forma categorizada, permitia-lhe distinguir onde a lei não diferenciava, tratar de modo diferente o que a lei igualava.

Deste modo, as regras incorporadas nas funcionalidades das plataformas eletrónicas ou criadas através delas, mesmo que não ajustadas totalmente ao quadro legal, passam a constituir uma moldura oficial, concedendo aos gestores das plataformas, enquanto agentes privilegiados da burocracia eletrónica, um papel charneira na circunscrição seletiva da operacionalização e viabilidade das políticas administrativas e educativas.

### 3. A omnipresente memória digital e a vigilância à distância

A capacidade de registo intensificou-se de forma significativa com a utilização das plataformas eletrónicas por parte da administração da educação. O registo tornou-se automático, transformando em documentos eletróni-

<sup>7</sup> Alunos com Currículo Educativo Individual (CEI) são alunos que não acompanham todo o currículo escolar obrigatório, tendo um currículo próprio adaptado podendo frequentar algumas disciplinas juntamente com a turma de que fazem parte, acumulando com a componente curricular própria. Estas situações correspondem a alunos com dificuldades de aprendizagem mais graves, tendo sido sempre alunos contabilizados para efeitos de redução do número de alunos da respetiva turma.

<sup>8</sup> Segundo o Decreto-Lei n.º 3/2008, de 7 de janeiro, todos são incluídos na mesma categoria.

cos, facilmente acessíveis e resgatáveis, os mais simples atos e movimentos dos atores organizacionais. Por exemplo, a plataforma do concurso eletrónico de docentes possui uma poderosa capacidade de registo, conservando a memória digital de todos os atos e decisões realizados no sistema ou produzidos automaticamente pela plataforma, guardando listagens ordenadas de candidatos admitidos, selecionados e excluídos, bem como notas informativas, manuais de instruções e outras decisões e atos da administração educativa em diferentes anos com todos os detalhes. O mesmo acontece com a plataforma eletrónica de compras públicas ou com o Portal Base, por exemplo.

As intervenções e movimentos operados digitalmente dos atores escolares e dos órgãos de gestão são agora imprescritíveis e resgatáveis, porque os suportes em que ficam guardados não se deterioram com o tempo e estão acessíveis a qualquer momento e de qualquer lugar, bem como objeto de pesquisa filtrada. O registo eletrónico não permite o direito ao esquecimento, podendo os erros passados ter a possibilidade real de incomodar no presente através da possibilidade do escrutínio permanente e detalhado. As plataformas eletrónicas tornam o registo ubíquo (independente de limitações espaciais e temporais) e manipulável (podendo um tratamento de dados e informações posterior alterar o formato e o conteúdo inicial). Este registo, que transforma em documentos arquivados os atos e movimentos mais simples, torna-se um registo excessivo que abrange o essencial e o irrelevante, o útil e o inútil, o necessário e o abusivo, acabando por enfraquecer o sistema de defesas dos administrados contra os excessos da administração educativa eletrónica. Pois, as plataformas eletrónicas ao mesmo tempo que tornam públicos um maior número de atos organizacionais, também tornam maior a concentração de registos secretos de informações nos níveis superiores da Administração acentuando a diferenciação no acesso ao domínio reservado de informações relevantes.

Desta forma, as plataformas permitem à administração educativa e às próprias organizações escolares levar o controlo às áreas mais recônditas do funcionamento das escolas, conseguindo penetrar no seu interior e obter informações anteriormente reservadas. Este facto torna mais presente a perceção da constante possibilidade do exercício da vigilância. Esta

percepção, real ou imaginada, entranha um sentimento de autovigilância nos atores escolares, não sabendo se estão a ser vigiados, mas tendo a certeza de que sempre podem sê-lo (Foucault, 1996, p. 177-178) assumindo as características de uma vigilância panóptica<sup>9</sup>. O enigma de quem “está por detrás” (representante de estrutura sindical) das plataformas, do que pode ver, do que pode fazer com aquilo que vê através delas, do que sabe com elas e daquilo que pode fazer com o que sabe sem que os visados tenham sequer conhecimento, saibam o alcance (ou sabendo-o o temam), os motivos e a finalidade com que serão utilizadas as informações recolhidas e construídas a seu respeito, está muito presente nos discursos dos atores escolares. Assim, o Diretor da organização escolar onde decorreu o estudo refere que

“Sabemos que somos controlados; significa que temos de ter muito cuidado com as nossas opções. Sabemos que quando tomamos uma iniciativa ou vamos dar determinada tarefa, esta tem de estar já prevista e tem de ter o aval da tutela, ou seja, somos controlados dia-a-dia. [...] Ao sabermos que somos controlados, temos de cumprir e exatamente a tarefa que eles pretendem que seja feita e da forma como querem”.  
(diretor)

Assim, o aumento do controlo por via eletrónica da administração central decorrente da sua capacidade para reunir grande massa de informação e dispor dos recursos para o seu tratamento, provoca uma equivalente perda de autonomia e “privacidade” das organizações escolares porque tudo o que elas têm e fazem é do conhecimento do poder central e “quem tem conhecimento da informação acaba por ter um controlo dessas organizações” (docente, autor do blogue A). Pois, o poder central na medida em que reúne

“ ... o maior número de informação possível de cada escola para poder

<sup>9</sup> O tema da vigilância adquiriu grande centralidade com a integração nas organizações dos novos meios eletrónicos. Para uma análise da forma como as características das plataformas eletrónicas podem favorecer e intensificar as possibilidades do exercício de uma vigilância mais precisa, difusa e invisível no contexto educativo, liberta agora de condicionamentos espaço-temporais e comprometendo de forma rotineira, consciente (e até inconsciente) os próprios vigiados no processo de vigilância, ver Meira (2017, pp. 39-65).

tratar esses dados [...], perceber e contextualizar cada vez mais essa escola, é exatamente isso que lhes dá mais poder, porque quanto mais informação [o poder central] tiver de cada situação, de cada professor, de cada escola, das coisas que a escola tem, das coisas que a escola faz, tem mais poder sobre essa escola para poder tomar decisões e se calhar retirar mais autonomia às escolas porque a informação que a escola tem, o poder central também tem”. (adjunto do diretor)

Desta forma, quem tem o poder de possuir informações relevantes sobre os outros, tem o poder de os influenciar e controlar melhor assim como quanto melhor é a informação sobre os recursos melhor se controlam os recursos e se intervém sobre o acesso a esses recursos. Este facto concede “um maior poder e um maior controlo do poder central, e porque [...] está tudo inserido em plataformas, o poder central tem acesso a toda a informação que quer e pode fazer o cruzamento de dados” (adjunto do diretor).

Esse reforço da capacidade de controlo está intimamente associado à intensificação do registo, pois a memória eletrónica sendo muito mais precisa e fidedigna também está imediatamente disponível e essa acessibilidade aumenta a possibilidade do exercício de um controlo detalhado e pormenorizado. Essa possibilidade diz respeito ao presente, mas também pode alargar-se de forma retrospectiva ao passado. As plataformas eletrónicas tornam real a possibilidade de proceder a um movimento retrospectivo tendente a resgatar dados ou factos ocorridos num passado mais ou menos distante no âmbito de uma estratégia de monitorização burocrática vigiando e escrutinando atos do passado com grelhas de leitura do presente. Desta forma, as pegadas deixadas no “chão” dos dispositivos eletrónicos não ficam remetidas para a prescrição da memória, mas são reconstruídas de forma seletiva, reaproveitadas e integradas na narrativa do presente. Esses dados recolhidos e usados no passado (ou até no presente) para um determinado propósito, função ou instância adquirem, com as variadas funções que vão exercendo ao longo do tempo, novas utilidades e finalidades e beneficiam novas instâncias que os aproveitam, de forma silenciosa e desconhecida dos visados, para servirem outros propósitos mais adequados com os objetivos que no presente se mostram mais pertinentes. Neste sentido, a conectividade entre dados provenientes de

diferentes plataformas por motivos e instrumentos diferentes criam um potencial de vigilância cuja consciência se perde nas várias conexões e percursos seguidos pelos múltiplos usos e utilidades que adquirem à medida que são convocados para sucessivas finalidades não previstas inicialmente. Este carácter quase imprescritível dos dados e procedimentos ocorridos no passado que perdem o seu carácter de sedimentação cronológica para fazer parte do sistema de factos e significados sem duração estabelecida, vai-se tornando cada vez mais frequente e penetrando mais longe no passado à medida que o tempo de utilização e registo das plataformas vai aumentando. Por exemplo, em fevereiro de 2014, o diretor da unidade organizacional onde decorreu o estudo recebeu uma comunicação, via eletrónica, da DGAE a solicitar a justificação da anulação de um pedido de horário de um docente e o seu posterior processo de contratação para as mesmas funções realizado em julho de 2012 (dezanove meses depois!); depois em agosto de 2014 recebeu do Portal Base uma Circular Informativa (Circular Informativa 1/2014) com um mapa dos contratos celebrados na sequência de procedimentos fora dos Acordo-Quadro (obrigatoriamente através da plataforma Gatewit) com a indicação dos contratos comunicados, mas cujo relatório da sua execução não tinha sido efetuado e submetido na plataforma Base desde 2010 (ano em que as escolas iniciaram os procedimentos de compras públicas por via eletrónica) até 2014, recorrendo as consequências do seu não cumprimento para as escolas.

Assim, os dados guardados no universo digital tornam-se omnipresentes, como se estivessem ocorrendo, numa memória que não se deteriora, podendo visitar-nos a cada momento, pesando sobre o presente com a força do passado. Os agentes dos organismos do poder central na medida em que possuem grandes quantidades de informação e registos detalhados dos atos praticados (e da sua ausência) pelos atores escolares da periferia podem a qualquer momento exercer esse poder escrutinador sobre os atos guardados na interminável memória digital.

#### 4. O efeito dominador e o sentido invisível da obrigação

Marguerite Yourcenar (1995, p. 100) no seu livro “Memórias de Adriano” coloca na boca do imperador Adriano as seguintes palavras: “Sou capaz

de imaginar formas de servidão piores que as nossas, por serem mais insidiosas que consigam transformar os homens em máquinas estúpidas e satisfeitas, que se julgam livres quando estão subjugados”. Esta afirmação mostra-se adequada a exprimir no plano empírico o duplo efeito causado pelas plataformas eletrônicas nos atores escolares, tanto servindo para lhes facilitar a atividade como para lhes moldar o comportamento. A existência do primeiro implica a verificação do segundo na medida em que os atores escolares ao se focalizarem no funcionamento operativo das plataformas eletrônicas desguarnecem a atenção dispensada à mensagem por elas veiculada, abrindo espaço para o exercício de um poder silencioso e sugestivo tendente à aceitação passiva e à conformidade. Os atores escolares, assim “libertos” da presença física próxima da hierarquia, acabam por se sentir por si mesmos obrigados a fazer o que lhes é pedido por via eletrônica, funcionando as plataformas eletrônicas como amaciadores de imposições e facilitadores de conformidades formais favorecendo a impercetibilidade da dominação e reforçando o carácter impositivo e inquestionável das ordens que através delas se transmitem.

As diretivas ou regras inscritas no sistema de funcionalidades das plataformas eletrônicas assumem o carácter de imposições abstratas, coletivas e impessoais dotadas de um poder de persuasão mais forte do que uma ordem pessoal emanada por um superior hierárquico. Neste sentido, os utilizadores das plataformas eletrônicas são levados a adotar comportamentos que não adotariam se não existisse o poder sugestivo do seu registo e automatização. Desta forma, um programa inscrito numa dada plataforma implica sempre uma série de ordens codificadas transpostas para o sistema eletrónico e que este impõe ao utilizador como condição do seu funcionamento, indicando-lhe ainda os termos do cumprimento das respectivas ordens. Deste modo, a plataforma torna-se um elemento essencial na relação entre os atores educativos na medida em que a intermediação eletrónica influencia os termos dessa relação.

Elas conduzem os atores escolares a hiperbolizar os meios, enfatizar e agigantar a preocupação com a resolução dos problemas e os constrangimentos provocados pelos processos tecnológicos do quotidiano escolar num “totalitarismo operacional” (Ellul, 1974, p. 65)<sup>10</sup>, difuso e impercetível, que opera através do estabelecimento de padrões de atuação tidos como

óbvios. Elas levam os utilizadores “a submeter-se, de boa vontade e mesmo com entusiasmo, às exigências de um mundo cada vez mais mecanizado” (p. 65), interiorizando nos atores escolares um sentido de obrigação que permite aos agentes do poder central inclinar a seu favor as probabilidades da obediência às regras nelas inseridas. Neste sentido, os reflexos desejados pelo poder central são mais facilmente conseguidos, uma vez que, deste modo,

“[...] as plataformas acabam por representar a face do patrão e a face do poder que está por detrás. Portanto, no fundo cumprir os prazos e preenchê-las... Muitas vezes, a informação também é dada com mensagens subliminares [...]; no fundo é sentir-se que aquela plataforma é o rosto do poder que está a obrigar e, portanto, a posição das escolas é uma posição de submissão. [...] Por isso, é que eu acho que os atores assumem a plataforma como uma obrigação [...]. Reconhecem que aquilo vem de um superior hierárquico e, portanto, é para cumprir.”  
(representante de estrutura sindical)

As plataformas eletrônicas provocam, assim, nos utilizadores um efeito de dominação difusa e impercetível que os impele a atuar de acordo com a realidade nelas espelhada, pois a sua utilização mecânica faz com que reajam menos ao seu conteúdo e mais ao seu funcionamento.

Deste modo, através da submissão à mecânica das plataformas se institui uma “mecânica da submissão” (Marcuse, 1999, p. 82). Daí que, para os atores escolares da periferia, em caso de dúvida, “as respostas do poder central são aquelas que temos que nos orientar” (adjunto do diretor) e, por isso, “temos que cumprir e exatamente a tarefa que eles pretendem que seja feita e da forma como querem” (diretor), pois segundo eles, “não podemos fazer outra coisa” (representante da associação de dirigentes escolares A). Por isso, “os diretores e as direções assumem aquilo como uma vontade expressa. Interpretam aquilo como uma ordem direta; é como se lhes estivessem a dizer ‘tens que fazer isto’ e antes o poder não fazia isto; antes da informática o poder não fazia isto” (representante de

<sup>10</sup> Herbert Marcuse (1993) refere que a “tecnologia como tal não pode ser separada do uso que se faz dela; a sociedade tecnológica é um sistema de dominação que opera já na conceção e construção de técnicas” (p. 26).

estrutura sindical).

Assim, o efeito do poder anestesiante das plataformas eletrónicas leva-as a serem facilmente utilizadas em defesa de uma hegemonia. Neste sentido, as plataformas permitem, maioritariamente, quebrar ou diminuir resistências ao cumprimento das diretivas do poder central, incluindo os atores escolares num sistema de compreensão e perceção de cariz operacional que acaba por implicá-los na sua própria dominação. O representante da associação de dirigentes escolares B compara a situação das plataformas a “uma teia bem urdida”, onde eles se sentem presos da sua posição na medida em que através das plataformas eletrónicas eles são “cada vez mais o prolongamento dos braços da tutela”, sentindo-se obrigados a cumprir o que lhes mandam fazer através da plataforma. Nesse sentido, elas dão forma a um quadro administrativo mais impositivo e impessoal que torna as diretrizes mais facilmente aceites, diluindo a fonte visível de dominação, ocultada por detrás de um sistema tecnológico e administrativo, cada vez mais anónimo e desconhecido, que exerce um poder invisível que torna possível uma consciência menor de uma submissão maior.

