

---

# arquivos analíticos de políticas educativas

Revista acadêmica, avaliada por pares,  
independente, de acesso aberto, e multilíngue



Arizona State University

---

Volume 31 Número 3

17 de janeiro de 2023

ISSN 1068-2341

---

## Efeitos da Burocracia na Educação Inclusiva: As Percepções dos Diretores Portugueses

*Pedro Araújo*

inED - Centro de Investigação e Inovação em Educação  
Portugal

*Raul Alonso*

Universidade de Santiago de Compostela; inED - Centro de Investigação e Inovação  
em Educação  
Espanha; Portugal

*Paulo Delgado*

Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico do Porto; inED - Centro de  
Investigação e Inovação em Educação  
Portugal



*Paula Romão*

Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico do Porto; inED - Centro de  
Investigação e Inovação em Educação  
Portugal

**Citação:** Araújo, P., Alonso, R., Delgado, P., & Romão, P. (2023). Efeitos da burocracia na  
educação inclusiva: As percepções dos diretores portugueses. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*,  
31(3). <https://doi.org/10.14507/epaa.31.7475>

Página web: <http://epaa.asu.edu/ojs/>

Facebook: /EPAAA

Twitter: @epaa\_aape

Artigo recebido: 17/02/2022

Revisões recebidas: 12/09/2022

Aceito: 13/09/2022

**Resumo:** Este artigo tem por base um estudo sobre a burocracia escolar em Portugal<sup>1</sup> que visa conhecer as perceções dos diretores das escolas públicas sobre o impacto das disfunções burocráticas na eficácia, na eficiência e na efetividade de processos educativos em curso, nomeadamente a implementação do Decreto-Lei 54/2018, de 6 de julho, com vista à concretização do direito de cada aluno a uma educação inclusiva que responda às suas potencialidades, expectativas e necessidades. Os dados apresentados foram recolhidos através de um inquérito por questionário de âmbito nacional, junto de diretores de escolas públicas portuguesas, tendo respondido 81 (10%), numa distribuição geográfica que abarcou todos os distritos de Portugal continental. Apresentamos as suas perceções sobre o impacto das questões burocráticas na implementação deste normativo legal nas escolas que dirigem. A análise dos dados recolhidos permite concluir que a maioria dos diretores considera que a operacionalização da educação inclusiva conduz a resultados positivos para a comunidade escolar, em particular para os alunos que beneficiam de medidas de suporte previstas, apesar de identificarem algumas disfunções burocráticas na aplicação desse diploma legal nas suas escolas, que condicionam e prejudicam a sua efetividade.

**Palavras-chave:** burocracia escolar; eficácia; eficiência; efetividade; Portugal

### **Effects of bureaucracy on inclusive education: The perceptions of Portuguese principals**

**Abstract:** This article is based on a study of school bureaucracy in Portugal, which aims to understand the perceptions of public-schools Principals about the impact of bureaucratic dysfunctions on the efficacy, efficiency and effectiveness of ongoing educational processes, namely the implementation of Decree-Law 54/2018 of July, with a view to achieving the right of each student to an inclusive education that responds to their potential, expectations and needs. The data presented were collected through a nationwide questionnaire survey from Portuguese public school principals, having answered 81 (10%), in a geographical distribution that covered all the districts of mainland Portugal. We present their perceptions about the impact of bureaucratic issues on the implementation of this legal regulation in the schools they manage. The analysis of the data collected allows us to conclude that most directors consider that the implementation of inclusive education leads to positive results for the school community, in particular for students who benefit from planned support measures, despite identifying some bureaucratic dysfunctions in the application of this legal diploma in their schools, which condition and undermine their effectiveness.

**Keywords:** school bureaucracy; efficacy; efficiency; effectiveness; Portugal

### **Efectos de la burocracia en la educación inclusiva: Las percepciones de los directores portugueses**

**Resumen:** Este artículo se basa en un estudio sobre la burocracia escolar en Portugal que tiene como objetivo conocer las percepciones de los directores de escuelas públicas sobre el impacto de las disfunciones burocráticas en la eficacia, eficiencia y efectividad de procesos educativos en curso, en particular, la implementación del Decreto-ley 54/2018 de 6 de julio, con miras a lograr el derecho de cada estudiante a una educación inclusiva que responda a su potencial, expectativas y necesidades. Los datos presentados fueron recolectados a través de una encuesta de cuestionario nacional de directores de escuelas públicas portuguesas, y respondieron 81 (10%), en una distribución geográfica que abarcó todos los distritos de Portugal continental. Presentamos sus percepciones sobre el impacto de las cuestiones burocráticas en la implementación de esta regulación legal en las escuelas que administran. El análisis de los datos recogidos lleva a la

---

<sup>1</sup> O trabalho é financiado com fundos nacionais através da FCT–Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto UIDB / 05198/2020.

conclusión de que la mayoría de los directores consideran que la operacionalización de la educación inclusiva conlleva resultados positivos para la comunidad escolar, en particular para los estudiantes que se benefician de las medidas de apoyo planificadas, aunque identifican algunas disfunciones burocráticas en la aplicación de este diploma legal en sus escuelas, que condicionan y socavan su eficacia.

**Palabras-clave:** burocracia escolar; eficacia; eficiencia; efectividad; Portugal

## **Introdução: Alguns Contributos para o Estudo da Burocracia nas Escolas**

A teia burocrática construída, ao longo dos últimos anos, no sistema de ensino português, em parte pela tutela, em parte pelas próprias escolas, é um dos principais fatores da ineficácia, da ineficiência e da inefetividade das organizações escolares. Para além disso, é também um dos principais fatores de desmotivação dos diretores e dos professores que todos os dias trabalham nas escolas portuguesas (Alonso, 2022; Varela et al., 2018).

O Diretor, no caso português, de acordo com o artº 18º do Regime Jurídico de Autonomia, Administração e Gestão Escolar, o Decreto-Lei nº 75/2008, alterado e republicado no anexo do Decreto-Lei nº 137/2012, “é o órgão de administração e gestão do agrupamento de escolas ou escola não agrupada nas áreas pedagógica, cultural, administrativa, financeira e patrimonial”, sendo este que preside aos órgãos de administração e gestão das escolas, Conselho Pedagógico e Conselho Administrativo. Desta forma, é na figura do diretor que é centrada toda a administração e gestão das escolas, gerindo a operacionalização local, tomando decisões nos domínios da organização pedagógica, da organização curricular, da gestão dos recursos humanos, da ação social escolar e da gestão estratégica, patrimonial, administrativa e financeira, no quadro das funções, competências e recursos que lhe estão atribuídos. Desta forma o Diretor tem a prerrogativa de ser “o rosto da escola”, na medida em que a liderança deixou de ser colegial, passando a estar centrada na pessoa do Diretor. Esta foi, talvez, uma das medidas mais contestadas pelas comunidades escolares, mas que se encontra em vigor (Carvalho et al., 2022).

O modelo burocrático weberiano (Weber, 1947, 1991) é indissociável na sua implementação prática de desvios ou disfunções burocráticas (Merton, 1991), que resultam da sua hierarquização e formalização excessivas, no esforço de conformar a burocracia à gestão diária das organizações (Estrada & Viriato, 2012). Essas disfunções sintetizadas por Chiavenato (2014) são: (1) Internalização das regras e apego aos regulamentos; (2) Excesso de formalidade e de documentação; (3) Resistência às mudanças; (4) Despersonalização do relacionamento; (5) Categorização como base do processo decisório; (6) Superconformidade às rotinas e procedimentos; (7) Exibição de sinais de autoridade; (8) Geração de conflitos.

Segundo Chiavenato (2014), Merton salientou que os estudiosos sempre deram muita ênfase aos resultados positivos da organização burocrática e desvalorizaram as tensões internas, enquanto o leigo, ao contrário, tem exagerado as imperfeições da burocracia. Ainda assim, uns e outros convergem atualmente na perceção de que as disfunções burocráticas têm um conjunto alargado de efeitos perniciosos no sistema educativo que importa conhecer e combater.

Na realidade, em linha com o discurso internacional das últimas décadas, em Portugal emergiu a New Public Management, um conjunto de teorias de gestão que defende a incorporação e implementação de princípios de racionalidade empresarial e de gestão privada nas instituições e organizações públicas (Afonso & Mendes, 2018), aumentando a autonomia e a descentralização com o intuito de aumentar a eficácia, a redução de custos e a eficiência na prestação de serviços (Lane, 2000). A New Public Management é uma tendência que se tornou num dos pilares estruturantes da

agenda global para a educação, ainda que a sua materialização tenha adotado diferentes estratégias de país para país (Verger & Curran, 2014).

