

UNIVERSIDADE DE LISBOA

INSTITUTO DE EDUCAÇÃO



**A Contratualização da Autonomia das Escolas:
a regulação da acção pública em educação**

JOSÉ HIPÓLITO MARTINS COSTA LOPES

DOUTORAMENTO EM EDUCAÇÃO

Especialidade : Administração e Política Educacional

2012

UNIVERSIDADE DE LISBOA

INSTITUTO DE EDUCAÇÃO



**A Contratualização da Autonomia das Escolas:
a regulação da acção pública em educação**

JOSÉ HIPÓLITO MARTINS COSTA LOPES

Tese Orientada por:

Professor Doutor João Barroso

DOUTORAMENTO EM EDUCAÇÃO

Especialidade : Administração e Política Educacional

2012

Agradecimentos

A entrada nesta tese começou com um programa de doutoramento desafiante inovador, que incluiu no seu início um Curso de Formação Avançada subordinado ao tema - "Conhecimento, decisão política e acção pública em educação" -, permitindo uma abordagem inovadora e fecunda no seio da área da administração educacional.

A elevada qualidade científica do corpo docente proporcionou um grande estímulo e enriquecimento pessoal no debate dos temas em estudo. Este projecto de formação também foi enriquecido ao nível académico com a circunstância de ter ser trilhado em conjunto, com um grupo de 15 doutorandos, num convívio transformado em amizade.

Ao meu orientador, o professor João Barroso, o meu agradecimento pela paciência, pela exigência, aliada a conselhos sábios e pertinentes, demonstrados ao longo da orientação do meu trabalho de investigação. A sua orientação constitui uma referência para a minha identidade académica e científica.

Por último, quero também agradecer o acompanhamento da minha família no meu trabalho, ao longo do doutoramento. Aos meus pais pelo incentivo que sempre deram neste percurso. À Ilda pelo seu apoio, em todos os momentos, e companheirismo. À Raquel e ao Henrique pela sua paciência e ternura.

RESUMO

A presente investigação teve como objecto de estudo o processo de contratualização da autonomia das escolas, que decorreu entre Janeiro de 2006 e Setembro de 2007, durante o mandato do XVII governo constitucional, inscrevendo-se na política de reforço da autonomia das escolas, iniciada na segunda metade da década de oitenta do século XX.

O referencial teórico é constituído pela abordagem da regulação enquanto problemática da análise das políticas públicas. Neste quadro as políticas são entendidas como acção pública e, por conseguinte, a contratualização como processo de instrumentação da acção pública.

Este estudo desenvolveu-se com base na pesquisa documental, destacando-se os 22 contratos de autonomia, e em entrevistas aos participantes no processo de contratualização: os representantes das escolas, os elementos das Direcções Regionais de Educação e dos grupos de trabalho de nomeação ministerial, bem como à responsável política.

A tese evidencia que a contratualização da autonomia das escolas se insere num processo de (re)institucionalização da acção pública, no âmbito de uma política constitutiva. Esta dinâmica é orientada por um referencial de *desdiferenciação*, da acção do Estado em relação à sociedade, assente na mobilização dos saberes «gerencialistas», na externalização da expertise e no uso do contrato de autonomia, enquanto instrumento de regulação. Este contrato baseia-se numa normatividade mais assente no consentimento dos destinatários do que na força jurídica, revelando uma configuração de *quase-contrato*. Assim, no quadro do Estado em recomposição e da modernização da administração educativa, a adopção desta configuração visa ultrapassar as críticas ao modo de regulação burocrático e, ao mesmo tempo, promover uma legitimação baseada no processo de acção pública.

Palavras-chave: Contrato de autonomia, Regulação da acção pública; Contratualização; Política pública; Instrumentação da acção pública; Juridiciarização; Procedimentação.

ABSTRACT

The study subject of this investigation is the contracting process of school autonomy. This process took place from January 2006 to September 2007, during the XVII Constitutional Government. This contracting process is inscribed in the policy of strengthening the autonomy of schools that has began in second half of the eighties of the twentieth century.

The theoretical approach is the regulation process as a problem of public policy analysis. In this context policies are seen as public action and, therefore, the contracting process as an instrumentation of public action.

This research was based on documentary analysis, highlighting the 22 contracts of autonomy, and on interviews to the participants of the contracting process: the representatives of schools, the elements of regional directorate of education, the elements of working groups and the minister of education.

The thesis shows that the contracting of school autonomy is part of a process of (re)institutionalization of public action. This dynamic is driven by a reference of dedifferentiation of state action in relation to society. This dedifferentiation is based on the mobilization of managerial knowledge, on the expertise externalization and on the use of contract autonomy as an instrument of regulation process. The *normativity* of this contract is based more on the people consent than in the law showing a configuration of quasi-contract. Thus, within the State reconfiguration and the modernization of educational administration, the adoption of this instrument reconfiguration is intend to overcome both the criticisms of the bureaucratic model of regulation and promote the legitimacy process on the public action.

Keywords: Contract of autonomy; Regulation of public action; Contract; Public Policy; Instruments of public action; Juridiciarization; Proceduralization

Índice

Agradecimentos	1
RESUMO	2
ABSTRACT	3
Apresentação.....	1
Capítulo I- A Regulação na Análise das Políticas Públicas	4
Secção I-. A Regulação como problema	4
1.. A Regulação como problema nas ciências sociais.....	6
2. A Regulação como problemática da análise das políticas públicas.....	10
Secção II- As Políticas Públicas como problema de regulação	13
1. O processo de autonomização: da produção estatal à acção pública.....	14
2. A construção de uma «gramática» analítica da acção pública:	18
2.1. Os instrumentos e a instrumentação da acção pública.....	20
2.2. A historicidade na análise das políticas públicas.....	24
2.3. A regulação conjunta como negociação explícita	26
Secção III- A acção pública e a contratualização: um problema de regulação	28
1. A dupla problemática da acção pública: autoridade e poder	28
2. A legitimidade entre autoridade e poder na acção pública.....	30
3. A (re)institucionalização da acção pública: a contratualização como <i>procedimentação</i> e <i>juridicizarização</i>	32
Capítulo II- A Contratualização como Acção Pública	38
Secção I- Os «Referenciais» do Contrato	39
1. Os referenciais do contrato na abordagem económica.	39
2. O campo jurídico e os referenciais do contrato	43
Secção II- O Contrato e a Instrumentação da Acção Pública.....	47
1. A desdiferenciação e o « <i>souci de soi de l'État</i> »	50
2. O contrato e o « <i>souci de soi de l'État</i> »	57
3. O « <i>unbundled government</i> » e a difusão do procedimento contratual.....	61
4. A emergência do «Estado contratual»: características do <i>contractualist turn</i>	67
5. O Contrato e as políticas constitutivas: algumas reflexões	70
Secção III- A Contratualização como Regulação Conjunta	74
1. A regulação conjunta: a contratualização como negociação explícita.....	74

2. A Negociação Explícita: dinâmicas cognitivas e políticas.....	77
3. A Negociação como Compromisso: os actores e a construção do compromisso.....	81
4. A Acção pública negociada e o interesse geral	83
Capítulo III- Metodologia.....	88
1- Da orientação teórica	88
2. O Problema de Investigação	90
3. Tipologia e estratégia de investigação	91
3.1. O Design do Estudo e os Participantes	91
4. O desvio pela interioridade: a recolha/produção dos dados	94
4.1. A Pesquisa Documental	95
4.2.- Entrevistas	96
5. Comparar para encontrar uma exterioridade: a análise dos dados	98
Capítulo IV- A Contratualização da Autonomia das Escolas.....	101
Secção I-. A política de «reforço da autonomia das escolas».....	102
1. O Projecto Educativo como reforço da autonomia das escolas.....	103
1.1. A Reforma do Sistema Educativo e o Referencial da Autonomia:	103
a LBSE e a CRSE	103
1.2. O Regime de Autonomia das Escolas: O Projecto Educativo	105
1.3. O Regime jurídico da direcção, administração e gestão escolar	106
2. Do Pacto ao Contrato de Autonomia	108
2.1. O Pacto Educativo para o Futuro.....	108
2.2. O Contrato de Autonomia no contexto do RAAG	109
3. Do Contrato à Avaliação como Desenvolvimento da Autonomia e Responsabilização.	114
4. A historicidade da autonomia das escolas.....	117
4.1. Os repertórios de acção evocados sob o referencial da autonomia	117
4.2. As permanências sob o referencial da autonomia	120
Secção II-. O PRACE e o «Reforço da Autonomia das Escolas» Contratualizada.	121
1. O Mandato: A Resolução do Conselho de Ministros: «souci de soi de l'État»	121
1.1.Objectivos e princípios	121
2. A Avaliação e a Redefinição Organizacional	125
2.1. A Comissão Técnica e os Grupos de Trabalho.....	125
2.2. A Redefinição Organizacional.....	127
2.3.Os vectores da redefinição organizacional	129

3. O PRACE, a Autonomia das Escolas e a sua Contratualização	134
3. 1. As oportunidades de mudança.....	134
3.2. Transferência de competências: proposta do GT/ME do PRACE	143
3.3. O Modelo Organizacional do Ministério de Educação	146
4. Em Síntese.....	151
Secção III- O Processo de contratualização da autonomia das escolas	152
1. A Avaliação Externa	153
1.1. Mandato e composição do GTAE	153
1.2. O piloto de avaliação externa: o início da contratualização	155
2. A Elaboração das Propostas de Contrato	170
2.1. O GTPDAE: composição e missão.....	170
2.2. A Construção das Propostas de Contrato de Autonomia	172
3. A Negociação dos Contratos: O Regateio	182
3.1. As Equipas Multidisciplinares.....	182
3.2. O «regateio»	185
4. O Acordo	192
4.1. O preâmbulo e a disposição do clausulado do contrato de autonomia.....	192
4.2. Os objectivos do contrato	194
4.3. As contribuições dos «parceiros».....	198
4.4. O calendário e a regulação externa do contrato.....	207
5. Síntese da Secção	209
5.1. Os actores e a instrumentação da acção pública	209
5.2. A mobilização do conhecimento na referencialização da contratualização: o contrato de autonomia como KbRT	212
5.3. O quase-contrato: a procedimentação entre o interesse geral e as particularidades dos contextos.....	214
Considerações Finais.....	217
Referências bibliográficas	224
Anexo 1- Guiões das Entrevistas.....	243
CD-ROM	
Anexo 2 - Protocolos das Entrevistas.	
Anexo 3 - Documentação do PRACE.	
Anexo 4 - Relatório Final do Grupo de Trabalho para a Avaliação Externa das Escolas.	
Anexo 5 - Documentos Grupo de Trabalho Projecto Desenvolvimento e Avaliação das Escolas.	

Índice de Quadros

QUADRO 1- ESCOLAS PARTICIPANTES NO PROCESSO DE CONTRATUALIZAÇÃO DE ACORDO COM A TIPOLOGIA E A RESPECTIVA DRE	94
QUADRO 2 - AS ENTREVISTAS E OS ESPAÇOS DE ACÇÃO	97
QUADRO 3 - GRELHA DE ANÁLISE	99
QUADRO 4- OS DOIS PROCESSOS DA SEGUNDA FASE DO PRACE	126
QUADRO 5- FONTES DOCUMENTAIS DE REFERÊNCIA DOS GT DO PRACE	127
QUADRO 6- OBJECTIVOS DAS MISSÕES OPERACIONAIS.....	130
QUADRO 7- CRITÉRIOS PARA A DESCENTRALIZAÇÃO DE COMPETÊNCIAS	133
QUADRO 8-DOMÍNIOS DAS COMPETÊNCIAS A TRANSFERIR	144
QUADRO 9-EIXOS DE ORIENTAÇÃO DA TRANSFERÊNCIA DE COMPETÊNCIAS (SEGUNDO O GT/ME)	145
QUADRO 10- BENEFÍCIOS ESPERADOS DA REORGANIZAÇÃO DO ME	149
QUADRO 11-ATRIBUIÇÕES DO GTAE	154
QUADRO 12- ESCOLAS SELECIONADAS PARA A AVALIAÇÃO EXTERNA	158
QUADRO 13- DOMÍNIOS E FACTORES DA AVALIAÇÃO EXTERNA	161
QUADRO 14- NÍVEIS DE CLASSIFICAÇÃO DA AVALIAÇÃO EXTERNA	161
QUADRO 15- O GTPDAE E OS PRINCÍPIOS DO PRACE	171
QUADRO 16- PLANO DE ACÇÃO DO GTPDAE	172
QUADRO 17- NÍVEIS DA AUTONOMIA DAS ESCOLAS	174
QUADRO 18- PONTOS A INTEGRAR NA PROPOSTA DE CONTRATO	176
QUADRO 19-CORRESPONDÊNCIA ENTRE AS ORIENTAÇÕES PARA A ELABORAÇÃO DO CONTRATO	177
QUADRO 20-ELABORAÇÃO DO CONTRATO: ORIENTAÇÕES DO GTPDAE	178
QUADRO 21-OBJECTIVOS E COMPETÊNCIAS * DAS EQUIPAS MULTIDISCIPLINARES DAS DRE'S.....	183
QUADRO 22- PRESENÇA DA AVALIAÇÃO NAS TRÊS PARTES DO PREÂMBULO DO CONTRATO	193
QUADRO 23-AS TRÊS CARACTERÍSTICAS DO CONTRATOS E OS SEUS ARTIGOS.....	194
QUADRO 24- ARTIGO 1º- OBJECTIVOS GERAIS E AS ÁREAS DA AUTONOMIA DAS ESCOLAS.....	195
QUADRO 25- ARTIGOS 2º- OBJECTIVOS OPERACIONAIS E AS ÁREAS DA AUTONOMIA.....	196
QUADRO 26-ARTIGO 3º- NÚMERO DE COMPETÊNCIAS POR NÍVEIS E ÁREAS DE GESTÃO.....	199
QUADRO 27- ARTIGO 5º- COMPROMISSOS DO ME/DRE'S - DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS PELAS ESCOLAS	202
QUADRO 28- ARTIGO 5º- COMPROMISSOS DO ME/DRE'S - DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS MATERIAIS E FINANCEIROS	203
QUADRO 29- ARTIGO 4º- COMPROMISSOS DAS ESCOLAS/ AGRUPAMENTOS	204

Índice de Figuras

FIGURA 1- PRINCÍPIOS DO PRACE.....	122
FIGURA 2- FASES DO PRACE	123
FIGURA 3- CRONOLOGIA DA 1ªFASE: ENQUADRAMENTO ESTRATÉGICO	124
FIGURA 4- CRONOLOGIA DA 2ª E 3ª FASES: AVALIAÇÃO/REDEFINIÇÃO ORGANIZACIONAL E EXECUÇÃO	125
FIGURA 5-PRACE - VECTORES DE REDEFINIÇÃO ORGANIZACIONAL.....	129
FIGURA 6-FUNÇÕES DE SUPORTES DOS MINISTÉRIOS	130
FIGURA 7-MODELO DE ORGANIZAÇÃO INTERNA.....	131
FIGURA 8- A AUTONOMIA DAS ESCOLAS: AS CINCO OPORTUNIDADES DE MUDANÇA.....	135
FIGURA 9- MODELO ORGANIZACIONAL DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (ANTERIOR AO PRACE)	147
FIGURA 10- ORGANIGRAMA PROPOSTO PELOS «PERITOS»: GT E CT DO PRACE	148
FIGURA 11-MODELO APROVADO POLITICAMENTE - RCM, Nº39/2006	150
FIGURA 12- REFERENCIAIS DA AVALIAÇÃO EXTERNA.....	156
FIGURA 13- DOMÍNIOS DA AVALIAÇÃO EXTERNA	157
FIGURA 14- TÓPICOS DA APRESENTAÇÃO DA ESCOLA	163
FIGURA 15- ELEMENTOS DOS PAINÉIS DA AVALIAÇÃO EXTERNA	164
FIGURA 16-DIMENSÕES DO SERVIÇO PÚBLICO DE EDUCAÇÃO.....	173

