

A DIFÍCIL RELAÇÃO ENTRE BUROCRACIA ELETRÓNICA E DEMOCRACIA NA ADMINISTRAÇÃO EDUCATIVA EM PORTUGAL*

MANUEL MEIRA¹ 

RESUMO: Este artigo apresenta os resultados de uma investigação sobre o papel desempenhado pelas plataformas eletrónicas utilizadas pela administração educativa na intensificação de algumas das dimensões da burocracia estudada por Max Weber. Esse facto origina novos problemas na relação difícil entre burocracia e democracia. O autor ilustra essa realidade com o exemplo da plataforma eletrónica de colocação de docentes utilizada pela administração educativa em Portugal. Conclui que existem novos domínios na ação administrativa que escapam aos controlos tradicionais e impedem a participação dos interessados na tomada de decisões.

Palavras-chave: Administração educacional. Burocracia eletrónica. Plataformas eletrónicas. Problemas na democraticidade da administração.

THE DIFFICULT RELATIONSHIP BETWEEN ELECTRONIC BUREAUCRACY AND DEMOCRACY IN PORTUGAL'S EDUCATIONAL ADMINISTRATION

ABSTRACT: This article presents the results of an investigation on the role played by the electronic platforms used by the educational administration in the intensification of some of the bureaucratic dimensions, studied by Max Weber. It creates new problems in the difficult relationship between bureaucracy and democracy. The author illustrates this reality with the example of the electronic platform of teachers' placement used by Portugal's educational administration. He concludes that there are new areas for administrative action which escape traditional controls and prevent stakeholders' participation in decision-making.

Keywords: Educational administration. Electronic bureaucracy. Electronic platforms. Problems in the democraticity of administration.

*O presente artigo resulta da tese de doutoramento intitulada *A Burocracia Eletrónica: um Estudo sobre as Plataformas Eletrónicas na Administração Escolar*

¹Universidade do Minho, Instituto de Educação – Braga, Portugal. E-mail: acoliveiram@gmail.com
DOI: 10.1590/ES0101-73302019206742

LA DIFÍCIL RELACIÓN ENTRE BUROCRACIA ELECTRÓNICA Y DEMOCRACIA EN LA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA EN PORTUGAL

RESUMEN: Este artículo presenta los resultados de una investigación sobre el papel desempeñado por las plataformas electrónicas utilizadas por la administración educativa en la intensificación de algunas de las dimensiones de la burocracia estudiada por Max Weber. Ese hecho origina nuevos problemas en la relación difícil entre burocracia y democracia. El autor ilustra esa realidad con el ejemplo de la plataforma electrónica de colocación de docentes utilizada por la administración educativa en Portugal. Concluye que existen nuevos dominios en la acción administrativa que escapan a los controles tradicionales e impiden la participación de los interesados en la toma de decisiones.

Palabras clave: Administración educacional. Burocracia electrónica. Plataformas electrónicas. Problemas en la democratización de la Administración.

Introdução

Este artigo apresenta os resultados de uma investigação sobre o papel desempenhado pelas plataformas eletrônicas utilizadas pela administração educativa na intensificação de algumas das dimensões da burocracia estudada por Max Weber e a sua relação com o aparecimento de novos problemas para a democraticidade da Administração.

A desmaterialização da Administração Pública abriu novas possibilidades organizativas e gerou novas dinâmicas com implicações na sua configuração, processos e práticas. Já em 1995, Christopher Hood (1995) referia-se a esse fenómeno como um dos cinco subcampos em destaque na literatura sobre Administração Pública no contexto das principais mudanças que ocorreram nesta área durante as últimas décadas.

Esse fenómeno tem sido sobretudo 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). Dessa forma, os discursos políticos e legislativos, apoiados em correntes emergentes de cariz gestor, têm visto a informatização dos serviços como um instrumento privilegiado de desburocratização, adequando-se na prática melhor às propostas analíticas e normativas da Nova Gestão Pública enquanto movimento reativo à Administração Pública burocrática (MUID, 1992; TAYLOR; WILLIAMS, 1991, p. 187).

Nesse sentido, os meios eletrônicos seriam determinantes para tornar o sistema organizacional menos hierárquico, mais flexível, orientado por resultados em vez de dirigido por regras, orientado para o cliente, promotor do trabalho em rede e defensor de uma maior participação nas decisões por parte dos administrados (GREY; GARSTEN, 2001, p. 230-237; HECKSCHER, 1994, p. 24-27).