Estes fatores externos de natureza económica e política e outros internos decorrentes da imagem de ineficiência e dos efeitos perversos da impessoalidade, puseram o regime burocrático em causa e levaram a processos de descentralização e ao surgimento de novos modos de regulação, que se podem designar genericamente por pós-burocráticos (Barroso, 2013). A regulação pós-burocrática incorporou elementos da *New Public Management* (Mahon, 2008) onde o que importa são os resultados tangíveis, mensuráveis, justificáveis e por isso o controlo à priori, pelas normas, foi substituído pelo controlo à posteriori, pelos resultados, num regime performativo (Maroy, 2006).

O problema é que os mecanismos de regulação que foram sendo introduzidos, aparentemente, trouxeram eles próprios outras disfunções. Lima (2009), constatou que o discurso da autonomia aparece associado a uma “agenda modernizadora e técnico-racional, afastando-se progressivamente de um referencial democrático-participativo” (p. 239), onde a diminuição da burocracia não parece estar a ser alcançada. Ainda Lima (2015), realça que, apesar de os discursos políticos insistirem na crítica à racionalidade burocrática weberiana, realçando teorias pós-burocráticas de autonomia, flexibilidade e adhocracia<sup>2</sup>, a realidade é que os processos de avaliação e de garantia da qualidade estão a contribuir para a formalização das escolas, intensificando o seu processo de racionalização, algo a que o autor chamou de hiperburocracia.

Poder-se-ia pôr a hipótese de que este aumento dos procedimentos burocráticos resulte de uma má aplicação dos modelos pelos decisores portugueses, mas a incapacidade de superar o modelo weberiano, apesar do aumento da autonomia e flexibilidade, foi igualmente sentida a nível internacional (Medeiros, 2006; Torres, 2008). Podem ser encontrados vários estudos (Anzures, 2020; Farrel & Morris, 2003; Osipov, 2020; Yager & Katzman, 2015), onde se percebe que os procedimentos burocráticos têm aumentado e algumas formas e práticas educativas que podem ser relacionadas com a pós-burocracia, não substituíram as práticas características da burocracia, enquanto modelo tradicional de organização racional-legal. Ao invés, somaram-se e coexistem com elas (Afonso & Mendes, 2018). As mudanças são tendenciais e não implicam que a forma de regulação burocrática, fosse abandonada e substituída pela regulação pós-burocrática, o que leva a que se combinem hard e soft modos de regulação (Ramsdal & Van Zanten, 2011). Daí que a burocracia e a pós-burocracia possam coexistir na definição e aplicação das políticas públicas de educação (Barroso, 2013). Parece estar a ocorrer um estado de hibrididade onde as escolas lidam com um Estado mobilizador da governança negociada e um Estado regulador, vigilante e controlador. Esta constatação é corroborada por um estudo em organizações empresariais realizada por Holz et al. (2018) em que se constatou que a transição de modelos burocráticos para modelos pós-burocráticos puros não se verificou; essa transição é evolucionária ao longo do tempo, não ocorrendo transições abruptas, constatando-se a existência de modelos mistos híbridos.

Foi neste contexto que achamos pertinente o desenvolvimento desta problemática sendo que na última década, surgiram trabalhos académicos de elevado interesse que espelham e testemunham a pertinência de estudarmos a realidade burocrática do sistema educativo português.

Lima (2012) aborda a crescente burocracia nas escolas, nomeadamente no campo específico da gestão e administração escolar, refletindo sobre a hiperburocratização da administração educacional. O mesmo autor destaca a relação entre o recurso crescente às plataformas informáticas de comunicação e os processos de avaliação, impulsionados por uma agenda modernizadora e desumanizadora da educação, apelidada de avaliação hiperburocrática, de cariz mecânico e utilitarista

---

<sup>2</sup> Adhocracia- Sistema de organização que é considerado o oposto da burocracia, são formadas equipas de trabalho multidisciplinares temporárias, não hierarquizadas para resolver um dado problema (Mintzberg, 1979).

(Lima, 2017). A burocracia pode transformar-se mesmo, para outros autores (Crespo & Ruiz, 2021), numa ferramenta que potencia o controlo e o exercício do poder disciplinar, “pois valendo-se de recursos tão simples como a especificidade da ação por desempenhar, a hierarquização da força de trabalho, o registo gráfico constante e a avaliação, facilita que os indivíduos se encontrem continuamente em situação de serem observados” (p. 143).

Azevedo et al. (2016) liderou um estudo sobre a motivação dos professores, no qual se evidencia, entre outras questões, uma preocupação generalizada dos professores portugueses com o aumento da burocracia, em percentagens altíssimas, a rondar os 98%. Note-se que a preocupação com a burocracia se impôs como um tema em destaque nesse estudo, apesar de o mesmo ter sido estruturado para caracterizar as preocupações e as motivações dos professores em geral.

No âmbito dos trabalhos direcionados especificamente para o estudo dos fenómenos burocráticos, destaca-se o estudo de Meira (2017, 2019), que aborda a burocracia eletrónica e o impacto das plataformas eletrónicas na administração escolar, desocultando as implicações burocráticas que as novas plataformas de informação e comunicação acarretam para a administração das escolas portuguesas. Carvalho e Loureiro (2021) concluíram, por sua vez, que as plataformas informáticas produzem rotinas padronizadas que imprimem impessoalidade nas relações dos atores organizacionais, potenciando o controlo, a separação entre governantes e governados e retirando às escolas margem para o exercício da autonomia.

Varela et al. (2018), por sua vez, conduziu um estudo sobre a profissionalidade docente, que veio revelar que os “professores avaliam, quase todos, a burocracia como fator negativo ou extremamente negativo” na sua profissão (p.50). Existem nesse estudo registos de conclusões ainda mais graves e sérias, nomeadamente a “fortíssima dependência entre a preocupação burocrática funcional com o Índice de Exaustão Emocional<sup>3</sup> nos professores” (p. 61). Mais uma vez, as questões burocráticas conseguiram-se impor num estudo sobre a educação em geral, tal como tinha acontecido no estudo coordenado por Azevedo et al. (2016).

Também em 2018, acompanhando as preocupações crescentes dos professores e diretores portugueses com estas problemáticas, foi desenvolvido um projeto sobre a burocracia nas escolas, as suas implicações e expectativas de mudança (Alonso, 2018), que demonstrou que os profissionais das escolas entendem que há excesso de procedimentos burocráticos, o que tem uma influência negativa sobre o tempo que estes podem dedicar às questões didáticas e pedagógicas e de preparação das atividades em sala de aula. Conclusões corroboradas por Marinho et al. (2019), que concluem que os departamentos curriculares e os conselhos de turma são espaços que se caracterizam pela disfuncionalidade burocrática, revelando práticas de gestão técnica administrativa e de discussões generalistas, em detrimento da suposta assunção de uma efetiva liderança organizacional e curricular.

A problematização do processo de construção dos agrupamentos de escolas leva Lima e Torres (2020) a concluir que a disfunção burocrática gera processos formais de racionalização que desembocam na despersonalização das relações sociais e na desumanização e se tornam, deste modo, irracionais. Como observam aqueles autores, a desconsideração de “lógicas associativas locais, dimensões históricas e culturais, processos institucionais, modelos de formação e de prática pedagógica, sentimentos, crenças e comportamentos de atores locais”, desvaloriza as estruturas das organizações e recusa-lhes “o estatuto de agentes do seu próprio desenvolvimento” (p. 755).

Sublinhe-se, por fim, o trabalho de Lima (2021), intitulado «Máquinas de Administrar a Educação: Dominação Digital e Burocracia Aumentada», onde o autor refere que com o uso das

---

<sup>3</sup> A exaustão emocional é definida como uma resposta ao stress ocupacional crónico, caracterizada por sentimentos de desgaste físico e emocional. O indivíduo sente que está com recursos emocionais reduzidos e que lhe são feitas exigências em excesso (Maslach, 1993).

novas tecnologias aumentou o controlo burocrático constante, a despersonalização e a redundância de recolha de informação.