Índice de Gráficos

GRÁFICO 1-AVALIAÇÃO EXTERNA: CLASSIFICAÇÃO POR DIMENSÃO	167
---	-----

Lista de Siglas e Acrónimos

CAA- Conselho de Acompanhamento e Avaliação

CAL - Comissão de Acompanhamento Local

CAN- Comissão de Acompanhamento Nacional

CCDR- Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional

CRSE- Comissão de Reforma do Sistema Educativo

CNE - Conselho Nacional de Educação

CT- Comissão Técnica do Programa de Reforma da Administração Central do Estado

DREA - Direcção Regional de Educação do Alentejo

DREALG - Direcção Regional de Educação do Algarve

DREC - Direcção Regional de Educação do Centro

DRELVLT - Direcção Regional de Educação de Lisboa e Vale do Tejo

DREN- Direcção Regional de Educação do Norte

DREs - Direcções Regionais de Educação

EFQM- European Foundation for Quality Management

EM - Equipa Multidisciplinar de uma Direcção Regional de Educação

GOP - Grandes Opções do Plano

GT/ME- Grupo de Trabalho do Ministério da Educação do Programa de Reforma da Administração Central do Estado

GTAE - Grupo de Trabalho de Avaliação das Escolas

GTPDAE - Grupo de Trabalho do Projecto de Desenvolvimento da Autonomia das Escolas

IEFP- Instituto do Emprego e Formação Profissional

IGE- Inspeção-Geral de Educação

INA- Instituto Nacional de Administração

KNOWandPOL - Projecto europeu 'The role of knowledge in the construction and regulation of health and education policy in Europe: convergences and specificities among nations and sectors'

KbRT- Knowledge Regulation Tool

LBSE- Lei de Bases do Sistema Educativo

ME - Ministério da Educação

MISI - Gabinete Coordenador do Sistema de Informação do Ministério da Educação

NPM- New Public Management (Nova Gestão Pública)

NUTS- Nomenclatura Comum das Unidades Territoriais Estatísticas

OCDE - Organização para o Desenvolvimento e Cooperação Económica

PAA - Plano Anual de Actividades

PEE - Projecto Educativo de Escola

PRACE- Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado

RAAG- Regime de Autonomia, Administração e Gestão

RCM- Resolução de Conselho de Ministros

TEIP - Territórios Educativos de Intervenção Prioritária

Apresentação

Esta tese é o produto de um trabalho de investigação, iniciado em Outubro de 2005, no âmbito do programa de Doutoramento em Ciências da Educação, no Instituto de Educação (IE), na época denominado de Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação (FPCE), da Universidade de Lisboa (UL), e enquadra-se na área de especialização da Administração e Política Educacional.

No decurso do trabalho de elaboração desta tese tivemos a oportunidade de integrar o estudo sobre a relação entre conhecimento e acção pública, nas políticas de autonomia e gestão escolar, em Portugal, realizado pela equipa portuguesa do projecto Knowandpol¹.

O documento que serve de suporte à tese é constituído pela apresentação, quatro capítulos e as considerações finais, bem como as referências bibliográficas e o Anexo 1 com os guiões das entrevistas. Este documento é complementado com os restantes Anexos em formato electrónico (CD-ROM): Anexo 2- Protocolos das entrevistas; Anexo 3- Relatórios do Programa de Reforma da Administração Central do Estado [PRACE]; Anexo 4- Relatório Final do Grupo de Trabalho de Avaliação das Escolas [GTAE], estando incluídos os relatórios de avaliação das escolas/agrupamentos e contraditórios; Anexo 5- Documentação do GTPDAE; Anexo 6- Contratos de Autonomia.

¹ O projecto de investigação Knowandpol (The role of Knowledge in the construction and regulation of health and education policy in Europe: convergences and specificities among nations and sectors) integrou 12 equipas de investigação de 8 países (Alemanha, Bélgica, França, Hungria, Noruega, Portugal, Reino Unido, Roménia), distribuídas pelos sectores da saúde e da educação. Foi um projecto financiado pela União Europeia no âmbito do "Sixth Framework Programme Research, Technological Development and Demonstration - Priority 7 - Citizens and governance in a knowledge based society", iniciado em 1 de Outubro de 2006 e finalizado em 30 de Setembro de 2011. Para mais informação consultar o sítio www.knowandpol.eu, onde também se encontra o relatório que teve a minha colaboração: Barroso, J. e Menira, C (2009).

O capítulo 1 - *A Regulação na Análise das Políticas Públicas* - está organizado em três secções. Na primeira secção examina-se a questão da regulação partindo do âmbito mais alargado das ciências sociais para em seguida centrar na análise das políticas públicas. Na segunda secção discute-se as políticas públicas enquanto problema de regulação, que articula as perspectivas «politista» e «sociológica» da acção pública. Na terceira secção examina-se a contratualização no quadro da dupla problemática da autoridade e do poder na acção pública .

O capítulo 2 - *A Contratualização como Acção Pública* - também se encontra organizado em três secções. Na primeira, apresentam-se os referenciais do contrato nos campos económico e jurídico. Na segunda secção, no quadro da *desdiferenciação* (Birnbaum, 1985) da acção do Estado, examina-se o contrato no âmbito das políticas constitutivas de modernização das administrações públicas, destacando-se as trajectórias de reforma conducentes ao governo desagregado («unbundled government») e à emergência do «Estado contratual» . Na terceira secção, no quadro da regulação conjunta (Reynaud, 1997, 2003a), discute-se a contratualização enquanto processo de negociação explícita, onde se articulam as dinâmicas políticas e cognitivas, num registo de «voice» (Hirschman, 1970), como repertório de acção.

No capítulo 3 - *Metodologia* -, tendo como ponto de partida o problema de investigação, apresenta-se a tipologia e a estratégia de investigação. De seguida, apresentam-se os procedimentos e instrumentos de recolha/produção de dados, designadamente a pesquisa documental, donde se destacam os 22 contratos de autonomia, e a realização de entrevistas aos participantes no processo de contratualização que se situam em três níveis de acção, no espaço local das escolas, no espaço meso das Direcções Regionais da Educação e no espaço macro, correspondente à ministra da educação e ao seu gabinete, bem como aos dois grupos de trabalho criados *ad hoc* com uma capacidade de acção a nível nacional. Em relação ao tratamento dos dados foi utilizada a análise de conteúdo.

O capítulo 4 - *A Contratualização da Autonomia das Escolas* - está estruturado em três secções. As duas primeiras secções têm como foco as dinâmicas da regulação política relativas ao processo de contratualização, enquanto que a terceira secção

apresenta o processo de regulação conjunta inscrito na negociação dos contratos de autonomia.

A primeira secção trata da política de «reforço da autonomia das escolas» iniciada na segunda metade da década de oitenta, no século XX. No quadro da historicidade da acção pública, examina-se ao nível institucional a evocação da autonomia, enquanto referencial, no tempo contemporâneo de cada reforma da administração do sistema escolar e do governo das escolas em Portugal.

Na segunda secção examina-se o programa de reforma da administração central do Estado (PRACE), no quadro de uma política constitutiva de reforma, tendo como foco a sua incidência, através da proposta de reestruturação do Ministério da Educação, sobre a autonomia das escolas e a sua contratualização.

Na terceira secção é examinado o processo de contratualização da autonomia, enquanto instrumentação da acção pública assente na negociação explícita. Neste processo de negociação foram identificados analiticamente três momentos estruturantes, tendo em atenção os diferentes dispositivos e actores mobilizados: a avaliação externa; a elaboração das propostas de contrato; o «regateio» dos contratos.

Nas considerações finais, sintetizaram-se os aspectos mais relevantes dos resultados obtidos, evidenciando-se que a contratualização da autonomia das escolas se insere num processo de (re)institucionalização. Este processo é orientado por um referencial de *desdiferenciação*, da acção do Estado em relação à sociedade, assente na mobilização dos saberes «gerencialistas», na externalização da expertise e no uso do contrato de autonomia, enquanto instrumento de regulação. Este contrato baseia-se numa normatividade mais assente no consentimento dos destinatários do que na força jurídica, revelando uma configuração de *quase-contrato*. Assim, no quadro do Estado em recomposição e da modernização da administração educativa, a adopção desta configuração visa ultrapassar as críticas ao modo de regulação burocrático e, ao mesmo tempo, promover uma legitimação baseada no processo de acção pública.

Capítulo I- A Regulação na Análise das Políticas Públicas

Neste capítulo apresenta-se o enquadramento teórico da tese que assenta no campo da análise das políticas públicas, onde se desenvolve a centralidade da abordagem da teoria da regulação neste campo. O capítulo divide-se em três secções. Na primeira secção apresenta-se a centralidade da regulação enquanto problema no âmbito das ciências sociais e, em particular, na análise das políticas públicas. Na segunda secção examina-se a abordagem das políticas enquanto problema de regulação da acção pública, tendo em atenção as dimensões institucionais, cognitivas e estratégicas. Na última secção discute-se a acção pública como um problema de regulação, onde coexistem as questões da autoridade e do poder. É neste contexto que é abordada a contratualização como institucionalização da acção pública assente nas dinâmicas da procedimentação e juridicização.

Secção I- A Regulação como problema

O processo de diferenciação funcional (Papadopoulos,1994) e de individualização das sociedades modernas (Elias,2004)², concorrendo para a crescente complexidade das sociedades actuais, contribuíram para uma maior visibilidade e centralidade do problema de matriz político-social da coordenação e da cooperação. No âmbito do espaço público, num primeiro momento, esta questão da regulação é traduzida por uma problematização, *top-down*, um processo de regulação heterónoma, relativa à *questão da governabilidade* (Crozier, Huntington e Watanuki, 1975),

² Bauman, tendo como referência o trabalho de Nibert Elias, refere que "a sociedade moderna existe na sua actividade de «individualização», tal como as actividades dos indivíduos consistem no dia-a-dia na reformulação e na renegociação da rede dos seus envolvimentos mútuos chamada «sociedade»".(Bauman,2001, p. 45)

colocada no decurso dos anos 1970, na qual as democracias ocidentais se confrontavam perante a sobrecarga das exigências sociais, sem esquecer o contexto económico-social do fim dos «Trinta Gloriosos». Todavia, progressivamente, o problema da (in)governabilidade das sociedades passa a centrar-se nos «falhanços do governo», que no âmbito de um Estado social e intervencionista, organizado de um modo burocrático e sobrecarregado de tarefas, apresenta-se ineficaz e dispendioso. Independentemente das prescrições que são avançadas para a sua solução, o contributo que esta questão trouxe para a problemática da regulação foi deslocar na abordagem política o interesse para o estudo do «Estado em acção» no governo das sociedades, partindo da alteridade da acção do Estado na perspectiva da regulação. Por outro lado, posteriormente, começa a desenvolver-se uma abordagem caracterizada por uma perspectiva *bottom up*, de auto-regulação, traduzida como uma questão de «*governança*», não entendida aqui como uma prescrição ou solução dos problemas da acção, mas como uma abordagem que pretende equacionar a emergência de novas tendências das sociedades actuais. Designadamente, a multiplicação dos níveis de decisão, que não correspondem só ao Estado-nação, mas também ao nível supra-nacional (europeu, global) e ao sub-nacional e local, à multiplicidade dos actores com margens novas de intervenção, esbatendo a alteridade do Estado. Esta abordagem pretende equacionar, pois, uma acção mais complexa, resultante da fragmentação e da fluidez dos processos de ajustamento mútuo, que denota também o reforço da reflexividade das sociedades, ou seja, o “facto de as práticas sociais serem constantemente examinadas e reformadas à luz da informação adquirida sobre as mesmas práticas” (Giddens, 2002, p. 27), bem manifestas no âmbito do que se designa de «sociedade do conhecimento».

Partindo da centralidade do problema da regulação nas nossas sociedades actuais, designadamente da apresentação breve das duas grandes problematizações da questão da regulação no âmbito da acção pública, vamos no próximo ponto apresentar a construção da noção de regulação, em especial nas ciências sociais, e o seu posicionamento na análise das políticas públicas.

1.. A Regulação como problema nas ciências sociais

O conceito de regulação já há algum tempo que é considerado como «um paradigma maior das ciências sociais» (Chevallier, 1995)³, contudo este conceito foi mobilizado por várias áreas do conhecimento até chegar às ciências sociais. Neste propósito de encontrar os primeiros sentidos desta noção, podemos ir ao pensamento teológico, metafísico, onde é entendido "como uma maneira de reduzir o acaso ou o caos e pensar uma ordem do mundo."(Miaille,1995, p.16). A introdução desta noção na acção humana dar-se-á mais tarde com o aparecimento da mecânica relojoeira através do termo «regulador», que permite regular o funcionamento do relógio⁴. Este termo instala-se ao longo do século XVIII nas «ciências mecânicas», que designa "um sistema de comando destinado a manter o valor de uma grandeza"(Chevallier,1995, p.73), como é o caso do regulador de temperatura ou o termóstato⁵. De seguida, é utilizado pelas ciências da vida para pensar o funcionamento dos corpos vivos, referindo-se a "certos órgãos ou certas secreções como modos de regulação do conjunto" e aplicando-se "para exprimir o funcionamento e a reprodução das células ou dos corpos vivos"(Miaille,1995, p.16). Neste campo surgem, assim, as características principais que configuram o conceito de regulação: "1º manter um meio em equilíbrio; 2º apesar das perturbações exteriores; 3º graças a um conjunto de ajustamentos" (Chevallier,1995, p.74).

Nas ciências sociais, a difusão do conceito de regulação só se difundirá tardiamente, somente após a segunda guerra mundial. Proveniente, como referimos, das «ciências mecânicas» (engenharia), e das ciências biológicas, é contudo através da influência do desenvolvimento da cibernética que começa a ser utilizado. A cibernética apresenta o propósito fundamental de construir uma «ciência global da acção»,

³ Chevallier explicita esta posição, tendo com base os trabalhos de Thomas Khun (1970), referindo que "o paradigma será, sobre este plano, um *modelo*, um *raciocínio-tipo* que se utilizará para tornar inteligível uma situação dada. A este título, os paradigmas transbordam e transcendem os limites disciplinares"(1995, p.73).

⁴ A maravilhosa obra de Carlo Cippola (1992) sobre as máquinas do tempo apresenta uma exposição bem fundamentada do processo de desenvolvimento da mecânica relojoeira e a sua inserção na sociedade do seu tempo.

⁵ Ainda outro exemplo, a máquina a vapor de James Watt tem um regulador para evitar os riscos de explosão.

"estendendo as teorias válidas para os movimentos dos órgãos das máquinas ao comportamento dos seres vivos e das sociedades"(Chevallier,1995, p. 75). É com o desenvolvimento da teoria geral dos sistemas, assente nos contributos da cibernética e da biologia, que a noção regulação nas ciências sociais se apresenta como a manutenção do equilíbrio dos «sistemas sociais», estando associada a processos ou circuitos de informação retroactivos.