Por outro lado, existem autores (por exemplo, HOOD, 1996; OLSEN, 2008) que partem do tipo ideal de burocracia estudado por Max Weber para defender que a utilização de meios eletrônicos na Administração Pública tem contribuído para a atualização e o ajustamento da burocracia estudada por Weber, criando novas possibilidades para a operacionalização cada vez mais racionalizada do cálculo, do seguimento da norma, do tratamento impessoal e inflexível, baseado nas regras e com sistemas de controlo minuciosos. Dessa forma, a utilização dos meios eletrônicos constituiria um avanço, “um novo habitat para a Administração Pública que permitiu à visão weberiana clássica da burocracia romper os constrangimentos tecnológicos a que havia estado submetida anteriormente” (HOOD, 1996, p. 485), situação congruente com a análise de Weber de que os “meios de comunicação especificamente modernos” representavam uma “condição importantíssima para a possibilidade de uma administração burocrática” (WEBER, 1993, p. 730).

No campo da administração da educação são vários os estudos que realçam o facto de a educação ter se tornado um espaço cada vez mais dominado por novos instrumentos digitais de recolha e análise de dados e a sua contribuição para a reconfiguração do cenário educativo (LAWN, 2013). Dessa forma, os processos de “governança por meio de dados”, cada vez mais ampliados por dispositivos digitais, têm adquirido papel central no âmbito das perspectivas contemporâneas de governança da educação (WILLIAMSON, 2016, p. 128). Alguns autores defendem que, dessa forma, as autoridades centrais podem atuar mais facilmente nas escolas por meio de formas indiretas de controlo, orientando os utilizadores a tomar decisões fundamentadas em evidências racionais (PIATTOEVA, 2014, p. 8). Nesse sentido, a utilização das novas tecnologias da informação na gestão da educação, se oferece muitas vantagens às escolas, também serve para as controlar melhor, levando à maior padronização e controlo sobre o modo como as escolas desempenham as suas funções administrativas (TATNALL; PITMAN, 2003, p. 73).

Assim, os meios eletrônicos tornaram-se fundamentais para a “viragem na governação” da educação (FENWICK; MANGEZ; OZGA, 2014, p. 6), assinalada por autores como Barroso (2005a; 2005b), Maroy (2005) ou Van Zanten (2005) como uma forma de superação do modelo burocrático e origem de novos quadros de referência, ditos pós-burocráticos, marcados pela maior autonomia e diminuição do controlo hierárquico sobre as escolas, possibilidade de maior participação das escolas e dos atores escolares nas decisões que lhes dizem respeito, bem como o desenvolvimento de redes no sistema organizacional educativo por meio de uma maior interação entre elementos que desempenham funções distintas.

Por outro lado, um dos poucos estudos empíricos portugueses sobre a utilização na administração da educação de mecanismos tecnológicos sinaliza a crescente desmaterialização de uma multiplicidade de operações administrativas que, no entanto, não rompe com a sua matriz burocrática (PEREIRA, 2009, p. 132, 141, 194). Mais relevante e sistematizada é a contribuição de Licínio Lima (2012), que identifica elementos de hiperburocratização na administração educacional, cuja alta racionalização é amplificada pela utilização de plataformas eletrônicas, destacando a intensificação do controlo, o reforço dos processos de standardização, a obsessão pela recolha e tratamentos de dados e a quantificação de resultados, constituindo para o autor manifestações da racionalização da burocracia weberiana, porém aumentada e radicalizada em algumas das suas dimensões. O mesmo autor, em um trabalho conjunto (LIMA; SÁ; SILVA, 2017, p. 253), realça a dificuldade em compatibilizar os elementos característicos do funcionamento de uma burocracia eletrônica com uma gestão democrática da educação de feição participativa. Selwyn e Facer (2014) também referem que há evidências crescentes de que o uso da tecnologia digital na educação não é a atividade equitativa e democrática como frequentemente é retratada.

Contudo, existem poucos estudos empíricos que incidam diretamente sobre o papel desempenhado pelas plataformas eletrônicas na reconfiguração organizacional da administração da educação, o seu impacto nas relações de poder e as suas implicações nas práticas democráticas de controlo e participação nas decisões da administração educativa. Assim, tem sido pouco estudadas consequências do desenho das plataformas eletrônicas no (não) reconhecimento enquanto tal dos atos administrativos eletrônicos, tal como a possibilidade de os procedimentos massificados por via eletrónica ou a irreversibilidade e a rigidez tecnológicas poderem prejudicar a possibilidade do exercício de direitos.

Nesse sentido, o presente artigo analisa o fenómeno das plataformas eletrônicas geridas diariamente pela administração central ou empresas especializadas e utilizadas pelas escolas portuguesas (sobretudo, as suas equipas de gestão) para a recolha e o tratamento de dados e/ou a realização de procedimentos administrativos. Assim, as “plataformas eletrônicas” aqui consideradas referem-se aos dispositivos eletrônicos com diferentes valências interligadas, alimentando-se mutuamente num ecossistema de aplicações eletrônicas, permanentes ou efêmeras (na ótica do utilizador), com vários componentes, vários utilizadores e pontos de acesso próprios, apoiadas na internet, facilmente acessíveis de qualquer dispositivo eletrónico, lugar ou hora. 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.

