

AS PLATAFORMAS INFORMÁTICAS COMO INSTRUMENTOS DE REGULAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO E GESTÃO ESCOLAR

INFORMATICS PLATFORMS AS REGULATORY INSTRUMENTS IN SCHOOL ORGANIZATION AND MANAGEMENT

Ana Paula Xavier Catalão¹ | Carlos Augusto Pires²

Resumo

O presente artigo integra um estudo no âmbito da Administração Educacional, que tem como objeto o papel das plataformas informáticas na organização e gestão da escola pública. Com este estudo pretendeu-se: conhecer as representações do conceito e das funções das Plataformas Informáticas (PI); analisar as implicações das PI no trabalho do diretor de escola e nas conceções e funções de gestão; compreender a ação e o papel do Estado através das PI, enquanto instrumentos de regulação. Tratando-se de um estudo de natureza qualitativa, as opções metodológicas incidiram em entrevistas semiestruturadas a diretores de agrupamentos de escolas e a dirigentes de topo da Administração Central da Educação e na análise de conteúdo baseada num sistema de categorização misto e apoiada em software de análise de dados qualitativos. Através dos resultados, verificamos que as plataformas informáticas estão

¹ Instituto Politécnico de Lisboa. Escola Superior de Educação de Lisboa. Portugal. xpaula.catalao@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-3260-6563>

² Instituto Politécnico de Lisboa. Escola Superior de Educação de Lisboa. Portugal. cpires@eslx.ipl.pt

omnipresentes nos processos de gestão escolar desde a gestão de pessoal à gestão pedagógica, surgem como instrumentos facilitadores da ação da gestão e constituem um meio de simplificação da ação do diretor, mas também do enviesamento das suas funções. O estudo permitiu compreender que o papel e a ação do Estado são de controlo e de exercício do poder anónimo. O Estado, sob a bandeira da modernização na gestão e da intensificação de processos de descentralização, exerce uma ação mediada por plataformas informáticas, que permite um maior controlo sobre os atores escolares e conseqüentemente um reforço do centralismo.

Palavras-chave: Plataforma informática; Gestão escolar; Regulação da educação; Instrumento de regulação.

Abstract

This paper is part of a study conducted in Educational Administration. The study object is the role of Informatics Platforms (IP) in public schools's organization and management. The study was focused on the perceptions related with both the concept and the role of IP, as well as on IP implications in director's actions and state's regulatory role.

The methodological approach was a qualitative research study. Semi-structured interviews to school directors as well as to decision-makers from "Central Administration of Education" were conducted and content analysis was carried out based on a mixed categorization system supported by qualitative data analysis software.

Results demonstrate that IP play a central role in school management, namely as facilitators in school director's actions, by providing access to important data. However, IP can also be responsible for the alienation of school director's role.

The study made it possible to understand that the role and action of the state is to control and exercise anonymous power. Despite the fact that modernization and decentralization are advocated as state's goals, the study provides evidence that IP

enable the state to perform its regulatory role, thus reinforcing state's control centralization models.

Keywords: Informatics platforms for education; School management; Regulation in education; Regulatory instrument.

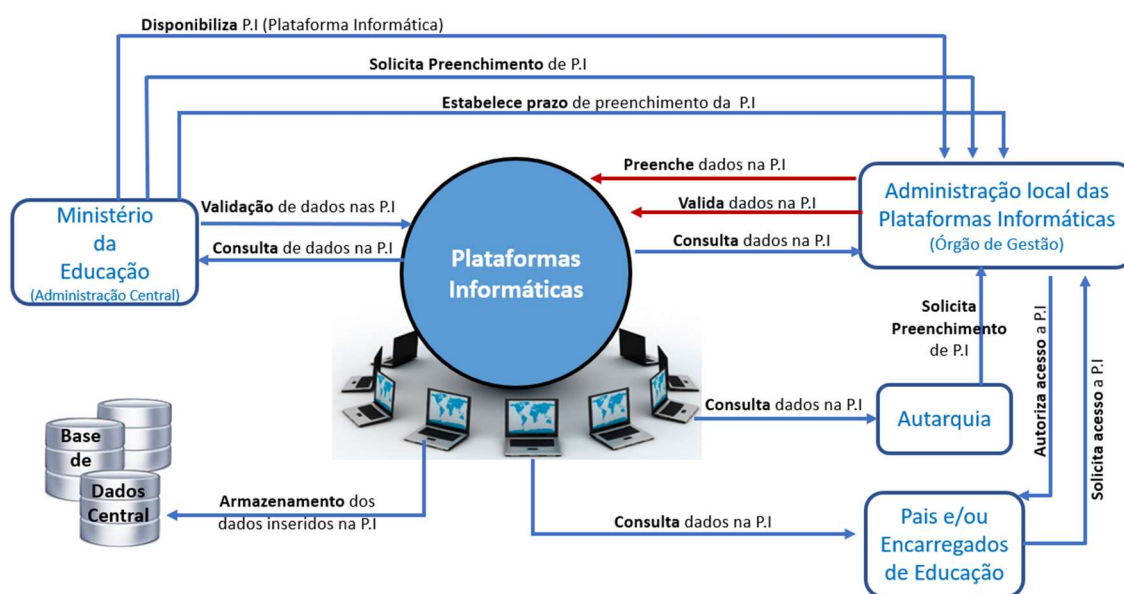
Nota introdutória

Nas últimas duas décadas tem-se assistido a uma proliferação de plataformas informáticas (PI) nas escolas do ensino público, umas disponibilizadas pelo poder central, outras adquiridas pelas próprias. O intuito destas plataformas é a automatização de tarefas, a desmaterialização de processos e a sua modernização, de forma a permitir uma economia de tempo e de recursos, bem como facilitar a ação dos gestores das escolas.