É perante esta tendência forte nas ciências sociais da noção de regulação que Jacques Commaille (1998) fala de uma «*abordagem consensualista*» "onde todo o disfuncionamento só pode ser provisório e deve ser ultrapassado para assegurar o equilíbrio e a harmonia"(1998, p. 20). A esta contrapõe-se uma «*abordagem agnóstica*» em que o conflito "é considerado como inerente ao funcionamento da sociedade, ou como mesmo necessário à sua evolução" e então nesta perspectiva "o estabelecimento do compromisso (...) ou a resolução do conflito são só provisórios"(*ibidem*, p.20). Assim, como ilustração da preponderância da abordagem *consensualista* nas ciências sociais, encontramos, por exemplo, na sociologia os modelos estruturo-funcionalistas ou na economia a defesa da hipótese do «equilíbrio económico geral» em que a regulação económica se apresenta através de "um equilíbrio de trocas entre diversos agentes, sobre um mercado de perfeita concorrência"(*ibidem*, p.20).

A superação desta perspectiva pela articulação com «a abordagem agnóstica», como refere Commaille (1998), faz-se na sociologia através do trabalho de Crozier e Friedberg (1977) com a introdução da dimensão estratégica, a acção dos actores. Ultrapassando os modelos cibernéticos e estruturo-funcionalistas, desenvolvidos numa abordagem «consensualista», apresentam estes autores a noção de «sistema de acção concreto», que é um ensaio de reconstrução de "um fenómeno concreto verificável empiricamente e não um sistema abstracto, um sistema construído, quer dizer contingente, e não um sistema natural"(1977, p. 246). Em que a regulação, como processo presente na formação dos sistemas,

"(...) se opera pela acção de jogos estruturados que definem de antemão quais são as possibilidades de estratégia racional existente para cada um dos actores. A natureza e as regras dos jogos condicionam a cada instante as estratégias dos actores, mas são em retorno também condicionadas por estas. (...) o jogo pode ser transformado pela pressão dos actores."(Crozier e Friedberg, 1977, p. 247).

Com a introdução dos actores, a dimensão estratégica, abre-se a noção de regulação para a multiplicidade de actores e estratégias diferentes, concorrentes e até

opponentes, revelando a contingência, a imprevisibilidade, da acção humana. Na mesma linha de abordagem, na economia com a «escola da regulação», numa posição crítica da perspectiva neo-clássica, assente nas teorias do equilíbrio e da reprodução, desenvolve-se uma noção de regulação em que "os actores económicos interagem a partir de uma série de instituições, de regras de jogo e de convenções que implicam ou correspondem a tantas racionalidades situadas." (Boyer,2002, p. 22).

Ainda no âmbito da sociologia, agora no campo da educação, Christian Maroy e Vincent Dupriez (2000) apresentam uma abordagem da regulação dos sistemas escolares, que denota o contributo da dimensão estratégica e não unilateral, entendida no sentido alargado como o "o processo de produção de regras e de orientação das condutas dos actores" (2000, p. 74)⁶. Apresentam uma dupla abordagem, uma «estrutural» e uma «activa». A primeira abordagem diz respeito à análise "da articulação, sempre parcial e frágil, de uma pluralidade de formas de coordenação constitutivas num momento do «quadro» institucional nos quais jogam os actores escolares"(*ibidem*, p. 76). Esta é uma perspectiva que pretende revelar como se mantém uma relativa coerência na estrutura e funcionamento do sistema escolar. Na abordagem activa pretende-se "apreender, em situação, os jogos estratégicos dos actores, a sua contribuição na produção de regras, tendo em conta a pluralidade dos níveis de acção." (*ibidem*, p. 76). É no âmbito desta complexidade, do sistema educativo ou de qualquer outro campo da acção pública, que o processo de regulação é entendido por João Barroso (2006) como uma «*multirregulação*» ou um «*sistema de regulações*», uma vez que:

" a diversidade de fontes e modos de regulação faz com que a coordenação, equilíbrio ou transformação do funcionamento do sistema educativo resultem mais da interacção de vários dispositivos reguladores que muitas vezes se anulam entre si, ou pelo menos, relativizam a relação causal entre princípios, objectivos, processos e resultados."(2006, p. 64).

Por último, denotando de certa forma o sucesso e o prestígio da noção de regulação nas ciências sociais, a apresentação desta noção como problema central das ciências sociais não fica completa sem fazer uma breve referência às contextualizações, aos equívocos e apropriações que o conceito tem sido alvo no âmbito da prescrição de

⁶ Como Maroy e Dupriez (2000) referem, esta definição de regulação acusa uma filiação em relação aos trabalhos de J.D. Reynaud (1997). O contributo da sua teoria da regulação será apresentada mais à frente para explicitar a articulação entre a problemática da regulação e a análise das políticas públicas.

soluções, em «jogos interessados», e não como problema de investigação. Podemos, pois, iniciar com a apresentação da contextualização que o mundo anglo-saxónico opera ao conferir um sentido específico ao conceito associando-o à noção de regulamentação promovida por uma autoridade pública, referindo-se nesta circunstância apenas a uma fonte da regulação, sem abarcar toda a complexidade do conceito.

No uso do conceito também há os desvios, como refere Chevallier (1995), como é o caso da "assimilação entre regulação e controlo social: todo o mecanismo explícito ou implícito, de controlo dos comportamentos" (1995, p. 85), denotando uma concepção exclusiva e unilateral. Por outro lado, há a considerar a entrada nos processos de *ideologização* do conceito activando os efeitos de (des)legitimização (Chevalier,1995). Aqui nesta abordagem ideológica, há uma espécie de substrato que assenta nos pressupostos que associam a regulação à "ideia da harmonia dos interesses", à «racionalidade da organização social» e à imagem do "terceiro regulador" , que se reporta à existência de "uma *instância* de *regulação* capaz, pela sua posição de exterioridade e superioridade, e em relação aos interesses em presença, de levar a diversidade à unidade"(1995, pp. 87-88) e evoca o Estado no seu estatuto de neutralidade, aparente, na definição do interesse geral.

Ainda, em relação ao Estado, a noção de regulação também pode ser usada como ideia de um processo de modernização, como refere João Barroso, quando o conceito é associado a muitas das «evocações» que são feitas "ao «novo» papel regulador do Estado [que] servem para demarcar as propostas de «modernização» da administração pública das práticas tradicionais de controlo burocrático pelas normas e regulamentos que foram (e são ainda) apanágio da intervenção estatal."(2005, p. 63). Contudo esta mesma noção também pode ser alvo desta apropriação ideológica por um campo concorrente, quando no discurso neo-liberal se apresenta em alternativa à regulação do Estado a "*função reguladora do mercado*, que seria o meio o mais eficaz, o mais racional e o mais justo de harmonização dos comportamentos" (Chevallier,1995, p.91).

2. A Regulação como problemática da análise das políticas públicas

No trilha da teoria de Jean-Daniel Reynaud, apresentamos a problemática ou a interrogação que a teoria da regulação apresenta à análise das políticas públicas. Em primeiro lugar temos uma opção epistemológica que dá primazia ao estudo da acção, que reenvia a um modo de explicação em que esta "se deve compreender nos constrangimentos de toda a espécie que pesam sobre ela, mas também na sua finalidade, (...) ou, mais profundamente, no sentido que ela se dá." (Reynaud,2003c, p. 400). Esta opção afasta-se de um modo de explicação que tem como objecto «os acontecimentos» e se socorre da leis da co-ocorrência ou da causalidade para ligar os factos uns aos outros. Não se trata de duas ordens de fenómenos, mas uma distinção epistemológica que dá primazia à análise da acção e do seu sentido, já enunciada por Max Weber, não excluindo contudo a explicação causal, mas considerando secundariamente.

Decorrendo desta opção epistemológica, surgem dois princípios teóricos que concorrem para a construção da problematização da acção social. O primeiro trata da definição da acção social que é entendida não como um plano, o ajustamento dos meios aos objectivos, mas como " uma orientação face a uma situação: pela interpretação ou reconhecimento de uma situação (...), pela orientação correlativa de uma acção face a esta situação e pela mobilização dos participantes sobre esta interpretação e esta orientação"(2003c, p. 402). É neste contexto da acção que é pertinente apresentar um dos conceitos fundamentais desta teoria que é a noção de regra. Numa apreciação externa à acção, estática, a regra tende a ser identificada, por exemplo, a uma norma escrita, contudo nesta teoria a regra é entendida como «regra em uso», ou em acção, ou seja "um guia da acção (...) que permite elaborar um julgamento, um modelo que orienta a acção"(Reynaud,1997, p. XVI), uma orientação da acção face a uma situação ou a um problema, tendo vários actores e várias fontes. É a partir desta noção de regra que a regulação é apresentada como "a capacidade de elaborar regras"(2003a, p. 103) ou mais explicitamente, "a criação, a manutenção ou a transformação das regras (1997, p. 306).

Este princípio teórico desdobra-se em três características principais. A primeira a enunciar é o lugar central dado à cognição, uma vez que inventar ou reconhecer um sentido, inscrito na orientação da acção, "é inventar ou reconhecer as categorias cognitivas que permitem seccionar a realidade da acção, de analisá-la, de agir sobre

ela"(2003c, p. 402). A segunda característica é que a criação de um sentido é necessariamente interactiva, pois como acontece com uma palavra, esta só adquire sentido, só é compreendida a sua significação, se a regra de uso que define o sentido é partilhada, o que leva a afirmar que "a interacção, a troca social são constituintes do sentido"(*ibidem*, p. 402), reconhecendo a presença dos actores e a sua acção de construção de uma orientação face a uma situação. A terceira característica diz respeito ao carácter inovador do processo de atribuição de sentido, um processo, de certo modo, de «exploração dos mundos possíveis» (Callon, Lascoumes & Barthe, 2001), uma vez que não se reduz a uma escolha de uma eventualidade entre outras, recenseadas numa lista prévia, dado que a construção do sentido, "em relação ao estado precedente do mundo, ela cria, falando propriamente, o imprevisto"(Reynaud,2003c, p. 402).

O segundo princípio teórico, enquanto eixo de problematização da teoria da regulação social, diz respeito à dimensão política presente na análise da acção social, uma vez que toda a interacção durável "comporta tanto o exercício de um poder como a procura de uma legitimidade"(2003c, p. 403). Toda a interacção é uma troca que se processa de uma forma desigual, uma vez que as capacidades de acção, de iniciativa, não estão igualmente distribuídas "onde cada um faz valer os recursos que domina (...). Toda troca social é também uma relação de poder"(2003c, p. 403). Reafirmam-se as conclusões de Crozier e Friedberg (1977), que apresentam o entendimento do poder não como um atributo dos actores, mas como uma relação, recíproca, porém desequilibrada, de negociação. Em relação à procura da legitimidade, uma interacção só é durável quando se estabelece um quadro comum de regras. Em termos cognitivos, "quando as categorias empregadas fazem um sentido para os diferentes interessados e portanto em que eles as aceitam", em termos de acção quando "é possível a cada um entrar no jogo e em que cada um aceita fazê-lo"(2003c, p. 403). Deste modo, não há que procurar a legitimidade, ou a fonte das obrigações, em princípios exteriores à acção social, ou em valores exteriores, dado que a troca social "é uma troca de regras ou, mais exactamente, o estabelecimento de regras através da troca"(*ibidem*, p. 403), afirmando, deste modo, a «normatividade ordinária» presente na interacção social.

Na proposta teórica de Jean-Daniel Reynaud, de modo a operacionalizar o estudo da orientação da acção, da «normatividade ordinária», como um processo endógeno com vários actores e fontes, são apresentados dois conceitos analíticos, a regulação de controlo e a regulação autónoma. Tanto uma como outra designam "um

uso da regra e não a sua natureza"(2003a, p. 104). Assim, a regulação de controlo processa-se quando «o uso da regra» é para a impor aos outros, isto é, quando " um individuo ou um grupo tem a capacidade de intervir no funcionamento, na actividade de um outro grupo (...) uma iniciativa exterior a um grupo, pertinente para a regulação desse grupo." (Reynaud,1997, p.111). Este conceito permite traduzir um distanciamento, uma «alteridade», na construção da orientação da acção, sem ir para um campo exógeno à acção social em estudo, que permite desenvolver uma abordagem *top down* na análise das políticas públicas e considerar, por exemplo, na sua especificidade a acção das autoridades públicas. A regulação autónoma processa-se quando na construção da orientação da acção «o uso da regra» é para aplicar aos próprios, entra em concurso com a regulação de controlo, na construção da «normatividade ordinária», quando os vários actores em face de uma situação descobrem "a possibilidade de uma regulação comum poder constituir-se como comunidade e reivindicar uma autonomia" (Reynaud, 1997, p. 111). Este conceito permite deste modo apreender a acção social «por baixo», (*bottom up*), centrando a sua atenção nas interacções entre actores múltiplos no processo de construção das regras a aplicar a si próprios. A consideração analítica destas duas orientações no processo de regulação permite ter sempre presente as relações de poder na troca social, pelas quais se fixam as regras do jogo, tendo ao mesmo tempo em atenção a presença de uma pluralidade de fontes de regulação, os vários actores e os recursos cognitivos e institucionais em presença, dado que " as regras efectivas numa interacção social procedem de um reencontro, (...) entre as diferentes fontes da regulação." (Reynaud, 2003a, p. 105).

Em suma, tendo presente estes dois eixos da teoria da regulação social, a definição da acção como orientação em face de uma situação, e que esta comporta uma relação de poder e a procura de uma legitimidade, configuram uma abordagem em que "toda acção social é por definição uma regulação"(Reynaud,2003c, p. 403).

Partindo, pois, da acção social problematizada como processo endógeno de regulação, vamos no próximo ponto abordar a análise das políticas públicas como problematização da acção social enquanto acção pública.

Secção II- As Políticas Públicas como problema de regulação

Para entender a construção da noção de política pública é necessário enquadrá-la num processo de autonomização do espaço da política no seu todo. Este espaço é constituído por uma primeira componente mais abrangente que corresponde ao sistema político, proveniente das expressões *polis* e *politeia*, da antiguidade clássica, traduzido na língua inglesa pelo termo *polity*, que diz respeito aos fundamentos teóricos, às instituições do Estado, enquanto entidade que se diferenciou da sociedade, de modo a garantir o viver em conjunto, com um poder que tem a especificidade de assentar no monopólio da violência física legítima. Uma segunda componente, designada como *politics*, corresponde à vida partidária, aos partidos, à luta eleitoral e à apresentação de valores e princípios concorrentes no modo de organizar o viver em conjunto, de forma a conquistar o poder político, ou do Estado, isto é, assumir a legitimidade representativa e ocupar as posições institucionais no seio do Estado. Estas duas componentes foram estudadas predominantemente pela filosofia política e a ciência política. A componente relativa às políticas públicas, *policy*, é entendida como as funções do governo eleito, sendo estas funções entendidas, originariamente, como «dedutíveis» dos processos de representação política ocorridos no espaço da *politics*. Para este «apagamento» da *policy* contribuiu o entendimento transcendental do Estado, presente na obra de Hegel, enquanto entidade que impõe o interesse geral abstracto aos interesses particulares, sem se «macular», uma vez que é implementado por uma administração configurada segundo o modelo burocrático, enquanto organização racional dos meios em função dos fins, expresso pelo formalismo e a impessoalidade, de modo a garantir uma reprodução perfeita. Entendimento que, obviamente, nunca em qualquer época ou espaço específico teve correspondência empírica integral, contudo retirava o interesse e a pertinência em autonomizar o estudo da *policy*.