O objetivo deste artigo consiste, portanto, em mostrar como a utilização das plataformas eletrônicas contribuem para que a administração da educação conserve e intensifique em determinadas dimensões uma matriz burocrática, em-

bora ajustada aos novos contextos tecnológicos e concepções organizacionais, partindo do quadro teórico-conceitual elaborado por Max Weber quando estudou a burocracia e os processos de racionalização do seu tempo. Verificar-se-á também como é que as novas formas de ação administrativa eletrônica poderão escapar aos controlos tradicionais, dificultar os processos democráticos de decisão e a defesa dos direitos dos administrados. Os resultados e as conclusões aqui apresentados resultam de uma investigação que recorreu ao estudo de caso, centrado em uma organização escolar, cujo processo de colheita de dados foi conseguido por meio da observação direta e da realização de entrevistas com diferentes atores escolares mais diretamente relacionados com o trabalho nas plataformas eletrônicas (docentes, membros das equipas de gestão das escolas, representantes de associações de dirigentes escolares, estruturas sindicais, entre outros), bem como por meio de uma análise seletiva das plataformas em funcionamento e de documentação diversa.

Na seção seguinte, abordamos apenas alguns aspetos da burocracia eletrônica apurados na investigação com implicações mais diretas com a questão da participação democrática dos administrados nas decisões que lhes dizem respeito e no controlo dos atos da administração educativa, tendo em vista o exemplo apresentado na seção subsequente sobre a plataforma eletrônica de colocação de docentes.

A automatização eletrônica e os problemas para a democraticidade da administração educativa

No núcleo da Administração Pública contemporânea reside um dilema: como capacitar a burocracia o suficiente para desenvolver os processos democráticos sem a tornar tão poderosa que constitua uma ameaça para os próprios processos democráticos (KETTL, 2006, p. 367, 381). Esse “relacionamento desconfortável entre democracia e burocracia” (OLSEN, 2008, p. 16) ocupava já o centro das atenções de Max Weber de tal modo que a sua preocupação com essa problemática se tornou a motivação mais forte para o seu interesse pela burocracia (ALBROW, 1970, p. 46-47). À luz do pensamento weberiano, o problema do Estado não residia tanto na sua burocracia quanto na sua democracia, pois esta devia possuir mecanismos suficientemente fortes para manter a burocracia sob controlo e supervisão. No entanto, o próprio Weber também admitia que a crescente complexidade das tarefas administrativas podia colocar o verdadeiro poder “necessária e inevitavelmente nas mãos da burocracia” (WEBER, 1997, p. 39). Daí a sua preocupação com o modo de se defender e controlar o avanço implacável da burocracia (WEBER, 1997, p. 67). Essa problemática adquire maior importância quando analisamos a automatização e a massificação dos procedimentos administrativos por via eletrônica ou a irreversibilidade e a rigidez dos mecanismos eletrônicos utilizados na administração educativa na medida em que os processos, muitas vezes, opacos e difíceis de controlar, de concepção das suas propriedades

funcionais, podem criar obstáculos à participação dos administrados no processo de decisão e aos controles institucionais.

De facto, a automatização eletrônica de procedimentos administrativos e a sua intensificação burocrática têm implicações na sua vertente democrática. A acentuada especialização técnica abre brechas no controlo preventivo, concomitante e posterior sobre o desenho e o funcionamento das plataformas eletrônicas e também na participação dos administrados. Por um lado, a tradução dos diplomas legais ou das normas administrativas para as plataformas eletrônicas 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; esse facto diminui as possibilidades de imputabilidade de atos eletrônicos automatizados no sentido em que é mais fácil considerar ilegal ou incorreta uma decisão de um agente humano do que o resultado produzido por uma funcionalidade técnica de uma plataforma eletrônica que traduz incorretamente um quadro legal. Assim, os vícios ocorridos durante fases intermédias do processo decisório relacionadas designadamente com a incorreta transposição do conteúdo dos quadros legais para as molduras técnicas das plataformas eletrônicas possuem a virtualidade de produzir efeitos jurídicos em situações individuais e concretas. Essas decisões, tomadas por instâncias nem sempre dotadas de poder legítimo, mas possuidoras de conhecimentos especializados decisivos, constituem atuações administrativas unilaterais juridicamente relevantes e de natureza fluída que tornam problemática a participação nas decisões dos atores educativos. Por essa via, a atuação administrativa por via eletrônica acrescenta novas dificuldades e tensões na relação entre os princípios democráticos e as práticas burocráticas na medida em que as decisões de agentes da Administração aparecem cada vez mais diluídas em um conjunto de operações técnicas e funcionais. Assim, o ato administrativo formal expresso no seu “produto” final pode não ser, no âmbito de uma administração eletrônica, 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. Desse modo, os administrados ficam limitados na sua capacidade de participar nas decisões da Administração na medida em que essas operações eletrônicas são exclusivas de um número restrito de especialistas e as suas atuações são dificilmente qualificadas pelos órgãos judiciais e pela Administração como produtores de efeitos enquanto atos administrativos formais.