Muitos dos processos de gestão escolar sofreram uma reconfiguração por via da utilização das plataformas. Por exemplo, uma matrícula, que exigia uma série de impressos e uma deslocação à escola, está hoje ao alcance de um simples clique no “portal das escolas”, com a matrícula eletrónica. Muitos outros processos foram automatizados e desmaterializados; no entanto, a desmaterialização dos processos administrativos, tal como é referido por Lima (2012), não significa o decréscimo da importância do arquivo de documentos em papel, nem um menor controlo sobre quem realiza as tarefas administrativas. Tal como refere o autor, o controlo intensifica-se, uma vez que se individualiza o registo dos dados e se estabelecem prazos e diversos tipos de cruzamento de dados, que condicionam a ação das escolas e dos seus gestores. A nível central é feito o controlo do que cada escola lança em cada uma das plataformas e verificada a sua integridade; no caso de esta não ser cumprida, implica a não validação da turma, do curso, entre outros.

Atualmente a interação entre o poder central e a gestão das escolas é sobretudo estabelecida pelas plataformas informáticas, desde os processos de comunicação à gestão dos processos administrativos. A Figura 1 representa o fluxo de informação entre o Ministério da Educação e o órgão de gestão da escola.

Figura 3. Diagrama de Contexto: Administração das Plataformas Informáticas disponibilizadas pelo Ministério da Educação



O esquema evidencia os processos de interação entre o poder central (Ministério da Educação) e as escolas, tendo como instrumento de ação as plataformas. Esta visão global da interação escola-Estado, Estado-escola, permite-nos traçar as linhas gerais do campo de inquirição deste estudo, que se focaliza nas implicações das plataformas informáticas na organização e gestão da escola pública. Isto porque, desde a década anterior, os estudos na área das tecnologias educativas, tal como referido por Costa (2007, p. 10), “criam uma visão dos problemas mais ‘centrada no equipamento’, no ‘potencial das tecnologias’ e nas questões técnicas, acabando por fornecer pouca informação sobre as mudanças operadas na escola”.

Partindo desta inquietação, opta-se neste estudo por uma abordagem holística que privilegia a análise das políticas educativas e a escola enquanto organização educativa. É neste âmbito que se contextualiza o interesse pela compreensão do papel das plataformas informáticas na regulação da organização e gestão da escola pública, nomeadamente na ação do diretor, bem como na reconfiguração do papel e ação do Estado.

No presente artigo assinalamos algumas das plataformas informáticas disponibilizadas para a Educação e enfatizamos num quadro-síntese as suas várias áreas de incidência nas escolas, a fim de realçar, quer a sua pluralidade, quer a sua redundância, quer ainda os objetivos do poder central ao disponibilizar alguns desses instrumentos. Depois distinguimos os vários modos de regulação da educação, de forma a compreender como é que as plataformas desempenham algum papel na regulação da educação. De seguida explicitamos a metodologia de investigação por que optámos neste estudo e apresentamos e discutimos alguns dos resultados obtidos para, por fim, assinalarmos as principais conclusões que dele podemos inferir.

1. As Plataformas Informáticas para a educação

A consulta ao dicionário permite verificar que o conceito de plataforma³ informática está ligado a um “tipo de sistema computacional estabelecido pelo *hardware* e pelo sistema operativo, que define como pode ser usado e qual o *software* compatível”.

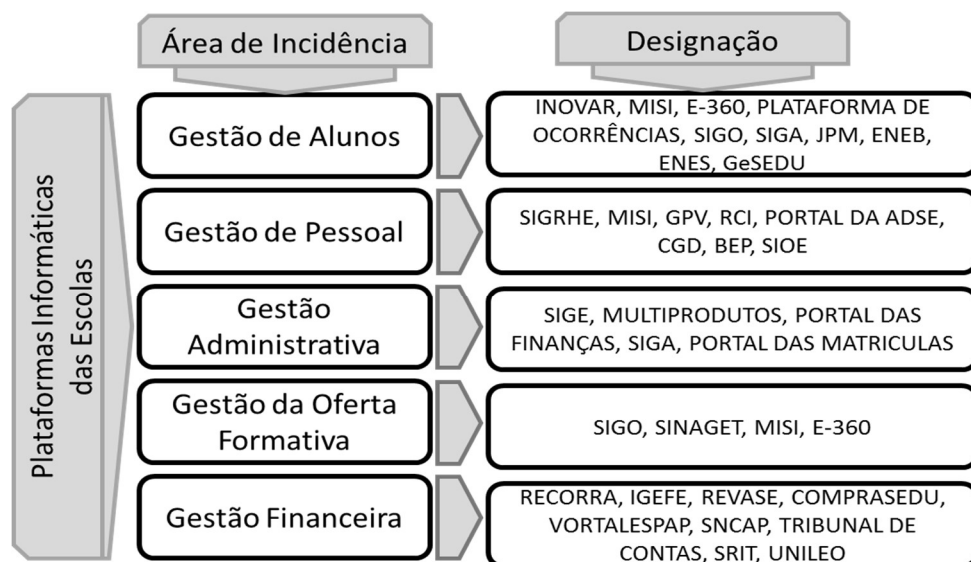
No contexto do presente estudo, não se atende à parte técnica das plataformas, mas antes às características que denunciam os objetivos de que são portadoras e que influenciam a sua ação. Nesse sentido, importa conhecer em primeira instância: que plataformas estão sob alçada do Estado, nomeadamente do Ministério da Educação, e que fazem parte do dia a dia das escolas; qual ou quais os organismos do Estado que as

³ “Plataforma”, in *Dicionário Priberam da Língua Portuguesa* [em linha], 2008-2013, <https://dicionario.priberam.org/plataforma> [consultado em 02-07-2019].

tutelam; quais os objetivos que estão na origem da sua criação; quais as grandes áreas de incidência dentro da organização escolar.

As plataformas informáticas para a educação proliferam todos os dias e abrangem todas as áreas dentro dos estabelecimentos escolares, desde a sala de aula, passando pela escrita de sumários e marcação de faltas, até à gestão de recursos humanos, financeiros e outros. Muitas delas são adquiridas pelas escolas ou pelo poder local mas destinadas a estas (devidamente certificadas pelo Ministério da Educação, tendo em conta a exportação de dados obrigatória para o Sistema de Informação (MISI)) ou então são disponibilizadas pelo poder central. Os órgãos que tutelam algumas das PI para a educação são as direções-gerais pertencentes aos serviços centrais do Ministério da Educação, nomeadamente as relacionadas com as áreas administrativa, de recursos humanos e oferta formativa, e de gestão financeira. A Figura 2 sintetiza, por área de incidência na escola, o conjunto de plataformas informáticas que lhe estão associadas e que não comunicam entre si.