Antes de prosseguirmos, e expormos de uma forma breve os contributos teóricos que irão concorrer para a autonomização da *policy*, apresentamos uma noção inicial de política pública, que sirva como uma primeira objectivação e facilite o acompanhamento da exposição do processo de autonomização da *policy*. Assim, com Jean-Claude Thoenig (2004), podemos referir que as políticas públicas correspondem às "intervenções de uma autoridade investida de poder público e de legitimidade

governamental sobre um domínio específico da sociedade ou do território"(2004, p. 326). Em outro trabalho deste autor com Yves Mény (Mény e Thoenig,1989), esta noção é desenvolvida com a apresentação de cinco elementos a considerar na existência de uma política pública. Assim, em primeiro lugar, a presença de medidas concretas que dão corpo ao programa de acção. De seguida, a manifestação da entidade pública através de decisões que revelem autoridade, isto é, uma abordagem coerciva. A definição de finalidades e objectivos a atingir, como por exemplo no sector educativo, promover o sucesso educativo, combater o abandono escolar. Um quarto aspecto diz respeito à orientação para um público (ou públicos) específico, isto é, os destinatários a quem as medidas se dirigem, que tanto podem ser passivos como participantes na sua elaboração e implementação. Por último, o programa de intervenção inscreve-se num quadro mais geral que o distingue de medidas isoladas, embora nem sempre seja dado a priori e necessite muitas vezes de ser reconstruído *a posteriori* pelo investigador. Contudo estes elementos não devem ser expurgados do seu carácter problemático, não podendo, pois, ser entendidos de uma forma «substantiva». É nesse sentido que Pierre Muller refere que "uma política pública não é portanto um *dado* mas um *construto* da investigação"(2004, p.23)

1. O processo de autonomização: da produção estatal à acção pública

1.1. As «policy sciences»

É nos Estados Unidos que a análise das políticas públicas começou por se desenvolver, nos anos 1950, denotando uma forte articulação entre a análise e a prática, cabendo a muitos universitários o papel de consultores da administração, principalmente a partir do programa *New Deal* e no quadro da II Guerra Mundial. É neste âmbito que em 1951, Lerner e Lasswell publicam a obra *The Policy Sciences*, onde estas ciências são apresentadas como produtoras de conhecimentos para a resolução de problemas, tendo como propósito, como refere Patrick Hassenteufel, "melhorar a eficácia das políticas públicas racionalizando a acção estatal"(2008,p. 19). Este ramo do

conhecimento é composto por uma variedade de disciplinas que não se circunscrevem apenas às ciências sociais, pois vamos encontrar engenheiros, analistas de sistemas, matemáticos, economistas, denotando uma abordagem predominantemente económica e gestonária. Estas ciências desenvolvem-se, pois, em estreita articulação com o Estado, no seu próprio seio, podendo ser integradas nas chamadas *ciências de governo* (Ihl, Kaluszynski & Pollet, 2003), tendo como foco a decisão pública, mais concretamente sobre "os utensílios da decisão pública"⁷, uma vez que o seu objectivo é de a fundar cientificamente."(Hassenteufel, 2008, p.20). Esta ciência apresenta-se com um carácter normativo, dado que se pretende prescrever a «boa decisão» ou os *bons modelos de regulação* (Lascoumes & Galès, 2007). Este foco na decisão pública assenta na articulação de dois pressupostos: a consideração da racionalidade da decisão, que induz à construção de instrumentos científicos de suporte, como a planificação, de modo a promover uma decisão racional; o segundo pressuposto, decorrente do anterior, assume o carácter não problemático da implementação do programa de intervenção, uma vez que decorre de uma decisão racional (Hassenteufel, 2008). É deste modo que as políticas públicas se apresentam como "um dos elementos centrais do mito modernista de engenharia social, da racionalização devendo organizar a sociedade segundo os princípios da eficácia"⁸ (Lascoumes & Galès, 2007, pp.10-11).

A sociologia das organizações

A crítica da racionalidade da decisão e do carácter não problemático da sua implementação, produzida principalmente no âmbito da sociologia das organizações, no decurso dos anos 1960, vem trazer um importante contributo à análise das políticas públicas, dando maior consistência à autonomização do seu campo de estudo⁹. Estes trabalhos começam por identificar os «disfuncionamentos» da acção do Estado, pondo

⁷ Temos como exemplo na área dos recursos orçamentais e no âmbito da questão da sua optimização, o caso relativo à elaboração de um instrumento de planificação orçamental, o Planning Programming Budgeting System (PPBS).

⁸ Ainda hoje, como referem Lascoumes & Galès (2007), os trabalhos quer da *Policy Analysis*, quer da *Public Administration*, se inserem numa visão utilitarista das investigações, desenvolvendo-se, por exemplo, no quadro da formação providenciada nas *Business Schools*, de gestão privada ou pública, tendo como referentes a experiência concreta, a *expertise*.

⁹ Podemos associar a este contributo autores, apenas referindo os mais importantes, como Lindblom, March, Simon ou Wildawsky nos Estados Unidos, Scharpf e Mayntz na Alemanha, e Michel Crozier em França

em causa o mito da racionalidade das decisões públicas, revelando as "dificuldades da administração a implementar as decisões" concorrendo para a passagem de um "um optimismo racionalizador (até cientista) das *policy sciences* para o pessimismo sociológico (crítico)"(Hassenteufel, 2008, p.20).

Deste contributo podem reter-se um grupo de conceitos analíticos importantes que vêm enriquecer, dar maior complexidade, e garantir uma maior «textura» ao campo de análise das políticas públicas. O conceito de sistema organizado revelando a organização como um conjunto de regras que se impõem aos actores, independentemente das suas preferências. O conceito de racionalidade limitada revelando que a decisão é sempre estrangida pelo contexto, que a informação do decisor é sempre incompleta, sendo só examinado um pequeno número de soluções possíveis. Por outro lado, a complexidade do tratamento das informações impede o decisor de otimizar as soluções ficando por uma solução satisfatória, a melhor das que foram examinadas. A noção de poder e estratégia é o terceiro conceito, que permite considerar a capacidade de acção dos actores, a mobilização dos recursos ao seu alcance, no âmbito da construção de uma estratégia orientada para a realização de determinados objectivos.

Este contributo vai permitir, pois, considerar os factores institucionais e organizacionais e as características sociológicas dos diferentes actores, no âmbito de uma racionalidade limitada, e deste modo renovar a análise das políticas públicas. É neste âmbito que surge a abordagem do «Estado em acção» (Jobert e Muller,1987), centrada sobre a capacidade do Estado em «resolver os problemas», em que "não se pode «deduzir» o conteúdo e as formas das actividades governamentais (...) das características da «política eleitoral»"(Muller, 2004, p. 57). Conforme referem Lascoumes e Galès (2007), procede-se a uma tripla ruptura. O rompimento com o «voluntarismo político», caracterizado pela consideração apenas dos homens políticos e das suas escolhas fundadas em termos do bem comum, numa lógica político-partidária, garantindo deste modo uma autonomização em relação à *politics*. A ruptura com a «unicidade do Estado», assente no mito da sua homogeneidade e imparcialidade e, por último, a recusa do «fetichismo da decisão» ao revelar o processo de "decisão a dissolver-se na acção colectiva" (2007, p.17).

Deste modo, a partir da abordagem pluralista, desenvolvida nos Estados Unidos, nos anos 1960, sobre os grupos de interesse (*lobbies*) no quadro da competição pelo poder político (ainda assente na análise da decisão política), na década seguinte, já com trabalhos europeus, desenvolvem-se estudos que alargam a sua análise ao papel dos grupos de interesse no âmbito da implementação das políticas públicas. Com este processo desenvolve-se "um paradigma de análise corporativista que coloca no centro da análise os grupos de interesse ligados ao Estado"(Hassenteufel,2008, p.22). O Estado não desaparece, mas deixa de estar no centro da análise.

Esta entrada pelas interacções dos actores das políticas públicas, não só públicos mas também privados, vai construindo noções analíticas fecundas, entre outras, os estudos sobre as redes das políticas públicas (*policy networks*), ou sobre as «coligações» defensoras de uma causa (*advocacy coalitions*). Este peso dado à análise das interacções dos actores no seio das políticas públicas, que tem como referente a multiplicação dos actores e a interpenetração dos diferentes níveis de acção (quer abaixo ou acima do nível nacional), dá consistência a uma abordagem que se afasta e complementa o foco do «Estado em acção», no âmbito de uma sociologia política em que se desenvolve um raciocínio *top-down*, para dar lugar a um foco centrado nos «actores em acção pública», caracterizado por um raciocínio *bottom-up*, no âmbito de uma sociologia da acção pública.

A consolidação da autonomização do campo da *policy* processa-se, pois, através da elaboração de duas perspectivas que se interpenetram e cujos problemas concorrem para configurar a análise das políticas públicas. Uma dimensão analítica mais centrada na «acção política», questionando a recomposição do Estado e os modos institucionais da sua acção, desenvolvendo a problemática da «regulação política». Outra dimensão mais centrada nos «actores em acção pública», dando prioridade às interacções dos actores, porventura situados em diferentes níveis de acção, concorrendo para a problemática da «regulação social» ou da regulação autónoma.

É no propósito de dar conta deste enriquecimento analítico que Patrice Duran prefere denominar a *policy* como *acção pública*, em vez de política pública, para evitar uma visão unilateral, que no princípio lhe esteve associada, e ao mesmo tempo poder traduzir a sua complexidade quando refere que é necessário apreender

"a acção pública como tensão permanente entre as necessidades da acção que decorrem da realidade dos problemas que afectam uma sociedade e os constrangimentos de uma ordem que se impõe aos actores e que é igualmente

necessária à sua acção porque a torna possível e define igualmente a sua legitimidade" (Duran, 2010 [1999], p.75).

Deste modo a acção pública, enquanto designação de *policy*, apresenta-se como um problema de regulação, numa tensão entre os problemas que afectam a sociedade, numa problemática de «regulação autónoma», e os problemas da construção de uma ordem, numa problemática de «regulação política». É neste âmbito que para traduzir esta dualidade surge a expressão *sociologia política da acção pública*, noção que é tomada pela maior parte dos autores actuais, conforme referem Lascoumes e Galès (2007).

2. A construção de uma «gramática» analítica da acção pública: os eixos de análise e a regulação

A análise das políticas públicas apresenta, como vimos no ponto anterior, uma tensão entre duas perspectivas, que Lascoumes e Galès (2007), na sequência do trabalho de Christine Musselin (2005), apelidam de «*politista*» e «*sociológica*». A primeira, cuja proveniência é atribuída do lado da ciência política, Estado-centrada, atribui "um papel proeminente ao Estado, aos governantes na organização e pilotagem da sociedade"(Lascoumes e Galès,2007, p. 14). Esta perspectiva assenta num raciocínio *top down* (por cima), de modo a revelar a regulação política do Estado, as decisões ao nível central. A segunda perspectiva «*sociológica*», cuja proveniência é atribuída aos sociólogos, mais centrada no estudo dos indivíduos em interacção, aos grupos de interesse e movimentos sociais. Privilegia deste modo uma abordagem *bottom up* (por baixo), no âmbito de uma sociologia da acção colectiva.

De modo a operacionalizar as perspectivas «*politista*» e a «*sociológica*», articuladas pela problemática da regulação, iremos socorrer do trabalho de Palier e Surel (2005), que apresentam três dimensões analíticas nucleares -as «*ideias*», os «*interesses*» e as «*instituições*»-, apelidadas dos três «*I*»¹⁰. A consideração destas noções, sem se

¹⁰ A consideração destas dimensões, conforme referem os autores, surge no processo de contacto da análise das políticas públicas com novas influências, neste caso. no confronto, desde os anos 1990, com a forte influência dos neo-institucionalismos, como é classificado e analisado em Peter Hall e Rosemary

excluírem entre si, tem em vista a abertura à pluralidade de dimensões possíveis de análise, que permite formular diversos eixos de análise, diversas hipóteses, *a priori*, que se podem revelar concorrentes ou complementares *a posteriori* (Pallier e Surel, 2005). Não se trata de propor uma nova abordagem teórica ou uma metodologia particular, mas apenas uma iniciativa que "visa analisar as políticas públicas de maneira indutiva, tendo em conta a pluralidade de variáveis em presença"(2005, p. 9).

Assim, a pesquisa a partir da noção de «interesses» tem como entrada os actores, identificar aqueles que são pertinentes para a situação em estudo, as suas preferências, a sua capacidade de acção, as suas estratégias. A entrada pelas «instituições» é ter em atenção como "as regras, as práticas e as cartas mentais enraizadas pesam sobre os comportamentos dos actores públicos e privados envolvidos"(*ibidem*, p.7). Trata-se de perspectivar as instituições como constrangimentos e recursos presentes na construção da acção pública, permitindo também dar «uma profundidade histórica» (*ibidem*, p.7). A entrada pelas «ideias» corresponde aos elementos cognitivos e normativos integrando-se no que é comum designar-se como a abordagem cognitiva e normativa das políticas públicas, onde foram propostas noções heurísticas como paradigma, referencial, sistemas de crenças¹¹. Procura-se demonstrar que a acção pública se "organiza à volta de quadros (*frames*) que constituem o universo cognitivo dos actores e que apresentam uma certa estabilidade no tempo."(Muller,2004, p.60).

Assim, sem considerar «os três I» como um modelo perfeitamente estruturado, rígido, a seguir, mas como uma referência que permita a pluralidade e a flexibilidade analítica, que alimente os eixos de análise e permita uma interpretação assente na sua

Taylor (1997). Como referem Palier e Surel (2005), é difícil encontrar um verdadeiro «iniciador» deste modelo que considera estas três noções [as referências mais frequentes aplicam-se tanto aos trabalhos de Peter Hall no âmbito das políticas públicas, como ao artigo de Hugo Hecló (1994)], que não são de todo originais no seio das ciências sociais, residindo contudo a novidade a intenção de síntese de Peter Hall e a "declinação destas três dimensões no seio do neo-institucionalismo"(2005, p.8), proposto por James March e Johan Olsen (1989), nos anos 1980.

¹¹ Sem intenção de ser exaustivo, por exemplo, pode referir-se: os trabalhos Peter Hall (1993), inspirado nos trabalhos de Thomas Khun (1970) sobre as revoluções científicas, elabora a noção de *paradigma* para designar a concepção global que orienta os responsáveis pela promoção de uma política; Paul Sabatier (1998) propõe a noção de «*advocacy coalition*» (uma coligação defensora de uma causa) que se refere a um conjunto de actores de uma política pública que partilham um conjunto de crenças constituindo uma visão do mundo; Pierre Muller (2004) apresenta a noção de *referencial* que é uma representação da realidade e é em referência a esta que "os actores organizam a sua percepção do problema, confrontam as suas soluções e definem as suas proposições de acção"(2004, p.62); Vivien Schmidt (2002) desenvolve uma abordagem com o foco no *policy discourse* (discurso político), que é constituído pelas ideias, valores e normas da política pública;

concorrência ¹², serão desenvolvidas três dimensões analíticas no estudo da contratualização da autonomia das escolas. A dimensão cognitiva, tendo em atenção a temporalidade, irá ser mobilizada a partir da historicidade da acção pública, de modo a apreender a autonomia das escolas como um referencial que revela um processo de categorização da acção pública, no quadro da administração e gestão educativas, iniciado em meados da década de 1980. A dimensão das instituições será desenvolvida a partir da abordagem de Lascoumes e Le Galès (2004) sobre os instrumentos da acção pública, de modo a analisar os contratos de autonomia enquanto instrumentos da acção pública, no contexto institucional da reconfiguração do Estado e da modernização da administração. A dimensão dos actores será desenvolvida a partir da abordagem da contratualização da autonomia enquanto acção conjunta no âmbito de um processo de negociação explícita, de regulação conjunta (Reynaud, 1997; 2003a).