Por outro lado, a lógica de economicidade dos atos e das palavras inerente aos procedimentos administrativos eletrônicos produz, com frequência, decisões sob a forma de listagens massivas, automatizadas e esquemáticas que retiram aos administrados a possibilidade de conhecer os fundamentos ou participar na formação das decisões que lhes dizem respeito. Por exemplo, quando a plataforma eletrônica que gere em Portugal o concurso nacional de colocação de docentes nas escolas toma decisões fá-lo através de listagens, por vezes, acompanhadas de

explicações genéricas e estandardizadas, produzidas de forma automatizada, não fornecendo qualquer notificação pessoal aos docentes em causa nem fundamentação dos atos e das decisões, base necessária para a possibilidade do exercício do direito de audiência e defesa. As necessidades práticas da eficiência administrativa e os condicionamentos tecnológicos são invocados pela Administração, nestes e noutros casos, como justificação para a exclusão do dever de fundamentação como forma de redução da complexidade dos procedimentos administrativos de massas. No entanto, é perante uma tal redução dos atos explicativos da Administração que se torna imperioso atender ao dever de fundamentação na medida em que sem ele fica coartado o direito dos administrados de conhecer os fundamentos dos atos e intervenções administrativas que lhes sejam desfavoráveis, inibindo-os de exercerem, de forma consciente e eficaz, os direitos de reação contra os eventuais vícios da Administração. Assim, a equidade das situações fica subordinada aos objetivos funcionais e o respeito pelos direitos dos administrados perde-se na maquinaria burocrática eletrónica. Os decisores políticos e as entidades judiciais, em esferas de maior especialização técnica como esta, acabam por abrandar o controlo sobre a burocracia confiando nas capacidades desta para resolver os problemas, podendo conduzir à situação de a burocracia gozar do “privilégio de agir sem peias e sem ser responsável perante nenhuma autoridade” (WEBER, 1997, p. 54).

O caso da plataforma eletrónica de colocação de docentes

Em Portugal, o regime de recrutamento e seleção de pessoal docente no ensino não superior para as escolas públicas é realizado por meio de vários procedimentos de concurso de âmbito nacional, mas geridos por uma única plataforma eletrónica. Essa plataforma, de responsabilidade do Ministério da Educação, é um mecanismo eletrónico complexo que recruta professores organizados em grupos disciplinares e os coloca, de forma centralizada e impessoal, em escolas. Usamos o exemplo dessa plataforma para ilustrar o impacto da intensificação de algumas das dimensões burocráticas da administração educativa por via eletrónica no aparecimento de novos problemas para a democraticidade da Administração.

Os problemas inesperados da desmaterialização

A plataforma eletrónica de colocação de docentes tem conseguido atrair ao longo dos anos as atenções da opinião pública, dos meios de comunicação social ou até da classe política em Portugal. A complexidade do sistema de colocação de professores tornou a operacionalização na plataforma intrincada (só em 2018 foram operacionalizadas sete modalidades diferentes de concurso a decorrer em simultâneo e/ou sequencialmente). Os incidentes e os atrasos na colocação de docentes tornaram-se um “clássico” da política portuguesa, palco de conflitos entre o governo, os sindicatos do setor e os partidos da oposição.

A desmaterialização do concurso de colocação de professores iniciou-se no ano de 2004. Nesse ano, aderiram apenas 10% dos candidatos à candidatura eletrônica apesar das extensas filas e das longas horas que a entrega dos formulários em papel implicava junto dos organismos desconcentrados do Ministério da Educação. Nos anos seguintes, desapareceram as entregas em formulários em papel, no entanto a desmaterialização, a par de algumas vantagens para os docentes, trouxe problemas inesperados. Assim, numerosos erros surgiram por falhas dos programas, enganos dos candidatos, erros do Ministério ou problemas decorrentes da incorreta transposição dos quadros legais para a plataforma eletrônica. A identificação da autoria do problema ou a atribuição da responsabilidade tornou-se agora mais custosa. Por outro lado, as consequências do erro, mais facilmente contornáveis nos formulários em papel, tornaram-se mais difíceis de ultrapassar em razão do caráter irreversível da plataforma. Assim, a exclusão de milhares de candidatos (por exemplo, 14 mil, em 2004, de um universo de cerca de 100 mil; e 19 mil (FNE, 2014), em 2005, de um universo de 121 mil) foi apenas uma das consequências inesperadas da desmaterialização do concurso.

A soberania da plataforma e a vulnerabilidade dos candidatos

As características burocráticas da plataforma são evidentes. Na plataforma, cada candidato é abstratizado com um valor numérico (a graduação para efeitos de concurso) aferido por meio dos mecanismos burocráticos da certificação (nota da habilitação profissional expressa em um certificado) e da antiguidade (tempo de serviço em anos e dias). A decisão da plataforma, assumida pela administração educativa como sua, é tomada de forma cega e impessoal, atribuindo a cada docente uma escola seguindo uma listagem graduada de docentes aos quais são atribuídos certos horários em determinadas escolas de forma sequencial, tendo em conta uma manifestação prévia de preferências em abstrato feitas pelo candidato.