Figura 4. Plataformas da Educação por área de incidência na escola.



O que pretendemos evidenciar com este quadro-síntese é a redundância de informação que é inserida nas PI para os mesmos processos de gestão escolar e que por si só é reveladora do tempo que os recursos humanos nas escolas podem passar no seu preenchimento, validação ou qualquer outra tarefa que lhe esteja associada.

A partir da consulta de manuais do utilizador e de legislação que sustenta a criação e disponibilização de algumas PI para a Educação, elaboramos um quadro-síntese que realça alguns dos objetivos que na retórica do discurso oficial o poder central pretende alcançar com a política de implementação de plataformas informáticas nas escolas (Figura 3).

Figura 5. Objetivos do poder central com as PI para a educação.



Estes objetivos são indicadores de uma política de sustentação e modernização dos processos de gestão escolar, que pretende assim ter um sistema de informação global, quer ao serviço das escolas, quer ao serviço do poder central. Não podemos, no entanto, deixar de evidenciar que a construção deste sistema de informação assenta num conjunto muito vasto de plataformas informáticas, onde a inserção de dados é

redundante e constante, ocupando assim os recursos humanos, desde assistentes administrativos a professores e membros do órgão de gestão.

2. Enquadramento teórico – a regulação da Educação

O termo *regulação*, nos dicionários, significa o ato ou o efeito de *regular*, entendendo-se por regular, designadamente, encaminhar segundo a regra, sujeitar a regras, moderar. De acordo com João Barroso, de um modo geral,

a regulação é vista como uma função essencial para a manutenção do equilíbrio de qualquer sistema (físico ou social) e está associada aos processos de retroacção (positiva ou negativa). É ela que permite ao sistema, através dos seus órgãos reguladores, identificar as perturbações, analisar e tratar as informações relativas a um estado de desequilíbrio e transmitir um conjunto de ordens coerentes a um ou vários dos seus órgãos executores. (Barroso, 2005b, p. 728)

Porém, trata-se de um conceito polissémico, que pode traduzir conceitos diferentes, consoante a área do saber. Para este estudo interessa-nos o domínio da educação, no qual o termo “regulação” se associa à intervenção do Estado na condução das políticas educativas e à regulação do comportamento dos atores no seu campo de incidência específico. De acordo com Natércio Afonso (2004), a regulação é entendida como o conjunto de dispositivos e procedimentos que, numa determinada sociedade, moldam a provisão coletiva e institucionalizada da ação educativa, em função dos valores sociais dominantes. Tal como é referido por Barroso (2005b), embora o processo de regulação compreenda o reajustamento da diversidade de ações dos atores através da produção de regras que orientam o funcionamento do sistema, a sua principal função é o equilíbrio desse mesmo sistema. Este processo no domínio da educação resulta mais

da regulação das regulações do que da aplicação das regras sobre os “regulados”. Assim, ao entender a regulação do sistema educativo como

[um] “sistema de regulações”, torna-se necessário valorizar, no funcionamento desse sistema, o papel fundamental das instâncias (indivíduos, estruturas formais ou informais) de mediação, tradução, passagem dos vários fluxos reguladores, uma vez que é aí que se faz a síntese ou se superam os conflitos entre as várias regulações existentes. (Barroso, 2005b, p. 734)

Tendo em conta os estudos realizados por Reynaud, citado por Barroso (2005b), reconhecem-se três dimensões complementares do processo de regulação dos sistemas sociais: i) a regulação institucional, normativa e de controlo; 2) a regulação situacional, ativa e autónoma; 3) a “regulação conjunta”.

A regulação de controlo é exercida pelos detentores de poder e autoridade legítima. As autoridades públicas exercem ações de controlo, influência e coordenação numa dimensão vertical e normativa, utilizando para tal regras e constrangimentos no mercado ou na ação social.

A regulação autónoma é vista como um processo ativo de produção de “regras de jogo” (Reynaud, 1997) que compreende, não só a definição de regras que orientam o funcionamento do sistema, mas também o seu (re)ajustamento provocado pela diversidade de estratégias e ações dos vários atores, em função dessas mesmas regras (Barroso, 2005b).

A “regulação conjunta”, de acordo com Reynaud, citado por Barroso (2005b), significa a interação entre a regulação de controlo e a regulação autónoma, tendo em vista a produção de regras comuns.

Os níveis de regulação assentam, a nível externo, na regulação transnacional e, a nível interno, na regulação nacional ou institucional e na microrregulação ou regulação local.

Por regulação transnacional, entende-se o “conjunto de normas, discursos e instrumentos (procedimentos, técnicas, materiais diversos, etc.) que são produzidos e circulam nos fóruns de decisão e consulta internacionais, no domínio da educação”, (Barroso, 2005a, p. 68), e que são tomados como “obrigação” ou “legitimação” pelos políticos com o fim de serem adotados ou propostos para os seus sistemas educativos.