Face à presente dominação digital e outras disfunções burocráticas mais modernas, é legítimo perguntar se as disfunções burocráticas originadas pelas novas ferramentas tecnológicas de informação e comunicação cabem no elenco de Merton (1978) ou se será necessário rever esse elenco e aumentá-lo.

Sendo a burocracia uma forma de organização humana que se baseia na racionalidade legal administrativa para garantir a máxima eficácia e eficiência possíveis no alcance dos objetivos de uma organização, e a pós-burocracia também as procura atingir, ainda que pela monitorização constante de dados e controlo de resultados, impõe-se a definição clara destes dois termos. Estes frequentemente aparecem na linguagem comum como sinónimos, contudo numa análise mais científica assumem significados diferentes e até diferenciados dependendo da área em que são aplicados, gestão, medicina, engenharia, educação, etc. (Bouza, 2000; Calvo et al., 2018; Lam & Hernández, 2008).

No caso da eficácia, Parejo (1995) considera que esta se pode aferir pelo grau em que os objetivos são alcançados ou pela ação para atingir tais objetivos. Bouza (2000) assinala que a eficácia é a força para poder agir, tendo a capacidade executiva de fazer algo. Calvo et al. (2018), entendem que se mede pelo cumprimento dos objetivos da organização, sendo que estes devem estar alinhados com a visão definida e ordenados em função das suas prioridades e importância para o seu cumprimento e assim poder medir as expectativas dos clientes em relação aos produtos e serviços. Koontz et al. (2012), dizem-nos que a eficácia estabelece a relação entre as metas e os resultados. Segundo Drucker (2019) esta representa a capacidade de fazer com que as coisas certas sejam feitas.

Quanto à eficiência, Robbins e Coulter (1998) consideram que esta consiste em obter os maiores ganhos com o menor investimento. Samuelson e Nordhaus (2002), numa visão alargada, entendem que esta corresponde à utilização dos recursos da sociedade da maneira mais adequada possível para satisfazer as necessidades e desejos dos indivíduos. Para Koontz et al (2012), a eficiência é o atingimento das metas com a menor quantidade de recursos, a que Cegarra (2015) acrescenta uma dimensão temporal, definindo a eficiência como uma relação entre os recursos usados e os resultados obtidos num determinado período. Algo já antes salientado por Sander (2002), que entende a eficiência como o critério económico que revela a capacidade administrativa de produzir o máximo de resultados com um mínimo de recursos, energia e tempo. Chiavenato (2014) explica que a eficiência não se preocupa com os fins, mas simplesmente com os meios. O alcance dos objetivos visados não entra na esfera de competência da eficiência; é um assunto ligado à eficácia. Peter Drucker (2019), de forma muito sintética considerou a eficiência como a capacidade de fazer bem as coisas.

Contudo, é convicção dos autores que, atendendo às especificidades da organização escolar e à sua missão bem particular, acima dessas duas dimensões temos ainda de nos preocupar com a efetividade, que está ligada à ética e mede o impacto das ações produzidas sobre os produtos, os meios e as pessoas.

Embora o termo efetividade seja apresentado por alguns autores com o mesmo significado de eficácia (Koontz et al., 2012), na realidade tem um significado diferente, sendo mais complexo do que eficácia e eficiência. A efetividade refere-se à relação entre a implementação de um determinado programa e os seus impactos e/ou resultados, isto é, o seu sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias da vida das populações atingidas pelo programa sob avaliação (Arretche, 1998), permitindo examinar em que medida os resultados do projeto estão incorporados de modo permanente à realidade da população atingida (Valarelli, 1999). Souza (2008) diz que se trata da avaliação qualitativa acerca do modo como a realidade se modificou, fazendo o que tem de ser feito.

Em suma, a eficácia associa-se ao resultado obtido, a eficiência aos meios utilizados e a efetividade ao impacto, ou seja, à manutenção do efeito criado.

Os três efeitos têm de ser tidos simultaneamente em consideração, nomeadamente numa organização educativa em que se desenvolvem capacidades, conhecimentos e atitudes e não bens tangíveis. Torres (2008, p. 175) explica: “a averiguação da necessidade e oportunidade deve ser o mais democrática, transparente e responsável possível ..., nada é mais impróprio para a administração pública do que fazer com eficiência e eficácia o que simplesmente não precisa ser feito”. Nós acrescentamos que será igualmente negativo fazer algo com eficácia e eficiência, sem que se produzam os impactos que se pretendiam na população alvo, ou seja, com um baixo grau de efetividade. Isto será tanto mais grave, quantos menos impactos positivos e duradouros o processo tiver.

Porque as normas e regulamentos só têm razão de ser se, num contexto de accountability (Cardoso, 2016), promoverem a execução de processos cumulativamente eficazes, eficientes e efetivos, procurámos averiguar se os processos de implementação do Decreto-Lei 54/2018 (DL 54/2018), que estabelece o regime jurídico da Educação Inclusiva e todos os procedimentos burocráticos que ele implica, estão a ser executados com eficácia e eficiência, por um lado e se a efetividade do processo é relevante e consistente ao longo tempo, por outro. Este documento legal é de grande importância, pois veio recentrar o olhar sobre a educação inclusiva, onde foram alocados muitos recursos, tendo em vista a sua implementação plena. Segundo o DL 54/2018 pretende-se uma escola onde todos os alunos encontrem respostas que respondam às suas potencialidades, expectativas e necessidades específicas com equidade e que fomentem maiores níveis de coesão social. O documento identifica as medidas de suporte e os recursos específicos a mobilizar para responder às necessidades educativas de cada aluno.

Esta mudança de paradigma sobre a educação inclusiva radicou na ratificação por Portugal da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e o seu protocolo opcional, adotada na Assembleia Geral das Nações Unidas em 2006 e aprovada na Assembleia da República portuguesa em 2009, reafirmada posteriormente na “Declaração de Lisboa sobre Equidade Educativa”, em julho de 2015. O processo amadureceu e passou a ter valor legal em 2018 com a aplicação progressiva a todas as escolas do país. Este processo é complexo e exige abordagens multinível. Nesta investigação pretendemos desocultar a perceção dos diretores das escolas portuguesas sobre a eficácia, a eficiência e a efetividade da implementação deste processo estrutural, para perceber se o caminho que está a ser trilhado é o mais correto, ou se será necessário repensar o todo ou alguma parte do processo. A opção de estudar o grupo dos diretores em exercício de funções teve por base a forma como o sistema de ensino português está organizado, uma vez que se atribui ao diretor a responsabilidade de garantir que as diretivas da tutela são cumpridas, juntamente com a gestão dos recursos humanos, das finanças e do património da instituição.

## **Objetivo**

Este estudo integra-se num projeto alargado, ainda em desenvolvimento, para investigar o estudo da burocracia nas escolas portuguesas, com enfoque na implementação dos Decretos-Lei n.º 54/2018 e n.º 55/2018, visando apresentar recomendações que diminuam as disfunções burocráticas detetadas, no sentido de ajudar as escolas portuguesas a atingir os objetivos do sistema educativo. Neste artigo, o objetivo principal consiste na identificação das perceções dos diretores de escolas portuguesas sobre o impacto das questões burocráticas associadas ao DL 54/2018, na eficácia, na eficiência e na efetividade da implementação da educação inclusiva em Portugal.

## Método

As respostas foram recolhidas através da aplicação de um Inquérito por Questionário (IQ) e, após uma análise interpretativa dos dados, fizeram-se inferências, numa metodologia de cariz tendencialmente quantitativo.

Numa segunda fase, serão realizadas entrevistas a uma amostra de diretores, as quais permitirão a obtenção de informação de cariz qualitativo, que procurará aprofundar as percepções sobre o impacto da burocracia na educação inclusiva

## Instrumentos de Recolha e Análise de Dados

Foi elaborado e aplicado um IQ a nível nacional, previamente validado por um conjunto de especialistas, constituído por professores do ensino superior da área das ciências da educação e diretores de escolas.

O IQ foi elaborado num formulário Google Forms, com a vantagem de poder ser preenchido online e que permite recolher as respostas numa folha de cálculo Microsoft Excel. Foi feita uma análise estatística dos dados recolhidos com recurso ao software informático Statistical Package for the Social Sciences (SPSS), versão 26.0 para o Windows.