2.1. Os instrumentos e a instrumentação da acção pública

Como já se afirmou as políticas públicas são uma forma particular da acção colectiva e, enquanto acção pública, constituem um espaço sociopolítico que, como afirmam Lascoumes e Galès (2007), é construído "tanto por técnicas e instrumentos como pelas finalidades ou os conteúdos"(2007, p. 103). Assim, tendo em atenção a acção do Estado ao longo do século passado, quanto às suas várias políticas em diferentes sectores, há a registar a utilização e a diversificação dos instrumentos da acção pública. Estes instrumentos são considerados como "um tipo particular de instituições"(*ibidem*, p.103). Este foco analítico decorre, pois, de uma abordagem

¹² Estas três dimensões que permitem uma análise plural, como referem Bruno Palier e Yves Surel, no seguimento de Peter Hall, traduzem "as variáveis explicativas (...) sempre presentes nas pesquisas sobre a acção pública"(2005, p.31), embora com alguma frequência em exclusão mútua. É deste modo que vamos encontrá-las em trabalhos recentes de síntese, embora com algumas adaptações a esta «matriz». Por exemplo, a obra de Lascoumes e Le Galès (2007) apresenta o «pentágono das políticas públicas», onde consideram cinco elementos, interligados entre si, em que os três «Is» estão presentes nas seguintes componentes: representações («ideias»), as instituições, os actores («interesses»). Apresentam mais duas componentes que desenvolvem a acção dos actores: os processos (formas de interacção) e os resultados (consequências, efeitos). Patrick Hassenteufel (2008), um outro exemplo, apresenta o quadro de análise, «as interacções de actores contextualizados», que se distingue, como refere, do quadro dos «três I», sem contudo se opor, como se pode ver nesta passagem em que apresenta a intenção de "combinar análise estratégica, sociologia dos actores, análise cognitiva e neo-institucionalismo"(2008, p. 104).

institucionalista, ou neo-institucionalista¹³, que apresenta as instituições, quer como recursos, que tornam possíveis determinadas políticas públicas, quer como exercendo, ao mesmo tempo, um constrangimento limitando as escolhas possíveis dos actores. Deste modo, nesta abordagem as instituições são:

"construções sociais e políticas, provenientes de conflitos e negociações. São regras, normas e procedimentos, sequências de acção estandardizadas, mais ou menos coordenadas e constrangedoras, que governam as interacções entre indivíduos designadamente para a produção de políticas públicas."(2007, p.98)

Neste âmbito, embora as instituições produzam um enquadramento estável, enquanto factor de constrangimento, que reduz as incertezas pelas antecipações que permite, não deixam no entanto de tornar mais complexas as relações de poder, enquanto «recursos» a mobilizar pelos actores, abrindo o campo das possibilidades e produzindo efeitos inesperados. As instituições não são neutras e, assim "um processo de institucionalização contribui a privilegiar certos actores, certos interesses."(*ibidem*, p.99).

É no âmbito desta abordagem institucional, que o trabalho pioneiro de Desrosières (1993) apresenta a distinção, no plano analítico, entre os objectivos da acção pública e os instrumentos, conferindo-lhes uma autonomia em relação aos primeiros. Deste modo, *os instrumentos de acção pública* são assim definidos:

"Um instrumento de acção pública constitui um dispositivo tanto técnico como social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e os seus destinatários em função das representações e das significações que é portador"(Lascoumes e Le Galés,2004a, p.13).

Os instrumentos veiculam deste modo uma interpretação, uma representação, da situação social ou do problema a resolver, apresentando uma orientação face à situação, um determinado modo de regulação. O constrangimento, a estruturação da acção, processa-se tanto pela «materialização técnica», imposta pelos procedimentos inerentes ao instrumento enquanto dispositivo, como ao nível cognitivo enquanto representação da situação, englobando também um modo de acção, uma solução, para além de uma problematização específica. É neste sentido que o contrato de autonomia vai ser

¹³ Embora sob esta designação possamos encontrar formas variadas de desenvolvimento, suscitando debates entre as ciências sociais e económicas, que no âmbito deste trabalho não tem interesse desenvolver, apenas destacar a ruptura com o anterior institucionalismo caracterizado por uma abordagem e trabalhos muito gerais, descritivos e normativos, em que as instituições são muitas vezes tomadas como adquiridas, sem problematizar a sua formação.

problematizado, no capítulo seguinte, enquanto instrumento de acção pública complexo, quanto aos «referenciais» concorrentes que o produzem ou configuram cognitivamente, bem como quanto à dimensão técnica, isto é, aos procedimentos induzidos, associados a cada uma das representações.

Por outro lado, este foco sobre os instrumentos da acção pública orienta-se também para a análise dos actores a utilizar os instrumentos, para fazerem as políticas públicas, através do conceito de *instrumentação da acção pública*, cuja definição se refere:

"ao conjunto dos problemas colocados pela escolha e o uso dos instrumentos (técnicas, meios de operar, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a acção governamental. Trata-se de compreender não só as razões (...) mas também a considerar os efeitos produzidos por estas escolhas" (Lascoumes e Le Galès, 2007, p. 104)

O processo de contratualização da autonomia das escolas apresenta-se assim como um processo de instrumentação da acção pública revelando-se como um meio de orientação das relações entre o Ministério da Educação, através dos actores mandatados, e as escolas, através dos seus representantes, mediante o uso, tanto como passagem «obrigatória» como recurso de novas possibilidades para os actores envolvidos, dos dispositivos presentes na contratualização, constituídos quer por componentes técnicas, quer por componentes cognitivas. A contratualização enquanto processo de instrumentação apresenta-se como uma questão maior no estudo da acção pública, denotando um grande potencial heurístico, pois é "reveladora de uma teorização mais ou menos explícita da relação governante/governado. (...) uma forma condensada de saber sobre o poder social e as formas de o exercer."(Lascoumes e Le Galès, 2007, p.105).

Este foco no contrato de autonomia como instrumento de acção pública possibilita ter presente a questão da mudança, no âmbito do interesse dos autores do neo-institucionalismo em pôr em evidência as mudanças das políticas públicas a partir dos instrumentos (Hall,1993). Assim, os instrumentos para além de permitirem a estabilização das formas de acção, de condicionarem de forma diferente as capacidades de acção de cada um dos actores, também abrem "novas perspectivas de utilização ou de interpretação imprevistas e difíceis de controlar"(2007, p.105). Assim, esta entrada pelos instrumentos pode servir de referência para analisar a mudança nas políticas públicas encerrando todas as combinações possíveis, ou seja, a mudança de

instrumentos sem mudança de objectivos, a mudança de finalidades e a correspondente mudança de instrumentos ou a mudança de instrumentos que modificam progressivamente os objectivos. Abrindo este foco analítico que considera tanto a questão da estabilização como a questão da mudança, os contratos de autonomia, enquanto dispositivos, apresentam-se como instrumentos de regulação, ou seja, como participantes na produção de uma orientação da acção face a uma situação, quer pela manutenção, quer pela (re)criação dessa orientação ou das regras, como refere Reynaud (1997; 2003), a propósito da definição de regulação.

Neste contexto a "instrumentação é bem uma questão política, porque a escolha vai estruturar em parte o processo e os seus resultados"(Lascoumes e Le Galès,2007, p. 106). É neste sentido que, no âmbito de precisar o lugar dos instrumentos nas «tecnologias do governo», no seguimento dos trabalhos Christopher Hood (1984) e da sua tipologia, Lascoumes e Le Galès (2004) apresentam uma tipologia onde são propostos cinco grandes modelos, tendo em consideração a relação entre o tipo de instrumento e o tipo de relação política e legitimidade associados. Assim, aparece um primeiro grupo de dois modelos considerados tradicionais, os instrumentos legislativos/regulamentares e os instrumentos económicos/fiscais. No primeiro modelo, o Estado aparece como tutor do social cuja legitimidade assenta na imposição do interesse geral, no segundo modelo. o Estado surge como produtor/redistribuidor de riqueza relacionado com uma legitimidade assente na utilidade colectiva e na eficácia social e económica. Um segundo grupo é constituído por modelos que normalmente são qualificado de «novos» instrumentos de acção pública, uma vez que têm em comum o facto de "proporem formas de regulação pública menos dirigistas"(Lascoumes e Le Galès,2004b, p. 362), evitando a crítica dirigida aos instrumentos de tipo «comando e controlo», representado pelo grupo anterior de instrumentos. Os «novos instrumentos» são constituídos por três modelos: convencional e incitativo, informativo e comunicacional, standards e «boas práticas». Todos os três pretendem organizar relações diferentes, do primeiro grupo de instrumentos, que são "baseadas sobre a comunicação e a concertação, e renovam também os fundamentos da legitimidade."(2004b, p.362). Os contratos de autonomia inserem-se pois nos instrumentos de tipo convencional e incitativo, que mobilizam para a participação, num contexto de crítica da burocracia, do seu carácter abstracto e rígido. Desta forma, pretendem dar resposta à tendência da sociedade, "dos sectores e sub-sectoros na

procura da autonomia normativa constante", constituindo, deste modo, "*a priori* a escolha de uma iniciativa justa e validada"(2004b, p. 362), criando a possibilidade de produzir modos de regulação adequados a este contexto.

Ainda sobre o potencial heurístico dos instrumentos, considerando em especial este segundo grupo de instrumentos, pode afirmar-se com Lascoumes e Galés, tendo como base os trabalhos de K. Weaver (1986), que, por exemplo, a introdução de indicadores de desempenho, sistemas técnicos, se insere na tendência da "tecnicização e da despolitização da acção pública" (Lascoumes e Le Galès,2007, p.107), em que as autoridades, numa estratégia de «*Blame Avoidance*» (Weaver,1986), procuram "evitar as mobilizações contra as suas decisões, evitar assumir a responsabilidade das dinâmicas complexas da implementação."(2007, p. 107). Contudo não deixa de estar presente, nesta crescente racionalização por via da *tecnicização* (gestão por objectivos, multiplicação de indicadores...) , a procura de um acréscimo de controlo, inserindo-se numa dinâmica das «tecnologias de governo»(Foucault, 2004).

2.2. A historicidade na análise das políticas públicas

Esta perspectiva enriquece a análise das políticas públicas com a introdução das questões relativas à dimensão temporal, do tempo histórico. Laborier & Trom (2003) enquadram as questões sobre a dimensão histórica da acção numa conjuntura marcada por três aspectos principais. Um primeiro traço assenta no colapso das grandes narrativas e na viragem «cultural» das ciências sociais, que leva a centrar a atenção sobre a "maneira como os objectos sociais se compõem na acção, sobre as condições de possibilidade das actividades que presidem à emergência e à estruturação dos fenómenos"(2003, p. 9). Os actores são entendidos como tendo capacidade de se situar na sociedade, de elaborar uma apreciação crítica, de construir os bens comuns¹⁴, questionando assim a forma "como essas competências ganham consistência, se mantêm e se transformam no tempo"(*ibidem*, p.10). Um segundo traço é a viragem da análise das políticas públicas para «pensar» a acção pública. Aqui é realçado o sucesso alcançado pelo esquema histórico da «*path dependency*», onde a partir de situações

¹⁴ Esta competência é ilustrada a partir do trabalho de Boltanski & Thévenot (1991) sobre a justificação.

contingentes a acção no tempo se mantêm, através de dispositivos de «fecho» («lock-in mechanisms»), de um modo relativamente irreversível, nos trilhos iniciados num dado momento. De qualquer forma, nesta abertura para a acção pública no tempo, o que se pretende é questionar "a estruturação histórica das lógicas de acção e das suas transformações"(ibidem, p.10), tendo gerado trabalhos designadamente no quadro das correntes neo-institucionalistas (Hall & Taylor, 1997). Um terceiro aspecto está relacionado, em França, com a «sócio-história» dos dispositivos da acção pública que afasta a atenção sobre a decisão política e se interessa mais sobre a construção da lógica de acção, "a atenção dada às operações de codificação e de implementação da visibilidade dos grupos (...) e aos instrumentos de intervenção pública"(ibidem, p.10)¹⁵, permitindo desta forma o estudo dos processos de mudança, de transformação histórica da acção pública.

Assim, embora esta conjuntura seja constituída por origens e desenvolvimentos diferentes no interesse da introdução do tempo, há contudo uma convergência no que diz respeito à "reintegração do passado histórico nos dispositivos da acção, sob a forma de competências ou de artefactos"(ibidem, pp.10-11), construindo deste modo uma problematização em termos da «historicidade» da acção. Esta problematização pode forjar duas posturas distintas. A primeira em que o investigador pretende captar o tempo histórico partilhado numa determinada época ou seja "restituir a maneira pela qual os agentes convocam o passado histórico no decurso das suas actividades"(ibidem, p.12). Na segunda postura há a interrogação sobre o que é efectivo no presente da acção, o investigador desloca-se no passado histórico tendo como objectivo " uma descrição mais adequada do presente da acção explorando as suas condições históricas de produção"(ibidem, p.13).

A reintegração do passado nos dispositivos da acção ou a mobilização da historicidade no estudo da contratualização da autonomia orienta o foco da investigação para a emergência da *autonomia das escolas* enquanto referencial da acção pública, no sector da administração educativa, no ensino não superior, num dado momento da história recente, nomeadamente em meados da década de 1980. Referencial entendido enquanto uma representação da realidade onde se quer intervir, com uma dimensão cognitiva e normativa, assente numa dimensão organizacional (Muller, 2004). Assim é

¹⁵ Entre outros trabalhos, são referidos os trabalhos de Boltanski (1982) sobre a formação dos quadros, enquanto grupo social, e de Desrosières (1993) sobre a estatística enquanto instrumento de intervenção pública.

em relação a este *referencial* da acção pública que “os actores organizam a sua percepção do problema, confrontam as suas soluções e definem as suas proposições de acção” (Muller, 2004, p.62). Pascale Laborier (2003), no estudo da historicidade da acção pública, usa um conceito semelhante o de *repertório*, apresentando uma definição baseada em Pollet (1995), que designa "a dimensão cognitiva *mas também* os recursos mobilizáveis sobre a cena política pelos diferentes actores" (Laborier,2003, p. 444)¹⁶. Deste modo, nesta perspectiva da historicidade da acção pública não se trata apenas de apresentar a emergência de um referencial ou repertório da acção pública, mas também de saber «como eles se estabilizam» ao longo do tempo. Assim, no âmbito da sociologia da acção pública, a história não é um fim em si mesma, contudo é " introduzida através da compreensão dos quadros de acção ou qualquer outro utensílio que visa a analisar a acção pública contemporânea (ou uma sequência passada tratada como um «presente»)" (2003, p. 450). Deste modo, embora a emergência dos referenciais, ou repertórios, tenham um determinado contexto histórico " eles continuam o quadro de compreensão das disputas (...) que dão **sentido à acção** e funda as possibilidades de agir"(*ibidem*, p.450). Assim, no âmbito desta abordagem da historicidade da acção pública, a contratualização é o «presente» da autonomia enquanto referencial forjado no tempo, ou seja "a história é então aquela da constituição destes repertórios no tempo e a historicidade é aquela da sua efectuação no presente." (*ibidem*, p. 450).