## 5. A mistificação da técnica e a alienação do humano

As organizações escolares são, cada vez mais, comandadas por regras impessoais inscritas nas plataformas eletrónicas. O poder central, na opinião dos atores empíricos, despersonaliza-se, deixa de ter um rosto, deixa de ser identificado com uma pessoa ocupante de um determinado cargo, para assumir a forma impessoal de uma autoridade corporizada nas funcionalidades das próprias plataformas eletrónicas. O representante da associação de dirigentes escolares B refere que “eu falo com a tutela através da máquina; eu não conheço a cara da pessoa com quem estou a falar, não conheço, até porque não falo; a plataforma é que leva, de alguma forma, a minha mensagem a quem de direito”. Desta forma, a administração central assume a forma de uma autoridade impessoal à qual é exigida obediência através da observância de regras técnicas de carácter imperativo (perante as quais “não há nada a fazer” - subdiretor), porque a sua automatização impessoal obriga os utilizadores escolares a cumprir, pois de outra forma “a plataforma não permite” (diretor). Desta forma, a automatização e

a indiferença técnica das plataformas eletrônicas cimentam a “crença na existência de estruturas tecnológicas que existem em si e funcionam por si sob o comando imperativo puramente racional, independentemente dos homens” (Chauí, 2000, p. 49).

Assim, uma ordem organizacional comandada por um sistema automatizado tende a provocar nos seus elementos uma mistificação dos instrumentos eletrônicos, sobretudo quando deles resultam consequências para a sua condição e interesses. Deste modo, verifica-se, com frequência, no contexto empírico uma concessão de poderes dos atores humanos aos instrumentos eletrônicos, expressão de uma inversão de meios e fins, onde as plataformas eletrônicas passam de mero instrumento ao serviço dos atores humanos a uma força à qual eles se têm de ajustar. As estruturas administrativas eletrônicas adquirem uma dinâmica e independência próprias, emancipando-se enquanto entidade abstrata dotada de uma força própria que marca o ritmo da ação organizacional quotidiana em virtude do seu carácter automatizado e decisivo. Por isso, as plataformas são geradoras de insegurança nos atores escolares, influenciando comportamentos e processos de trabalho. Os atores escolares referem-se frequentemente a elas como causadoras “sempre de uma insegurança muito grande” (diretor; adjunto do diretor), “bastante receio” (diretor; representante de empresa que presta serviços de trabalho com plataformas), produzindo “um grande medo” (docente, autor de blogue A) onde “o submeter [...] praticamente é um botão em que não se clica, que se deixa para o último dia e decerto para o último minuto, porque tem que se verificar uma, duas, três vezes” (diretor). O adjunto do diretor refere que

“pessoalmente sabendo que tenho que preencher, que inserir dados [na plataforma], já tenho que ter aquela disponibilidade mental e calma porque já sei que entro em stress facilmente ou, então se as coisas não correm bem ou se tenho dúvidas, mesmo aquilo que nos parece óbvio de preencher, no momento em que sabemos que depois de submeter já não há volta a dar, ficamos nervosos”. (adjunto do diretor)

O receio da irreversibilidade dos atos praticados através das plataformas eletrônicas (com especial destaque para a opção de “submissão”) consti-

tui a expressão dessa mistificação da tecnologia naturalizada nos atores educativos que sempre que usam uma plataforma eletrónica logo se apodera deles um “medo de mexer mal, de clicar mal nos botões” e receio de correr o “risco de se estar a cometer erros e fazer opções erradas” (docente, autor de blogue A). Daí o facto de muitos candidatos ao concurso eletrónico de docentes não conseguirem fazer sozinhos uma candidatura, não pela dificuldade do processo em si, mas pelo risco de estar a cometer erros e opções incorretas que na plataforma se tornam irreversíveis. Este estado de insegurança constitui a expressão do reconhecimento da impotência vivenciada perante um artefacto tecnológico fetichizado e da perda do controlo sobre um mecanismo cujo funcionamento fixo se engrandece perante eles enquanto elemento estruturante da direção ou do desfecho que tomam determinados processos dos quais pode depender o futuro e a dignidade profissionais. Assim, a utilização das plataformas eletrónicas tem “consequências pessoais e sociais” relevantes na vida dos atores escolares individuais e das escolas, porque a sua leitura e interpretação incorretas e a inadequada utilização funcional podem ter repercussões significativas na vida profissional dos primeiros e na distribuição de recursos das segundas. Por exemplo, na fase de aperfeiçoamento das candidaturas eletrónicas dos docentes a aplicação eletrónica, concebida (tal como grande parte delas) para que o preenchimento de um determinado campo condicione o preenchimento dos seguintes e, por sua vez, seja condicionado pelos anteriores, não permite a realização de determinadas alterações que tenham como consequência a modificação de campos invalidados não alteráveis. Neste sentido, aconteceu, com frequência, que candidaturas eletrónicas invalidadas apenas em campos inalteráveis e que só interessando ao candidato alterar o inalterável e não o podendo fazer nesta fase, não pretendendo proceder a qualquer outra alteração, o candidato acabava por perceber não ser necessário proceder a qualquer operação pois os campos que pretendia alterar não o podia fazer e os que podia modificar não tinha nada a alterar. Esta percepção, embora reforçada pela insegurança e a ansiedade do contexto, levou vários candidatos a não mexer em mais nada, esquecendo-se (ou não entendendo como necessário) proceder à sua submissão, condição imprescindível para o aperfeiçoamento de uma candidatura que em nada foi aperfeiçoada. Não sendo

submetidas, as candidaturas ficavam anuladas, não lhes sendo permitido a partir daí proceder a qualquer alteração ou reclamação.

Estes mecanismos contribuem para enredar os utilizadores escolares numa teia de encadeamentos e automatismos (nem sempre compreensíveis) em que as interações administrativas são comandadas por uma ordem administrativa eletrónica que reduz os atores escolares a engrenagens num mecanismo que funciona independentemente deles. A contribuição dos atores escolares torna-se meramente instrumental e desprovida de verdadeira capacidade de decisão, geridos à distância por mecanismos e entidades associados à tutela que acabam por “desumanizar a organização de um modo fundamental, alienando<sup>11</sup> os seus membros em relação a si próprios” (Hargreaves, 1998, p. 115). A conceção e execução dos processos pedagógicos e administrativos tornam-se não “uma construção própria”, mas uma “reprodução de uma obra alheia” (Lima, 2002a, p. 102), seguindo ritmos e regras estranhos, relegando os atores educativos para uma espécie de linha de montagem tecnológico-administrativa no campo educacional. Assim, a precisão mecanizada predomina sobre a qualidade e condições da execução; a rigidez abstrata e distanciada dos factos tipificados da realidade escolar prevalece sobre as circunstâncias e envolvimentos imediatos dos contextos; os dados quantificados predominam sobre as relações humanas que lhes estão subjacentes e lhes dão sentido. Destituídos, quer pela soberania técnica e administrativa, quer pela centralização política e administrativa, das condições para tomar decisões autónomas e do poder de dirigir o seu próprio mundo, acabam por entregar o comando do seu espaço de ação a atores e a mecanismos alegadamente mais fortes. Os seus processos de trabalho através das plataformas eletrónicas não contribuem para se afirmarem nele, como se eles no trabalho não pertencessem a si mesmos, mas a outros (Marx, 2008, p. 82-83) e, por isso, quanto mais se desgastam e preocupam em ultrapassar obstáculos percecionados como incontornáveis, mais poderoso se torna esse mundo objetivado nas plataformas e mais pequena se torna a sua autonomia e poder de decisão.

O léxico técnico e hermético incrustado na arquitetura da maioria das plataformas eletrónicas e pouco acessível para utilizadores pouco familiarizados com ele, aumenta esse poder mistificador da tecnologia. Esta sobe-

rania concedida às plataformas eletrônicas proporciona ao poder central transfigurar as suas orientações em imposições indiscutíveis justificadas pela inefabilidade técnica. Esse discurso oficial, interiorizado pelos atores escolares, segue o velho princípio de que “a máquina tem sempre razão” e baseado nele os técnicos da administração central e/ou gestores das plataformas encontram justificação e apoio para se eximir de responsabilidades a si próprios ou aos próprios artefactos tecnológicos, endereçando-as, com frequência, para o deficiente manuseamento que os utilizadores escolares fazem delas. Estes, desconhecendo e não dominando suficientemente as possibilidades e os mecanismos de intervenção especializada dos bastidores das plataformas, por falta de argumentos e evidências acabam por legitimar um poder que eles próprios ajudam a engrandecer. Esse poder, além de encontrar apoio e legitimação nas crenças dos subordinados, contribuem para a ocultação das próprias intenções, resoluções e práticas secretas dos superiores (Weber, 1993, p. 704). As dificuldades que as plataformas eletrônicas acarretam para os docentes no que diz res-

<sup>11</sup> O conceito de alienação foi tratado de modos diferentes por distintos autores. O termo teve grande centralidade na obra de Karl Marx como forma de realçar a separação do trabalhador dos meios de produção, onde o produto do seu trabalho se lhe apresenta como um ser estranho, um poder independente que se fixou num objeto tornado uma potência autónoma, hostil e estranha (Marx, 2008, p. 81). Max Weber, embora não usando o termo, seguiu e ampliou a elaboração do conceito marxista de alienação, destacando a insignificância cada vez maior do lugar ocupado pelo indivíduo numa grande organização que não pode controlar ou entender, tornando-se uma simples engrenagem de uma máquina (Weber, 1966, p. 201). De facto, Weber preocupou-se em vários dos seus escritos com a possibilidade de a organização burocrática poder forçar os indivíduos a servi-la e determinar o curso quotidiano das suas vidas “de modo tão dominante [...capaz de] forjar o molde daquela servidão do futuro à qual talvez os homens se vejam algum dia obrigados a submeter-se impotentes” (Weber, 1993, p. 1074). Um ponto em comum relativo ao conceito de alienação liga estes autores e o nosso objeto de estudo: o homem produz uma criatura, ela acaba por emancipar-se como se existisse por si mesma; mas ao separar-se dele, acaba por governá-lo como algo separado dele na qual ele já não se reconhece. Esta noção de alienação encaixa admiravelmente no caso da burocracia na sua manifestação eletrónica, a qual se torna uma força autónoma sentida pela maioria dos atores organizacionais como uma entidade misteriosa e distante que condiciona as suas vidas e está para além do seu controlo e compreensão, perante a qual se sentem constringidos e impotentes (Mouzelis, 1991, p. 15-16).

peito à sua condição e à garantia dos seus direitos é ilustrada pelo relato do subdiretor do seguinte episódio:

“No ano letivo 2012/2013 selecionamos uma candidata através da Contratação de Escola com uma graduação bastante elevada e achámos estranho ela ainda não ter sido colocada. Contou-nos que já tinha sido colocada numa outra escola e, por azar, ao clicar [para aceitar a colocação] apareceu-lhe ‘Não aceite’. Ao ver aquilo a docente pensou ‘Então eu coloquei para aceitar, como é que me apareceu aquilo?’ Ligou para a DGAE [Direção-Geral da Administração Escolar]. Esta não resolveu a situação. A colega ficou sem colocação. Já estava desde o início do ano, porque ela veio em março e ainda não tinha trabalhado desde que lhe aconteceu essa situação. Nós achámos estranho - tantos colegas que tinham sido colocados - e quando começou a contar, chorou. Ficou nervosa quando lhe dissemos que era a candidata selecionada. Foi à direção e pediu para sermos nós a clicar em ‘Aceitar’ (a colocação), porque tinha medo que lhe acontecesse a mesma coisa. A colega da direção ligou o computador, entrou na plataforma e, de repente, o ecrã ficou todo preto. A candidata entrou em pânico, porque pensou ‘Está a acontecer outra situação’. Entretanto, liguei o meu computador e disse-lhe:

- ‘Anda cá, Y, tu já estás aqui selecionada pela escola. Anda cá aceitar’.  
- ‘Clica tu, Z, por favor, eu não quero mexer aí no computador’ - disse ela - Eu cliquei e ficou aceite pela candidata. Ficou tudo em ordem. Ela virou-se para fora e chorou, chorou, chorou... desesperada, porque tinha medo que lhe acontecesse aquilo que lhe aconteceu há uns meses atrás. [...] Uma simples plataforma estragar a vida de uma pessoa? Não pode ser” (subdiretor).

A docente em causa num depoimento recolhido em 26 de junho de 2013 referiu que “é um sentimento de frustração, de impotência, porque a pessoa acaba por duvidar das suas próprias ações”, prometendo que “a partir de agora só concorro na plataforma com uma testemunha ao lado ou com uma fotografia, porque é muito difícil provar que o erro não é nosso, porque ninguém acredita. [...] A plataforma é um aparelho, mas é soberana”. Desta forma, as plataformas remetem os atores escolares para o quadro de uma ação heterónoma, subordinada e regulada por outrem, de algum

modo estranha para eles, mas capaz de os dominar e retirar-lhes a legitimidade para tomar decisões autônomas, ou seja, para uma forma de alienação. Avassalados pela insegurança e pelo medo de efetuar uma operação (“clikando” numa opção) com consequências imprevistas e irreversíveis e obcecados pela inquietação e falta de confiança por não dominarem suficientemente as funcionalidades da estruturação rígida das plataformas, os atores escolares acabam por objetivar a sua essência num sistema estranho que exerce sobre eles um domínio soberano, só podendo afirmar-se pela subordinação ao mecanismo de que dependem (Mészáros, 1981, p. 36).

Por isso, trabalhar com as plataformas eletrônicas acaba por gerar uma acrescida sensação de impreparação para a complexidade e responsabilidade de operações, real ou imaginariamente, irreversíveis. A “ansiedade permanente da ignorância inconfessável ou do engano imperdoável” (Bourdieu, 1983, p. 115) conduz, os atores escolares a “fazer demais pelo medo de não fazer o bastante”, a identificarem-se com as prescrições que lhes são impostas e nas quais a ancoragem institucional constitui uma garantia relativa. Daí que o trabalho no universo educativo da periferia, tendo como pano de fundo os meios tecnológicos, “se torne [cada vez mais] sujeito a um poder exterior ao homem” (Mészáros, 1981, p. 130), e não podendo ele “contemplar-se num mundo por ele criado [...], inventa um mundo irreal, submete-se a ele e, com isso, restringe ainda mais a sua própria liberdade” (p. 141). No entanto, esse mecanismo eletrônico ao mesmo tempo que lhes condiciona a ação também lhes permite extrair dele vantagens, levando-os a desenvolver, frequentemente, uma postura complacente e, até por vezes, agradecida (Soares, 2008, p. 149) perante as vantagens operacionais (nem sempre verificadas) que recolhem de um sistema que mal compreendem e muito menos dominam.