Neste artigo analisam-se os dados do IQ relativos às percepções e expectativas dos diretores em relação à dicotomia burocracia escolar/ educação inclusiva, no âmbito da implementação do DL 54/2018, pelo que os dados tratados dizem respeito apenas a 13 das 85 questões que o IQ global continha. O questionário começava por uma caracterização socioprofissional, para conhecer o perfil dos diretores respondentes, assim como a região onde a escola que dirige estava situada. Continha uma secção inteiramente dedicada a questões relacionadas com a aplicação do DL 54/2018, com 11 itens. Estes foram elaborados de acordo com uma escala psicométrica Likert de 4 níveis, onde se avalia o grau de concordância desde o “Discordo Totalmente”, passando pelo “Discordo” e pelo “Concordo” até ao “Concordo Totalmente”. Ao assinalar uma dessas opções, o respondente posicionava-se sempre numa tendência de concordância ou discordância em relação a cada item. Disponibilizou-se, ainda, uma quinta opção – Sem opinião – raramente utilizada pelos inquiridos.

A educação inclusiva foi ainda abordada em duas questões numa das secções finais do IQ. Uma em que, juntamente com outros documentos legais<sup>4</sup>, se questionou a importância do DL 54/2018 para garantir um ensino de qualidade. E outra em que se pretendeu perceber se esses mesmos documentos deveriam ser mantidos, alterados ou substituídos.

A seleção e comparação destes documentos legais deveu-se ao facto de serem todos muito recentes, de aplicação simultânea e porque foram produzidos pela tutela com um propósito de complementaridade e inter-relação.

A fim de garantir a máxima uniformidade na interpretação dos conceitos eficiência, eficácia e efetividade, usados no IQ, houve a preocupação de os definir no corpo do mesmo, tal como se apresentam na Tabela 1.

---

<sup>4</sup> Educação Inclusiva (Decreto-Lei n.º 54/2018); Currículo para o Ensino Básico e Secundário (Decreto-lei n.º 55/2018); Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania (Despacho n.º 6173/2016); Perfil do Aluno à Saída da Escolaridade Obrigatória (Despacho n.º 6478/2017); Aprendizagens Essenciais (Despacho n.º 6944-A/2018 e Despacho n.º 8476-A/2018).



**Tabela 1***Definições de Eficácia, Eficiência e Efetividade Consideradas no Estudo*

Termo	Definição
Eficácia	capacidade para atingir objetivos
Eficiência	capacidade de otimizar recursos humanos e materiais
Efetividade	capacidade de causar impacto positivo na organização e nas pessoas

*Nota.* Elaboração própria.

Tendo por base as definições gerais destes conceitos, os mesmos foram adaptados de forma simplificada à organização escolar.

**Amostra**

A aplicação do IQ foi realizada online com recurso a um formulário digital, tendo sido enviado para os endereços eletrónicos de todos os 811 diretores de agrupamentos/escolas em Portugal continental. Constatou-se uma taxa de resposta de 10%, consubstanciada em 81 inquéritos preenchidos e submetidos.

Obtiveram-se respostas de todos os distritos de Portugal continental, numa distribuição que cobriu toda a mancha geográfica do país. A distribuição das respostas por distrito, também acompanha a sua densidade populacional. Assim, os distritos com mais respondentes foram Lisboa e Porto e, por norma, houve maior percentagem de respostas nos distritos do litoral do que nos distritos do interior, dos quais se destacam Guarda, Portalegre e Beja com o registo da percentagem mais baixa. Foram deixados de fora do estudo os diretores das regiões insulares, arquipélagos dos Açores e Madeira, devido às especificidades legislativas dessas regiões.

**Questões Éticas**

O IQ em questão foi aprovado pela DGE (Direção Geral da Educação), do Ministério da Educação através do sistema de Monitorização de Inquéritos em Meio Escolar (MIME), e por uma Comissão de Ética, de uma instituição de ensino superior.

Foi recolhido o consentimento informado, livre e esclarecido de todos os respondentes para participação na investigação. Foi igualmente garantido o anonimato, a confidencialidade e o uso exclusivo de dados para investigação.

**Resultados**

Numa análise da caracterização profissional dos diretores, apresentada na Tabela 2, constatamos que os 81 diretores em exercício de funções são, em regra, bastante experientes, já que 36,3% dos inquiridos nesta amostra tem mais de 16 anos de experiência no cargo e apenas 20% tem menos de 4 anos de experiência. Se estendermos a contagem de experiência ao tempo que estão em órgãos de gestão, a média situa-se nos 16,5 anos, mostrando que muitos diretores já ocupavam cargos dentro da estrutura de gestão e por conseguinte nota-se um alto índice de continuidade das equipas diretivas.

**Tabela 2***Alguns dados Sociobiográficos dos Diretores*

Dado	Intervalo	Porcentagem
Anos de experiência no cargo	Até 4 anos	20,0%
	Entre 5 e 8 anos	16,3%
	Entre 9 e 12 anos	18,8%
	Entre 13 e 16 anos	8,8%
	Mais de 16 anos	36,3%
Anos de experiência em órgão de gestão	Até 4 anos	9,7%
	Entre 5 e 8 anos	13,9%
	Entre 9 e 12 anos	11,1%
	Entre 13 e 16 anos	12,5%
	Entre 17 e 20 anos	19,4%
	Entre 21 e 24 anos	13,9%
	Entre 25 e 28 anos	8,3%
Mais de 28 anos	11,1%	
Idade	Menos de 30 anos	0,0%
	Entre 30 e 39 anos	0,0%
	Entre 40 e 49 anos	16,3%
	Entre 50 e 59 anos	43,8%
	Mais de 59 anos	40,0%
Gênero	Masculino	58,8%
	Feminino	41,2%
	Outro	0,0%

*Nota.* Elaboração própria.

Ainda na Tabela 2, verifica-se que, no que diz respeito às faixas etárias, 83,8% dos respondentes tem cinquenta ou mais anos de idade e 40% tem mesmo mais de 59 anos de idade. Não houve qualquer inquirido a registrar-se no IQ com idade inferior aos 40 anos.

Convém ainda esclarecer que no IQ era expressamente pedido aos diretores que respondessem a todas as questões com as percepções que tinham em relação à escola que dirigem e não com a sua percepção sobre outras escolas, nem tão pouco com percepções genéricas em relação ao sistema educativo. Com esta indicação os investigadores pretenderam dar relevo a percepções dos diretores focadas especificamente na realidade das escolas que dirigem. Assume-se que esta opção tem implicações para as leituras presentes e futuras dos dados. Convém, por isso, sublinhar que, no caso dos diretores, poderá haver uma maior parcialidade na avaliação das questões burocráticas na sua escola, uma vez que eles são, em muitas situações, os próprios produtores de burocracia e até de disfunções burocráticas, estando, portanto, perante este inquérito, a ser juízes em causa própria.

O primeiro conjunto que vamos considerar resultou das respostas dos diretores à parte 3 do respetivo IQ, na qual apareciam onze questões sobre as implicações da burocracia associada ao DL

54/2018 na eficácia, na eficiência e na efetividade da implementação da educação inclusiva em Portugal.

As questões deste conjunto remetiam para as práticas na escola do respondente, iniciando-se todas por: “Os procedimentos e reuniões que se adotam na minha escola para a implementação do DL 54/2018...”, finalizando com as formulações presentes na primeira coluna da Tabela 3.

**Tabela 3**

*Opinião dos Diretores sobre os Procedimentos da Educação Inclusiva Adotados na Escola que Dirigem*

	Discordo totalmente	Discordo	Concordo	Concordo totalmente	Sem opinião
1- ... são em maior número do que foi na implementação do decreto-lei anterior (DL 3/2008).	8,6%	14,8%	39,5%	33,3%	3,7%
2- ... são excessivos.	8,6%	38,3%	27,2%	24,7%	1,2%
3- ... garantem o sucesso dos alunos com medidas de suporte.	2,5%	21,0%	48,1%	25,9%	2,5%
4- ... garantem que os objetivos pedagógicos são atingidos.	4,9%	24,7%	44,4%	22,2%	3,7%
5- ... garantem que os objetivos administrativos são atingidos.	2,5%	22,2%	49,4%	19,8%	6,2%
6- ... garantem que os processos pedagógicos envolvem os recursos humanos e materiais adequados.	6,3%	25,5%	43,8%	21,3%	3,8%
7- ... garantem que os processos administrativos envolvem os recursos humanos e materiais adequados.	7,4%	28,4%	46,9%	13,6%	3,7%
8- ... garantem que os processos pedagógicos têm impacto positivo na vida dos alunos.	5,0%	18,8%	46,3%	27,5%	2,5%
9- ... garantem que os processos pedagógicos têm impacto positivo na vida de outros membros da comunidade.	4,9%	27,2%	46,9%	13,6%	7,4%
10- ... garantem que os processos administrativos têm impacto positivo na vida dos alunos.	3,7%	33,3%	44,4%	13,6%	4,9%
11- ... garantem que os processos administrativos têm impacto positivo na vida de outros membros da comunidade.	4,9%	37,0%	33,3%	12,3%	12,3%

*Nota.* Elaboração própria.