2.3. A regulação conjunta como negociação explícita

A noção de regulação conjunta, elaborada por Jean-Daniel Reynaud, surge no âmbito do seu estudo das relações profissionais, numa análise comparativa entre a França e a Alemanha, que depois é alargada a outras situações de relação social. Neste contexto original, da negociação colectiva, a regulação conjunta tem um sentido preciso,

¹⁶ Noutra passagem desenvolve a definição de repertório como sendo um conceito com uma certa flexibilidade, que permite pensar a conjuntura, a acção no seu desenvolvimento por vezes incerto ou inovador, permanecendo no entanto sensível aos constrangimentos estruturais, que passamos a referir " Um **repertório aparece então como uma estrutura de repetição** (...) permitindo a elaboração, a partir de uma reserva empírica de significações possíveis, de um conceito analítico, suficientemente formal e geral para descrever as possibilidades constitutivas, duráveis e no entanto mudáveis" (Laborier, 2003, p. 448).

ou seja, "em uma série de negociações, as partes interessadas elaboram regras gerais aceites de uma parte e de outra e que têm em conta as preocupações e os interesses de cada um"(Reynaud,2003a, p.109). A regulação conjunta enquanto negociação abre-se, pois, à consideração da pluralidade de fontes das regras que produzem a orientação da acção. Assim, na medida em que é uma negociação "diz quais são aqueles que têm acesso (...)cujo ponto de vista deve ser escutado e ela precisa os domínios do negociável" (*ibidem*, p.112)¹⁷. Uma situação em que as partes envolvidas colocam o seu poder respectivo para influenciar uma decisão. O que a negociação produz são as regras que orientam a acção. Deste modo, o que é conjunto é menos "os textos dos acordos" e mais "o que autoriza as iniciativas de uma parte a da outra"(*ibidem*, p.112),ou seja, a capacidade de acção comum. A regulação conjunta, enquanto negociação, distingue-se dos processos de negociação presentes em quase todas as relações sociais pelo "carácter explícito da discussão das regras e o chegar a um acordo"(2003b, p.180).

De uma forma analítica, muito mais que cronológica, sem qualquer sentido arbitrário, Reynaud (2003b) distingue três fases no processo de negociação explícita. A primeira consiste em definir o problema, construção em que se pretende dar um sentido comum a dificuldades distintas percebidas, e identificar os actores que têm um interesse directo no problema. A segunda diz respeito à delimitação das questões da negociação, circunscrever os problemas a tratar, construir os objectivos da negociação através de uma adaptação mútua. Trata-se de "encontrar **um acordo cognitivo** (...) de criar as categorias cognitivas comuns que orientam as possibilidades de acção" (2003b, pp. 182-183, **negrito nosso**). O essencial da negociação reside, pois, nesta fase, onde se processa de facto uma aprendizagem, tanto no âmbito cognitivo como da acomodação das preferências dos actores envolvidos (Reynaud, 2003b). A terceira fase, que costuma atrair mais a atenção, corresponde ao «regateio» (*marchandage* ou *bargaining*), à troca de recursos e comportamentos, contudo esta troca só é possível se a fase precedente tiver criado um «terreno comum». A regulação conjunta não pode ser considerada como um resultado mecânico do encontro da pluralidade das fontes de regulação, mas um processo dinâmico e político, onde está em jogo «a autonomia dos actores e as condições da sua compatibilidade» (Reynaud,2003b).

¹⁷ É neste sentido que se considera que ela é incompleta por duas razões: primeiro porque só trata de uma parte das questões que fundam as relações entre os actores; segundo porque nos assuntos que trata não considera todas as eventualidades (Reynaud, 2003b).

Desta forma, a entrada pelos actores é operacionalizada através do entendimento da contratualização da autonomia das escolas como um processo de negociação explícita ou de regulação conjunta, que abordaremos mais detalhadamente no segundo capítulo, no âmbito da construção de uma perspectiva mais sociológica, ou *bottom up*, do problema de regulação desta acção pública.

Apresentadas estas três entradas analíticas, este capítulo termina com a apresentação, no próximo ponto, da contratualização da autonomia das escolas no âmbito da problemática da regulação, que articula as dimensões «politista» e «sociológica» da acção pública.

Secção III- A acção pública e a contratualização: um problema de regulação

1. A dupla problemática da acção pública: autoridade e poder

Desenvolvendo a perspectiva articulada na análise das políticas públicas, Patrice Duran (2010) refere que acção pública é sempre uma articulação entre a dinâmica da autoridade e a dinâmica do poder. A primeira é relativa ao mandato que define a autoridade que tem o actor político, " os dispositivos institucionais que fundam e organizam a autoridade política"(2010, p.66). A questão da autoridade reenvia sempre à ideia da hierarquia e do controlo. Deste modo, a dinâmica da autoridade "divide, fragmenta, distingue, uma vez que aloca a legitimidade a posições a partir das quais pode-se dar ordens, determinar as sanções e deste facto assumir uma responsabilidade"(2010, p.74). A dinâmica do poder manifesta-se nos modos de acção usados pelas autoridades públicas na condução das suas políticas revelando a capacidade de mobilizar num determinado contexto os meios adaptados com vista a uma acção eficaz. Assim, a dinâmica do poder "exprime sempre as relações de dependência, e é nisto que é um elemento de coordenação, uma vez que liga os actores entre eles à volta das questões que asseguram a sua interdependência"(2010, p.74)

A questão central que esta abordagem revela é que na sociedade actual se observa, de um modo cada vez mais intenso, o fosso " entre a ordem das instituições e as exigências da acção"(*ibidem*, p.76) mostrando que o " tratamento dos problemas públicos não pode mais ser gerido de modo autónomo pelo poder público (...), a flexibilidade dos ajustamentos necessários à boa gestão dos assuntos públicos fica confrontada com a rigidez dos dispositivos institucionais"(*ibidem*, p. 77). Ora se, por um lado, a autoridade tem o monopólio da legitimidade do mandato, por outro, " o poder público não tem o monopólio directo da eficácia que se constrói de maneira complexa através dos comportamentos de uma multiplicidade de actores"(*ibidem*, p.77), contudo é o poder público que tem a responsabilidade da eficácia uma vez que é ele "que fixa as orientações da acção como é ele que edita as normas através das quais a acção se constrói"(*ibidem*, p. 77).

Desta forma, no âmbito da acção pública, os poderes públicos encontram-se perante o problema fundamental de "**assegurar a interdependência de actores múltiplos na acção preservando o exercício da autoridade política**"(*ibidem*, p.80, negrito nosso), ou seja, é necessário articular a estabilidade das instituições, a dinâmica da autoridade, com a dinâmica da acção da resolução dos problemas públicos mais complexa pela multiplicidade de actores, da diversidade de situações, contrapondo à estabilidade a flexibilidade ¹⁸. Ora a contratualização da autonomia das escolas, enquanto acção pública no sector educativo, encontra-se integrada nesta questão de regulação expressa no processo sempre problemático de articulação, ajustamento, entre as dinâmicas da autoridade, a construção da ordem, e as do poder, as capacidades de uma acção eficaz, na resolução dos problemas públicos.

Esta problemática tendo como foco as dinâmicas da autoridade, que procura a construção de uma ordem apropriada às exigências da acção, à solução dos problemas públicos, desenvolve-se em «duas missões» principais : "uma melhor estruturação da acção colectiva" e o "domínio das consequências" (*ibidem*, pp.82-83). A primeira missão traduz-se principalmente na construção de dispositivos institucionais mais flexíveis nas modalidades de coordenação na resolução dos problemas, que rompam

¹⁸ Patrice Duran explicita que o cerne da dimensão política da acção pública reside na articulação das duas categorias de princípios que regem a acção pública: *os princípios da ordem* que determinam "geralmente a hierarquia das posições, as modalidades de representação e as condições de legitimidade, numa palavra o exercício da autoridade"(2010, p.78); *os princípios da acção* que "determinam as capacidades de agir através das regras, jurídicas ou não, dos modos de raciocínio, das formas de cooperação, dos domínios de intervenção, dos tipos de solução"(*ibidem*. p.78).

com a rigidez das técnicas provenientes dos modos de ajustamento hierárquicos, e que correspondam ao mesmo tempo à estabilidade requerida pela dinâmica da autoridade. A segunda missão relativa às consequências é uma questão fundamental para " as autoridades públicas uma vez que é o que determina a sua finalidade e a sua responsabilidade"(*ibidem*, p.83). Esta missão exige, por um lado, «novos utensílios de gestão» "novos modos de informação sobre a realidade dos espaços de gestão pública, e por outro lado outras modalidades de controlo susceptíveis de fazer sobressair a natureza das consequências produzidas pelas políticas públicas (...), no caso a avaliação."(*ibidem*, p.83).

Esta problemática, para além do desenvolvimento no âmbito da autoridade, vai ter um segundo desenvolvimento no âmbito das dinâmicas do poder, enquanto capacidade de acção, levantando novas questões relativas à legitimidade.

2. A legitimidade entre autoridade e poder na acção pública

Com a modernidade e a secularização da política, o Estado e o interesse geral deixam de ter fundamentos transcendentais, equivalentes ao poder divino. Deste modo, ocorre "a dissolução das fontes externas da legitimidade política" querendo isto significar que a fonte "torna-se endógena à acção das autoridades políticas"(Duran, 2010, p.97). A justificação do poder torna-se contingente e o fundamento da obrigação política deixa de ser definitivo.

As dificuldades da acção pública reveladas pela crise iniciada na década de setenta do século passado, aliadas aos problemas da representação política, pressionaram a necessidade de legitimação, ao mesmo tempo que esta se encontra desde logo explicitamente colocada em termos novos. Assim a legitimidade do exercício do poder não se pode mais resumir à afirmação dos grandes valores universalizáveis, cuja garantia necessitava do uso do constrangimento, mas passa também a assentar "na realização de uma acção que tenha sucesso"(*ibidem*, p.97). Esta nova dinâmica é visível, desde logo, com o Estado providência que "assentando a sua legitimidade sobre as suas realizações (...) constituiu deste ponto de vista uma mudança maior" (*ibidem*, p.98) e,

deste modo, a legitimidade do poder não pode mais se reduzir apenas ao acordo sobre as regras da devolução e do exercício do poder. Esta insistência sobre o peso das consequências da acção leva a que se coloque de forma diferente a questão da justificação do poder e, deste modo, se "a legitimidade é uma componente clássica do estudo do poder político, a eficácia é uma dimensão moderna" e, assim, é "a efectividade do poder que está ao centro da reflexão sobre a legitimidade" (*ibidem*, p. 99). Desta forma, não se pode mais dissociar a legitimidade de exercício, relativa à dinâmica da autoridade, da responsabilidade, a dinâmica da acção, "desde logo que existe uma ligação explícita entre a formulação dos fins e a sua realização" (*ibidem*, p.104). Deste modo, a questão da legitimidade na acção pública é tanto prospectiva como retrospectiva uma vez que "fundada na origem sobre um *a priori* dos valores, ela deve agora integrar *a posteriori* as suas consequências" (*ibidem*, p.105). A questão da legitimidade torna-se mais complexa, deixa de ser perspectivada apenas de forma unilateral, torna-se circular, uma vez que não é só *a politics*, o *a priori* dos valores enquanto fonte de legitimidade, que condiciona a *policy*, também esta condiciona a primeira por via do *a posteriori*, da realização da acção e da consideração das suas consequências. É neste sentido, da insuficiência da unilateralidade, que podemos usar a afirmação de Jean Claude Thoenig quando refere que a "*«policy shapes [configura a] politics»*, elas afectam a ordem política ao menos tanto como as eleições, as reformas da Constituição ou as plataformas voluntaristas dos governantes" (2004, p. 332).

A justificação, deste modo, torna-se mais reflexiva por via da racionalização, uma vez que se rompe com uma justificação apenas puramente ideológica no âmbito dos valores, dado que há a introdução da dinâmica dos problemas públicos, ou seja, uma "política é justificável porque é um meio, uma solução a um problema" (Duran, 2010, p.106), num determinado contexto. Desta forma, a legitimidade perfila-se mais à contestação, à discussão racional, dado que o recurso a "um discurso de eficácia representa uma racionalização (...), uma vez que a maior parte das políticas públicas assenta sobre a participação activa e voluntária dos súbditos" (2010, p.106).

O espaço de gestão dos problemas públicos integra uma legitimidade que emerge da acção pública uma vez que, por um lado, "os valores não são suficientes por eles próprios para fundar a acção" e, pelo outro, a "acção tem consequências que é

necessário apreciar em valor"(ibidem, p. 105)¹⁹. É esta dinâmica da legitimidade que emerge da acção pública, da pluralidade de actores e espaços, que condiciona a dinâmica da autoridade a construir novos modos institucionais, ou instrumentos de acção pública, permeáveis à dinâmica da legitimidade proveniente da acção pública, da construção da solução dos problemas públicos. É neste contexto que se integra o processo (re)institucionalização da acção pública, promovido pelas autoridades públicas, que abordaremos de seguida.

3. A (re)institucionalização da acção pública: a contratualização como procedimentação e juridicialização.

A gestão da acção pública confronta-se com a heterogeneidade dos contextos de acção, que no caso do sistema educativo é manifesto pelo reconhecimento da centralidade das escolas no seu funcionamento, as quais se encontram situadas em diferentes ordens locais. É este campo de acção mais complexo, assente nas interdependências múltiplas, que revela a pertinência na procura de novos modos de cooperação que se ajustem à heterogeneidade crescente. Torna-se necessário estabilizar estes modos, por isso *a institucionalização tornou-se uma questão maior*, uma vez que "fornece uma solução à cooperação na medida em que permite estruturar de maneira mais ou menos durável e específica os modos de relação e articular assim as posições diversas"(Duran,2010, p.171). Desta forma, a contratualização da autonomia das escolas em estudo pode ser vista como um processo de institucionalização da cooperação, que permite seleccionar os actores pertinentes na construção da solução, no âmbito de um modo de coordenação contratual. De acordo com Patrice Duran esta institucionalização,

¹⁹ Patrice Duran apresenta três níveis que compõem analiticamente a legitimidade política. *O nível procedimental* que corresponde à legitimidade de tipo legal racional, "conformidade ao direito e respeito pelos procedimentos"(2010, p.100). Determina o quadro e os instrumentos que vão guiar a acção dos poderes públicos e o carácter democrático da sua acção. *O nível da implicação na acção*, "ligada à afirmação de uma escolha de valor e de uma finalidade"(ibidem, p. 100). A acção pública necessita de ser justificada e motivada *a priori* num argumento que articula os fins escolhidos, os objectivos determinados e as consequências procuradas. *O nível da responsabilidade* tal qual é "definida pela relação às acções realmente encetadas e às suas consequências práticas sobre a realidade social."(ibidem, p.100). As políticas públicas fazem parte integrante de uma reflexão sobre a legitimidade. Trata-se de uma legitimidade *ex post* que conduz a restaurar toda a coerência da acção governamental, mas que supõe uma informação e um espaço público de debate. Desta forma, "as políticas públicas não podem fundar-se unicamente sobre os princípios e os procedimentos democráticos enquadrando a sua formulação, a sua adopção e a sua execução."(ibidem, pp.100-101)

que se desenvolve em contextos de acção complexos, constitui-se através de um duplo movimento de *procedimentação* e de *juridicização* das relações (Duran,2010).

Socorrendo-se das conclusões da sociologia das organizações relativas à não possibilidade da optimização das decisões, reconfirmada pela crescente complexidade da acção pública, a institucionalização desloca-se da "substância da decisão para o procedimento que a produz. A racionalidade aceitável não é a dos objectivos mas a dos procedimentos de escolha."(2010, p. 172). Esta crescente *procedimentação* revela a maior importância que as políticas constitutivas têm na acção do Estado, desde o final do século passado, embora não sejam as mais numerosas, quando anteriormente eram as políticas redistributivas que caracterizavam melhor o Estado providência. Estas políticas constitutivas "definem essencialmente os procedimentos de ajustamento entre os actores identificados como legítimos para evocar um problema específico."(*ibidem*, p.172). Assim o foco está menos na definição do bem público, formulação sempre abstracta, do que *explicitar como e com quem o fixar*, actualizar. Deste modo, estes procedimentos definem as regras do jogo e servem de contextos de acção.