As reclamações não são endereçadas a uma entidade identificada como uma pessoa ocupante de um determinado cargo, mas reclama-se com a “máquina”, na assunção impessoal de uma autoridade corporizada nas funcionalidades inscritas na própria plataforma. Nessa plataforma eletrônica, o cumprimento estrito de normas e regulamentos operacionalizados por via eletrônica constitui uma prioridade e uma inevitabilidade, uma verdadeira máquina formatada para permitir apenas as ações que lhe foram previamente inscritas como corretas. Assim, no preenchimento dos procedimentos eletrônicos, a decisão tomada em um determinado campo condiciona ou até compromete automaticamente o prosseguimento do processo eletrônico. 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 (conforme, por exemplo, PORTUGAL, 2013, p. 6). No entanto, a forte racionalidade formal da plataforma não garante a satisfação adequada das necessidades dos utilizadores,

mas “uma adequação média ou o mínimo de desadequação” (FORMOSINHO, 2005, p. 41) de cariz burocrático, pois os procedimentos impessoais e uniformes entram, por vezes, em conflito com os termos de uma provisão adequada dos desejos dos utilizadores individuais ou das necessidades das organizações escolares.

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 por meio da apresentação presencial na escola. No entanto, esses dois deveres dos candidatos após a sua seleção (aceitação da colocação na aplicação eletrónica e 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. Nesse 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. A rigidez do sistema mecanizado da plataforma manifesta o predomínio dos elementos formais sobre o objetivo material que inspirou a criação das normas relativas aos referidos deveres.

Por outro lado, a sanção de exclusão dos candidatos que não cumpriram o dever formal na plataforma é aplicada de forma automática, sem conhecimento prévio, designadamente não respeitando os direitos de audiência e defesa do docente visado, inibindo ao candidato a possibilidade de se defender. Esse exemplo é elucidativo sobre as consequências que a utilização de meios eletrónicos pela Administração tem sobre a configuração jurídica dos atos administrativos. De facto, estes, originariamente concebidos para exprimir uma decisão humana concreta, formal e expressa, surgem 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 por essa plataforma, surgindo como não imputáveis diretamente à decisão formal de alguém, mas como um fenómeno ou uma operação técnica adstrito às funcionalidades da plataforma, assumem um carácter fluido que dificilmente preenche os requisitos de um ato administrativo tradicional. Dessa forma, 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 se oculte por detrás das operações técnicas ou até faça desaparecer para o utilizador as próprias aplicações eletrónicas por meio das quais foram lesados direitos ou contrariada a lei, impedindo, desse modo, 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 ins-

tâncias judiciais como decisões da Administração passíveis de impugnabilidade (MEIRA, 2017, p. 303-304).

Esse facto acontece sobretudo quando os candidatos são impedidos de concorrer na plataforma nos mesmos moldes que a lei lhe confere, quer por se tratar de uma inadequada tradução eletrônica dos diplomas legais, quer por efeito da simplificação e da massificação dos atos administrativos operados por via eletrônica. Nesse caso, além dos candidatos ficarem impedidos de aceder ao concurso nos moldes que a lei lhes reconhece, deparam, ainda, com outro problema: serem incapazes de comprovar os factos que alegam. Por um lado, a irreversibilidade da plataforma produz insegurança nos candidatos, sobretudo no momento das opções mais decisivas, e, conseqüentemente, maior probabilidade de cometer erros ou até por problemas na própria plataforma, como assegurou uma docente em um depoimento recolhido em 26 de junho de 2013, que não ficou colocada em razão do facto de, segundo ela, ter “clicado” na opção “aceitar” (acolocação na escola) e a plataforma ter assumido como “não aceitar”; segundo a docente, essa experiência provocou-lhe “um sentimento de frustração, de impotência, porque a pessoa acaba por duvidar das suas próprias ações”. Sobre o assunto, ela promete: “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”. Por outro lado, os candidatos não conseguem mostrar como funcionava a plataforma no momento em que foram impedidos de concorrer, porque várias aplicações eletrônicas da plataforma de colocação de docentes, findo o prazo previsto, deixam de estar acessíveis aos utilizadores e, com elas, todo o mapeamento de funcionalidades. Essas aplicações eletrônicas 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 conseqüências 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. Apesar da sua evanescência, produzem efeitos jurídicos externos, o que não as isenta da necessidade de uma fundamentação (MEIRA, 2017, p. 305, nota 461).