Da análise dos dados da Tabela 3, verifica-se que 72,8% dos diretores têm a perceção de que o DL 54/2018 tem associada uma carga burocrática maior do que aquela que tinha o DL 3/2008,

que regulamentava a chamada educação especial<sup>5</sup>, que aquele veio revogar e substituir. Portanto, o novo Decreto-Lei não alivia a carga burocrática da educação especial/ educação inclusiva, mas, pelo contrário, na percepção de 3 em cada 4 dos diretores que responderam ao IQ, aumenta o número de procedimentos, documentos e reuniões que são necessários para implementar as medidas de suporte para os alunos que delas necessitam.

Através das respostas à segunda questão do IQ, ficamos a saber que mais de metade dos diretores inquiridos considera que a burocracia associada ao DL 54/2018 na sua escola é excessiva (51,9%). Tendo em conta que estas respostas são dos diretores em relação à sua própria escola, não deixa de ser curioso, uma vez que são os diretores que decidem muitas vezes quais os procedimentos e as reuniões a cumprir para o desenvolvimento de qualquer implementação de diplomas legais ou até de outros processos educativos. Os inquiridos por entrevista incluídos na fase subsequente do projeto de investigação em curso, que incluirão diretores no leque de entrevistados, poderão esclarecer e aprofundar algumas contradições que os dados quantitativos parecem evidenciar.

Os dados estatísticos das respostas à terceira questão sobre a implementação burocrática do DL 54/2018 revelam que 74% dos diretores concorda com a afirmação: “os procedimentos e reuniões para implementação do DL 54/2018 garantem o sucesso dos alunos com medidas de suporte”. É também curioso que cerca de três quartos dos diretores inquiridos tenham a percepção de que a burocracia, por si só, garante o sucesso dos alunos com medidas de suporte, sem sentirem qualquer necessidade de associar esse sucesso aos profissionais, docentes e não docentes, responsáveis pela aplicação dessas medidas na sua escola. Estes dados parecem sugerir que, na percepção dos diretores inquiridos, as medidas garantem por si só o sucesso dos alunos abrangidos pelas mesmas nas suas escolas, independentemente de quem as aplique.

As oito questões seguintes relacionavam-se, especificamente, com as questões da eficácia, da eficiência e da efetividade na implementação da educação inclusiva no nosso país, tentando identificar as percepções dos diretores em relação às implicações da burocracia associada ao DL 54/2018 a esse nível. Nas questões ao longo do IQ foram sendo referidos objetivos pedagógicos e objetivos administrativos, bem como os recursos humanos e materiais, mas sempre com a indicação de que deveriam ser tidos em conta, por cada respondente, os que efetivamente existiam na sua escola.

Sobre a eficácia na implementação burocrática da educação inclusiva, da análise da percepção dos diretores, verificou-se que a maioria considera que a burocracia associada ao DL 54/2018, usada na escola que dirige, permite atingir os objetivos da educação inclusiva, quer se trate de objetivos pedagógicos (66,6%), quer se trate de objetivos administrativos (69,2%).

Os resultados obtidos permitiram verificar que para 65,1% dos diretores a implementação do DL 54/2018 está a ser eficiente na sua escola, no que diz respeito aos processos pedagógicos, apesar dessa percentagem baixar para 60,5%, se nos referirmos à eficiência dos processos administrativos. Ainda assim, estes dados significam que cerca de 31,8% dos diretores, no primeiro caso e 35,8%, no segundo caso, entende que na sua escola existem, por defeito ou por excesso, algumas disfunções burocráticas na implementação da educação inclusiva, uma vez que os recursos humanos e os recursos materiais envolvidos não são os adequados.

As quatro questões seguintes pretendiam identificar as percepções dos diretores em relação à efetividade dos processos pedagógicos e administrativos relacionados com a implementação da educação inclusiva, isto é, pretendia-se saber se, no entender dos diretores, os processos pedagógicos e administrativos que implementam o DL 54/2018 provocam ou não impactos positivos na vida dos alunos e/ou de outros membros da comunidade, onde se podem incluir os professores, os pais e encarregados de educação, etc.. As respostas a essas quatro questões permitem concluir que os

---

<sup>5</sup> O Decreto-Lei 3/2008 definia os apoios especializados a prestar a alunos sinalizados com medidas de apoio, foi revogado, tendo sido substituído pelo DL 54/2018.

diretores inquiridos acreditam mais nos impactos positivos dos processos pedagógicos desenvolvidos ao abrigo da educação inclusiva do que nos impactos positivos dos processos administrativos. Assim, os dados obtidos permitem verificar que 73,8 % dos inquiridos acredita que esses processos pedagógicos têm impactos positivos na vida dos alunos e que 60,5% dos inquiridos acredita que esses mesmos processos têm impactos positivos na vida de outros membros da comunidade. Comparados com estes, os dados relativos à opinião dos inquiridos sobre os impactos positivos dos processos administrativos relacionados com a implementação da educação inclusiva evidenciam uma descida significativa: 58% para os impactos positivos desses processos na vida dos alunos e de 45,6% para os impactos positivos desses mesmos processos na vida de outros membros da comunidade. Estes dados parecem confirmar que há uma maioria significativa de diretores portugueses que considera que os processos pedagógicos relativos à educação inclusiva tendem a produzir, de facto, um impacto positivo na vida dos alunos, dos professores e das famílias, embora essa maioria perca expressão e até se transforme em minoria quando as questões se referem à avaliação dos impactos positivos relacionados com os processos administrativos. No caso destes últimos, deu-se a mais alta taxa de falta de opinião dos diretores (12,3%) de toda a secção, o que pode demonstrar algum alheamento e falta de reflexão sobre os impactos dos procedimentos administrativos que implementam nas suas escolas e, por consequência uma desvalorização da efetividade dos processos em favor da eficácia burocrático-administrativa.

Tal como foi referido na descrição do instrumento de recolha de dados, os diretores também foram inquiridos sobre um conjunto de diplomas regulamentares, que tendo sido produzidos, pela tutela, com um propósito de complementaridade e de inter-relação direta, conduziram a que em cada unidade orgânica se criassem contextos de operacionalização muito diferenciados.

Das respostas à questão sobre importância do processo de implementação da educação inclusiva como garantia de um ensino de qualidade no nosso país, apresentadas na Tabela 4, foi possível apurar que 83,9% dos diretores inquiridos considera esse processo importante ou muito importante, sendo que mais de metade dos respondentes escolheram esta última alternativa. Esta percentagem global é muito semelhante à importância atribuída pelos respondentes a três dos outros processos em relação aos quais se pronunciaram, sendo um pouco inferior em relação à importância atribuída à implementação do documento que define as Aprendizagens Essenciais, embora no caso da educação inclusiva seja o único processo cuja mediana se situa no “Muito importante”.

**Tabela 4**

*Opinião dos Diretores sobre a Importância de Diferentes Normativos Legais para Garantir um Ensino de Qualidade*

	Nada importante	Pouco importante	Importante	Muito importante	Sem opinião
Educação Inclusiva	3,7%	11,1%	33,3%	50,6%	1,2%
Currículo para o Ensino Básico e Secundário	1,2%	11,1%	40,7%	44,4%	2,5%
Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania	8,6%	12,3%	49,4%	29,6%	0,0%
Perfil do Aluno à Saída da Escolaridade Obrigatória	3,7%	13,6%	33,3%	49,4%	0,0%
Aprendizagens Essenciais	2,5%	8,6%	39,5%	48,1%	1,2%

*Nota.* Elaboração própria.

No entanto, as respostas em relação ao posicionamento dos diretores face a esses mesmos processos mostram uma variação muito maior. A questão colocava os diretores perante as possibilidades de manter, alterar pouco, alterar muito ou anular/substituir os diplomas legais identificados na Tabela 5.