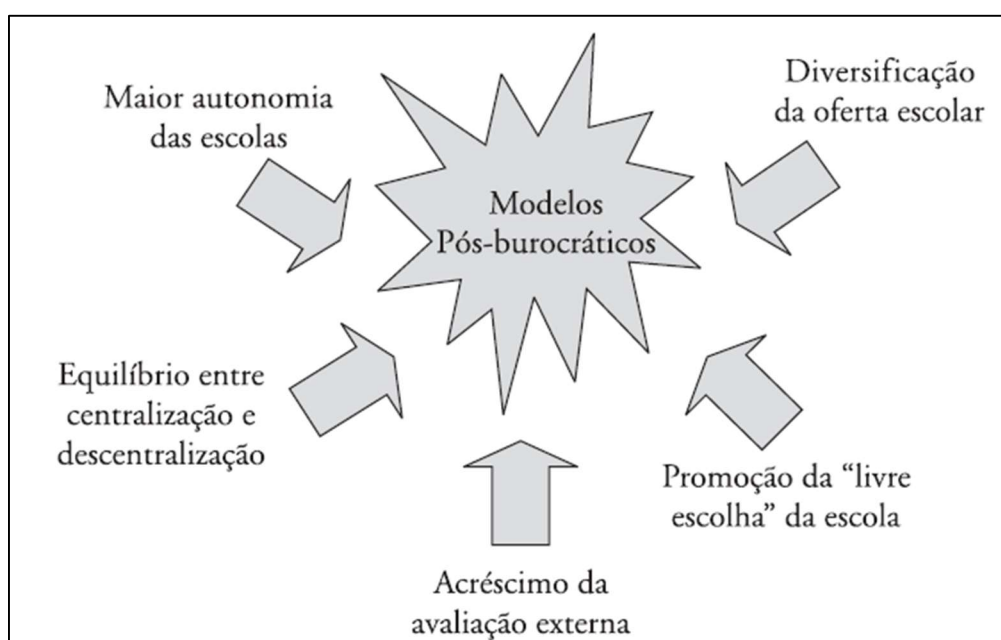
Por regulação nacional, entenda-se o modo como a administração central (Estado) exerce a “coordenação, o controlo e a influência sobre o sistema educativo, orientando através de normas, injunções e constrangimentos o contexto de acção dos diferentes actores sociais e seus resultados” (Barroso, 2005a, p. 69).

O processo de coordenação da ação dos atores no terreno corresponde ao que se designa por “regulação local” ou “microrregulação”.

No que respeita à educação, o modelo de regulação das políticas educativas que permaneceu até aos anos 1980, designado como “burocrático-profissional”, baseava-se “numa ‘aliança’ entre o Estado e os professores, combinando uma regulação ‘estatal, burocrática e administrativa’ com uma regulação ‘profissional, corporativa e pedagógica’” (Barroso, 2005b, p. 736). Atualmente, em oposição ao modelo referido, as políticas convergem para modelos de governança e de regulação, designados por Barroso (2005b) como “pós-burocráticos”; estes modelos têm dois referenciais principais – “Estado avaliador” e “quase mercado” – e as principais áreas de convergência são as apresentadas pelo autor na Figura 4.

Figura 6. “O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas”.

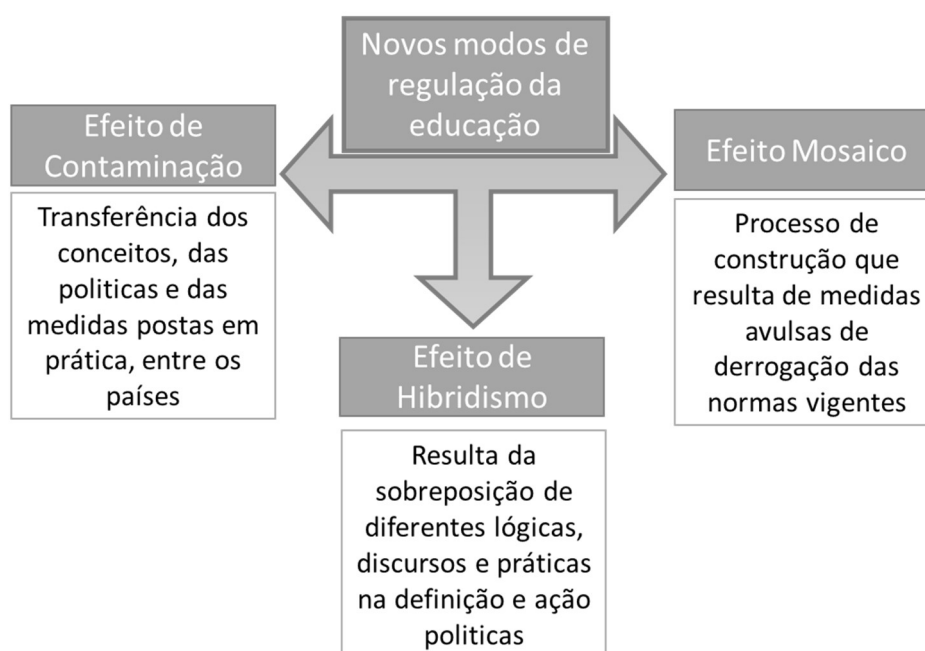
Barroso (2005b, p. 737)



Segundo Barroso (2005b), estas convergências resultam do desenvolvimento da globalização da economia. No entanto, apesar desta convergência para um modelo de regulação pós-burocrático, há mudanças no processo de regulação que indiciam divergências que resultam dos diferentes contextos políticos, económicos ou históricos de cada país e que o autor designa como “hibridação dos novos modos de regulação”.

A introdução de novos modos de regulação política no campo da educação traduz-se em três questões essenciais: efeito de contaminação; efeito de hibridismo; efeito mosaico (Barroso, 2003) (Figura 5).

Figura 7. Questões emergentes dos novos modos de regulação da educação
(adaptado de Barroso, 2003)



O efeito de contaminação decorre da observação daquilo que resulta noutros países e do conseqüente interesse em adotar medidas que representem soluções rápidas, que evitem dificuldades ou que legitimem mudanças nos seus sistemas (Walford, citado por Barroso, 2003).

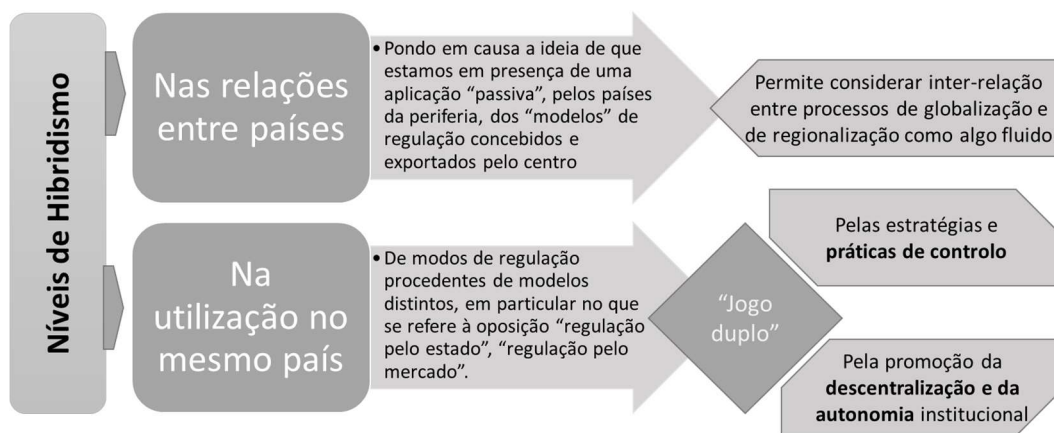
A aprovação de normas por derrogação de normas existentes constitui, para a maior parte dos países, uma forma de optar por processos de desregulação e privatização, pelo que a imagem que se tem desses países corresponde à de um “mosaico” de unidades isoladas e não à de um conjunto coerente de elementos (Barroso, 2003).