Como revelador desta tendência é o facto do direito público ser "cada vez mais procedimental vindo a colocar a técnica do contrato no centro das suas preocupações", sendo, assim, a contratualização "um modo institucional e gestionário difundido"(*ibidem*, p.172). Com esta dinâmica contratual desenvolvem-se os processos de negociação explícita como procedimento de ajustamento à diversidade e complexidade de uma acção conjunta. Torna-se um vector decisivo para as autoridades públicas esta pilotagem da acção pública assente numa *procedimentação* de base contratual, de modo a mobilizar os actores considerados pertinentes e fornecer um quadro de ajustamento mútuo, que permite a coordenação de actores múltiplos, interdependentes, e de questões diferentes.

Como já referimos, há aqui uma permeabilidade à legitimidade proveniente da acção pública, que podemos classificar, usando a tipologia de Pierre Rosanvallon (2008), como *legitimidade de proximidade* ou seja a expressão de uma "generalidade pela tomada em consideração da multiplicidade das situações, pelo reconhecimento de todas as singularidades sociais. Procede de uma imersão radical no mundo da particularidade"(2008, p.17)²⁰.

²⁰ No âmbito da afirmação da insuficiência da legitimidade, de «ordem substancial», assente na vontade geral e no interesse geral, Pierre Rosanvallon (2008) situa na passagem dos anos 1980 "uma reformulação

A presença de uma multiplicidade de interesses diferentes, correspondentes a projectos distintos, destaca a importância dos mecanismos cognitivos na construção da cooperação, uma vez que não havendo projecto global, como refere Patrice Duran, " só existem os procedimentos visando combinar os projectos entre eles e a criar a convergência através de uma aprendizagem colectiva da «conceptualização conjunta»"(2010, p.173). A criação de quadros de referência comuns entre os interesses em presença apresenta-se como o eixo da actividade de coordenação, dando especial relevo às condições de argumentação. Uma vez que a coordenação, ao afastar-se do modo hierárquico de imposição, necessita de "se justificar por argumentos colectivamente endossados" (*ibidem*, p.173), dado que "não é o consenso que funda a possibilidade do acordo, mas a solidez das razões do acordo que levam ao consentimento"(*ibidem*, p. 174). Esta exigência corresponde à necessidade de construir no decurso da acção pública a legitimidade de reflexividade, apresentada pelo trabalho de Rosanvallon (2008).

Contudo numa apreciação mais alargada deste processo de *procedimentação* é necessário não só ter em conta a interdependência criada pela intercompreensão, gerada pelos processos cognitivos, mas também considerar a interdependência presente no início da acção pública, que nos revela a capacidade de negociar, o seu poder de acção, "o que faz que eles joguem o jogo" (Duran,2010, p.174). No caso da contratualização da autonomia das escolas, de uma forma simplificada, o ponto de partida da interdependência inicial é uma relação hierárquica, quanto à posição dos actores, e um modo de coordenação predominantemente burocrático.

Esta *procedimentação*, assente numa participação alargada, inscreve os actores na política pública, de iniciativa das autoridades, permitindo deste modo, para além de um acréscimo de informação, " uma forma de mutualização de riscos e de partilha de responsabilidades."(*ibidem*, p. 173). Esta partilha de riscos por todos os

latente nos termos dos quais o imperativo democrático de expressão da generalidade social é apreendida."(2008, p.16). Assim, neste contexto de reformulação surgem três formas de construção da generalidade social, que correspondem a três tipos de legitimidade: de proximidade, já definida, de imparcialidade e de reflexividade. De uma forma muito sucinta, a legitimidade de imparcialidade é definida como a realização da "generalidade pelo distanciamento das particularidades, pela distância fundamentada e organizada em face das diferentes partes implicadas numa questão"(2008, p.17). Corresponde, por exemplo, à acção das autoridades independentes de vigilância ou de regulação. A legitimidade de reflexividade é definida pela realização da generalidade através "da pluralização das expressões da soberania social. (...) é uma *generalidade de desmultiplicação*."(2008, p.17). Corresponde, por exemplo, à acção dos tribunais constitucionais, mas também à acção dos peritos, bem como aos debates nos fóruns híbridos, onde se reúnem sábios e cidadãos, estudados por Callon, Barthe e Lascoumes (2001).

actores envolvidos, que a *procedimentação* instaura, permite às autoridades públicas, que têm a responsabilidade de iniciar a acção pública, corresponder às exigências da chamada *sociedade do risco* (Beck, 2001). Assim, de acordo com este autor, os "riscos têm hoje uma característica nova: eles inscrevem-se numa construção científica e política" (Beck, 2001, p.341), uma vez que a sociedade do risco se "caracteriza antes de tudo por uma falta: a impossibilidade de imputar as situações de ameaças a causas externas" (*ibidem*, p.399)²¹ à própria acção pública. Com a procedimentação, e a inerente partilha de responsabilidades, evita-se, desta forma, um «centramento» da responsabilidade pelos riscos, as consequências perversas, nas autoridades públicas. Permite, pois, «externalizar» a imputação dos riscos para os outros actores envolvidos na política pública e posicionar as autoridades de modo diferente quanto à questão da legitimidade proveniente da acção pública, em especial nas situações de insucesso.

Esta tendência de institucionalização de uma acção pública conjunta, para além da dinâmica da procedimentação, induz também a uma mais forte *juridicização* (Duran, 2010). Tendo como ponto de partida o facto que toda a realidade social, qualquer que ela seja, é sempre juridicamente estruturada, o que é novo "é menos a presença do direito do que uma nova relação com o direito" (Duran, 2010, p. 176). Para além da abordagem «clássica» de constrangimento, numa perspectiva *top down*, é preciso acrescentar a dinâmica em que é também "um recurso nos jogos de actores sociais e políticos" e que "na fábrica das políticas públicas e nas sociedades contemporâneas, tornando-se «um utensílio da governança»"(Commaille e Dumoulin, 2010, pp. 212 e 214)²². Esta tendência é acompanhada por um entendimento mais secularizado do direito na sua imersão na acção pública, o que leva a afirmar-se que "a situação do direito é hoje um pouco paradoxal: enfraquecida no plano simbólico, reforçada na prática."(Duran, 2010, p.176). Esta nova situação é caracterizada pelo refluxo dos elementos do constrangimento e da unilateralidade e pela emergência de técnicas mais flexíveis, que leva a alguns autores a chamar esta tendência de «direito brando» - *Le*

²¹ Ulrich Beck desenvolve esta situação referindo-se à condição de *reflexividade* ou *autoconfrontação* da sociedade, quando refere em uma outra passagem que "a sociedade é hoje *confrontada por ela própria*. Os riscos são o produto histórico, o reflexo das acções e das omissões humanas" (2001, p.399).

²² Este posicionamento enquadra-se na articulação das ciências sociais com a abordagem jurídica do direito desenvolvendo a perspectiva da «Lei em acção»(*Law in action*).

droit en douceur- (Zagrebelsky, 2000)²³. Assim, se num primeiro momento o direito é associado ao peso do modo burocrático, incapaz de gerar flexibilidade, a maior visibilidade da acção pública intensificou as considerações sobre a eficiência e a eficácia das acções a tomar, revelando que a dimensão jurídica, quanto à legalidade e à regularidade, é também uma componente da eficácia uma vez que "determina o quadro de exercício do poder"(Duran,2010, p.177). Assim, a gestão pública confrontada, na sua acção de definir e realizar políticas com sucesso, assente em resultados, com a necessidade de ter em consideração a heterogeneidade dos contextos, no processo de articulação entre os meios e os objectivos definidos, configura a dimensão jurídica da acção pública, na qual "o desenvolvimento do direito nas suas dimensões processuais e contratuais está associado a um contexto de relações desmultiplicadas"(2010, p.177). É neste contexto pragmático, que se situa o «direito flexível», a *soft law* (Mörth, 2004), que não tem mais o carácter imperativo e "a sua aplicação depende, não mais da submissão, mas da adesão dos destinatários."(Chevallier,2008a, p.143).

É neste sentido que a deslocação "do regulamento em direcção ao contrato simboliza no plano jurídico (...), um Estado em particular que não pode agir só, e a transformação ou a mutação dos seus instrumentos de intervenção."(Duran, 2010, p.178). O recurso ao procedimento contratual revela o reconhecimento de uma certa autonomia dos actores, considerados como parceiros, e a opção de não serem directamente obrigados, o que leva o direito a aparecer em "uma boa parte como um substituto da hierarquia que impunha tradicionalmente este na gestão pública. O direito permite a argumentação racional"(*ibidem*, p.178). Este uso processual do direito oferece as possibilidades de uma argumentação racional nos domínios dos valores e das preferências, de modo que "a questão do direito é talvez menos tornar os comportamentos previsíveis, do que torná-los compreensíveis e de permitir a avaliação."(*ibidem*, p.178). É nesta dinâmica processual que o direito aparece como

²³ Por exemplo, como refere Jacques Chevallier, os textos indicam os objectivos que é desejável atingir, as recomendações que são de respeitar, "mas sem lhes dar no entanto força obrigatória"(2008, p.143). No âmbito desta *direcção jurídica não autoritária*, evolução da técnica jurídica referida na obra de Amslek (1982), é apresentado por Jacques Chevallier o caso do «método de coordenação aberta» (MCA) usado na União Europeia onde "os Estados guardam a responsabilidade de implementar as «linhas directrizes» definidas pelas instâncias comunitárias, que são desprovidas de natureza constrangedora"(2008, p.143).

«utensílio de gestão» que não é só "um conjunto de constrangimentos, é também «um conjunto de recursos mobilizáveis», um «sistema de potencialidades»"(ibidem, p.179)²⁴.

Partindo da acção pública e do problema de regulação relativo à questão do ajustamento das dinâmicas da autoridade com as do poder, ou seja, da construção de uma ordem com as capacidades de acção, a contratualização da autonomia das escolas, enquanto iniciativa das autoridades públicas da educação, é percebida neste contexto problemático como uma (re)institucionalização da acção pública, revelado através da *procedimentação* e da *juridiciarização*, confrontada com uma legitimidade mais complexa, em «regime» de reflexividade, em que os valores e os procedimentos eleitorais, *a priori*, já não são suficientes e emerge uma segunda fonte de legitimidade proveniente da acção pública, das dinâmicas dos problemas públicos, da capacidade de acção e dos resultados, onde as consequências se apresentam como incertezas, como riscos que não se podem imputar fora da acção pública, que se apresentam em primeira linha como problema das autoridades.

Deste modo, no próximo capítulo discute-se o contrato como instrumento de regulação da acção pública, quer numa perspectiva «politista», mais centrada nas dinâmicas da autoridade, quer numa perspectiva mais «sociológica», mais assente nas dinâmicas de poder ou de capacidade de acção dos actores.

²⁴ É este processo onde se desenvolvem actividades de mobilização das regras que é apresentado por Pierre Lascoumes (1990) quando trata das normas jurídicas e a implementação das políticas públicas.

Capítulo II- A Contratualização como Acção Pública

Este capítulo discute o contrato enquanto instrumento de regulação da acção pública. Dedicada aos referenciais do contrato, a primeira secção examina a sua dimensão cognitiva, ou seja, o contrato enquanto portador de representações que circunscrevem a realidade, descodificando-a configurando o problema a resolver, e a sua dimensão normativa ao codificar uma solução, assente num conjunto de procedimentos. De forma sucinta, apresentam-se os principais referenciais presentes no campo jurídico e na abordagem económica, considerados pertinentes para a compreensão da complexidade das relações específicas entre as autoridades públicas e os seus destinatários sob contrato.

Na segunda secção o contrato é apresentado numa perspectiva de instrumentação da acção pública, ou seja, no âmbito da problemática da recomposição do Estado e da modernização da administração pública, no contexto da acção pública categorizada como política constitutiva ou reflexiva.

A terceira secção trata do processo de contratualização enquanto dinâmica de regulação conjunta assente na negociação explícita.

Secção I- Os «Referenciais» do Contrato

O contrato enquanto instrumento de acção pública, para além da dimensão técnica, também é portador de representações e significações (Lascoumes e Galès, 2004b). Nesta secção são apresentados de forma sucinta os referenciais inscritos no contrato, provenientes da abordagem económica e do campo jurídico, considerados pertinentes para a compreensão das relações contratuais, estabelecidas pelas autoridades públicas com os destinatários das suas iniciativas.

1. Os referenciais do contrato na abordagem económica.

No primeiro ponto desta secção pretende-se analisar os referenciais do contrato presentes na abordagem económica e mobilizáveis para orientarem as relações sociais entre os actores participantes na acção pública.

Em primeiro lugar pode-se afirmar que a questão do contrato está no coração da análise económica contemporânea²⁵. A corrente de análise dominante intitula-se

²⁵ O ponto de partida dos economistas sobre a contratualização situa-se na teoria do equilíbrio geral concebida por Léon Walras (1952[1874]), que se insere de certa forma na pesquisa da lei da oferta e da procura, que se inicia com Adam Smith (1995[1776]) e a sua metáfora da mão invisível. Conforme refere Nicolas Postel "Esta mão invisível joga um papel equilibrador que se traduz por movimentos dos preços de mercado. Os excessos de oferta ou de procura são assim corrigidos mecanicamente por (respectivamente) baixas ou altas de preços"(2007, p.72). Assim, o objectivo da teoria do equilíbrio geral de Walras é demonstrar cientificamente que existe uma lei da oferta e da procura assente nas hipóteses da concorrência perfeita (exige que a informação sobre os produtos trocados seja perfeita) e da racionalidade instrumental, ou seja os indivíduos procuram maximizar o interesse utilitário (o «*homo oeconomicus*»). Em relação à primeira hipótese, Arrow & Debreu (1954) demonstram que o equilíbrio é formalmente possível. Contudo, tendo em atenção os trabalhos de Sonnenschein (1972) e o balanço feito por Guerrien (1990), "partindo de uma situação de desequilíbrio, nada nos permite prever como um sistema de mercado vai reagir, e *a fortiori*, nada nos permite afirmar a existência de um processo sistemático de auto-equilíbrio da oferta e da procura, levando-nos directamente a um equilíbrio geral."(Postel, 2007, p.76). É nesse sentido que os economistas neoclássicos deslocam o foco de análise do processo global do mercado, a lei da oferta e da procura, para o indivíduo e a sua racionalidade, as interacções dominadas pelo *homo oeconomicus*, na qual se insere a corrente da economia dos contratos.

economia dos contratos (Brousseau, 1993; Salanie, 1994)²⁶, que se centra na análise do encontro mercantil entre indivíduos racionais, que procuram o seu próprio interesse, e têm potencialmente preferências diferentes. Estes indivíduos não são perspectivados como estando «socializados» ou «institucionalizados», o que intensifica os problemas de informação, ou seja, as assimetrias de informação sobre os bens e os serviços a trocar. Esta assimetria gera o problema da confiança na troca e assim uma vez "que o sistema de preços não é mais a única fonte de informação, coloca-se um novo problema de coordenação que a negociação bilateral não resolve"²⁷(Postel, 2007, p.78). Para fazer face a este problema de informação e de coordenação surge a teoria do principal/agente (Pratt & Zeckhauser, 1985)²⁸, em que o principal (director) é aquele que propõe o contrato e o agente aquele a quem é feita a proposta. O contrato é estruturado de forma a que o agente não possa dissimular informação nem antes, nem depois, do estabelecimento do contrato. Há um investimento numa grande sofisticação na elaboração do contrato que leva a uma hipertrofia da racionalidade, pois, por exemplo, é preciso prever uma cláusula no contrato para cada uma das acções possíveis dos agentes²⁹. Deste modo, a complexidade e a incerteza são tais "que é preciso permanentemente arbitrar entre o custo...e as vantagens que se espera tirar da cláusula a escrever e da informação a procurar."(Postel, 2007, p.79). Este modelo do principal-agente tem dificuldade em tornar previsível a realidade, ou seja, no quadro de uma negociação bilateral em ultrapassar os problemas de informação, bem como os problemas estratégicos, ligados em parte à previsão do comportamento do outro³⁰.