**Tabela 5**

*Opinião dos Diretores sobre a Manutenção/Alteração dos Normativos Legais*

	Manter	Alterar pouco	Alterar muito	Anular/ substituir	Sem opinião
Educação Inclusiva	35,8%	30,9%	18,5%	9,9%	4,9%
Currículo para o Ensino Básico e Secundário	25,9%	35,8%	28,4%	4,9%	4,9%
Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania	38,3%	32,1%	9,9%	12,3%	4,9%
Perfil do Aluno à Saída da Escolaridade Obrigatória	46,9%	29,6%	12,3%	6,2%	4,9%
Aprendizagens Essenciais	29,6%	39,5%	19,8%	6,2%	4,9%

*Nota.* Elaboração própria.

No que diz respeito à educação inclusiva, apenas 35,8% dos diretores inquiridos optou pela posição de manter o diploma legal tal e qual como o conhecemos, o que significa que, descontando os que revelaram não ter opinião, 59,3% dos diretores respondentes considera necessária alguma alteração ou até mesmo a anulação/substituição do diploma, embora estes últimos sejam apenas 9,9% dos inquiridos. Há uma grande dispersão de respostas em relação aos diferentes documentos. Por exemplo, a percentagem de diretores que se posicionam a favor de anular/substituir algum dos diplomas legais em vigor varia entre os apenas 4,9% que são favoráveis à substituição do diploma que regula o currículo do ensino básico e secundário e os mais de 12,3% que seriam favoráveis à anulação do Despacho n.º 6173/2016, que regulamenta a educação para a cidadania. Como se vê, o diploma da educação inclusiva não é nem o mais nem o menos contestado pelos diretores que responderam ao IQ, situando-se numa posição intermédia em relação aos outros diplomas em comparação. Os já mencionados 35,8% de respondentes que são favoráveis à manutenção inalterada do diploma da educação inclusiva, contrastam com os apenas 25,9% de inquiridos que assumem a preferência por manter sem alterações o diploma do currículo dos ensinos básico e secundário e a quase metade de diretores respondentes (46,9%) que é a favor de manter inalterado o Despacho n.º 6478/2017 – Perfil do Aluno à Saída da Escolaridade Obrigatória.

Há, portanto, perceções muito díspares dos diretores em relação aos diplomas legais em implementação nas nossas escolas e que obrigatoriamente são interdependentes, perceções essas que terão significados mais ou menos evidentes e que, num futuro próximo, importa estudar e esclarecer. É urgente perceber as causas e as razões profundas destas perceções, sempre com o objetivo de apontar para mudanças que possam alterar o nosso sistema educativo para melhor e, assim, beneficiar, em primeiro lugar, os alunos e, sempre que possível, todos os outros atores educativos.

## Discussão e Conclusões

Como síntese geral deste estudo, verifica-se que a classe dos diretores é muito experiente, estando 63,9% dos respondentes há mais de 2 mandatos no cargo (8 anos) e entre cargos de diretor e outros cargos de direção anteriormente ocupados, 52,7% já soma mais de 16 anos em órgãos de gestão das escolas. É um grupo envelhecido, tal como se constatou na sua caracterização socioprofissional. Resta saber se esta experiência se traduz num caminho de desburocratização de procedimentos e simplificação de processos, ou se, bem pelo contrário, muitos anos de experiência em cargos de gestão despoletam uma vontade de desmultiplicação de regulamentos, tarefas, documentos, reuniões, plataformas e ferramentas analógicas, digitais e afins, que tornam a vida da comunidade escolar ainda mais burocratizada. Estas interrogações surgem em linha com a constatação de que parte da tão reclamada autonomia está ao alcance das direções das escolas e, por vezes, não é exercida, por falta de visão estratégica e/ou de criatividade e/ou de inovação e/ou de know-how e/ou mesmo devido a um certo corporativismo (Carvalho et al., 2022).

Constatamos que mais de metade dos diretores entende que os procedimentos e reuniões que se adotam na sua escola para a implementação do Educação Inclusiva são excessivos e 3 em cada 4 está ciente de que a atual legislação os aumentou, mas apesar disso mantêm-nos inalterados. Consideram que o decreto que regulamenta a Educação Inclusiva é essencial como garantia de um ensino de qualidade, já que 83,9% o consideram importante ou muito importante, com a mediana das respostas no muito importante e simultaneamente três quartos deles entendem que os procedimentos e reuniões para a sua implementação garantem o sucesso dos alunos com medidas de suporte. Ainda que, ao mesmo tempo, quase 2/3 consideram serem necessárias alterações ou até mesmo a anulação/substituição do diploma.

Uma maioria confortável de cerca de dois terços dos diretores considera a legislação eficaz e eficiente tanto nos aspetos pedagógicos, como nos administrativos; o mesmo acontece com a efetividade, embora em percentagens um pouco mais baixas.

Uma vez que as respostas que os diretores deram se referiam às suas próprias escolas, é possível que, ajuizando o seu próprio trabalho de gestão dos processos, estejam exageradamente otimistas, mas mesmo assim, é de notar que há uma percentagem assinalável que reconhecem, de forma indireta, disfunções burocráticas na implementação da educação inclusiva, uma vez que assinalam ineficiências devido aos recursos humanos ou recursos materiais envolvidos não serem os adequados.

No caso das questões relacionadas com a efetividade dos processos administrativos, deu-se a mais alta taxa de “sem opinião” dos diretores (12,3%), o que pode demonstrar algum alheamento e falta de reflexão sobre os impactos dos procedimentos administrativos que implementam nas suas escolas e, por consequência uma desvalorização da efetividade dos processos em favor da eficácia burocrático-administrativa.

Tudo isto conjugado, demonstra que os diretores acabam por acreditar que a burocracia, por si só, garante o sucesso dos alunos com medidas de suporte, ignorando os possíveis impactos negativos da burocracia excessiva sobre quem as aplica e sobre a integridade do processo a prazo.

As burocracias procuram equilibrar as tensões criadas padronizando procedimentos eficientes, que se revelam, todavia, inadequados para lidar com a especificidade de casos distintos (Heinen & Scribner, 2007). Por outras palavras, o compromisso com a educação e a implicação no quotidiano educativo “rompe com as gestões pedagógicas centradas na técnica, na burocracia e no efficientismo, isto é, com o não social” (Gómez-Torres, 2016, p.9).

As disfunções burocráticas geram prejuízos nas escolas, desmotivando e prejudicando o desempenho de quem lá trabalha e estuda (Varela et al. 2018). No mesmo sentido, León (2011)

inclui a burocracia nos fatores laborais que podem desencadear a síndrome de burnout, que se caracteriza por um conjunto de sintomas físicos e psicológicos, associados ao stress crónico laboral, que afetam significativamente o desempenho profissional dos professores. Pode ainda acrescentar-se que a sobrecarga de trabalho e a inserção de dados em plataformas informáticas diferenciadas não tem proporcionado a clareza e a simplificação de processos, agravando, pelo contrário, a carga burocrática escolar (Carvalho & Loureiro, 2021).

Parece não haver muitas dúvidas de que a diminuição das disfunções burocráticas tende a aumentar a motivação dos professores (Alonso et al., 2022) e o aumento dessa motivação pode ser um fator determinante para ultrapassar muitos dos bloqueios que, com demasiada regularidade, afetam os desempenhos de alunos e professores nas escolas.

Por seu lado, as elevadas percentagens atribuídas, neste estudo, pelos diretores à eficácia, eficiência e efetividade na implementação do DL 54/2018, poderá dever-se ao facto de estes, habitualmente, não lecionarem, nem contactarem regularmente com alunos com medidas ao abrigo da Educação Inclusiva.

Neste enquadramento será necessário dispor de informação fiável, que possa fomentar conhecimento e ação transformadora da realidade, acreditando ser possível que as escolas portuguesas sejam, cada vez mais, organizações caracterizadas pela eficácia e pela eficiência. Tal desiderato será facilitado pela correção da carga burocrática excessiva, o que permitirá incrementar o interesse, a motivação e o tempo útil, ajustando o foco para o que realmente interessa: a efetividade, ou seja, provocar impactos reais, positivos e duradouros na vida de todos os elementos da comunidade educativa. Como observam Crespo e Ruiz (2021), “trata-se de voltar a pôr no centro o sentido com o qual a técnica e o poder devem ser guiados e não que seja o poder ou a técnica quem impõem esse sentido” (p.146), investindo também na necessidade de substituir as relações formalizadas por relações personalizadas e evitando o cumprimento acrítico das regras.