A expressão *hibridismo*, utilizada por Popkewritz (citado por Barroso, 2003), é sinónimo de um carácter plural e misto das reformas educativas, dos seus pressupostos, orientações e procedimentos. Para este autor,

esta ideia de sobreposição ou hibridismo no modo como são concebidas e vistas as reformas educativas, obriga a repensar as conceções binárias, emergentes no século XIX, de Estado/sociedade (sociedade civil), centralização/descentralização, objetivo/subjetivo e global/local que guiaram as análises dos programas liberais e de esquerda de reforma. (Popkewritz, citado por Barroso, 2003, p. 31)

Torna-se pertinente perceber a que níveis se manifesta o hibridismo, que, segundo Barroso (2003), pode ocorrer em duas situações: nas relações entre países e na utilização no mesmo país (Figura 6).

Figura 8. Níveis de hibridismo
(adaptado de Barroso, 2003, p. 30)



Segundo Barroso (2003), o “jogo duplo” exercido pelas práticas de controlo na coexistência de modelos é próprio de uma regulação burocrática e centralizada e, por outro lado, quando exercido pela promoção da descentralização e da autonomia institucional, indicia uma autorregulação pelo mercado.

A eficácia da passagem de poderes e de recursos entre os diferentes níveis de administração depende, segundo Barroso (2018), de objetivos claros para o sistema educativo e do equilíbrio das partes implicadas: “governo central” e “governo local”, bem como recursos financeiros, materiais e humanos, adequados a esses objetivos (Figura 7).

Figura 9. Equilíbrio de poderes entre o Estado, o município e a Escola
(Barroso, 2018, p. 1081)



O Estado, “por meio da centralização, define o modo de regulação política, estabelece a garantia de equidade e define o controlo de adequação e de qualidade” (Barroso, 2018, pp. 1081-1082). O município, “por intermédio da descentralização, procede à gestão administrativa e financeira, com base num ‘bolo’ financiado pelo Estado, eventualmente reforçado por outras fontes” (*Ibidem*). A escola, “pela autonomia, estabelece a definição e a aplicação dos procedimentos pedagógicos específicos num quadro delineado pelo Estado” (*Ibidem*).

3. Objetivos e opções metodológicas

Tal como foi referido na parte introdutória, é na ação das plataformas informáticas nos processos de gestão escolar e nos processos de interação-relação entre o poder central (Ministério da Educação) e as escolas, que se centra a nossa atenção. Assim sendo, o nosso trabalho tem como objeto de estudo o papel das plataformas informáticas na organização e gestão da escola pública. Os nossos objetivos são: (i) conhecer as representações do conceito e das funções das Plataformas Informáticas (PI), uma vez que queremos distinguir, por um lado, o que os entrevistados pensam que as PI devem ser e, por outro, como é que elas são efetivamente usadas nas escolas; (ii) analisar as implicações das PI no trabalho do diretor de escola e nas conceções e funções de gestão; e (iii) compreender a ação e o papel do Estado através das PI, enquanto instrumentos de regulação.

Tendo em conta os pressupostos dos paradigmas da investigação em Ciências Sociais e Humanas, a opção recai no paradigma qualitativo ou interpretativo, uma vez que permite obter, segundo Coutinho (2016), noções científicas de compreensão, significado e ação. A abordagem interpretativa/qualitativa permite, segundo a mesma autora, a incursão no mundo pessoal dos sujeitos e a interpretação dos significados da ação humana, uma vez que estes não são mensuráveis.

Tratando-se de um estudo de natureza qualitativa, a estratégia de investigação recai sobre o estudo de caso, por ser aquela que melhor se adequa ao que se pretende. As opções metodológicas foram: entrevistas semiestruturadas a três diretores de agrupamentos de escolas e a quatro dirigentes de topo da Administração Central da Educação, bem como a análise de conteúdo baseada num sistema de categorização misto e apoiada em *software* de análise de dados qualitativos.

No caso dos diretores, optou-se por diretores de agrupamentos de escolas públicas localizadas em grandes centros urbanos, com todos os ciclos de educação e ensino (da educação pré-escolar ao ensino secundário) e que, para além do ensino regular, tivessem cursos de dupla certificação (tais como cursos de educação e formação, cursos

profissionais e cursos de educação e formação de adultos). Isto porque, quer a quantidade, quer a variedade de plataformas a que estes atores estão afetos são inúmeras, estando consequentemente associado um elevado grau de complexidade organizacional, tanto pela diversidade da oferta formativa, como pelo elevado número de funcionários, pessoal docente e não docente. Os três diretores exercem cargos de gestão há 15 ou mais anos e de direção entre 6 e 10 anos.

No caso dos dirigentes de topo da Administração Central da Educação, optou-se pelos órgãos centrais que são responsáveis pela maior parte das plataformas informáticas disponibilizadas às escolas e com as quais estas trocam mais informação: Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência, Direção-Geral da Administração Escolar, Direção-Geral da Educação e Instituto de Gestão Financeira da Educação.

Considerámos que seria pertinente e valorizaria o estudo escolher participantes que nos permitissem apresentar as duas visões, isto é, a de quem disponibiliza a plataforma, por um lado, e a de quem a utiliza e é responsável pelos dados que nela são inseridos, por outro.