Mesmo quando os candidatos lesados nos seus direitos recorrem aos Tribunais Administrativos, perante a fluidez das decisões administrativas eletrônicas apresentadas como operações técnicas, nem os candidatos são capazes de provar a ilegalidade da ação da administração da educação, nem os tribunais, pouco familiarizados com as novas formas de que se revestem as decisões administrativas eletrônicas, conseguem reconhecer nas intervenções técnicas a nova roupagem das decisões administrativas. Foi isso que aconteceu, por exemplo, a uma candidata que 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. No final do prazo, a candidata, vendo-se prejudicada, interpôs uma ação no Tribunal Administrativo. No âmbito dessa 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 (resposta esta estandardizada e vazia de conteúdo decisório) em detrimento do verdadeiro acto decisório produtor de efeitos jurídicos externos negativos (a omissão da situação da candidata na programação 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 1960 e 1970 do século passado, quando a ação quotidiana da Administração usava instrumentos e formas de atuar muito diferentes.

Desse modo, os meios eletrónicos proporcionam à administração da educação o domínio de processos técnicos mais difíceis de contrapor pelos interessados lesados pelas suas decisões e mais incompreensíveis, quer pelas instâncias políticas quer pelos órgãos de administração da justiça. Provocam, ainda, uma situação de “orfandade” em termos de responsabilização, uma vez que a responsabilidade pelo ato lesivo de direitos fica a meio caminho entre quem concebe e intervém no programa informático e o agente ou o serviço responsável, comprometendo a possibilidade da verificação de um pressuposto indispensável para a concretização da vertente democrática da atividade administrativa.

Considerações finais

A estrutura intelectual de Weber fornece-nos uma ferramenta privilegiada para compreender as alterações atuais, sobretudo de carácter tecnológico, na medida em que elas assentam em mudanças de alcance e intensidade semelhantes ao período de transformação do feudalismo para o capitalismo que esteve no centro da sua análise. Weber temia que o que tornava a burocracia indispensável também a tornaria perigosa, colocando 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 controlo, tanto técnico como político, em relação às instâncias superiores” (WEBER, 1993, p. 1.100).

De facto, como vimos no exemplo da plataforma eletrónica de colocação de docentes, o crescimento da vertente técnica e racionalizadora da administração educativa entra em tensão com a sua democraticidade na medida em que as decisões administrativas eletrónicas, ao emergirem cada vez mais de um universo opaco e incognoscível dominado por especialistas, acabam por inibir as possibilidades de participação e controlo das decisões da Administração por parte dos “não especialistas” (LIMA, 2002, p. 88). Nesse caso, torna-se menos exequível

na administração educativa o princípio de que “a única garantia do respeito das liberdades reside no direito de controlar o poder encarregado de assegurar essa garantia” (BOBBIO, 1988, p. 37).

Por isso, decorre deste estudo a necessidade premente da existência de mecanismos que reforcem o controlo e a responsabilidade sobre as instâncias superiores da administração educativa, nomeadamente, sobre o poder “invisível” dos especialistas que transpõem quadros legais para funcionalidades técnicas ou gerem as plataformas eletrônicas, cuja responsabilidade se dilui, frequentemente, entre os erros humanos e a indiferença tecnológica de uma máquina administrativa sem rosto e insensível às situações concretas dos administrados. Esses mecanismos visam não só preencher espaços desguarnecidos no controlo preventivo e concomitante sobre o desenho e o funcionamento das plataformas eletrônicas em domínios que escapam mais facilmente aos controlos tradicionais (político, judicial etc.), mas também assegurar a introdução da vontade dos administrados no processo de decisão e no controlo dos abusos da Administração. Assim, a existência de mecanismos, capazes de refrear a insensibilidade e a agressividade de uma máquina burocrática dotada de conhecimentos e intenções mais difíceis de controlar, poderá contribuir para uma decisão administrativa mais ponderada e, por isso, mais adequada às necessidades e às aspirações concretas dos administrados, aperfeiçoando, dessa forma, a sua dimensão democrática.

Notas

1. Não são abrangidas no âmbito deste artigo as plataformas de gestão escolar que as escolas portuguesas não dispensam para o funcionamento diário de funções administrativas nem a variedade de plataformas eletrônicas de caráter comunicacional e facilitadoras da aprendizagem utilizadas por professores, alunos e outros agentes na sala de aula ou, de qualquer forma, relacionados com o processo educativo.
2. Para perceber melhor as características burocráticas da administração educativa por via eletrônica, cf. Meira (2017).
3. Por exemplo, o concurso interno, dirigido aos docentes de carreira; o concurso externo, dirigido a candidatos não integrados na carreira. Outros concursos dirigidos à satisfação de necessidades temporárias são operacionalizados pela mesma plataforma em simultâneo e sequencialmente, podendo estes ser: mobilidade interna (para docentes de carreira sem componente letiva); contratação inicial; reserva de recrutamento; contratação de escola. Cf. Decreto-Lei n.º 132/2012, de 27 de junho (PORTUGAL, 2012).
4. Numa primeira versão dos resultados do concurso, o número de excluídos era 40 mil. Notícia do Jornal Público, versão eletrônica de 12 de junho de 2004, intitulada “Listas provisórias ainda excluem 14 mil professores”, assinada por Adelino Gomes. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2004/06/12/portugal/noticia/listas-provisorias-ainda-excluem-14-mil-professores-1196328>>. Acesso em: 1º jun. 2018.