## 6. A influência invisível do desenho funcional

No campo empírico as plataformas eletrônicas encerram propósitos e produzem efeitos que ultrapassam os seus usos declarados. O próprio desenho técnico das suas funcionalidades privilegia, frequentemente, uma particular orientação, produzindo resultados que favorecem no contexto organizacional os interesses de uns atores em detrimento de outros. Deste

modo, a opção por determinado desenho de uma função pode ter implicações muito relevantes na forma como é interpretado o seu funcionamento e torna possível as permissões para os utilizadores. Elas tornam-se, assim, um modo de encarnar formas específicas de poder e autoridade. A ênfase nos seus aspetos técnicos, alegadamente neutros, constitui uma forma de ocultar as suas opções desde logo incluídas impercetivelmente na escolha do seu desenho de funcionalidades. A exclusão automática de candidatos no concurso eletrónico de docentes, que aconteceu de forma mais visível no ano de 2014, constitui um exemplo desta realidade. Nesse ano a plataforma dava a possibilidade de os candidatos poderem imprimir a “Declaração de Intenção de Oposição ao Concurso” no final do preenchimento da candidatura e antes da sua submissão. Este facto induziu muitos candidatos a entender como finalizada a candidatura eletrónica. Por isso, muitos deles não clicaram na opção de submissão, pois “tinham a declaração na mão e pensavam que já estava feito” (chefe dos serviços administrativos, 6 de junho de 2014). A opção de “Submissão” da candidatura devia estar em destaque, bem visível e assinalada, pois acarreta fortes consequências para os candidatos. No entanto, estava dissimulada e invisível numa primeira visão do painel no ecrã, porque para encontrar a barra com a opção para a submissão “era necessário mover com o rato a imagem do ecrã para ela aparecer” (candidata Y, 6 de junho de 2014). Segundo a candidata X a terminologia “Finalizado” fê-la pensar que realmente já estaria finalizada a candidatura; para ela a informação “Por Submeter” ou “Falta Submeter” tornar-se-ia muito mais intuitiva e não induziria tanto em erro. Por seu lado, a candidata Y questiona “por que razão a DGAE, sabendo que muitos candidatos ficaram excluídos por não submeter a candidatura e estando ela toda preenchida, não põe em destaque o botão da submissão?”. Os docentes afetados tentaram por todos os meios reclamar junto da DGAE (Direção-Geral de Administração Educativa), mas esta manteve-se irredutível, remetendo para a lógica inamovível da plataforma. A candidata X referiu que a irredutibilidade da DGAE “é desumanizante e de uma impessoalidade incrível”, pois

“se o docente preencheu toda a candidatura, se imprimiu a Declaração de Oposição ao Concurso (eles conseguem ver isso!), por que não dar um prazo de, por exemplo, um dia, perguntando ao professor, uma vez

que a sua candidatura foi preenchida e não submetida, se é intenção dele não a submeter. E então o professor confirmava ou não a sua intenção. Se fosse preenchida em formato papel isto não acontecia. Não faz sentido! Eles não veem que o candidato preencheu atempadamente a candidatura, que imprimiu a Declaração de Oposição e a apresentou na escola e só porque se esqueceu ou não viu e, por isso, não carregou num botão, fica excluído?” (candidata X, 9 de junho de 2014)<sup>12</sup>

Porém, esta inflexibilidade da DGAE contou com um apoio inesperado: o dos próprios professores candidatos que submeteram corretamente a sua candidatura. De facto, a abundância de candidatos para as escassas vagas fomentou a competição e a desunião entre os docentes e aqueles que submeteram com sucesso a sua candidatura na plataforma, preenchendo-a cuidadosamente e seguindo estritamente as funcionalidades estabelecidas, até concordaram com essa posição inflexível, porque com ela podiam beneficiar. Este apoio por parte dos candidatos que conseguiram finalizar a candidatura com sucesso reforçou a posição da administração central para impor a ideia de uma solução única e soluções inflexíveis que os utilizadores das plataformas eletrónicas deviam adotar mantendo limitada a sua liberdade de apreciação tanto no que concerne à natureza dos problemas e constrangimentos causados como no que diz respeito à forma de os solucionar.

Assim, as plataformas eletrónicas, enquanto cenário impregnado de regras, tornam-se um espaço propício ao desenvolvimento de relações de poder, onde desde logo o estabelecimento de regras é em si mesmo uma atividade de poder e a sua interpretação um campo de contestação. Por isso, a disputa em torno da interpretação das regras veiculadas ou incluídas nas plataformas eletrónicas resultam, frequentemente, no acréscimo de regras ou na produção de esclarecimentos destinados a incorporar no

<sup>12</sup> As plataformas eletrónicas estão em constante evolução e a experiência acumulada tem melhorado o desenho funcional da plataforma eletrónica de colocação de docentes. Por exemplo, algumas das opções mais decisivas para os candidatos, com destaque para a “Submissão”, já têm surgido nos concursos dos anos mais recentes de forma mais visível para o utilizador e com mecanismos de segurança que diminuem as suas escolhas acidentais ou indesejadas.

sistema de regras os objetivos da administração central, bem como as preocupações e as especificidades das situações vivenciadas pelos destinatários.

Essas disputas de poder entre diferentes tipos de atores organizacionais tornam-se mais subtis e inesperadas no cenário das plataformas eletrónicas. Desta forma, acontece, por vezes, o erro pode ser utilizado como oportunidade para fazer surgir consensos em favor da inevitabilidade de soluções interiorizadas como mais adequadas para os problemas criados. Assim, os erros, ao provocar nos utentes um conjunto de experiências negativamente marcantes, podem fazer surgir as alternativas do lado errado dos problemas, tornando o elemento gerador do erro como o princípio produtor da solução. Por exemplo, os sucessivos erros ocorridos na Bolsa de Contratação de Escola de 2014, como aparente manifestação de incompetências e incapacidades de operacionalizar adequadamente um diploma legal numa fórmula matemática na plataforma, tiveram como consequência uma grande discussão sobre a necessidade da revisão do modelo de colocação de professores. Ao mesmo tempo que os constrangimentos da colocação de professores se agravavam, que passavam as semanas e as escolas continuavam sem aulas, que os problemas pareciam permanecer persistentemente sem solução, ia aumentando o descontentamento, colocando em causa a capacidade da escola pública solucionar os problemas da educação e, assim, surgindo como urgente a busca de alternativas apresentadas como melhores no imaginário coletivo.

Por isso, quando num sistema burocrático de organização se procura resolver um problema corre-se sempre o risco de criar outro, decorrendo este facto não tanto da disfuncionalidade do sistema, mas sobretudo da atividade estratégica dos atores organizacionais. Por exemplo, quando em 2014 o Ministério da Educação e Ciência, pressionado pelo ambiente externo e interno, lançou um concurso externo extraordinário para vinculação de professores com contratos a termo sucessivos como forma de corresponder às reivindicações dos docentes contratados, provocou reações ainda mais fortes por parte dos docentes do quadro. Estes temiam que o concurso que vinha satisfazer os contratados, os prejudicasse a eles, subvertendo as regras da prioridade da ocupação das vagas e não respeitando o critério da graduação profissional<sup>13</sup>. Confrontado com a si-

tuação de provocar um desagrado maior dos docentes do quadro quando procurava satisfazer o desagrado dos docentes contratados, o Ministério procurou compensar os docentes do quadro com promessas futuras, garantindo-lhes que no ano seguinte (2015) realizaria um concurso interno para que os docentes do quadro tivessem a oportunidade de se aproximarem da área de residência, introduzindo uma mudança nos concursos internos quadrienais (2013-2017). Ao usar uma estratégia de “desarticulação cronológica” (Brunsson, 2006), remetendo para o futuro a aparente resolução da situação, permitindo-lhe acalmar as reações adversas, provocou nova onda de insatisfação. Muitos docentes sentiram-se frustrados com esta promessa, pois quando concorreram em 2013, fizeram-no com a expectativa de voltar a concorrer somente em 2017 em função da qual realizaram as suas escolhas no concurso. Assim, o concurso de 2015 (a meio do ciclo quadrienal) e o inesperado concurso externo extraordinário, veio tornar muitas escolhas obsoletas e ineficazes que seriam diferentes se os docentes tivessem esta informação antes de concorrer em 2013. Assim, a “governabilidade” da administração da educação, enquanto sistema organizacional de características burocráticas está muito dependente do comportamento dos seus diversos grupos de atores fazendo com que, frequentemente, o processo de resolução de um problema provoque a entrada em ação de novas forças e com elas a incompatibilidade de interesses e, nesse sentido, os esforços para conseguir um propósito frequentemente impedem a conquista de outro.

## 7. A democraticidade desguarnecida na administração da educação

<sup>13</sup> Este concurso e o posterior sistema de proposta de renovação com professores contratados que reunissem cumulativamente os requisitos do n.º 3 do Art.º 42.º do Decreto-Lei n.º 83-A/2014, de 23 de maio, criava condições para as “ultrapassagens” dos menos aos mais graduados, podendo, desta forma, professores com menor graduação conseguir obter colocação em escolas cujos horários seriam pretendidos por docentes mais bem posicionados na carreira. Ambas as situações procuravam dar resposta a reivindicações dos docentes e a pressões externas, bem como simplificar o processo de recrutamento e seleção de docentes e adequá-lo às necessidades de recursos humanos das organizações escolares

A automatização eletrónica de procedimentos e decisões administrativos tem implicações na sua vertente participativa. Por um lado, a tradução dos diplomas legais ou das normas e procedimentos administrativos para as plataformas eletrónicas vem alterar o sentido convencional do processo de decisão administrativa como referenciável a uma atividade humana, a partir da qual se pode avaliar a legalidade ou a ilegalidade de uma determinada decisão. Este facto diminui as possibilidades de imputabilidade de atos eletrónicos automatizados no sentido da analogia do sinal e do semáforo, onde o sinal “stop” do sinal e do semáforo pode ser ilegal, mas não o “vermelho” do semáforo (Gonçalves, 1997, p. 59). Por outro lado, conduz à proliferação de atuações administrativas unilaterais juridicamente relevantes de natureza fluída. Assim, os vícios ocorridos durante fases intermédias do processo decisório relacionadas designadamente com a incorreta transposição do conteúdo dos diplomas legais para as funcionalidades das plataformas podem produzir decisões definitivas com poder de afetar direitos legítimos dos administrados. Estas decisões tomadas por instâncias nem sempre dotadas de poder legítimo, mas possuidoras de conhecimentos especializados decisivos, tornam problemática a participação dos atores escolares nas decisões que lhes dizem respeito. Daí que a atuação administrativa por via eletrónica acrescente novas dificuldades e tensões na relação entre a democracia e a burocracia na medida em que as decisões de agentes burocráticos desconhecidos aparecem cada vez mais diluídas num conjunto de operações técnicas e funcionais nem sempre reconhecidas como produtoras de autênticas decisões administrativas.

Assim, o ato administrativo formal expresso no seu “produto” final pode não ser, no âmbito de uma administração eletrónica, a forma mais representativa da intervenção da Administração, pois a crescente diluição das intervenções de atores e entidades cada vez mais indiferenciados dificulta a atribuição do resultado de uma decisão a um órgão ou ator concreto. Deste modo, os atores escolares ficam limitados na sua capacidade de participar nas decisões da administração educativa na medida em que essas operações eletrónicas são exclusivas de um número restrito de especialistas e as suas atuações são dificilmente qualificadas pelos órgãos judiciários e pela administração educativa como produtores de efeitos enquanto atos administrativos formais. De resto, o procedimento adminis-

trativo é na sua versão eletrônica um procedimento administrativo sintetizado, marcado pela esquematização e pela lógica da economicidade dos atos e palavras, resultando, com frequência, em decisões sob a forma de listagens massivas e automatizadas que, de forma esquelética, eximem os administrados da possibilidade de participar na formação das decisões ou deliberações que lhes dizem respeito. Um procedimento desse tipo, para além de não tomar em consideração todas as circunstâncias relevantes para a decisão, fica reduzido a um esquema rígido e automático que vê transformadas as decisões administrativas e políticas em operações técnicas que escapam ao debate e à participação coletiva e impossibilitam os administrados de exercer direitos legítimos devido à fluidez dos atos administrativos eletrônicos nem sempre facilmente reconhecidos como tal. Por exemplo, quando a plataforma de colocação de docentes elimina de forma automática um conjunto de candidatos, o nome deles passa a constar de forma automática de uma lista de “excluídos”, reduzindo a fundamentação das decisões à apresentação de um conjunto de razões codificadas em abstracto, além de não lhes permitir uma verdadeira fase de audiência dos interessados, a efetuar nos termos e prazos do Código de Procedimento Administrativo (CPA), de forma a permitir a todos os interessados apresentar de modo fundamentado as razões que lhe assistem. Deste modo, as necessidades práticas da eficiência administrativa e os condicionamentos tecnológicos invocados pela administração educativa servem, muitas vezes, de justificação para debilitar do dever de fundamentação bem como o exercício pleno do direito de audiência e defesa em favor da redução da complexidade de um procedimento administrativo de massas.

Ainda no concurso de docentes, por vezes, a plataforma não contempla situações menos comuns dos candidatos, impedindo-os de prosseguir com a candidatura e submetê-la. Nesses casos, eles nem sequer constam da listagem de “excluídos” e, por isso, sem direito à fase de reclamação (5 dias úteis). Nesta fase, só se pode reclamar dos elementos validados ou invalidados pelas escolas e não do incorreto desenho ou do mau funcionamento da plataforma. Desse modo, não é permitido a todos os outros candidatos que foram indevidamente impedidos de concorrer (não submeteram a candidatura por seleção accidental de opções, mau funcionamento da plataforma ou não contemplação da sua situação específica) de exercer

um direito fundamental da ação administrativa (Art.º 100.º, do CPA). Nesse sentido, a redução dos atos explicativos das decisões tomadas nas várias fases do processo decisório por via eletrónica e as explicações genéricas e estandardizadas tendem a coartar o direito dos administrados de conhecer os fundamentos em concreto dos atos e intervenções administrativas que lhes sejam desfavoráveis e, nesse sentido, inibindo-os de exercerem, de forma consciente e eficaz, os direitos de reação contra os eventuais vícios da Administração, expressão do princípio democrático na sua dimensão participativa. A equidade das situações fica subordinada aos objetivos funcionais e o respeito pelos direitos dos administrados perde-se na maquinaria burocrática eletrónica, tornando a administração educativa “tão austeramente racional como uma máquina” (Weber, 1997, p. 49) onde a ponderação dos factos, a fundamentação das decisões ou a sua adequação às especificidades das situações são desvalorizados na lógica mecanizada da plataforma. Os atos administrativos, originariamente concebidos para exprimir uma decisão humana concreta, formal e expressa, surgem, por vezes, na sua formulação eletrónica, agora como uma operação técnica inscrita nas funcionalidades de uma plataforma, deixando, muitas vezes, o utilizador da plataforma “sem interlocutor, diante de uma organização anónima e desumanizada” (Gonçalves, 1997, p. 51). Assim, muitas das decisões administrativas produzidas pela plataforma, surgindo como não imputáveis diretamente à decisão formal de alguém, mas como um fenómeno ou operação técnica adstritos às funcionalidades da plataforma, assumem um carácter fluído que dificilmente preenchem os requisitos de um ato administrativo tradicional.