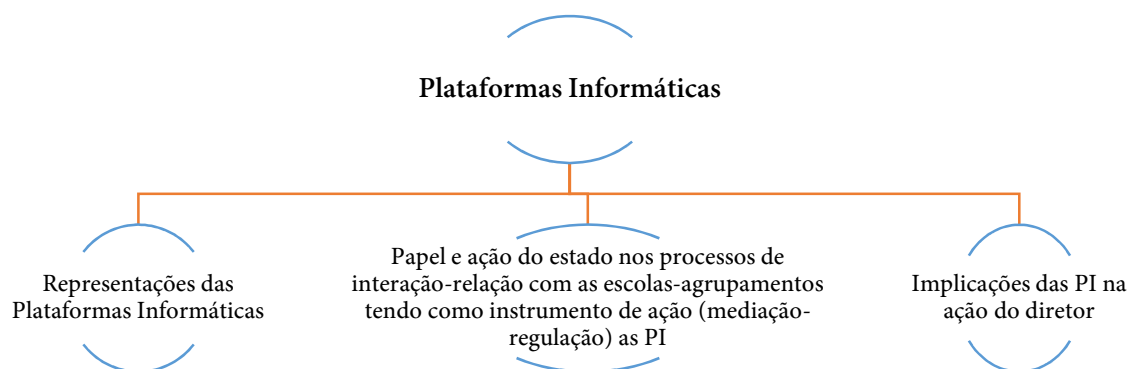
4. Apresentação de resultados – as “vozes” dos sujeitos do estudo

O propósito do estudo foi perceber qual o papel das plataformas informáticas nos processos de organização e gestão da escola, nomeadamente as suas implicações no trabalho do diretor e o papel e ação do Estado, tendo como instrumento de ação essas mesmas plataformas. Para isso, procedeu-se à análise de sete entrevistas – três centradas nos órgãos de gestão de três Agrupamentos, particularmente no seu diretor, e outras quatro, a pessoas que exercem cargos de topo dentro das direções-gerais representativas do Ministério da Educação –, tendo como procedimento a análise de conteúdo da informação que integra o ponto de vista dos atores escolares e do poder central, apoiada em *software* de análise de dados qualitativos.

A partir de um sistema de categorização misto que permitiu combinar sistemas de categorias prévias, com base no quadro teórico-conceitual, e sistemas de categorias

criadas indutivamente a partir dos dados, emergiram três dimensões que agrupam os dois sistemas e que permitem conhecer as perceções, quer da escola quer do Estado, sobre o papel das plataformas informáticas e ainda fazer uma leitura da ação que estas exercem sobre eles.

Figura 10. Dimensões que emergem da análise de conteúdo.



Neste texto, apresentamos os resultados que se reportam às duas primeiras dimensões. A dimensão “Representações da Plataformas Informáticas” agrupa informação sobre o modo como os participantes percecionam as plataformas informáticas e como são utilizadas nos processos de gestão das suas organizações. Os inquiridos consideram as plataformas como instrumentos de apoio à gestão, instrumentos de modernização, instrumentos de controlo e instrumentos intensificadores da burocracia.

Assimetrias de poder, modernização e padronização são, na segunda dimensão, as categorias relativas à perceção dos entrevistados sobre o papel do Estado nos processos de interação-relação com as escolas/agrupamentos, tendo como instrumento de ação (mediação-regulação) as plataformas informáticas.

O apoio à gestão incide sobre as áreas administrativa, de recursos humanos e de gestão da informação. Hoje em dia a “gestão da informação” assume uma importância crescente, uma vez que é considerada o ingrediente básico do qual dependem os processos de decisão. Verificamos que, na sua maioria, os inquiridos consideram as

plataformas um “instrumento de gestão da informação”, pois permitem a centralização da informação e por isso uma menor dispersão da informação. Outra característica importante referida, no que se refere à gestão da informação, é a interoperabilidade de plataformas, atualmente inexistente nas escolas. Segundo os inquiridos, esta funcionalidade permitiria a articulação entre plataformas, bem como a interação e comunicação com outros sistemas, de forma a evitar a redundância na inserção de dados. Isto mesmo afirma um dos diretores:

[...] aquilo que nós verificamos muitas vezes é: na plataforma solicitamos dados que, com certeza, já existem noutras plataformas. E, por isso, se elas migrassem os dados... Primeiro que tudo, se o Ministério da Educação se desse ao trabalho de migrar alguns dados, para nós, era muito mais fácil; quando nos enviassem a plataforma para preencher, já tínhamos a plataforma quase preenchida. (D3⁴)

A nível administrativo, as plataformas informáticas constituem um instrumento de apoio à gestão de processos ligados aos alunos (nomeadamente a matrícula, o registo de resultados escolares, a ação social escolar, acidentes escolares), dos processos financeiros (tais como as compras públicas, o orçamento e a conta de gerência) e ainda os processos de gestão da oferta formativa da escola, ou seja, cursos e respetivas turmas. O estudo permitiu também caracterizar as plataformas informáticas como “instrumento de controlo”, tendo em conta o “controlo exercido sobre a ação dos atores organizacionais”, através do aumento do seu volume de trabalho, desencadeando assim uma maior submissão dos mesmos com a sua ocupação constante e com menor capacidade de gestão do tempo, retirando-lhes tempo que seria necessário para outras tarefas. Para além de “instrumentos de controlo”, as PI

⁴ Diretor do Agrupamento 3.

caracterizam-se ainda pelo “controlo minucioso da informação”, que se concretiza na obrigatoriedade de inserção de informação detalhada e validada pelas regras das plataformas, que não permitem prosseguir sem o cumprimento desse registo.

A categoria “instrumento que intensifica a burocracia” merece também atenção por parte dos inquiridos, pois muitas vezes existe “enviesamento nos processos de gestão escolar”, “redundância de dados” e também “exercício constante de tarefas administrativas”. Que processos ocorrem nas plataformas informáticas e quais os que mais contribuem para a intensificação da burocracia? De acordo com os inquiridos, a redundância dos dados é a principal razão: um dos entrevistados afirma que o registo da mesma informação várias vezes dá a ideia de “que eles criam novas plataformas para voltar a dar a mesma informação. É muitas vezes a sensação que eu tenho” (D1⁵); por outro lado, verifica-se também a existência de pedidos com o mesmo tipo de informação de vários organismos do Ministério da Educação.