5. Mesmo assim, os docentes candidatos ao concurso preferem o sistema racional formal da plataforma eletrónica, defendendo a colocação centralizada e impessoal baseada em uma lista ordenada segundo a graduação profissional, porque encontram neste processo um meio 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 (MEIRA, 2017, p. 181, nota 286).
6. Os docentes colocados por meio de qualquer uma das modalidades de concurso devem cumprir dois deveres em momento prévio ao início de funções: i) aceitação da colocação na plataforma eletrónica; ii) apresentação presencial na escola onde foram colocados por decisão da plataforma eletrónica, variando os prazos para o cumprimento desses deveres de acordo com a modalidade do procedimento de concurso.
7. O ato de aceitação formal na plataforma é um ato realizado na plataforma eletrónica que cria bastantes dúvidas e comportamentos de insegurança nos candidatos. Para perceber melhor os problemas de interpretação, as ambiguidades, as dúvidas e as inseguranças sentidos pelos utilizadores da plataforma eletrónica de colocação de docentes portuguesa, cf. Meira (2017).
8. No entanto, nos concursos eletrónicos dos docentes para os anos escolares de 2017/2018 e 2018/2019, já foi permitido aos docentes, nos casos de incumprimento dos deveres de aceitação e/ou de apresentação, poder requerer na aplicação eletrónica, no prazo de 48 horas (mesmo assim longe do prazo de 10 dias, previsto no art. 122, n. 1, do Código de Procedimento Administrativo Português — PORTUGAL, 2015), a sua audição escrita expressando as razões que conduziram a esse incumprimento (n. 3 do ponto XII da Parte III do Aviso n.º 5442-A/2018, de 20 de abril, da Direção-Geral da Administração Escolar Portuguesa — PORTUGAL, 2018). Apesar disso, a audiência dos interessados e a fundamentação das decisões automatizadas, sobretudo nos atos administrativos eletrónicos massificados, são frequentemente esquecidas na administração educativa portuguesa por via eletrónica.

Referências

- ALBROW, M. **Bureaucracy**. Londres: MacMillan, 1970.
- BARROSO, J. Liderazgo y autonomía de los centros educativos. **Revista Española de Pedagogía**, n. 232, p. 423-442, 2005a.
- BARROSO, J. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, v. 26, n. 92, p. 725-751, 2005b. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302005000300002>
- BELLAMY, C.; TAYLOR, J. Informatisation and New Public Management: an alternative agenda for public administration. **Public Policy and Administration**, v. 7, n. 3, p. 29-41, 1992. <https://doi.org/10.1177%2F095207679200700303>
- BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1988.

FEDERAÇÃO NACIONAL DA EDUCAÇÃO (FNE). **10 Anos de concursos: os acontecimentos e ação da FNE.** FNE, 2014. Disponível em: <http://www.arlindovsky.net/wp-content/uploads/2015/01/10_anos_concursos_factos_e_acao_sindical_FNE.pdf>. Acesso em: 1º jun. 2018.

FENWICK, T.; MANGEZ, E.; OZGA, J. (orgs.). **Governing knowledge, comparison, knowledge-based technologies and expertise in the regulation of education.** Londres: Routledge, 2014.

FORMOSINHO, J. Centralização e descentralização na administração da escola de interesse público. *In*: FORMOSINHO, J. *et al.* (orgs.). **Administração da educação: lógicas burocráticas e lógicas de mediação.** Porto: Edições ASA, 2005. p. 13-52.

GONÇALVES, P. O acto administrativo informático. **Scientia Iuridica**, tomo 46, n. 265/267, p. 47-95, 1997.

GREY, C.; GARSTEN, C. Trust, control and post-bureaucracy. *Organization Studies*, v. 22, n. 2, p. 229-250, 2001.

HARRIS, M. Technology, innovation and post-bureaucracy: the case of the British Library. **Journal of Organizational Change Management**, v. 19, n. 1, p. 80-92, 2006. <https://doi.org/10.1108/09534810610643703>

HECKSCHER, C. Defining the post-bureaucratic type. *In*: HECKSCHER, C.; DONNELON, A. (orgs.). **The post-bureaucratic organization.** Londres: Sage, 1994. p. 14-62.

HEEKS, R. (org.). **Reinventing government in the information age.** Londres: Routledge, 1999.

HOOD, C. Emerging issues in Public Administration. **Public Administration**, v. 73, n. 1, p. 165-183, 1995. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9299.1995.tb00822.x>

HOOD, C. Racionalismo económico en la gestión pública: ¿de la administración pública progresiva a la nueva gestión pública? *In*: ESPAÑA. Ministerio de Administraciones Públicas. **Lecturas de gestión pública.** Madrid: Boletín Oficial del Estado, 1996. p. 469-490.