Assim, torna-se mais difícil aos lesados por decisões administrativas incorporadas nas funcionalidades técnicas da plataforma eletrónica exercerem a sua defesa, pois esta possibilita que a administração educativa perante a prática de atos lesivos de direitos e interesses legalmente protegidos se oculte por detrás das operações técnicas ou até faça desaparecer para o utilizador as próprias aplicações eletrónicas através das quais foram lesados direitos ou contrariada a lei. Por exemplo, o fenómeno das aplicações eletrónicas “efémeras”<sup>14</sup> constitui um facto empiricamente relevante, pois elas quando desaparecem para o utilizador (e para o investigador), após o seu curto prazo de existência, retiram a possibilidade

da verificação do desenho das suas funcionalidades e do mecanismo do seu funcionamento. A estrutura funcional destas aplicações eletrónicas pode gerar situações de prejuízo para os direitos dos administrados quando a aplicação traduz de forma incorreta (ou tendenciosa) os normativos legais, impedindo-os de comprovar através do registo da própria aplicação (pois ela desapareceu) os atos e decisões tomados durante o seu curto espaço de vida. Dessa forma, impede os lesados de comprovar como lhe foram negados tais direitos ou interesses, porque as opções tomadas na programação da plataforma nem sempre são compreendidas pelas instâncias judiciais como decisões da Administração passíveis de impugnabilidade. Assim, quando os candidatos afetados recorrem aos Tribunais Administrativos, nem os candidatos são capazes de provar a ilegalidade da ação da Administração, nem os tribunais, pouco familiarizados com a fluidez das decisões administrativas eletrónicas, conseguem reconhecer nas intervenções técnicas a nova roupagem das decisões administrativas. Foi isso que aconteceu, por exemplo, a uma candidata cujo processo de concurso acompanhámos de perto. Ela foi impedida em determinado momento de concorrer na plataforma nos mesmos moldes que a lei lhe conferia. Antes de terminar o prazo reclamou na plataforma e obteve uma resposta não assinada, estandardizada e vazia de conteúdo. O seu nome não constou da lista dos excluídos e, por isso, não teve acesso ao período de reclamação. A candidata, apresentou queixa junto da Provedoria de Justiça que lhe deu razão, emitindo um parecer para os serviços da Direção-Geral da Administração Escolar (DGAE) cumprirem o estipulado na lei. No entanto, os serviços da DGAE reiteraram a impossibilidade de alterar o programado na plataforma. A candidata interpôs uma ação no Tribunal Administrativo. No âmbito desta ação, o Ministério da Educação invocou a exceção de inimpugnabilidade prevista na lei e o tribunal deu-lhe razão. O tribunal privilegiou a resposta à reclamação dada na plataforma à candidata em detrimento do verdadeiro ato decisório produtor de efeitos jurídicos externos negativos (a omissão da situação da candidata na programação

<sup>14</sup> utilizadores, dificultando, dessa forma, a possibilidade de observar o desenho das suas funcionalidades de forma a ilustrar o modo como a aplicação estava programada.

das funcionalidades da plataforma). Por isso, o tribunal não tomou posição sobre a verdadeira causa da ação cuja fundamentação se revelaria bem mais problemática do que invocar doutrina sobre as características formais do ato administrativo, produzida nos anos 60 e 70 do século passado, quando a ação quotidiana da Administração usava instrumentos e formas de atuar muito diferentes.

Nesse caso, além dos candidatos ficarem impedidos de aceder ao concurso nos moldes que a lei lhes reconhece, deparam-se, ainda, com outro problema: serem incapazes de comprovar os factos que alegam. Não conseguem mostrar como funcionava a plataforma no momento em que foram impedidos de concorrer, porque a aplicação eletrónica, findo o prazo deixou de estar acessível aos utilizadores e com ela todo o mapeamento de funcionalidades. As aplicações eletrónicas "efémeras" esgotam-se na curta duração da sua existência, não sendo possível comprovar o desenho das funcionalidades de forma a ilustrar como a plataforma estava programada. O termo do prazo da sua vigência apagou-lhes o registo, mas não a memória não comprovável daquilo que foram nem as consequências irrevogáveis para os seus utilizadores. As provas da sua existência não existem para além dos efeitos causados, inacessíveis, no entanto, aos candidatos e, por isso, inibidoras do reconhecimento dos seus direitos. Na medida em desaparecem dos registos disponíveis (mas não dos seus próprios arquivos exclusivos) dificultam a imputação da responsabilidade dos efeitos causados e constituem a negação de si mesmas.

Deste modo, os meios eletrónicos proporcionam à administração burocrática o domínio de conhecimentos especializados e processos técnicos mais difíceis de contrapor pelos cidadãos lesados pelas suas decisões e mais incompreensíveis pelos órgãos de administração da justiça, facto que a torna mais técnica e desumanizada. Assim, a possibilidade de a automatização administrativa poder garantir o respeito pelos direitos dos administrados encontra dificuldades perante a evanescência e a fluidez das operações eletrónicas que, no entanto, produzem efeitos jurídicos externos e, por isso, carecem de uma fundamentação. A evanescência de algumas aplicações eletrónicas, além de dificultar a prova do seu desenho funcional, também complicam a possibilidade de encontrar na automatização das funcionalidades técnicas das plataformas a expressão de vontade

funcional devidamente imputável a um órgão e serviço administrativo (Gomes & Luís, 2012, p. 12), configurando uma situação de “orfandade” em termos de responsabilização e quebra das vinculações aos princípios da participação e fundamentação dos resultados da automatização das decisões administrativas por meios eletrônicos, pressupostos indispensáveis para a concretização da vertente democrática da atividade administrativa.

### 8. A velocidade digital e o estado de permanente prontidão

No universo das “tecnologias tudo se move mais depressa” (gerente de empresa que desenvolve software para as escolas A). Elas estimulam a procura permanente de formas cada vez mais rápidas de realizar as tarefas, mesmo que dessa rapidez não resulte melhores soluções. Esta prática da rapidez e urgência imprime um ritmo cada vez mais acelerado na vivência das tarefas cotidianas, em que a agilização de processos de trabalho se torna um imperativo e a celeridade uma prática considerada natural. A compressão e encurtamento dos prazos para a realização de tarefas tornou-se um fenômeno habitual na interação comunicativa entre o poder central e os atores escolares através das plataformas e aplicações eletrônicas, particularmente da DGAE e da DGEstE, onde as expressões “urgentemente”, “celeridade” ou “impreterivelmente” se tornaram bastante frequentes como manifestação da crescente exigência do cumprimento de tarefas de um dia para o outro ou para o próprio dia. Esta prática manifesta-se congruente com os elementos burocráticos da velocidade e da aceleração do ritmo na realização das tarefas administrativas (Weber, 1993, p. 731), embora intensificados agora, pois as plataformas eletrônicas, na medida em que automatizam e aceleram os processos de comunicação oficiais, permitem à administração educativa.

“[...] agilizar este processo de comunicação com as escolas e ter as respostas o mais rápido possível, porque nota-se que cada vez mais as coisas são feitas muito em cima da hora porque eles sabem que todas as escolas têm internet com uma resposta relativamente boa, todas as escolas estão equipadas de maneira a poderem – poderá pontualmente surgir um problema técnico numa ou outra -, mas à partida todas as

escolas têm que estar preparadas para essa resposta. É claro que ao poder central se calhar dá-lhes mais tempo e permite [por exemplo] ‘Vamos perguntar isto às escolas; daqui a dois ou três dias já sabemos’, para poderem fazer os tratamentos de dados e as análises que têm que fazer e reunir essa informação o mais rápido”. (adjunto do diretor)

A velocidade e a falta de tempo daí decorrente dificultam o aparecimento de manifestações de resistência, induzem o comportamento condicionado e a decisão sem tempo de reflexão. O representante da associação de dirigentes escolares A caracteriza esta realidade como uma “voragem de tempo” que não permite ter

“paz na gestão dos tempos ou cada vez temos menos disponibilidade, tanto temporal e como mental até, para pensar a escola, para definir estratégias, definir objetivos a médio e a longo prazo, porque estamos tão preocupados com o fornecimento de informações e cada vez temos mais informações para dar com menos gente e menos recursos”.

Este facto também produz efeitos condicionadores nos atores escolares nas suas expectativas e temores, no acréscimo de trabalho colateral, na alteração de prioridades, na falta de tempo de repouso ou a diluição entre o trabalho profissional e a vida pessoal, ou trabalho para além do horário habitual, tornando compatível a utilização dos meios tecnológicos com a tese da “intensificação do trabalho” defendida por vários autores (Apple, 1997; 2001; Hargreaves, 1998; Larson, 1980; Marx, 1996, p. 42-51). Um elemento dos serviços administrativos na resposta à pergunta se a necessidade do cumprimento de prazos curtos podia originar, por exemplo, ter que trabalhar fora de horas, trabalhar até de casa, respondeu:

“Muitas vezes, muitas vezes... sem almoçar, de casa procuro não o fazer, prefiro ficar aqui mais tempo, no intervalo de almoço, no fim do dia quando está mais calmo e, às vezes, tem que ser mesmo em casa, mas como estão aqui os dados, por norma é mais aqui na escola. [Isso aconteceu] muitas vezes, muitas vezes para cumprir prazos... [...]. Eu acho que cada vez tem vindo a apertar mais e tem mesmo a ver com as coisas estarem informatizadas”.

Desta forma, a crescente pressão exercida através das plataformas eletró-

nicas sobre a gestão das escolas em termos de velocidade de execução e rapidez na resposta precipita uma ação de tipo gestor impossível de exercer o exercício de processos democráticos e participativos, despolitizando as decisões e reduzindo-as a meros procedimentos técnico-rationais executados de forma individual ou restrita e não discutida.

A verificação no plano empírico de uma dimensão burocrática intensificada pode implicar ou coexistir com a presença atenuada de outras dimensões burocráticas. Assim, por exemplo, a presença intensificada da dimensão burocrática da velocidade e rapidez na ação da administração educativa, ao exigir a constante acessibilidade dos atores organizacionais, também gera a necessidade da sua permanente disponibilidade e estado de prontidão para a realização a partir de casa ou de outro local de tarefas anteriormente efetuadas apenas no local de trabalho. Deste modo, proporciona melhor resposta aos imperativos da velocidade na ação organizacional, mas dilui a separação entre a esfera oficial e a esfera privada. Assim, a ação administrativa veloz, omnipresente e incessante impelida pelos meios eletrónicos, exigindo dos atores escolares uma constante atenção às plataformas, contribui para a diluição dos limites que separam o tempo de trabalho e o tempo da vida pessoal e familiar. As ocupações profissionais e os momentos de lazer invadem o campo um do outro e a possibilidade de os atores escolares (especialmente os membros dos órgãos de gestão das escolas) abrandarem o ritmo imposto pela administração central desvanece-se no funcionamento automatizado das plataformas eletrónicas. O representante da associação de dirigentes escolares A ilustra com o exemplo da validação da mobilidade na plataforma eletrónica do concurso eletrónico de docentes:

“tivemos pouco mais de um dia para fazer essa validação [...], mas isto obrigou a que, aqui, se estivesse a trabalhar até às cinco da manhã, para poder cumprir os prazos [...]. Para cumprirmos o prazo, que já não era prazo cumprível, mas estivemos a fazer o trabalho, contactamos a DGAE, alertamos para a situação, estivemos a trabalhar – porque felizmente mantiveram a plataforma aberta ao longo da noite - até às cinco da manhã, para que no dia seguinte estivesse pronta a informação”.

No entanto, a possibilidade da permanente acessibilidade por via eletróni-

ca e consequente diluição entre a esfera oficial e a esfera privada também permite a implementação de processos organizacionais mais adaptáveis às necessidades e interesses dos diferentes grupos de intervenientes sem deixar de respeitar os objetivos organizacionais. Neste sentido, as plataformas desempenham um papel de “ferramentas facilitadoras” (gerente de empresa que desenvolve software para as escolas A) que permitem aos atores escolares no momento que mais lhes convém e do lugar mais propício proceder à realização online de tarefas de âmbito organizacional, tal como o preenchimento de procedimentos administrativos eletrónicos variados, a execução de trabalhos quotidianos de âmbito organizacional, bem como a comunicação fácil e acessível com outros profissionais e outros intervenientes nos processos organizacionais escolares. As plataformas representam, nesse sentido, uma forma diferente de conciliação entre a vida profissional e a privada, tornando mais diluída essa dimensão weberiana, visto pela maioria dos atores empíricos como geradoras de “atos facilitadores” (gerente de empresa que desenvolve software para as escolas A) na medida em que proporciona aos intervenientes na ação pedagógica e administrativa escolar uma maior possibilidade de auto-organização no âmbito de um ambiente organizacional mais dinâmico e flexível.

## 9. O jogo privado no tabuleiro público

O sector das tecnologias digitais é especialmente propício ao desenvolvimento de associações entre organizações e atores públicos e privados. Nesta área o sector público está povoado por formas diversificadas de convivência entre organismos públicos e entidades privadas na procura de soluções tecnológicas capazes de satisfazer os interesses de ambos. Assim, existem plataformas eletrónicas de empresas privadas a operacionalizar serviços relevantes do domínio público, organismos de carácter híbrido com responsabilidade na ação regulatória das atividades de diversas plataformas eletrónicas, bem como assessorias e consultorias tecnológicas, cada vez mais entregue a entidades privadas.

A contratação de entidades privadas fornecedoras à Administração Pública de serviços relacionados com a programação e gestão de plataformas eletrónicas veio inserir um novo modelo de organização dos serviços pú-

blicos, incluindo os fornecedores como parceiros nos processos organizativos “dentro de portas”, uma nova forma organizativa adaptada dos princípios da produção just-in-time. Deste modo, as entidades privadas passam a fornecer um serviço desenvolvido de acordo com as necessidades e expectativas da Administração, inserido no funcionamento quotidiano dos serviços públicos e ajustados aos seus sistemas organizativos. Desta forma, as aplicações, plataformas e softwares eletrónicos fornecidos e geridos por entidades privadas passam a estar em permanente conexão com as plataformas públicas, constituindo uma espécie de condomínio eletrónico, onde as entidades privadas e públicas desenvolvem e gerem serviços no espaço público com benefício para ambas as partes.

O conjunto das entidades que atuam no âmbito das compras públicas eletrónicas constitui um campo onde este fenómeno é mais notório. Assim, por exemplo, algumas entidades privadas que atuam nesta área, uma vez instaladas no espaço público, usam o conhecimento especializado e a complexidade do Sistema Nacional de Compras Públicas, bem como a sofisticação técnica das plataformas e serviços eletrónicos conexos para implementar práticas próprias do mundo empresarial, utilizando o espaço público para se imporem quer às organizações escolares, quer a empresas do sector privado (sobretudo, os pequenos fornecedores). Elas utilizam o domínio dos conhecimentos tecnológicos para colocar em prática estratégias de mercado agressivas e esquemas organizativos onde a complexidade compensa e o engano rende.