Para os inquiridos, as plataformas informáticas representam também um “instrumento de modernização”, já que surgem associadas à “eficácia dos processos administrativos” e se ajustam às necessidades das escolas, permitindo que os dados estejam sempre disponíveis. A modernização por via destes instrumentos está também na base da “simplificação de processos”, uma vez que se consegue a automatização de tarefas administrativas, a eliminação de tarefas repetitivas e a integração com outros sistemas.

Ao analisarmos os dados obtidos, verificamos a quase total convergência de opiniões dos inquiridos, que consideram que as plataformas informáticas constituem instrumento de apoio à gestão. No entanto, verifica-se que há uma grande divergência entre os inquiridos a respeito da possibilidade de as plataformas poderem ser utilizadas como um instrumento de simplificação de processos.

Os papéis atribuídos pelos inquiridos ao poder central, tendo como instrumento de ação as plataformas informáticas, são a “padronização” ou normalização/

⁵ Diretor do Agrupamento 1.

uniformização dos processos de gestão escolar, o exercício de “assimetrias de poder” e a “modernização”.

A padronização é conseguida a partir da “mecanização das organizações escolares” e da “uniformização de procedimentos”. A uniformização de processos nas escolas já é visível ao nível dos currículos e das metodologias, entre outros. Este estudo indica-nos que o poder central consegue essa uniformização, implementando as mesmas plataformas em todas as escolas e procedendo assim a uma formação generalizada: “Nós temos dado muito apoio personalizado às escolas, e isso é importante. Claro que não o podemos fazer para oitocentas. Nessa altura faremos formação de uma forma mais generalizada” (DACE2⁶). Sendo os processos de gestão escolar regulamentados por normativos, nem sempre estes são interpretados da mesma forma pelas escolas, o que causa discrepâncias nos procedimentos. Assim, através das plataformas, o Estado consegue uma uniformização na interpretação da lei e também uma uniformização dos prazos de preenchimento, independentemente da dimensão da escola.

O programa do governo Simplex+ consiste num pacote de medidas que visam combater a burocracia e modernizar a administração pública. Faz parte dessas medidas o lançamento de plataformas informáticas, sendo a mais recente a E-360. De acordo com os resultados do estudo, o poder central consegue, através da implementação de plataformas informáticas, implementar processos de “modernização” com maior visibilidade nos “processos de gestão escolar” e na “rentabilização de recursos”. De que forma o poder central rentabiliza recursos? A rentabilização de recursos, sem custos acrescidos, é feita quando os gestores escolares se socorrem dos elementos dos órgãos de gestão e dos próprios professores (mais particularmente do grupo 550 – Informática) para desempenhar as funções de técnicos de informática, de formadores de muitas das plataformas existentes nas escolas, de técnicos que prestam apoio ao utilizador, entre outros. Os resultados realçam ainda o facto de as plataformas constituírem um meio de diminuir os custos financeiros: com efeito, muitos dos custos

⁶ Dirigente da Administração Central da Educação 2.

administrativos foram suprimidos uma vez que a comunicação é agora feita maioritariamente por via eletrónica.

A “modernização” faz-se através da “integração de sistemas”, que permite que toda a informação das escolas esteja disponível para os diferentes atores do sistema educativo de uma forma mais rápida e fiável, evitando a duplicação de informação e contribuindo para a diminuição de pedidos de informação às escolas ou mesmo aos encarregados de educação. As técnicas de simplificação de processos organizacionais visam diminuir as tarefas que têm mais probabilidades de não serem executadas corretamente e que, muitas vezes, estão sujeitas a erros de digitação ou mesmo a procrastinação. Para os inquiridos, as plataformas informáticas que estão na base da modernização do Estado constituem um meio de modernizar os processos de gestão escolar, simplificando-os.

Como exerce então o Estado essas assimetrias de poder? Através de uma “administração anónima e impessoal”, o Estado exerce o seu poder. Quando os gestores escolares, ou as equipas em quem eles delegam os serviços, registam os dados solicitados pela administração central (em caso de preenchimento incorreto, não são validados), têm de cumprir as regras inscritas nas plataformas informáticas. Mas quem define as regras das plataformas é o próprio Estado, e não os programadores que as inserem nas PI: “Dentro da aplicação também vamos lançando alertas e apoios, digamos assim, para o preenchimento dessa mesma aplicação. Normalmente tem tudo a ver com algum normativo que saiu, com algum despacho, com alguma situação que tenhamos de cumprir” (DACE¹⁷). Assim sendo, a responsabilidade é atribuída à plataforma e não a quem definiu as regras; isto é, trata-se de uma autoridade incontestada tendo em conta que se trata do exercício do poder de forma anónima, um poder sem face, sustentado por uma plataforma informática.

A “pressão dos prazos” sobre as escolas constitui um exercício de assimetria de poder por parte do Estado, que se deve ao facto de se tratar de prazos apertados e uniformes

⁷ Dirigente da Administração Central da Educação 1.

para todas as escolas, independentemente da sua dimensão: “Há medo constante. ‘Ah, aquele prazo já ultrapassou... Ah, agora vamos prejudicar aquele professor... ah, esqueci-me de validar aquilo’. Isto não devia acontecer! Não devia acontecer, e seguramente não acontece noutros países com quem nos poderíamos comparar” (D2). Este sistema torna a vida dos diretores muito difícil, e “não é admissível que esse sistema crie situações em que a pessoa tem que estar a trabalhar ou até à meia-noite ou até às duas da manhã para cumprir os prazos” (D1).

Acresce ainda que os gestores escolares sentem que há um controlo global de toda a informação produzida nas escolas – do pessoal docente e não docente a alunos, famílias, atividades, entre outras –, sendo esse controlo exercido sobre os atores de forma indireta, pois é realizado por via de plataformas informáticas, sinónimo de “controlo de atores à distância”. Por vezes, chega mesmo a ser designado como “Big Brother” ao serviço do Ministério da Educação. Na opinião dos inquiridos, a autonomia dos gestores escolares face à ação do poder central suportada por plataformas é reduzida a muito pouco ou mesmo nada, o que é por si um indicador do reforço do centralismo e consequente aumento do poder do Estado: “A autonomia não é nenhuma” (D2).