Independentemente das eventuais alterações que venham a ser introduzidas no modelo de gestão escolar e até no processo de eleição dos diretores, será sempre importante que na operacionalização dos documentos legais, quer no contexto das escolas, quer, desde logo, no âmbito do decisor político, se repense a forma como os mesmos são criados e implementados, pois uma maioria dos diretores considera, por exemplo, o DL 54/2018 com implicações mais burocráticas do que o documento que veio substituir. Estará a tutela a promover a multiplicação de disfunções burocráticas, em vez de as eliminar? Integrar-se-á a implementação deste normativo na lógica hiperburocrática a que se refere Lima (2017)? Privilegia-se a instrumentalização das tecnologias e a articulação de tipo mecânico na organização escolar, na sua dimensão formal e hierárquica, de matriz gerencialista, para atingir os objetivos propostos, em detrimento de decisões mais participadas e contextualizadas (Lima & Torres, 2020), que procurem aperfeiçoar o serviço prestado?

Estas e outras questões merecem a procura de respostas por parte da academia, não pelo simples exercício de dar respostas a questões válidas e atuais, mas sobretudo pelos caminhos de melhoria que podem surgir e ter impacto positivo na vida de alunos e de professores, bem como de todos os outros agentes das comunidades educativas.

Para investigação futura, necessariamente mais aprofundada, que considere as limitações deste estudo, será relevante questionar-se se as próprias disfunções burocráticas estão a desenvolver-se e a gerar novas tipologias de disfunções.

No desenvolvimento do projeto serão disponibilizados dados sobre as perceções dos professores em relação a estas questões da burocracia nas escolas, cujos resultados serão comparados com os dos diretores. Serão ainda realizadas entrevistas que viabilizarão uma interpretação de cariz qualitativo, o que permitirá um aprofundamento e melhor compreensão do fenómeno em estudo.



## Referências

- Afonso, A. J., & Mendes, G. M. L. (2018). Management and management policies in Lusophone countries: Critical perspectives on the New Public Management and post-bureaucracy in education. *Education Policy Analysis Archives*, 26(127). <https://doi.org/10.14507/epaa.26.4254>
- Arretche, M. (1998). Tendências no estudo sobre avaliação. In E. M. Rico (Org.), *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate* (pp. 29-39). Cortez.
- Alonso, R. (2018). *Burocracia docente: Perceções, implicações e expectativas*. [Projeto de Mestrado Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico do Porto]. Repositório do Instituto Politécnico do Porto.
- Alonso, R., Romão, P., & Delgado, P. (2022). Teacher bureaucracy in Portugal: Knowing to act. *Revista de Currículo y Formación de Profesorado*, 26(2), 341-365. <https://doi.org/10.30827/profesorado.v26i2.21268>
- Anzures, A. (2020). Cultures of accountability in Indigenous early childhood education in Mexico. *Educação & Realidade*, 45. <https://doi.org/10.1590/2175-623699893>
- Azevedo, J., Veiga, J., & Ribeiro, D. (2016). *As preocupações e as motivações dos professores*. Fundação Manuel Leão- Centro de Estudos Sociais.
- Barroso, J. (2000). Autonomia das escolas: Da modernização da gestão ao aprofundamento da Democracia. In J. A. Costa, A. N. Mendes & A. Ventura (Orgs.), *Liderança e estratégia nas organizações escolares – Actas do 1º Simpósio sobre Organização e Gestão Escolar* (pp. 165-163). Universidade de Aveiro.
- Barroso, J. (2013). A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas. *Educação. Temas e Problemas*, 12/13, 13-25.
- Bouza, A. (2000). Reflexiones acerca del uso de los conceptos de eficiencia, eficacia e efectividad en el sector salud. *Revista Cubana de Salud Pública*, 26(1), 50-56.
- Calvo, J., Pelegrín, A., & Gil, M. (2018). Enfoques teóricos para la evaluación de la eficiencia y eficacia en el primer nivel de atención médica de los servicios de salud del sector público. *Retos de la Dirección*, 12(1), 96-118.
- Cardoso, C. (2016). *Gestão financeira e “accountability” na escola*. Edições Ex Libris.
- Carvalho, J. M. S.; Delgado, P., Diogo, V., Martins, P., & Romão, (2022). As perspetivas dos diretores sobre o modelo de gestão das escolas. *Revista Portuguesa de Investigação Educacional*, 23, 1-29. <https://doi.org/10.34632/investigacaoeducacional.2022.11109>
- Carvalho, M. J., & Loureiro, A. (2021). As plataformas informáticas na organização escolar: Modernização ou burocratização?. *Revista Exitus*, 11, 01-19. <https://doi.org/10.24065/2237-9460.2015v1n1ID1555>
- Cegarra, J. (2015). *Evaluación de la eficiencia de la investigación: Metodología de la investigación científica y tecnológica*. Ed. Díaz de Santos.
- Chiavenato, I. (2014). *Introdução à teoria geral da administração* (9ª ed.) Editora Manole.
- Crespo, M., & Ruiz, L. (2021). La universidad en estado (a)crítico. Entre la tecnocracia y la burocracia. *Estudios: Filosofía, Historia, Letras*, 138(XIX), 131-146.
- Drucker, P. (2019). *O gerente eficaz*. Actual Editora.
- Estrada, A., & Viriato, E. (2012). A escola enquanto organização burocrática: A gestão escolar na perspectiva dos diretores escolares. *Revista HISTEDBR*, 12 (45, número especial), 18-33. <https://doi.org/10.20396/rho.v12i45e.8640105>
- Farrell, C., & Morris, J. (2003). The ‘neo-bureaucratic state: Professionals, managers and professional managers in schools, general practices and social work. *Organization*, 10(1), 129-156. <https://doi.org/10.1177/1350508403010001>

- Gómez-Torres, J. R. (2016). Pedagogía, una disciplina indisciplinada: Límites de un debate y sus perspectivas ético-políticas. *Revista Electrónica Educare*, 20(3), 1-12.  
<https://doi.org/10.15359/ree.20-3.25>
- Heinen, E. B., & Scribner, J. P. (2007). Bureaucratic discretion and alternative teacher certification: understanding program variation in Missouri. *Education Policy Analysis Archives*, 15(13).  
<https://doi.org/10.14507/epaa.v15n13.2007>
- Holz, E., Lins, J., & Avancine, D. (2018). Somos burocráticos e evolucionários. *GVExecutivo*, 17(5). Fundação Getúlio Vargas.
- Koontz, H. Weihrich, H., & Cannice, M. (2012) *Administración: Una perspectiva global y empresarial* (14ª ed.). McGraw-Hill Interamericana.
- Lam, R., & Hernández, P. (2008). Los términos: eficiencia, eficacia y efectividad ¿Son sinónimos en el área de la salud? *Revista Cubana de Hematología, Inmunología y Hemoterapia*, 24(2), 1-6
- Lane, J. (2000). *New public management*. Routledge.
- Léon, G. L. (2011). Los profesionales de secundaria, como factores de riesgo en el síndrome de burnout. *Revista Electrónica Educare*, XV(1), 177-191. <https://doi.org/10.15359/ree.15-1.14>
- Lima, L. (2009). A democratização do governo das escolas públicas em Portugal. *Sociologia*, 227-253.
- Lima, L. (2012). Elementos de hiperburocratização da administração educacional. In C. Lucena & J. dos R. Silva Júnior (Orgs.), *Trabalho e educação no século XXI: Experiências internacionais* (pp. 129-158). Xamã.
- Lima, L. (2015). A avaliação institucional como instrumento de racionalização e o retorno à escola como organização formal. *Educação e Pesquisa*, 41, 1339-1352.  
<https://doi.org/10.1590/S1517-9702201508142521>
- Lima, L. (2017). Evaluación hiperburocrática. *Profesorado, Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 20(3), 87-118.
- Lima, L. (2021). Máquinas de administrar a educação: Dominação digital e burocracia aumentada. *Educação e Sociedade*, 42. <https://doi.org/10.1590/ES.249276>
- Lima, L., & Torres, L. (2020). Políticas, dinâmicas e perfis dos agrupamentos de escolas em Portugal. *Análise Social*, 237, IV (4), 748-774. <https://doi.org/10.31447/AS00032573.2020237.03>
- Marinho, P., Leite, C., & Preciosa, F. (2019). O papel dos órgãos de gestão da escola na avaliação da aprendizagem: Entre a burocracia e a melhoria. *Meta: Avaliação*, 11(33), 589-610. <https://doi.org/10.22347/2175-2753v11i33.2177>
- Mahon, R. (2008). *The post-bureaucracy shift: Between path dependency, bricolage and translation* Commentary on the orientation 1 of the Know&pol Project. Osc Paris.
- Maroy, C. (2006). *École, régulation et marché. Une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe*. PUF.
- Maslach, C. (1993). Burnout: A multidimensional perspective. In W. B. Schaufeli, C. Maslach & T. Marek (Orgs.), *Professional burnout: Recent developments in theory and research* (pp. 19-32). Taylor & Francis.
- Meira, M. (2017). A burocracia eletrónica: um estudo sobre as plataformas eletrónicas na administração escolar. [Tese de Doutoramento, no Instituto de Educação da Universidade do Minho]. RCAP da Universidade do Minho. <hdl.handle.net/1822/50877>
- Meira, M. (2019). A difícil relação entre burocracia eletrónica e democracia na administração educativa em Portugal. *Educação e Sociedade*, 40. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302019206742>
- Merton, R. (1971). *Sociologia: Teoria e estrutura*. Mestre Jou.
- Merton, R. (1978). Estrutura burocrática e personalidade. In: E. Campos, *Sociologia da burocracia* (4 ed., pp. 107-124). Zahar.
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations*. Prentice Hall.