Por exemplo, a plataforma de compras eletrónicas Gatewit, antecessora da plataforma eletrónica que operacionaliza atualmente estes serviços, instituiu um sistema de packs de créditos que condicionava o acesso à utilização de funcionalidades da plataforma necessárias para a realização do procedimento, contrariando, assim, o princípio da disponibilização e livre acesso por parte dos interessados nos procedimentos eletrónicos<sup>15</sup>.

A prática da plataforma Gatewit permitia que esta alargasse os termos do estabelecido na própria lei ou até a contrariasse, não suportando os encargos e custos inerentes à disponibilização dos serviços base definidos gratuitamente<sup>16</sup> e cobrando-os indevidamente aos utilizadores da plataforma. Desta forma, quer a cobrança ilegal de serviços gratuitos, quer a exigência

de requisitos de acesso mais restritivos do que o previsto por lei, condicionavam o acesso à plataforma de interessados que poderiam deixar de participar nos mesmos por não poderem suportar tais encargos ou restrições. Estas práticas reiteradas ao longo de anos e, após inúmeras queixas e reclamações dos utilizadores das plataforma Gatewit, culminou com a decisão do IMPIC (entidade licenciadora e fiscalizadora das plataformas de contratação pública), em 12 de dezembro de 2016, de suspender a atividade da plataforma, tendo como motivo “o incumprimento grave e reiterado do disposto na Lei em vigor que regula a atividade das plataformas (Lei n.º 96/2015, de 17 de agosto), traduzido na cobrança indevida de serviços aos operadores económicos que, por lei, são gratuitos”<sup>17</sup>.

Deste modo, as empresas privadas gestoras das plataformas eletrónicas aproveitam, com frequência, o seu posicionamento central na prestação de serviços no domínio público para fundir os seus próprios interesses com os interesses da Administração. A área dos certificados digitais qualificados para efeitos de assinatura eletrónica constitui outra porta de entrada de atores privados no espaço público através do domínio de conhecimentos específicos e estabelecendo alianças entre si procuram controlar e circunscrever zonas organizativas de incerteza de forma a alcançar interesses privados na prossecução de objetivos públicos. Por seu lado, as dificuldades sentidas por várias organizações escolares para trabalhar com as plataformas de compras eletrónicas levaram-nas a contratar também empresas privadas para procederem a esse serviço.

<sup>15</sup> Lei das Plataformas Eletrónicas (Lei n.º 96/2015, de 17 de agosto) que, designadamente no n.º 1 do Art.º 28º, refere que “as plataformas eletrónicas devem estar disponíveis, não podendo constituir um fator de restrição no acesso dos interessados aos procedimentos de formação de contratos públicos”.

<sup>16</sup> O n.º 2 do Art.º 23º da Lei n.º 96/2015, de 17 de agosto, conjugado com o n.º 1 do Art.º 24º da mesma lei, dispõe que as empresas gestoras das plataformas devem proporcionar aos diferentes operadores, a título gratuito, os serviços base da respetiva plataforma eletrónica, compreendendo estes “o acesso a todas as funcionalidades essenciais que permitam o desenvolvimento total e completo dos procedimentos pré-contratuais públicos”.

<sup>17</sup> Comunicado do IMPIC (Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção), de 12 de dezembro de 2016, página 1. Disponível em [http://www.impic.pt/impic/assets/misc/pdf/Impic\\_GNS\\_Comunicado\\_plataformas\\_dezembro\\_2016.pdf](http://www.impic.pt/impic/assets/misc/pdf/Impic_GNS_Comunicado_plataformas_dezembro_2016.pdf). Acedido a 11.02.2017.

Através da análise da Figura 1, constatamos que os atores privados e públicos a atuar no domínio público que gravitavam em torno da plataforma de compras públicas, também ela privada a prestar serviços especializados no domínio público, contribuem no seu conjunto para dar uma nova configuração a um domínio público com delimitações cada vez mais diluídas.



Figura 1 – Convivência entre atores públicos e privados tendo como base a plataforma de compras públicas

Assim, a incursão dos atores privados no sector público tem conduzido à colonização de algumas esferas do domínio público por operadores privados que, apoiados nos conhecimentos especializados na área tecnológica, foram introduzindo “condicionamentos técnicos” junto das organizações escolares ou do próprio Estado, tornando-os dependentes das suas soluções tecnológicas e limitando soluções alternativas. Este fenómeno verificou-se no âmbito do fornecimento de software de gestão administrativa às organizações escolares. Neste caso, a unidade organizacional analisada, utilizadora de algumas soluções de gestão administrativa da

empresa dominante neste mercado, quando pretendeu introduzir o serviço de cartão eletrónico convidou várias empresas para a apresentação de propostas. No entanto, a proposta da referida empresa revelou-se praticamente imbatível, pois sendo já fornecedora gozava da vantagem de não ter que adquirir software, nem envolver custos com a formação do pessoal e todos os incómodos da habituação a uma nova aplicação. Acrescia ainda a desvantagem operacional para uma organização com módulos de serviços fornecidos por diferentes prestadores ter que permanentemente tornar compatíveis os dados inseridos numa aplicação com os da outra.

Estes atores privados ao mesmo tempo que criam determinados padrões de dependência sobre as organizações escolares, também privam de perto com os agentes dos organismos da administração central, tornando-se esta interação necessariamente próxima e permanente pois qualquer alteração numa plataforma pública ou numa aplicação privada tem de ser compatibilizada imediatamente sob pena de não ser possível exportar dados e colocar em causa o cumprimento de determinadas tarefas com prazos inadiáveis, como por exemplo, o pagamento de vencimentos.

Este crescimento de atores privados no espaço público e a sua atuação segundo lógicas de mercado no sector das plataformas e serviços eletrónicos e aplicações informáticas conduziu a dois efeitos conexos. Em primeiro lugar, o “domínio público” é reorganizado segundo uma nova morfologia cada vez mais complexa e indefinida, onde o interesse público “priva” de perto com objetivos privados e as entidades privadas assumem em grande parte um carácter “semioficial” (Habermas, 1984, p. 177). O centro político e administrativo do “novo espaço público” (Afonso, 2002) assume uma nova indumentária, com instituições públicas e privadas sintetizando-se num único complexo de funções cada vez menos diferenciável e que se interpenetram mutuamente até à incognoscibilidade (Habermas, 1984, p. 177-178). Por isso, apesar da diferenciação de funções nos organigramas estáticos e formais subsiste uma aparente diluição de papéis entre uma pluralidade de atores públicos e privados que se movimentam com proximidade e influenciam decisões. Nesse sentido, o âmbito das aplicações e plataformas eletrónicas constitui um meio para dar corpo a novas assimetrias não evidenciáveis nos esquemas formais e onde as regras do jogo e as tomadas de decisão vão reconfigurando as fronteiras sempre in-

definidas entre centro e periferia, entre o público e privado e as relações de força podem variar de acordo com o contexto e a plataforma em questão. No entanto, o poder central e as entidades privadas com intervenção na gestão das aplicações e plataformas ou com facilidade de acesso e influência em órgãos de decisão têm tendência a reforçar as suas posições perante os outros atores geográfica e substancialmente periféricos. Em contrapartida, o interior do círculo variável do seu centro é povoado por atores privados que, sempre que podem, aproveitam para criar “condicionamentos técnicos” e ampliar “bolsas de negócios” segundo um ethos lucrativo e monopolista que vão estendendo o perímetro privado no interior do espaço público. O papel desses atores privados vai muito para além do cumprimento estrito das funções para que formalmente foram contratados, influenciando o desenho das ferramentas tecnológicas e os arranjos organizativos conforme os interesses do poder central (no qual acabam por ser incorporados), mas também segundo os seus próprios interesses. Transformando o seu conhecimento especializado em “importante base de poder cognoscitivo”, acabam por exercer uma “considerável influência no agendamento e definição de problemas” (Lima, 2011, p. 120) do poder político-administrativo central bem como na identificação e execução das suas soluções. Neste sentido, certas práticas de cariz económico-empresarial de determinadas plataformas eletrônicas acabam por ser identificadas pelos seus utilizadores como características do poder central ou a face de um Estado (para as empresas fornecedoras) detentor de um poder (que não é só seu) sem escrúpulos.

Em segundo lugar, constata-se que a coexistência de várias formas organizacionais, o hibridismo entre público e privado e a coabitação entre diferentes sistemas organizativos não excluem a adoção de princípios burocráticos, antes os reforçam e intensificam. Neste sentido, assistimos à existência de uma nova forma de burocracia fomentada pela sofisticação do funcionamento das plataformas eletrônicas e pelo grau de formalização por elas exigido. A mecânica racionalizadora dos arranjos organizativos implementados pelas empresas que gerem as plataformas ou fornecem serviços relacionados com os procedimentos eletrônicos introduziram no domínio público novos mecanismos para conseguir a racionalidade e o

controlo, atribuindo um novo alcance aos princípios da burocracia weberiana.

### 10. Novos “prolongamentos dos braços da tutela”

A utilização de plataformas eletrónicas por parte da administração da educação tem fortes implicações com a temática da autonomia escolar e da (des)centralização. Os dados empíricos revelam-nos que os discursos da “descentralização” e “reforço da autonomia” são fortemente contrariados na prática através da utilização das plataformas eletrónicas como mecanismos de compressão da autonomia e reforço da centralização. Assim, a limitação da autonomia das escolas tem sido apontada nos discursos dos atores escolares como um dos efeitos mais salientes decorrentes da utilização das plataformas eletrónicas pela administração educativa. Por exemplo, o representante da associação de dirigentes escolares B refere que

“estas plataformas retiram autonomia às escolas. Dar não dão, seguramente. Até acho que retiram e que é uma contradição quando se fala, nos documentos oficiais, em ‘autonomia’ para aqui e ‘autonomia’ para acolá. [...] Achamos que a ‘autonomia’, de alguma forma, é incompatível com a existência das plataformas, sobretudo quando o objetivo é centralizar, neste caso, em Lisboa. Isso é incompatível. Portanto, acho que as aplicações eletrónicas e as plataformas não contribuem, nem para o desenvolvimento, muito menos para o aprofundamento da autonomia das escolas, pelo contrário, até corta a pouca autonomia que possa existir nas escolas”. (representante da associação de dirigentes escolares A)

De facto, as plataformas eletrónicas em articulação com movimentos mais amplos de reforma do Estado e com as novas narrativas e estratégias organizacionais de cariz gestor prestam-se a ser usadas como instrumentos de “controlo à distância” (subdiretor), pressionando as organizações escolares no sentido da racionalização, da uniformidade e da subordinação aos padrões superiormente impostos em detrimento da afirmação autónoma de práticas alternativas adequadas aos contextos

locais. Neste sentido, a utilização das plataformas eletrônicas pela administração educativa tem aproximado o controlo centralizado do interior das escolas, atuando como mecanismo de “reforço do centralismo e distanciamento das decisões tomadas que surgem às escolas como ordens a cumprir” (docente, autor de blogue B). Desta forma, as plataformas eletrônicas constituem um instrumento que favorece a capacidade do poder central de condicionar, à distância e de uma forma impessoal e uniforme, a expressão das singularidades e identidades dos contextos onde os atores escolares da periferia atuam e tomam as suas decisões. Elas ajudam a confinar o espaço de ação das organizações escolares a determinados limites onde a sua transposição se torna operacionalmente impossível.

Porém, não só a transposição dos limites impostos, mas também a ação dentro do seu âmbito exige uma maior dependência das escolas em relação ao poder central em virtude da desadequação entre a realidade estilizada da plataforma e as particularidades concretas dos contextos escolares. A homologação de turmas por organismos do poder central constitui um exemplo em que a conformidade legal da formação de turmas pode não ser suficiente para a sua homologação na medida em que na prática, segundo os atores escolares, as instâncias superiores da administração educativa à distância não as aprovam baseando-se em dados brutos que dispõem das escolas, desconhecendo a sua realidade concreta (subdiretor). O representante da associação de dirigentes escolares A queixa-se do mesmo problema

“[...] a introdução dos dados das turmas para validação é um dos casos em que a cegueira é total. Há questões que são objetivas, são de lei [...], mas há outras questões que são mais complexas e, não estando previstas na lei, podem ser sempre atendidas pela tutela e isso perde-se completamente com a utilização das plataformas e mesmo que tentemos ultrapassar a plataforma e fazer um contacto pessoal para explicar a situação [...], mesmo essas tentativas de complementar a informação que está na plataforma para que a decisão seja diferente da que os números só por si permitem, não surte efeito”. (representante da associação de dirigentes escolares A)

Segundo as representações dos atores empíricos, o poder central utiliza as plataformas eletrônicas como um mecanismo de mediação para reme-

ter os atores da periferia para a função de “carregar dados para as plataformas” (representante da associação de dirigentes escolares B) e onde os dirigentes escolares acabam por gerir as escolas mais formalmente do que materialmente. Segundo o representante da associação de dirigentes escolares B “quem gere a escola são de facto eles, é a tal pessoa que eu desconheço quem é, mas é Lisboa que gere as escolas com os dados que nós carregamos”. Para eles, as plataformas eletrónicas constituem mais um instrumento facilitador do exercício do poder central que assim “sufoca” (diretor) e “abafa pura e simplesmente a autonomia” (representante de estrutura sindical), do que a expressão da capacidade dos atores de se organizarem segundo regras próprias ou a possibilidade de participarem ativamente nos processos de decisão<sup>18</sup>. Assim, o facto de as plataformas permitirem ao poder central recolher, proceder ao tratamento e o controlo de grandes quantidades de informação, conferem-lhe também maior vantagem porque, por essa via, não só controla os recursos, mas também define e controla a informação sobre esses recursos (Morgan, 2006, p. 173). Os atores escolares confirmam esta realidade, constatando que o poder central “tem técnicos capazes de fazer a leitura e o tratamento dessa informação, sistematizá-la e lê-la da forma que a própria escola, os próprios atores que a leem, os próprios órgãos de gestão [...] das escolas não conseguem fazer” (representante de estrutura sindical). Tendo uma informação detalhada “sempre disponível” (adjunto do diretor), em “qualquer momento que queiram” (representante de empresa que presta serviços de trabalho com plataformas) sobre a vida das escolas acaba por ter mais poder sobre cada uma delas “para poder tomar decisões e [...] retirar mais autonomia às escolas porque a informação que a escola tem, o poder central também tem” (adjunto do diretor). Este facto tem levado o poder central a aproveitar as potencialidades das plataformas eletrónicas para usá-las como instrumento privilegiado de monitorização e prestação de contas sobre as escolas, limitando-lhes através desse meio a autonomia,

<sup>18</sup> Segundo João Barroso (2005, p. 109-110) o próprio conceito de autonomia remete para “a capacidade dos atores, numa organização, de desenvolverem estratégias próprias, na defesa dos seus interesses individuais e de grupo, conquistando poder de decisão sobre as finalidades, organização e funcionamento da escola, bem como a gestão dos seus próprios recursos”.

pois como refere o docente, autor de blogue A quem tem autonomia

“não devia prestar contas constantemente sobre tudo e mais alguma coisa. Acho que autonomia não exige tanta plataforma, tanta aplicação. Todas as escolas, tenham autonomia ou não, têm que, quase todas elas, preencher as mesmas plataformas e as mesmas aplicações. Isto não desenvolve em nada a autonomia porque as escolas, a maior parte delas, hoje em dia passam o tempo a preencher aplicações e a dar dados para o Ministério. Isso em nada aprofunda a autonomia de uma escola”. (docente, autor de blogue A)

O movimento em direção à centralização é, curiosamente, em determinadas plataformas e circunstâncias, favorecido e desejado pelos próprios atores escolares que ao mesmo tempo que se queixam da demasiada centralização também a procuram. Este facto verifica-se com maior evidência em plataformas mais amigáveis e funcionais onde os utilizadores ao usá-las de uma forma mais rotineira e menos reflexiva, acabam por remeter para segundo plano a necessidade da reivindicação de uma certa margem de participação e tomada de decisões autónomas ou como forma de proteção contra formas de arbitrariedade. Este comportamento no caso dos órgãos de gestão encontra justificação na combinação de um conjunto de fatores como a diminuição de recursos (sobretudo humanos) e do aumento do volume e complexidade das tarefas a realizar, de tal forma que a opção pela centralização acaba por ser sentida como um alívio.