Entre os representantes dos serviços centrais do Estado e os gestores escolares, existe alguma convergência de opinião, no que respeita ao papel modernizador do Estado, o reforço do centralismo e o Estado controlador. Estes inquiridos são unânimes em considerar importante a integração de todos os sistemas num sistema único, que permita a eliminação das tarefas repetitivas de plataforma para plataforma e uma maior concentração da informação. Pelo contrário, apenas os diretores falam sobre o que consideram ser o exercício do poder anónimo por parte do Estado e a diminuição da autonomia das escolas neste contexto.

A dimensão retórica da política de implementação das plataformas informáticas insere-se naquilo que Hans Weiler (citado por Barroso, 2006b) considera ser um antagonismo do Estado democrático moderno: o Estado adota estratégias como a

centralização, de que as plataformas informáticas parecem ser exemplo, que o fazem perder a legitimidade; em contrapartida, porém, encontra formas de manter essa legitimidade, adotando medidas de diminuição do seu controlo efetivo, como a descentralização.

Nota conclusiva

De acordo com os resultados obtidos, as plataformas informáticas assumem-se constituem um instrumento através do qual os detentores do poder exercem uma “regulação nacional” que, na aceção de Barroso (2005a, p. 69), pode permitir:

- o exercício do “poder anónimo” (modo como a administração central exerce a coordenação), controlando os atores à distância;
- o exercício de uma autoridade incontestada, que se manifesta em prazos apertados e pedidos simultâneos;
- o reforço do centralismo (influência sobre o sistema educativo), ao considerar que o caminho é uma plataforma única disponibilizada e gerida centralmente;
- a redução da autonomia da escola, à qual compete apenas gerir uma pequena parte da informação;
- o condicionamento do trabalho das escolas pelas regras, imposições e constrangimentos das plataformas informáticas (orientando o contexto da ação dos atores através das normas, injunções e constrangimentos).

Tendo em conta os fatores de convergência enunciados por Barroso (2005b) para os modelos de regulação pós-burocráticos, particularmente a maior autonomia das escolas e o equilíbrio entre centralização e descentralização, parece existir um certo

hibridismo na administração pública, uma vez que a política de implementação das plataformas informáticas pode constituir um dispositivo para o Estado exercer o controlo que perde com a descentralização. Esta situação revela uma tensão entre os atores do sistema educativo e o Estado, que se manifesta na exigência de abertura de processos de descentralização, por um lado, e na tendência para a manutenção do controlo pelo Estado, por outro. Em suma, é evidente a tensão entre tendências descentralizadoras, preconizadoras da diversidade das autonomias, e tendências homogeneizadoras, coercivas e centralizadoras.

Acresce ainda que, o carácter descentralizador das políticas educativas se assemelha a uma tentativa de resolução de problemas, pois mobiliza as escolas na aceitação do poder central de forma “camuflada” dentro das mesmas, através das plataformas informáticas, legitimando, assim, a emergência de mais uma modalidade de controlo.

Esta situação é indiciadora da utilidade pública da política de implementação das plataformas informáticas, enquanto forma de “legitimação compensatória”, metáfora criada por Weiler e mobilizada por Barroso (2006): maior centralização, maior controlo, menor legitimidade; maior descentralização, menor controlo, maior legitimidade.

Independentemente dos objetivos com que as PI são criadas, as ideias e perceções que os diretores e dirigentes da Administração Central da Educação têm sobre estes instrumentos não são unânimes. O estudo permite-nos concluir que estes instrumentos têm como papel principal o apoio à gestão da área administrativa, dos recursos humanos e da gestão da informação, comungando assim do papel modernizador que também lhes é atribuído. No entanto, o papel das plataformas vai um pouco mais além e demonstra uma ação de controlo sobre os atores e sobre a informação produzida nas escolas, bem como uma ação intensificadora sobre aquilo que é designado como “burocracia”. Estes resultados confirmam a interpretação de Lascoumes e Le Galés (2012) – os instrumentos não são neutros, pois produzem efeitos independentes dos objetivos para que foram criados.

Referências

- Afonso, N. (2004). A globalização, o Estado e a escola pública. *Administração Educacional*, 32-42.
- Barroso, J. (2003). Regulação e desregulação nas políticas educativas: Tendências emergentes em estudos de educação comparada. Em J. Barroso (org.), *A Escola Pública – Regulação, descentralização, privatização* (pp. 19-48). Porto: Edições Asa.
- Barroso, J. (2005a). *Políticas Educativas e Organização Escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Barroso, J. (2005b). O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade*, 26(92), 725-751. Obtido de <http://www.cedes.unicamp.br> ; <https://doi.org/10.1590/so101-73302005000300002>
- Barroso, J. (2006). A autonomia das escolas: retórica, instrumento e modo de regulação da ação política. In *A Autonomia das Escolas* (pp. 23-48). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Barroso, J. (2018). A transversalidade das regulações em Educação: modelo de análise para o estudo das políticas educativas em Portugal. *Educação & Sociedade*, 39(145), 1075-1097. <https://doi.org/10.1590/es0101-73302018214219>
- Costa, F. A. (2007). Tecnologias educativas: Análise das dissertações de mestrado realizadas em Portugal. *Sísifo* (3), 7-24.
- Coutinho, C. P. (2016). *Metodologias de Investigação em Ciências Sociais e Humanas*. Coimbra: Almedina.
- Lima, L. (2012). Elementos de hiperburocratização da administração educacional. *Questões Atuais de Direito Local* (5), 7-24.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2012). A ação pública abordada pelos seus instrumentos. *Pós Ciências Sociais*, 9(18), 19-44.

Article received on 17/08/2019 and accepted on 30/03/2020.

Creative Commons Attribution License | This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (CC BY). The use, distribution or reproduction in other forums is permitted, provided the original author(s) and the copyright owner(s) are credited and that the original publication in this journal is cited, in accordance with accepted academic practice. No use, distribution or reproduction is permitted which does not comply with these terms.