- Osipov, A. M. (2020). Bureaupathology and paper pressing in the Russian education. *Journal of Sociology*, 20(4), 953-966. <https://doi.org/10.22363/2313-2272-2020-20-4-953-966>
- Parejo, A. L. (1995). Los principios constitucionales de la eficiencia y eficacia de la administración pública. *Revista ARTIGO*, 8(94), s. p.
- Ramsdal H., & Van Zanten, A. (2011). *Knowledge based regulation tools in education and health. Orientation 3. National Instruments. Integrative report.* Project Knowandpol.
- Samuelson, A. P., & Nordhaus, W. D. (2002). *Macroeconomía* (17ª ed.). McGraw Hill.
- Robbins, S., & Coulter, M. (1998). *Administração.* Prentice-Hall.
- Sander, B. (2002). Gestão y administración de los sistemas educacionales: Problemas y tendencias. *Revista Educación: Interamericana de Desarrollo Educativo*, 31(5), 192-201.
- Souza, W. J. (2008). *Responsabilidade social corporativa e terceiro setor.* Ed. Sistema Universidade Aberta do Brasil.
- Torres, M. (2008). *Estado, democracia e administração pública no Brasil.* Editora FGV.
- Valarelli, L. L. (1999). Indicadores de resultados de projetos sociais. *Revista do Terceiro Setor- Rede de Informações do Terceiro Setor (RITS).*  
[https://www.fcm.unicamp.br/fcm/sites/default/files/valarelli\\_indicadores\\_de\\_resultados\\_de\\_projetos\\_sociais.pdf](https://www.fcm.unicamp.br/fcm/sites/default/files/valarelli_indicadores_de_resultados_de_projetos_sociais.pdf)
- Varela, R.; Santa, R. D., Silveira, H., Coimbra de Matos, A., Rolo, D., Areosa, J. & Leher, R. (2018). Inquérito nacional sobre condições de vida e trabalho na educação em Portugal. *Jornal da Fenprof*, 294.  
[https://www.spn.pt/Media/Default/Info/22000/700/0/0/Relat%C3%B3rio%20-%20Estudo%20sobre%20o%20desgaste%20profissional%20\(2018\).pdf](https://www.spn.pt/Media/Default/Info/22000/700/0/0/Relat%C3%B3rio%20-%20Estudo%20sobre%20o%20desgaste%20profissional%20(2018).pdf)
- Verger, A., & Curran, M. (2014). New public management as a global education policy: Its adoption and re-contextualization in a Southern European setting. *Critical Studies in Education*, 55(3), 253-271. <https://doi.org/10.1080/17508487.2014.913531>
- Weber, M. (1947). *The theory of social and economic organization.* Oxford University Press.
- Weber, M. (1991). *O que é a burocracia.* Conselho Federal de Administração.
- Yager, J., & Katzman, J. E. (2015). Bureaucrathologies: Galloping regulosis, assessment degradosis, and other unintended organizational maladies in post-graduate medical education. *Academic Psychiatry*, 39(6), 678-684. <https://doi.org/10.1007/s40596-015-0371-4>

## Sobre os Autores

### Pedro Araújo

inED - Centro de Investigação e Inovação em Educação

[pmiguel.araujo@gmail.com](mailto:pmiguel.araujo@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3849-0167>

Licenciatura em Línguas e Literaturas Clássicas e Portuguesa na Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra (1990/1994). Professor do ensino básico e secundário desde 1994. Gestor escolar entre 1999 e 2017 na Escola Secundária de Felgueiras. Sócio número um e fundador da primeira associação de gestores escolares em Portugal (ANDE). Mestrado em Administração de Organizações Educativas na ESE/IPP (2019/2021). Investigador colaborador no inED- Centro de Investigação e Inovação em Educação.

**Raul Alonso**

Universidade de Santiago de Compostela; inED - Centro de Investigação e Inovação em Educação  
raulalonso.education@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4458-5042>

Licenciado em Física e Mestre em Física e Química em Contexto Escolar pela Faculdade de Ciências da Universidade do Porto. Mestre em Educação com especialização em Administração de Organizações Educativas pela Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico do Porto. Doutorando em Educação na Universidade de Santiago de Compostela- Espanha. Investigador colaborador no inED- Centro de Investigação e Inovação em Educação- Portugal. Professor do Ensino Básico e Secundário. Representante dos professores do Ensino Secundário no Conselho Municipal de Educação de Viana do Castelo.

**Paulo Delgado**

Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico do Porto; inED - Centro de Investigação e Inovação em Educação; [pdelgado@ese.ipp.pt](mailto:pdelgado@ese.ipp.pt)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6977-8214>

Licenciado em Direito, Mestre em Administração da Educação e Doutor em Ciências da Educação pela Universidade de Santiago de Compostela, com Agregação em Ciências da Educação na UTAD – Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro. Investigador no InED - Centro de Investigação e Inovação em Educação e membro da Direção do Centro; Professor Adjunto do quadro da Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico do Porto, Portugal, com vínculo integral e com exclusividade; Coordenador do Curso de Mestrado em Administração das Organizações Educativas. Presidente do Conselho Pedagógico da Escola Superior de Educação do Porto desde abril de 2017.

**Paula Romão**

Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico do Porto; inED- Centro de Investigação e Inovação em Educação

[promão@ese.ipp.pt](mailto:promão@ese.ipp.pt)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3919-7563>

Doutora em Ciências da Educação pela Universidade Católica Portuguesa, Faculdade de Educação e Psicologia. Mestre pela Faculdade de Ciências do Desporto da Universidade do Porto (FCDEF.UP), e licenciada em Educação Física (FCDEF.UP). Gestora escolar entre 1994 e 1998 e 2001 a 2012, na Escola Secundária do Castelo da Maia. Investigadora Integrada no InED - Centro de Investigação e Inovação em Educação, e Professora Adjunta convidada da Escola Superior de Educação do Porto, Portugal; Professora do quadro da Escola Secundária do Castelo da Maia, Maia, Portugal.

---

# arquivos analíticos de políticas educativas

Volume 31 Número 3

17 de janeiro de 2023

ISSN 1068-2341

---



Este artigo pode ser copiado, exibido, distribuído e adaptado, desde que o(s) autor(es) e *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas* sejam creditados e a autoria original atribuídos, as alterações sejam identificadas e a mesma licença CC se aplique à obra derivada. Mais detalhes sobre a licença Creative Commons podem ser encontrados em <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas* é publicado pela Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University. Os artigos que aparecem na AAPE são indexados em CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), PubMed, QUALIS A1 (Brazil), Redalyc, SCImago Journal Rank, SCOPUS, SOCOLAR (China).

Sobre o Conselho Editorial: <https://epaa.asu.edu/ojs/about/editorialTeam>

Para erros e sugestões, entre em contato com [Fischman@asu.edu](mailto:Fischman@asu.edu)

**EPAA Facebook** (<https://www.facebook.com/EPAAAPE>) **Twitter feed** @epaa\_aape.