Assim, os constrangimentos do contexto imediato da ação, combinados com a atribuição formal de competências e poderes sem a correspondente criação das condições para o seu exercício, cria um espaço desguarnecido que favorece as opções em favor da centralização. “Para quê a autonomia se só nos vem complicar a vida?”, desabafava o subdiretor em fevereiro de 2014 enquanto se desdobrava em contactos com os candidatos ordenados pela plataforma no âmbito da Contratação de Escola, por e-mail e via telefone, para os convocar para a entrevista por tranches de cinco, atendia simultaneamente encarregados de educação e resolvia pequenos problemas disciplinares de alunos. Desse modo, a existência de uma plataforma amigável dotada de funcionalidades capazes de proporcionar soluções para as suas preocupações vem causar um desequilíbrio em favor da centraliza-

ção o que que não acontecia, por exemplo, no caso do concurso eletrónico de docentes quando as candidaturas efetuadas em formato papel<sup>19</sup> ou no caso de uma plataforma funcionalmente adversa, onde a opção pela centralização não seria atrativa. Deste modo, uma plataforma amigável e funcional pode tornar-se um fator mobilizador (mesmo que pela passividade) em favor da centralização facilitando ao nível operacional a vida aos protagonistas escolares e decidindo por eles, mas também lhes retirando competências e poderes.

Assim, o aperfeiçoamento do funcionamento das plataformas acaba por sobrepor a operacionalidade à autonomia. Paradoxalmente “quanto mais amigas as plataformas se tornarem mais apertada o torniquete da autonomia das escolas” (representante de estrutura sindical), na medida em que a perfeição das plataformas ao aumentar a satisfação operativa por parte dos atores escolares sem a correspondente criação de condições para o desenvolvimento da ação autónoma (ainda que relativa) também os torna mais recetivos à lógica do seu funcionamento e menos reflexivos quanto às suas capacidades de se organizarem de forma diferente. O representante de estrutura sindical confirma esta realidade:

“[...] quanto mais amiga é uma plataforma mais subliminar ela se torna, isto é, cada vez mais o utilizador a usa rotineiramente e menos reflexivamente. É como se o utilizador abdicasse de refletir e de fazer valer os seus direitos. Quanto mais amiga é a plataforma menos o utilizador questiona os seus objetivos e os seus alcances. Nesta perspetiva a autonomia do utilizador fica cada vez mais, digamos, anestesiada e deixa de ter a perspetiva da sua autonomia e daquilo que eu considero que deve ser sempre o protocolo das relações entre o poder central e as escolas. Há uma passagem no livro 1984 do George Orwell onde ele demonstra que os indivíduos perdiam completamente a sua autonomia a favor do poder sugestivo da máquina que lhes dava diariamente versões antagónicas da mesma história e que ninguém era capaz de captar e refletir sobre essa incongruência”. (representante de estrutura sindical)

Assim, verifica-se um movimento em favor da centralização potenciado por via eletrónica do qual são exemplos ilustrativos, por um lado, o regi-

me legal das compras eletrónicas, cujo quadro normativo tem vindo a tornar-se mais centralizado em grande parte devido à sua operacionalização obrigatória por via eletrónica<sup>20</sup> e, por outro, o sistema burocrático de contratação eletrónica de docentes.

Assim, no campo empírico o grau de aperfeiçoamento técnico conjugado com a adequação funcional das plataformas eletrónicas constitui um importante recurso desequilibrador no quadro de relações de forças entre o centro e a periferia do contexto da administração da educação em Portugal. Embora não excluindo “zonas de incerteza” aproveitadas pelos atores da periferia para daí extrair vantagens, embora marginais, para a manutenção ou alargamento de porções de autonomia, é previsível que a maioria das plataformas utilizadas no âmbito da administração educativa continue a favorecer a centralização, tendo em conta a tendência verificada no plano empírico para as plataformas se tornarem cada vez mais amigáveis e funcionais e, conseqüentemente, desequilibrando as forças em favor da centralização.

<sup>19</sup> O diretor recorda que “há oito anos, quando havia uma contratação de escola, chegávamos a ter uma pilha de trezentas/quatrocentas candidaturas amontoadas contra a parede; tínhamos de as abrir todas - eram em formato de papel -, tínhamos de fazer contas e quantas vezes os dados não eram suficientes. Agora, eletronicamente, esse trabalho está muito facilitado”.

<sup>20</sup> No âmbito das compras públicas a desmaterialização facilitou a centralização. Assim, a formulação eletrónica dos procedimentos relativos às compras públicas (Art.º 62.º, n.º 1 e 4 do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro; Decreto-Lei n.º 143-A/2008, de 25 de julho; Portaria 701-G/2008, de 25 de julho) aparece fortemente associado à sua centralização (n.ºs 1, 4 e 6 do Art.º 5, Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro; Art.º 3 e n.º 1, Art.º 4.º da Portaria 772/2008, de 6 de agosto).



## Capítulo 3

# A Indiferença Tecnológica de uma Administração Sem Rosto

### Um retrato global da burocracia eletrônica

Contrariamente ao que defendem algumas teses denominadas de pós-burocráticas, a desmaterialização dos processos organizacionais não conduziu à superação do paradigma burocrático de organização, mas contribuiu para a manutenção, reconfiguração e até intensificação de algumas das dimensões da burocracia weberiana. A capacidade técnica dos meios eletrônicos contribuiu de forma decisiva para o exagero ou a radicalização de algumas dimensões da burocracia weberiana proporcionando-lhe um novo alcance e uma maior complexidade no seu processo de racionalização. Também não se confirmou a flexibilidade como elemento caracterizador da superação da alegada rigidez da burocracia tradicional, verificando-se, pelo contrário, a intensificação da rigidez imprimida pelas plataformas eletrônicas enquanto mecanismo rígido, impessoal e programado, de aplicabilidade formalmente universal, independentemente dos atores e dos contextos. Por outro lado, a administração educativa e as organizações escolares são geridas cada vez mais de forma individual e solitária através de plataformas eletrônicas, facilitando a efetivação do tipo monocrático de burocracia como forma mais racional de exercer a dominação, através de modos menos visíveis e conscientes de subordinação hierárquica e funcional.

A pesquisa permitiu-nos apurar que a utilização das plataformas eletrônicas no quotidiano da administração educativa não só não superou a lógica burocrática de funcionamento segundo regras gerais e impessoais, como originou a sua multiplicação de forma a articular e traduzir eletronicamente os processos organizacionais e os procedimentos administrativos. A necessidade de regulação e articulação de responsabilidades e competên-

cias entre os diversos atores públicos e privados que intervêm no campo das novas tecnologias requiere a existência de um complexo sistema normativo em que a ação no domínio público de atores privados não só exige a elaboração de regras explícitas e contratos como o desenvolvimento de um amplo campo regulatório.

A investigação mostrou que a utilização das plataformas eletrônicas, na medida em que estas possibilitam a manipulação de grande quantidade de informações e o aumento da capacidade de registo de atos e procedimentos, contribuiu para o incremento dos níveis de controlo racional, onnipresente, minucioso e à distância, do centro do sistema organizacional educativo sobre as organizações escolares que, por sua vez, o reproduzem no seu interior, por vezes, de forma mais exigente e autoritária. Por seu lado, a constante possibilidade do exercício da vigilância sobre os atores educativos da periferia tem efeitos diretos no aumento das atitudes de autocontrolo e das práticas de conformidade (embora, muitas vezes, ritualizada). Os dados apurados indicam-nos que a maioria das plataformas se presta a um tipo de dominação diluída num sistema tecnológico através do qual é exercido um poder sugestivo que provoca um sentido invisível de obrigação, tornando possível uma consciência menor de uma submissão maior. As decisões do poder central incorporadas nas funcionalidades do sistema eletrónico surgem às escolas como disposições dotadas de maior força impositiva, mas menos explícita, pois são percebidas não em termos de obediência pessoal a um mandato, mas como operações técnicas destinadas a conseguir a maneira mais correta de funcionar com um mecanismo eletrónico inflexível e impessoal. Como refere o representante de estrutura sindical, a plataforma

“[...] induz a um consenso. A plataforma tem um efeito dominador enorme como força, como braço do poder, porque a plataforma dá um sentido de obrigação, de onnipresença, que chega a todas as escolas ao mesmo tempo, da mesma forma, sem variação e que as pessoas vão assumi-la como uma coisa para cumprir. Portanto, ninguém irá pôr em causa a presença daquela plataforma a controlar-lhes a vida. Será, portanto, o ‘Grande Irmão’ que está ali e as pessoas não discutem, porque sentem que aquilo é o que têm que fazer, o que são obrigados a fazer; interpretam aquilo como uma obrigação, é uma forma de os obrigar, de

os obrigar não coagindo, mas uma forma muito subtil de coação, isto é, impedindo-os de dizer assim: ‘E se nós não fizermos isto?’ Porque ninguém pergunta ‘se nós não fizermos isto? Se não respondermos? De que modo o Ministério e este organismo se ia relacionar connosco?’” (representante de estrutura sindical)

Esta utilização do sistema tecnológico para o exercício do poder de mando dificulta a atribuição de responsabilidades à cúpula da administração educativa na medida em que as plataformas eletrónicas facilitam a conversão da autoridade em regras impessoais inscritas nas suas funcionalidades técnicas, podendo, assim, o poder central escudar-se mais facilmente por detrás dos mecanismos protetores das operações técnicas. Por outro lado, o poder central consegue conservar uma margem razoável de arbítrio num sistema fortemente regulamentado baseado em regras impessoais através do domínio e tratamento de uma vasta massa de informação que recolhe dos atores da periferia, exercendo um poder mais anónimo e aséptico, capaz de conhecer e não ser conhecido. Esta realidade é compatível com a tendência da burocracia para pulverizar a responsabilidade (Tragtenberg, 1979, p. 13), sobretudo dos níveis superiores do sistema organizacional educativo na medida em que as suas responsabilidades individuais se diluem e as suas identidades se indeterminam<sup>21</sup>.

Os dados disponíveis forneceram indicações que apontam para o facto de, sobretudo as plataformas eletrónicas enquadráveis no tipo Labirinto Eletrónico, privilegiarem o protagonismo da correção formal dos procedimentos e normas, constituindo um mecanismo formatado para permitir apenas as ações previamente programadas como formalmente corretas. Assim, o predomínio da racionalidade formal é reforçado por via da utilização dos meios eletrónicos que proporcionam maior relevância aos procedimentos formais em detrimento das ações substantivas através do crescimento da importância dos meios e da diminuição dos fins. Por isso,

<sup>21</sup> Os dados confirmam que a administração eletrónica adota as características de uma burocracia funcional que tende para o “cibernitismo”, isto é, a constituir-se numa “grande máquina impessoal onde, no fim de contas, não se sabe quem decide” (Morin, s/d, p. 36).

o objetivo da maioria das plataformas eletrónicas não é serem justas ou adequarem-se às necessidades dos utilizadores, mas permitirem a ação conforme o fim para o qual foram programadas. Elas como mecanismos essencialmente racionais imprimem uma lógica racionalizada do ponto de vista formal que favorece a despersonalização e a indiferença de tipo mecânico às singularidades pessoais e organizacionais. Deste modo, a subordinação a objetivos funcionais aproxima a administração educativa de uma máquina austeramente racional cujas decisões, apresentando-se como operações técnicas incorporadas no sistema tecnológico, deixam o utilizador da plataforma sem um interlocutor concreto, desamparado perante uma Administração anónima e desumanizada, tornando mais difícil o exercício de direitos perante atos de configuração jurídica fluída e de mais difícil impugnabilidade. Neste sentido, as plataformas eletrónicas permitem à administração educativa, “em nome da organização”, usar e abusar das imunidades e privilégios próprios da organização enquanto poder acima dos organizados (Tragtenberg, 1979, p. 13), tornando plausíveis na administração eletrónica os receios de Max Weber de que a máquina burocrática teria tendência a crescer e a desumanizar-se, podendo constituir uma ameaça para a liberdade individual e quebra na garantia do exercício de direitos pessoais, desprotegendo os indivíduos perante os sistemas nos quais se integram.

Foi apurado que os meios eletrónicos favorecem a importância dos atos de microgestão quotidiana decorrente dos imperativos de traduzir eletronicamente leis e procedimentos, incorporando nas funcionalidades das plataformas eletrónicas intervenções normativas imperceptíveis através das quais a administração educativa expande as suas competências conformadoras da lei e condiciona a operacionalidade e viabilidade das decisões políticas e as possibilidades de ação dos atores escolares. O domínio dos pequenos atos de gestão e a posse de conhecimentos especializados de carácter tecnológico permitem à cúpula da administração educativa o controlo e condicionamento de esferas cada vez mais necessárias do funcionamento quotidiano da vida das escolas. O processo de tomada de decisão individualiza-se e desloca o seu ponto crítico para os níveis superiores da administração educativa dependendo cada vez mais das intervenções técnicas de um número restrito de especialistas que assim es-

tabelecem as premissas decisórias incorporando-as nas funcionalidades técnicas das plataformas. Deste modo, a exclusão da “participação dos não especialistas” (Lima, 2002b, p. 88) no processo de tomada de decisão implica a não participação dos administrados no processo democrático de tomada de decisões. Esta prática pode levar à inobservância dos direitos elementares dos administrados face à Administração na medida em que a conceção e gestão das plataformas eletrónicas, como expressão da Administração, estando fundadas num conhecimento altamente especializado, acessível a número muito reduzido de especialistas, produzindo novas formas de arbitrariedade no centro da administração burocrática, pode originar decisões restritivas dos direitos fundamentais dos administrados, impedindo o seu exercício devido à fluidez dos atos administrativos eletrónicos nem sempre facilmente reconhecidos como tal. Desta forma, as plataformas eletrónicas, como instrumento do crescimento dos interesses da burocracia na formação da política, transformando a praticabilidade administrativa eletrónica num condicionamento técnico da burocracia e no fulcro operacional do sistema político, também conduzem a novas formas do exercício não democrático do poder menos perceptíveis e, por isso, menos suscetíveis de controlo.