KETTL, D. Public bureaucracies. *In*: RHODES, R.; BINDER, S.; ROCKMAN, B. (orgs.). **The Oxford handbook of political institutions.** Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 366-384.

LAWN, M. The rise of data in education. *In*: _____ (org.). **The rise of data in education systems: collection, visualization and use.** Oxford: Symposium, 2013. p. 7-25.

LIMA, L. C. A democratização das organizações educativas e a participação como ingerência: contribuições de Paulo Freire. **Forum**, n. 31, p. 81-94, 2002.

LIMA, L. C. Elementos de hiperburocratização da administração educacional. *In*: LUCENA, C.; SILVA JÚNIOR, J. R. (orgs.). **Trabalho e educação no século XXI: experiências internacionais.** São Paulo: Xamã, 2012. p. 129-158.

LIMA, L. C.; SÁ, V.; SILVA, G. R. O que é a democracia na “gestão democrática das escolas”? *In*: LIMA, L. C.; SÁ, V. (orgs.). **O governo das escolas.** V. N. Famalicão: Edições Húmus, 2017. p. 213-258.

MAROY, C. Vers une régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement en Europe? **Les Cahiers de Recherche en Éducation et Formation**, n. 49, p. 1-30, 2005. <http://dx.doi.org/10.7202/019471ar>

MEIRA, M. **A burocracia eletrônica: um estudo sobre as plataformas eletrônicas na administração escolar**. 2017. Tese (Doutorado) – Instituto de Educação, Universidade do Minho, Braga, 2017. Disponível em: <<https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/50877/1/Manuel%20do%20Vale%20Fernandes%20Meira.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2018.

MUID, C. New Public Management and informatisation: a natural combination? **Public Policy and Administration**, v. 7, n. 3, p. 75-79, 1992. <https://doi.org/10.1177%2F095207679200700307>

OLSEN, J. The ups and downs of bureaucratic organization. **Annual Review of Political Science**, v. 11, p. 13-37, 2008. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060106.101806>

PEREIRA, C. **Ciberadministração educacional e identidade docente: dinâmicas de poder e lógicas de sobrevivência**. 2009. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Educação, Universidade do Minho, Braga, 2009. Disponível em: <<http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/10461>>. Acesso em: 2 ago. 2018.

PIATTOEVA, N. Elastic numbers: national examinations data as a technology of government. **Journal of Education Policy**, v. 30, n. 3, p. 316-334, 2014. <https://doi.org/10.1080/02680939.2014.937830>

PORTUGAL. Aviso nº 5442-A/2018, de 20 de abril, da Direção-Geral da Administração Escolar. Regula o concurso de educadores de infância e de professores dos ensinos básico e secundário para o ano escolar de 2018/2019. **Diário da República**, 2018.

PORTUGAL. Código de Procedimento Administrativo. Última atualização aprovada pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro. **Diário da República**, 2015.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 132/2012, de 27 de junho. Estabelece o regime de recrutamento e mobilidade do pessoal docente dos ensinos básico e secundário e de formadores e técnicos especializados. **Diário da República**, 2012.

PORTUGAL. **Manual de instruções de aperfeiçoamento da candidatura eletrônica do concurso nacional de docentes 2013 (Interno e Externo)**. Portugal, 2013. Disponível em: <www.dgae.mec.pt>. Acesso em: 3 jun. 2013.

SELWYN, N.; FACER, K. The sociology of education and digital technology: past, present and future. **Oxford Review of Education**, v. 40, n. 4, p. 482-496, 2014. <https://doi.org/10.1080/03054985.2014.933005>

TATNALL, A.; PITMAN, A. Information technology and control in educational management. In: SELWOOD, I. D. *et al.* (orgs.). **Management of education in the information age: the role of ICT**. Boston: Kluwer Academic Publishers, 2003. p. 73-82.

TAYLOR, J.; WILLIAMS H. Public administration and information polity. **Public Administration**, v. 69, n. 2, p. 171-190, 1991. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00789.x>

VAN ZANTEN, A. Efeitos da concorrência sobre a atividade dos estabelecimentos escolares. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 126, p. 565-593, 2005. <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742005000300003>

WEBER, M. **Economía y sociedad**: esbozo de sociología comprensiva. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

WEBER, M. Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída. *In*: WEBER, M. **Textos selecionados**. São Paulo: Nova Cultural, 1997. p. 21-118.

WILLIAMSON, B. Digital education governance: data visualization, predictive analytics, and “real-time” policy instruments. **Journal of Education Policy**, v. 31, n. 2, p. 123-141, 2016. <https://doi.org/10.1080/02680939.2015.1035758>

SOBRE O AUTOR

MANUEL MEIRA é doutor em Ciências da Educação, especialidade em Organização e Administração Escolar, pelo Instituto de Educação da Universidade do Minho.

Recebido em 6 de julho de 2018.

Aceito em 5 de outubro de 2018.