Os dados da pesquisa revelam que as plataformas eletrónicas na prática são utilizadas maioritariamente como reforço do centralismo e não da descentralização. Elas favorecem o reforço do poder do centro através da concentração neste de grande massa de informação relevante e permitindo-lhe elaborar as premissas decisórias a inscrever nas plataformas eletrónicas. Por seu lado, a especialização tecnológica, cada vez mais intensa e concentrada nos atores que operam no perímetro do poder central, aumenta o sentimento de descapacitação das organizações escolares que, muitas vezes, preferem a centralização como forma de resposta à atribuição de competências sem as correspondentes condições para o seu exercício. Os dados disponíveis mostram que existe uma tendência de aperfeiçoamento funcional das plataformas e, nesse sentido, um movimento correspondente em favor da centralização, porque quanto mais invisível se torna a plataforma em virtude da sua funcionalidade e sofisticação, mais natural e menos questionada se torna a sua utilização e mais imperceptíveis são os seus efeitos. O utilizador acaba por sobrepor a operacionalidade à

autonomia, pois ao aceitar o seu funcionamento com naturalidade e satisfação, usa-a rotineiramente refletindo e questionando-se menos sobre a possibilidade de se organizar de forma diferente. Assim, uma plataforma amigável e funcional promove a centralização das decisões na medida em que facilitando a tarefa aos utilizadores e decidindo por eles também lhes retira poder de decisão<sup>22</sup>.

Verificou-se que a hierarquia, enquanto dimensão do tipo-ideal de burocracia e manifestação da distribuição desigual de poder, não desaparece, mas reconfigura-se. A estrutura hierárquica formal surge mais diluída com a mediação das plataformas eletrónicas e com a incorporação de novos atores privados e técnicos especializados, originando, no entanto, novas formas assimétricas de poder onde domina uma nova elite heterogénea, não menos poderosa, exercendo funções de elevado status organizacional. Como unidade de elite especializada, beneficiária de um acesso desigual a informações privilegiadas e de um domínio de conhecimentos especializados de carácter tecnológico, tem a possibilidade de exercer um poder abrangente sobre os atores educativos da periferia na medida em que tem deles um conhecimento mais aprofundado.

A pesquisa veio demonstrar que os serviços relacionados com a programação e gestão de plataformas eletrónicas constituem uma área privilegiada para o desenvolvimento de relações de proximidade entre organizações públicas e privadas. Esta aproximação potencia em ambos os tipos de burocracia o aparecimento de práticas cada vez mais racionalizadas tanto no âmbito dos próprios serviços das empresas privadas no interior da Administração Pública como nas práticas da própria Administração Pública influenciadas pelos processos das empresas privadas. A conjugação de métodos das burocracias privadas e públicas intensifica a dinâmica racionalizadora e amplia as características burocráticas na Administração Pública na medida em que os ganhos provindos do intercâmbio contribuem

<sup>22</sup> No entanto, mesmo no âmbito de um sistema eletrónico fortemente centralizado, e em muitos aspetos condicionador da ação dos atores escolares da periferia, estes conservam sempre uma margem de ação sobre a capacidade de elaboração de normas, pois da mesma forma que a ação do “centro não se confina ao centro” (Santos, 1988, p. 15) também a ação da periferia não se confina à periferia e tem repercussões sobre a forma como o centro estende e exerce a sua ação sobre a periferia.

para o fortalecimento de um mecanismo administrativo-tecnológico, cujas engrenagens estabelecem as bases de uma máquina burocrática menos nítida nos seus contornos, mas não menos forte. Esta nova ordem das relações entre a burocracia pública e privada transforma o paralelismo weberiano numa convivência próxima entre as duas burocracias que potencia a capacidade racionalizadora do conjunto resultante.

A investigação permitiu constatar que no âmbito organizacional verifica-se uma tendência de crescimento do número de atos e decisões realizados automaticamente por meios eletrónicos, produzidos não só pela interação entre atores humanos e máquinas, mas também pela interação de máquinas entre si, programadas para trocar informação e tomar decisões de forma automática. Os dados disponíveis mostram-nos que a administração educativa e as organizações escolares regem-se cada vez mais segundo uma lógica de mecanização organizacional na medida em que, como se verificou empiricamente, as organizações que utilizam sistemas eletrónicos tornam-se cada vez mais parecidas nos seus processos organizativos com as características dos meios eletrónicos que utilizam. As plataformas eletrónicas são engrandecidas aos olhos dos utilizadores e a sua lógica de funcionamento torna-se imperativa, fixando de modo definitivo as premissas abstratas da decisão, garantindo a observação de um conjunto de procedimentos que se tornam por si sós incontornáveis. Este facto constitui a expressão de um mecanismo burocrático eletrónico mais calculador que atinge um alto grau de racionalização funcional submetendo os atores educativos da periferia a um conjunto de premissas que determinam de modo inevitável o sentido e o conteúdo da decisão concreta.

A investigação mostrou-nos que as estruturas administrativas eletrónicas adquirem uma dinâmica e independência próprias apresentando-se aos atores educativos da periferia dotadas de uma soberania técnica e administrativa cuja força marca o ritmo da ação organizacional quotidiana, levando os atores escolares a entregar o comando do seu espaço de ação a um sistema cujas decisões (nem sempre legais e justas) e vantagens funcionais (nem sempre verificadas) se apresentam com uma autoridade incontestada porque difíceis de contrapor. Esta realidade encontra o seu enquadramento no conceito de alienação de Marx e no fenómeno da racionalização estudado por Weber, designadamente as consequências negativas

da expansão generalizada da racionalidade formal na versão eletrónica da burocracia racional-legal enquanto força autónoma que, estando para além do controlo e compreensão da maioria dos atores escolares, os comanda e determina as suas vidas. Nesse sentido, o trabalho escolar, sobretudo no que diz respeito aos procedimentos técnico-administrativos, é uma sucessão de atos fora do seu controlo, que os aliena mais do que os valoriza<sup>23</sup>, mesmo quando lhes facilita a vida.

A investigação veio comprovar que a posse pela administração educativa e pelas organizações escolares de processos organizativos mais racionalizados e de meios mais aperfeiçoados, não as torna necessariamente mais eficazes. Surgem sempre dificuldades resultantes dos propósitos políticos explícitos ou implícitos dos atores organizacionais que utilizam as oportunidades fornecidas pelas plataformas eletrónicas para melhorar as suas posições na luta pelo poder no seio da organização, de modo que a solução de um problema pode abrir espaço para o aparecimento de outros, gerados pelo próprio processo de resolução do problema solucionado. É, por isso, no cenário hiper-restritivo e regulamentado de algumas plataformas eletrónicas concebidas para diminuir a incerteza e obter um maior grau de conformidade que adquirem maior importância as fontes de incerteza como recurso de poder e onde encontramos as formas mais criativas de contornar as plataformas eletrónicas e jogar com as suas regras. Também não são necessariamente os instrumentos eletrónicos mais sofisticados e funcionais os que proporcionam mais poder aos que os controlam, mas a forma crucial

<sup>23</sup> No entanto, existem formas de expressão invisíveis de natureza humanizante no contexto da burocracia eletrónica desumanizada. Assim, os dados disponíveis da investigação mostram-nos que os atores educativos da periferia recorrem com frequência aos pares de outras organizações escolares que se encontram em situações idênticas, como forma de ultrapassar o sentimento de descapacitação e falta de controlo sobre os seus atos, encontrando, assim, vias informais de contactos para partilhar informações e aliviar tensões, atenuando, dessa forma, a crescente impessoalidade da administração educativa eletrónica. Outra via importante de partilha de práticas e troca de informações constitui o recurso aos blogues especializados em temas de educação. Os atores escolares recorrem a eles com muita frequência, porque os blogues prestam informações, fazem interpretações, criam instrumentos de apoio aos professores e escolas, fornecendo um conhecimento especializado por via informal, não oficial e expedito, muito úteis para as escolas e atores escolares, porque reflete melhor os seus problemas e preocupações.

como a sua conceção e utilização se ajusta no interior da estrutura organizacional de forma a fazer com que os outros dependam do seu modo de funcionamento. Neste sentido, as plataformas eletrónicas constituem um campo especialmente propício para os atores organizacionais encontrarem nelas um recurso para tornarem exclusivas as informações e conhecimentos que dominam, mantendo inacessível, incerto, mesmo irracional para os outros, aquilo que constitui a base do seu poder (Crozier, 1981, p. 7). Deste modo, o poder dos especialistas na programação das plataformas aumenta na medida em que a sua função é sentida como crítica para o sistema organizacional, podendo, paradoxalmente, uma plataforma “imperfeita” proporcionar-lhe mais poder na medida em que se torna mais imperiosa a necessidade da sua intervenção e, por isso, mais valorizada. Por isso, o poder dos especialistas depende menos do seu mérito do que da sua necessidade, podendo uma plataforma “imperfeita” causar mais incómodos aos atores da cúpula hierárquica do que aos especialistas da tecnoestrutura responsáveis pela sua conceção como é comprovado pelas atitudes frequentes de inflexibilidade e autoritarismo de alguns agentes do poder central perante situações de inadequado funcionamento das plataformas, evidenciando a frustração da sua capacidade limitada de intervir diretamente no sistema de funcionamento das plataformas, expressão da sua condição de atores que, apesar de pertencerem aos níveis superiores da cadeia hierárquica, no entanto, não são especialistas. Por seu lado, os atores educativos da periferia nem sempre estão interessados em furtar-se ao sistema de regras das plataformas eletrónicas, desejando até submeter-se a ele para sua proteção contra a arbitrariedade; mesmo quando o procuram contornar, fazendo-o no seu próprio interesse, não o fazem necessariamente contra o interesse da organização, podendo até beneficiá-la, aceitando a estrutura burocrática das regras incorporadas nas plataformas eletrónicas porque elas lhes oferecem uma base estável e lhes disponibilizam um conjunto de recursos que podem mobilizar para atingir os seus objetivos.

Assim, os dados empíricos sugerem-nos que as mais recentes práticas da administração educativa, especialmente aquelas que são mediadas pelos meios eletrónicos, orientam-se no sentido de uma dinâmica em favor da intensificação da maioria das dimensões da burocracia weberiana analisadas. No entanto, esta dinâmica para a intensificação contém em si movimentos

diferenciados, ora apontando para a manutenção intensificada de dimensões próprias de uma burocracia mais amadurecida e dotada de melhores meios, ora indicando para outras dimensões burocráticas mais fluidas, coabitando na prática concreta a intensificação de algumas dimensões burocráticas com a atenuação de outras. Assim, por exemplo, os meios eletrónicos facultam à administração educativa um aumento exponencial na aceleração da ação organizacional comprimindo os tempos para a realização dos atos e tarefas, intensificando, assim, a dimensão burocrática da velocidade e rapidez da ação da administração educativa. Por seu lado, os meios eletrónicos também permitem vencer condicionalismos em termos de espaço, possibilitando que os atores organizacionais estejam constantemente acessíveis e, dessa forma, a permanente acessibilidade gera a necessidade da sua constante disponibilidade e estado de prontidão para a realização a partir de casa ou de outro local de tarefas anteriormente efetuadas apenas no local de trabalho, dando maior resposta aos imperativos da velocidade na ação organizacional, mas diluindo a separação weberiana entre a esfera oficial e a esfera privada. Consequentemente, a esfera privada ao tornar-se uma extensão da esfera oficial obriga os atores organizacionais a serem possuidores dos próprios meios de trabalho colocando-os ao serviço da organização tornando mais fluida a dimensão weberiana da separação do funcionário dos próprios meios de trabalho. Esta fluidez de algumas das dimensões burocráticas não só não enfraquece o carácter burocrático da administração educativa como o reforça na medida em que as ordens e regras organizacionais invadem a esfera privada dos funcionários, alargando o seu alcance, conservando a mesma legitimidade e força impositiva, gozando da mesma necessidade de obediência e ampliando a urgência no cumprimento.

Desta forma, os novos recursos tecnológicos e as novas configurações organizacionais acabam por se fundir com o próprio esforço de racionalização. A burocracia eletrónica como expressão desse processo de racionalização constitui uma reconfiguração intensificada da burocracia weberiana, uma “burocracia aumentada e radicalizada em algumas das suas dimensões” (Lima, 2012, p. 130), apelidada por Licínio C. Lima (2012, 2015) de hiperburocracia. Ela constitui uma forma de “amadurecimento na direção já prevista pelo modelo de burocracia de Weber” (Gouldner, 1978, p. 311) que não conseguiu a completa realização nos alvares do século XX, altura em que

Weber estudou a sua plena concretização como forma de organização que, paradoxalmente, muitos designaram de “pós-burocracia”.

No entanto, esta intensificação de certas dimensões burocráticas da administração da educação não deixa de ser problemática tal como constatou Max Weber no seu tempo quando reconhecia dificuldades no controlo eficaz sobre os estratos mais elevados da burocracia na medida em que o poder destes residia quer no domínio do conhecimento técnico especializado, quer na posse de informações relevantes conseguidas por canais administrativos que lhes forneciam os dados indispensáveis para fundamentar as suas ações (Weber, 1997, p. 66). De modo semelhante, este estudo reconhece a necessidade premente de criação de mecanismos que reforcem o controlo e a responsabilidade sobre as instâncias superiores da administração educativa. De facto, o poder “invisível” dos especialistas que transpõem quadros legais para funcionalidades técnicas ou gerem as plataformas eletrónicas dilui-se, frequentemente, entre os erros humanos e a indiferença tecnológica de uma máquina administrativa sem rosto e insensível às situações concretas dos administrados. Daí a necessidade da existência de mecanismos que visem preencher espaços desguarnecidos no controlo preventivo e concomitante sobre o desenho e funcionamento das plataformas eletrónicas em procedimentos automatizados e massificados e noutros domínios que escapam mais facilmente aos controlos tradicionais (político, judicial...) de forma a assegurar um controlo mais eficaz sobre novas zonas de arbitrariedade abertas na cúpula da administração educativa. De facto, em algumas plataformas eletrónicas existe um vácuo de controlo onde, sob a capa da inefabilidade técnica, acontecem situações com fortes repercussões na vida dos administrados e para as quais eles, não podendo obter uma explicação convincente porque não conhecem os segredos por detrás do seu funcionamento, aceitam, contrariados e desconfiados, explicações vagas e marcadas pelo léxico técnico que ainda os confunde mais e desprotege.



## Referências Bibliográficas

- Abrahamsson, B. (1993). *The logic of organizations*. Newbury Park: Sage.
- Adelman, C., Jenkins, D. & Kemmis, S. (1984). Rethinking case study. In Bell, J., Bush, T., Fox, A., Goodey, J. & Goulding, S. (Eds.). *Conducting small-scale investigations in educational management* (pp. 93-102). London: Harper & Row.
- Afonso, A. (2002). A(s) autonomia(s) da escola na encruzilhada entre o velho e o novo espaço público. In Lima, L. C. & Afonso, A. *Reformas da educação pública: Democratização, modernização, neoliberalismo* (pp. 75-90). Porto: Afrontamento.
- Ahme, G. & Brunsson, N. (2005). La regulación suave desde una perspectiva organizacional. *Gestión y Política Pública*, 14(3), 527-555.
- Albrow, M. (1970). *Bureaucracy*. London: MacMillan.
- Albrow, M. (1990). *Max Weber's construction of social theory*. New York: St. Martin's Press.
- Albrow, M. (1997). *Do organizations have feelings?* London: Routledge.
- Apple, M. (1997). *Maestros y textos: Una economía política de las relaciones de clase y de sexo en educación*. Barcelona: Ediciones Paidós.
- Barnard, C. (1971). *As funções do executivo*. São Paulo: Editora Atlas.
- Barroso, J. (2005). *Políticas educativas e organização escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Bartels, K. (2009). The disregard for Weber's herrschaft: The relevance of Weber's ideal type of bureaucracy for the modern study of Public Administration. *Administrative Theory & Praxis*, 31(4), 447-478.
- Beetham, D. (1988). *A burocracia*. Lisboa: Estampa.
- Bellamy, C. & Taylor, J. (1992). Informatisation and new public management: An alternative agenda for public administration. *Public Policy and Administration*. 7(29), 29-41.
- Blau, P. & Scott, R. (1977). *Organizações formais: Uma abordagem comparativa*. São Paulo: Atlas.
- Bogdan, R. & Blikem, S. (2010). *Investigação qualitativa em educação: Uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora.

- Boltanski, L. & Chiapello, È. (2009). *O novo espírito do capitalismo*. São Paulo: Martins Fontes.
- Bourdieu, P. (1983). *Sociologia* [Coletânea de textos organizada por Renato Ortiz]. São Paulo: Ática.
- Brubaker, R. (1984). *The limits of rationality: Essay on the social and moral thought of Max Weber*. London: Routledge
- Canetti, E. (2014). *Massa e poder*. Lisboa: Cavalo de Ferro.
- Castells, M. (2007). *A sociedade em rede: A era da informação. Economia, sociedade e cultura*, Volume I. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Chauí, M. (2000). *Cultura e democracia: O discurso competente e outras falas*. São Paulo: Cortez Editora.
- Clegg, S. & Lounsbury, M. (2009). Aglomerar la Jaula de Hierro. In Ibarra E. (Coord). *Estudios institucionales: Caracterización, perspectivas y problemas* (pp. 165-208). Barcelona: Editorial Gedisa.
- Collins, R. (1989). *La sociedad credencialista: Sociología histórica de la educación y estratificación*. Madrid: Ediciones AKAL.
- Crozier, M. (1981). *O fenômeno burocrático*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Dellagnelo, E. & Machado da Silva, C. (2000). Novas formas organizacionais: Onde se encontram as evidências empíricas de ruptura com o modelo burocrático de organizações? *Organizações & Sociedade*, 7(19), 19-33.
- Ellul, J. (1974). Conformismo e a base lógica da tecnologia. In Toynbee, A. & Ellul, J. *O preço do futuro* (pp. 64-75). São Paulo: Melhoramentos.
- Ellul, J. (2003). *La edad de la técnica*. Barcelona: Octaedro.
- Estêvão, C. (2012). *Políticas e valores em educação: Repensar a educação e a escola pública como um direito*. V.N. Famalicão: Edições Húmus.
- Formosinho, J. (1989). De serviço local de estado a comunidade educativa: Uma nova conceção para a escola portuguesa. *Revista Portuguesa de Educação*, 2(1), 53-86.
- Foucault, M. (1996). *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Petrópolis: Editora Vozes.
- Freire, P. (1998). *Educação e mudança*. São Paulo: Paz e Terra.
- Freund, J. (2003). *Sociologia de Max Weber*. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

- Galbraith, J. (1978). *Economia e bem público*. Lisboa: Dom Quixote.
- Gentili, P. (1998). *A falsificação do consenso: Simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo*. Petrópolis: Editora Vozes.
- Gomes, C. & Luís, S. (2012). *O dom da ubiquidade administrativa: Reflexões sobre a atividade administrativa informal*. Disponível em: <http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/1128-2457>. Acedido a 14.12.2016.
- Gonçalves, P. (1997). O acto administrativo informático. *Scientia Iuridica*, tomo XLVI, 265/267, 47-95.
- Gouldner, A. (1978). La dialéctica de la ideología y la tecnología: Los orígenes, la gramática y el futuro de la ideología. Madrid: Alianza Editorial.
- Grey, C. & Garsten, C. (2001). Trust, control and post-bureaucracy. *Organization Studies*, 22(2), 229-250.
- Habermas, J. (1984). *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro.
- Hall, R. (1971). O conceito de burocracia: Uma contribuição empírica. In Campos, E. (Org.). *Sociologia da burocracia* (pp. 29-47). Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Hargreaves, A. (1998). *Os professores em tempos de mudança: O trabalho e a cultura dos professores na idade pós-moderna*. Lisboa: McGraw-Hill.
- Harris, M. (2006). Technology, innovation and post- bureaucracy: The case of the British Library. *Journal of Organizational Change Management*, 19(1), 80-92.
- Heckscher, C. (1994). Defining the post-bureaucratic type. In Hecksher, C. & Donnellon, A. (Eds). *The post-bureaucratic organization*. London: Sage.
- Heeks, R. (Ed.) (1999). *Reinventing government in the information age*. London: Routledge.
- Hoggett, P. (1996). New modes of control in the public service. *Public Administration*, 74, 9-32.
- Hood, C. (1996). Racionalismo económico en la gestión pública: ¿De la administración pública progresiva a la nueva gestión pública? In Ministerio de Administraciones Públicas. *Lecturas de Gestión Pública* (pp. 469-490). Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- Larson, M. (1978). El poder de los expertos: Ciencia y educación de masas como fundamentos de una ideología. *Revista de Educación*, 285, 151-189.

- Larson, M. (1980). Proletarianization and educated labor. *Theory and Society*, 9(1), 131-175.
- Lima, L.C. (2002a). *Organização escolar e democracia radical: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública*. São Paulo: Cortez.
- Lima, L. C. (2002b). A democratização das organizações educativas e a participação como ingerência: Contribuições de Paulo Freire. *Forum*, 31, 81-94.
- Lima, L. C. (2011). *A escola como organização: Uma abordagem sociológica*. São Paulo: Cortez Editora.
- Lima, L. C. (2012). Elementos de hiperburocratização da administração educacional. In Lucena, C. & Silva Júnior, J. R. (Orgs.). *Trabalho e educação no século XXI: Experiências internacionais* (pp. 129-158). São Paulo: Xamã.
- Lima, L. C. (2015). A avaliação institucional como instrumento de racionalização e o retorno à escola como organização formal. *Educação e Pesquisa*, 41(n.º especial), 1339-1352.
- Lyon, D. (1995). *El ojo electrónico: El auge de la sociedad de la vigilancia*. Madrid: Alianza.
- Marcuse, H. (1993). *El hombre unidimensional: Ensayo sobre la ideología de la sociedad industrial avanzada*. Barcelona: Planeta-Agostini.
- Marcuse, H. (1999). Algumas implicações sociais da tecnologia moderna. In Marcuse, H. *Tecnologia, guerra e fascismo* (pp. 72-104). São Paulo: UNESP.
- Marx, K. (1996). *O Capital: Crítica da economia política*. Livro primeiro, Tomo 2. São Paulo: Editora Nova Cultural.
- Marx, K. (2008). *Manuscritos econômico-filosóficos*. São Paulo: Boitempo.
- Mayntz, R. (1987). *Sociología de la organización*. Madrid: Alianza Editorial.
- Meira, M. (2017) *A burocracia eletrônica: um estudo sobre as plataformas eletrônicas na administração escolar*. Braga: Instituto de Educação da Universidade do Minho (Tese de Doutorado não publicada), 2017. Disponível em: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/50877/1/Manuel%20do%20Vale%20Fernandes%20Meira.pdf>. Acedido a 05.03.2018.
- Merton, R. (1995). *Teoría y estructura sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mészáros, I. (1981). *Marx: A teoria da alienação*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Mills, C. W. (1975). *A elite do poder*. Rio de Janeiro: Zahar.

- Mintzberg, H. (2010). *Estrutura e dinâmica das organizações*. Lisboa: Publicações D. Quixote.
- Moles, A. & Rohmer, E. (1982). *Labyrinthes du vécu: L'espace, matière d'actions*. Paris: Librairie des Meridiens.
- Morgan, G. (2006). *Imagens da organização*. S. Paulo: Editora Atlas.
- Morin, E. (s/d). O que não é a burocracia. In Vários. *A burocracia* (pp. 33-38). Lisboa: Sociocultur.
- Mouzelis, N. (1991). *Organización y burocracia*. Barcelona: Ediciones Península.
- Nelkin, D. (1975). The political impact of technical expertise. *Social Studies of Science*, 5, 35-54.
- Olsen, J. (2007). *The ups and downs of bureaucratic organization*. Working Paper (pp. 1-39). Oslo: ARENA, University of Oslo. Disponível em: [http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2007/wp07\\_14.pdf](http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2007/wp07_14.pdf). Acedido em: 12.07.2017.
- Pereira, L. M. (2016). *A máquina iluminada: Cognição e computação*. Porto: Fronteira do Caos.
- Perrow, C. (1981). *Análise organizacional: Um enfoque sociológico*. S. Paulo: Editora Atlas.
- Piattoeva, N. (2014). Elastic numbers: national examinations data as a technology of government. *Journal of Education Policy*, 30(3), 316-334.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2002). Avaliando reformas da gestão pública: Uma perspectiva internacional. *Revista do Serviço Público*, 53(3), 5-30.
- Portugal (2013). *Manual de instruções de aperfeiçoamento da candidatura eletrónica do concurso nacional de docentes 2013 (interno e externo)*. Disponível em: [www.dgae.mec.pt](http://www.dgae.mec.pt). Acedido a 03.06.2013.
- Poulantzas, N. (1978). *O Estado, o poder, o socialismo*. Lisboa: Moraes Editores.
- Reis, E. P. (1989). Política e políticas públicas na transição democrática. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 9(3), 15-23.
- Ritzer, G. (1993). *Teoria sociológica clásica*. Madrid: McGRAW-HILL.
- Ruivo, F. (2000). *O Estado labiríntico: O poder relacional entre poderes local e central em Portugal*. Porto: Edições Afrontamento.

- Sá, V. (2000). *Políticas educativas e participação dos pais na escola: Novos direitos ou velhos deveres?* Trabalho apresentado em IV Congresso Português de Sociologia. Universidade de Coimbra, 16-18 de abril. Disponível em [http://www.aps.pt/cms/docs\\_prv/docs/DPR462de839b9938\\_1.PDF](http://www.aps.pt/cms/docs_prv/docs/DPR462de839b9938_1.PDF). Acedido a 19.08.2015.
- Santos, B. S. (1988). Quatro questões sobre a mudança de clima. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 24, 5-19.
- Selwyn, N. (2011). It's all about standardisation: Exploring the digital (re)configuration of school management and administration, *Cambridge Journal of Education*, 41(4), 473-488.
- Sennett, R. (2006). *A cultura do novo capitalismo*. Rio de Janeiro: Record.
- Sennett, R. (2009). *A corrosão do carácter*. Rio de Janeiro: Record.
- Simon, H. (1981). *As ciências do artificial*. Coimbra: Arménio Amado - Editor, Sucessor.
- Simon, H. (1992). *La nueva ciencia de la decisión gerencial*. Buenos Aires: El Ateneo.
- Soares, R. E. (2008). *Direito público e sociedade técnica*. Coimbra: Tenacitas.
- Tatnall, A. & Pitman, A. (2003). Information technology and control in educational management. In Selwood, I. D. et al. (Eds.). *Management of education in the information age: The role of ICT* (pp. 73-82). Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Thompson, P. & Alvesson, M. (2005). Bureaucracy at work: Misunderstandings and mixed blessings. In Du Gay, P. (Ed.). *The values of bureaucracy* (pp. 89-114). Oxford: Oxford University Press.
- Tragtenberg, M. (1979). O Paraíso da burocracia. *Folha de S. Paulo, Folhetim*, 21 de outubro de 1979, 144, 13.
- Tragtenberg, M. (2001). Atualidade de Max Weber. In Weber, M. *Metodologia das ciências sociais*. Parte I (pp. XI-L). São Paulo: Cortez Editora.
- Travers, R. (1971). *Introducción a la investigación educacional*. Buenos Aires: Paidós.
- Weber, M. (1966). Sobre la burocratización: En 1909. In Mayer, J. P. *Max Weber y la política alemana* (pp. 199-206). Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- Weber, M. (1971). Os fundamentos da organização burocrática: Uma construção do tipo ideal. In Campos, E. (Org.). *Sociologia da burocracia* (pp. 15-28). Rio de Janeiro: Zahar.
- Weber, M. (1973). *O político e o cientista*. Lisboa: Presença.

- Weber, M. (1982). *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: Editora LTC.
- Weber, M. (1990). *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. Lisboa: Presença.
- Weber, M. (1993). *Economía y sociedad: Esbozo de sociología comprensiva*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Weber, M. (1997). Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída. In Weber, M. *Textos selecionados* (pp. 21-118). São Paulo: Editora Nova Cultural.
- Weber, M. (2001a). *The protestant ethic and the spirit of capitalism* [Translated by Talcott Parsons]. London: Routledge.
- Weber, M. (2001b). *Metodologia das ciências sociais, Vol. I*. São Paulo: Cortez Editora.
- Weber, M. (2004). *Economia e sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva. Volume 2*. São Paulo: Editora Universidade de Brasília.
- Weber, M. (2009). *Conceitos sociológicos fundamentais*. Lisboa: Edições 70.
- Weick, K. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, 21(1), 1-19.
- Yourcenar, M. (1995). *Memórias de Adriano*. Lisboa: Ulisseia.







## **Manuel Meira**

### Breve Nota Biográfica

Manuel do Vale Fernandes Meira nasceu em Vila Cova, Barcelos, em 17 de julho de 1964. Possui no seu percurso académico a Licenciatura em Teologia (1989) pela Universidade Católica Portuguesa (Braga), a Licenciatura em Direito (1994) pela Universidade Católica Portuguesa (Porto) e o Doutoramento em Ciências da Educação - Especialidade em Organização e Administração Escolar (2017) pelo Instituto de Educação da Universidade do Minho. Vencedor do Prémio Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação (2017).

É professor do Ensino Básico e Secundário, sendo atualmente Diretor do Agrupamento de Escolas António Correia de Oliveira, em Esposende. Tem publicado sobre temas relacionados com o impacto das plataformas eletrónicas nas organizações, nos atores escolares e na relação entre estes e a administração educativa, com destaque para a relação entre a burocracia eletrónica e a democracia na administração educacional (Revista Educação e Sociedade, Brasil, 2019) e as consequências das plataformas eletrónicas para a autonomia das escolas (Revista Portuguesa de Educação, 2021).