²⁶ Para uma síntese geral sobre a economia dos contratos ver Bolton & Dewatripont (2005).

²⁷ O mecanismo social antigo do *dom contra o dom*, analisado por Marcel Mauss, revela que para o bom funcionamento da troca bilateral não basta apenas a racionalidade individual é necessário também o respeito de certas normas ou hábitos sociais.

²⁸ Para uma síntese sobre os modelos principal-agente ver Laffont & Martimort (2002).

²⁹ Por outro lado, na maior parte das vezes são possíveis várias soluções que são sub-optimais, o que vem em conformidade com a racionalidade limitada dos indivíduos proposta por Herbert Simon, que a formalizou no livro que publicou com James March (March & Simon, 1958).

³⁰ Nicolas Postel (2007) para desenvolver esta questão estratégica usou como recurso o quadro da teoria dos jogos (ver quanto aos trabalhos fundadores, Von Neuman & Morgenstern, 1944, e Duncan & Raiffa, 1957, ou para acesso a sínteses recentes Binmore, 1999, e Guerrien, 2002). Para tal seleccionou os jogos relativos aos problemas de coordenação e cooperação economicamente pertinentes: os jogos de soma não nula, ou seja, pode existir uma solução que melhore a situação dos dois jogadores simultaneamente, indo ao encontro do princípio da troca mercantil, que se desenvolve se os dois contratantes têm interesse; jogos em que os parceiros se situam num quadro não cooperativo, ou seja não estão implicados entre si ou em

É assim que "os resultados da economia dos contratos constroem os economistas a interessarem-se ao que no colectivo, no qual participam os indivíduos, lhes permite de se coordenarem apesar dos problemas entrevistados (*ibidem*, p.84). Perante a falência da eficácia do contrato mercantil, assente apenas nos indivíduos livres e racionais, emerge o problema institucional na abordagem económica dos contratos. Podem-se distinguir duas opções teóricas que no âmbito da abordagem institucional equacionam os problemas estratégicos e os de informação: a análise da economia dos custos de transacção (Williamson, 1975; 1985) e a análise da economia das convenções³¹.

Na abordagem em termos de custos de transacção³² parte-se das dificuldades referidas anteriormente, ou seja, o estabelecimento de contratos ocasiona custos importantes e para os economizar propõe-se a uma coordenação pelos preços uma coordenação pela hierarquia. Assim, tendo em atenção a racionalidade limitada (já apresentada nos trabalhos de Herbert Simon), o oportunismo do *homo oeconomicus* e a subsequente falta de confiança entre os agentes, que geram a incerteza, a grande inovação de Williamson é "de lhes dar uma dimensão temporal colocando os agentes num universo marcado pela irreversibilidade. (...) ligada à existência de investimentos específicos nas trocas"(Postel,2007, p.85). Estes investimentos específicos são principalmente de natureza cognitiva, ou seja, o conhecimento idiossincrático do mundo

qualquer constrangimento que os obrigue a agir de acordo com um plano pré-definido, o que vai ao encontro do princípio da liberdade de contratar que está no fundamento da representação mercantil da economia. Tendo em atenção, por exemplo, o caso do jogo do dilema do prisioneiro (sendo apresentados mais dois casos «paradigmáticos» para além deste), onde um juiz tem falta de provas para estabelecer a pena a dois bandidos, os dois bandidos, que estão separados, teriam os dois interesse em negar cada um a sua culpa, ou seja a cooperar, pois apanhariam cada um uma condenação leve de um ano. Porém a estratégia dominante do jogo leva os dois a confessarem (pois foi proposto pelo juiz que se um confessasse seria libertado e o outro condenado a 10 anos) e a serem condenados a 5 anos, beneficiando de uma clemência. Deste modo, estes casos retirados da teoria dos jogos "apresentam um problema da mesma ordem: o da necessidade na qual se encontra cada indivíduo de ter acesso a um ponto de vista colectivo, incluindo mesmo para proteger os seus próprios interesses", trazendo "uma resposta clara à questão do carácter optimal dos contratos mercantis: na ausência de uma instituição colectiva, os indivíduos simplesmente racionais não podem chegar ao óptimo pelo simples jogo da negociação bilateral". (Postel, 2007, p.83).

³¹ Sem o objectivo de ser exaustivo, nesta corrente podemos encontrar várias obras colectivas: Salais & Thevenot (1986), Boltanski & Thevenot (1991), Orlean (1994), Chatel *et alia* (1998); Batifoulier, (2001) e Eymard Duvernay (2006).

³² Esta abordagem é iniciada por Ronald Coase (1937).

no âmbito da relação contratual, mas que "necessita precisamente que a transacção se possa desenvolver a longo prazo para capitalizar um certo número de conhecimentos comuns"(*ibidem*, p.86), que torna, assim, difícil um comportamento oportunista de fuga pelos custos que representa, ou seja, os investimentos já envolvidos na relação. Assim a uma relação mercantil anónima, com todas as dificuldades anteriormente referidas, Williamson propõe uma relação de longo prazo, dotada de irreversibilidade, garantida pela inserção da relação contratual numa estrutura hierárquica, que permite fornecer informações para atenuar a racionalidade limitada e vigiar e punir o oportunismo dos agentes. Deste modo, o"contrato liga os indivíduos a longo prazo, e os liga em regra geral não somente um ao outro mas mais seguramente um e outro a uma estrutura hierárquica complexa."(*ibidem*, p.87) ³³ . A coerção é assim integrada na relação contratual através de uma instituição, uma estrutura hierárquica.

A abordagem em termos de convenção, apresentada de uma forma bem simplificada, afasta-se da questão da coerção e situa-se no tempo anterior à formulação do contrato, uma vez que a "instituição convencional é largamente tácita e apoia-se sobre a história comum dos agentes na qual decorrem as expectativas mútuas"(*ibidem*, p.89) . As convenções têm um sentido colectivo, um sentido que encerra uma certa ideia de justiça que fundamenta o acordo (Boltanski & Thévenot, 1991)³⁴. Deste modo, são as regras convencionais que tornam a coordenação possível. A convenção apresenta-se tanto como um produto histórico das interacções individuais como um «referente», exterior, que pende sobre as interacções individuais. A partir da perspectiva da economia das convenções " a construção de um contrato mercantil necessita da existência de referentes colectivos comuns, que tomam a forma muito geral de regras convencionais (são formas de instituição)"(Postel,2007, p.90). São estes referentes comuns que sustentam o acordo, anteriores ao contrato mas que o circunscrevem e estabilizam, alargando a relação entre indivíduos para o espaço do colectivo.

³³ É neste âmbito que a estrutura hierárquica dominada pelos accionistas aparece como a melhor organização possível dos contratos.

³⁴ Boltanski e Thévenot (1991) na sua obra apresentam as «polis», que representam princípios de justiça ou «princípios superiores comuns», que podem fundamentar o acordo. Por exemplo: temos a cidade e o mundo doméstico baseado na tradição e na fidelidade pessoal; a cidade e o mundo cívico baseado no interesse público; a cidade e o mundo industrial baseado na eficácia; a cidade e o mundo mercantil baseado no enriquecimento e na troca, e assim por diante.

2. O campo jurídico e os referenciais do contrato

Na concepção moderna do direito, herdada do período das revoluções, a elaboração da regra jurídica "está toda inteira nas mãos do Estado" e inscrita "em um sistema piramidal, reivindicando a unidade, a coerência, a universalidade." (Chassagnard-Pinet & Hiez, 2008b, p.20). A lei aparece como preponderante na articulação das fontes do direito. Como refere Jacques Chevallier, a lei expressa um "acto de autoridade, exprimindo o poder de comando do Estado, a lei é colocada sob o duplo selo da unilateralidade e da generalidade"(2004b, p.127), enquanto que o contrato se apresenta como "fundado sobre os princípios de liberdade e de igualdade das partes, que têm a faculdade de decidir das formas e limites dos seus envolvimento recíprocos."(*ibidem*, p. 127). Contudo assiste-se a um recuo do sistema piramidal, ou seja "à decisão unilateral, inscrita numa relação vertical, é agora preferida a norma contratual negociada numa relação horizontal. A regra de direito imposta por um acto de autoridade é disputada por aquela proveniente de uma negociação"(Chassagnard-Pinet & Hiez,2008b, p.3). É neste sentido que Alain Supiot refere que a "contratualização designa em sentido largo o recuo da heteronomia face à autonomia na ordem jurídica positiva"(2007, p.19). A norma contratualizada passa a ser mobilizada em espaços regulados pela lei, pelos estatutos, pelas instituições³⁵. Esta tendência pode ser também referida no campo específico do direito administrativo que, de acordo com Jacques Caillosse, revela um importante deslocamento contratual, uma vez que o " antigo equilíbrio que se tinha estabelecido entre o acto unilateral e o contrato, entre o Estatuto e a Convenção, e que pendia claramente para o lado da unilateralidade, reconstituiu-se

³⁵ Em outro trabalho, Jacques Chevallier (2004a) confronta contrato e instituição, entendidos como os dois grandes modos de coordenação dos indivíduos no âmbito da acção colectiva, socorrendo-se num primeiro momento de uma apresentação dicotómica das diferenças. Assim a instituição, o lugar dos estatutos, é "colocada sob o signo do constrangimento e da desigualdade, impondo aos membros um conjunto de regras (...) a instituição traduz a unilateralidade das relações que é o signo distintivo do público."(2004a, p.183). O contrato assenta nos princípios de liberdade e igualdade em que os interessados "têm a possibilidade de negociar os termos da sua cooperação" aparecendo "como o modo natural de coordenação das actividades da esfera privada"(*ibidem*, p.183).

largamente em benefício do contrato"(Caillosse, 2008, p.398)³⁶. Esta tendência para a relação contratual ocorre no âmbito de uma "aproximação dos paradigmas juspublicista e jusprivatista no Estado social de direito"(Sousa e Matos, 2008, p.32), ou seja "é indesmentível que ocorreu uma aproximação entre direito público e direito privado: a complexificação da vida social e o surgimento do Estado social levaram à expansão do direito administrativo para zonas anteriormente tidas como exclusivas do direito privado" (*ibidem*, p.33)³⁷.

Esta tendência insere-se na emergência do direito «*policy oriented*» (Duran, 2009), que assenta no processo de recomposição do direito, que provém da centralidade da acção pública enquanto resolução dos problemas públicos, ou seja, a dinâmica que "coloca o acento sobre a pilotagem da acção pública conduz ao posicionamento do direito sob constrangimento na medida em que a regra de direito se torna um instrumento de acção pública entre outros"(Duran,2009, p.329). Assim, no período posterior à Segunda Guerra Mundial, no âmbito do Estado-providência, o foco da acção passa do comando unilateral e da manutenção da segurança para o progresso social e o crescimento económico. O Estado já não age tanto do exterior, como árbitro, passa a assumir uma posição que se traduz em "operar de forma imanente"(Ost & Kerchove, 2002, p.143). É neste contexto que, ao mesmo tempo que há um enfraquecimento das funções tradicionais do direito - comando e enquadramento das condutas -, o direito se torna "um utensílio ao serviço do intervencionismo estatal, a sua textura evolui assim como as condições da sua legitimidade uma vez que é nos termos da sua eficácia que as regras são entretanto julgadas" (Chassagnard-Pinet & Hiez,2008b, p.21).

O movimento da globalização aumenta as interdependências (ao nível económico, energético, ecológico) que vão condicionar a autonomia dos Estados, ao mesmo tempo ao nível interno assiste-se à emergência dos espaços subnacionais, e

³⁶ Jacques Caillosse situa esta viragem contratual no âmbito de uma recomposição do direito administrativo em direito da acção pública quando refere que "a pouco e pouco o direito da acção pública toma o lugar do velho direito administrativo."(2008, p.407).

³⁷ Marcelo Rebelo de Sousa e André de Matos (2008) explicitam esta aproximação no caso dos contratos quando referem que "a generalização da actividade contratual e a valorização dos mecanismos de participação dos particulares, mesmo no âmbito da actividade unilateral da administração (...), a ideia de consenso deixou de ser estranha para o direito administrativo. O último dos factores enunciados levou mesmo a uma aproximação do regime dos contratos administrativos em relação ao dos contratos de direito privado"(2008, p.33)

deste modo a ordem jurídica estatal sofre "a concorrência de ordens jurídicas rivais, supra e infra-estatais, e deve lidar com as estruturas administrativas que ganham em autonomia e os grupos de interesse privados (...). A multiplicação dos produtores de direito favorece a emergência da contratualização"(ibidem, p.22)³⁸. Deste modo, o desenvolvimento do contrato é promovido pela emergência da *governança*³⁹, entendida como um processo de coordenação de actores que desenvolvem cooperações em espaços de acção multiníveis (ex: espaço europeu, nacional, local e parcerias com o privado).

Também o declínio do Estado-providência conduz ao processo de desregulamentação⁴⁰, ou seja, ao recuo das normas prescritivas, dos instrumentos de comando, recorrendo aos modos de regulação não autoritários, incitativos e negociados. É neste sentido que a textura do direito evolui dando espaço aos destinatários da norma de participar na elaboração da regra e "o contrato responde a uma iniciativa gerencial que ganha o direito: ele permite implicar o destinatário da norma na tomada de decisão e contratualizar os objectivos perseguidos." (ibidem, p.23). O contrato apresenta-se como um procedimento que facilita a expressão dos diferentes interesses presentes numa determinada situação problemática. Assim, no contexto em que os modos de decisão unilaterais e autoritários vêm enfraquecer a sua legitimidade, o "direito procura captar a legitimidade procedimental ligada ao contrato. A racionalidade procedimental

³⁸ Maria Eduarda Gonçalves e Pierre Guibentif (2008b) ao apresentarem a relação entre a Globalização e a transformação da regulação jurídica referem que a governança é uma noção que se afirma "num mundo onde o direito estende o seu espectro a novas áreas e vê modificarem-se os seus métodos de actuação. A lei perde o exclusivo. Outras fontes normativas, estatais e não estatais, como códigos de conduta, convenções e contratos, ganham relevo."(2008b, p.10)

³⁹ Como refere Daniel Mockle (2007), na sua obra que tem como foco analítico a articulação do estudo do Estado, do direito e da governança, a propósito da emergência gradual de um direito compósito "tributário das principais orientações da governança mundializada (modelo do mercado, dimensão relacional, horizontalidade e pluralidade de actores, eficácia, avaliação, rendimento e análise do custo dos serviços públicos), um novo paradigma contribui a inflectir a acção pública para *um convencionalismo difuso* e para o aparecimento de mecanismos de substituição que contribuem a tornar inoperante os critérios que estão associados à certeza e à estabilidade do direito" (2007, pp. 5-6, itálico nosso).

⁴⁰ É neste processo de desregulamentação que emerge o direito da regulação onde o contrato aparece como o seu prolongamento lógico como aqui se refere, "o movimento de contratualização deve ser posto em ligação com o desenvolvimento do direito da regulação da qual ela constitui um utensílio privilegiado. Impotente a jugular a crise económica, o Estado renuncia a um intervencionismo estatal omnipresente e deixa as disciplinas do mercado retomar o seu papel regulador."(Chassagnard-Pinet & Hiez,2008b, p.24)

do contrato é solicitada para paliar a perda da racionalidade intrínseca do direito."(*ibidem*, p. 10)⁴¹.

Contudo no âmbito desta nova textura do direito donde emerge a afirmação do modelo contratual não significa o declínio da lei, pois a emergência de um novo paradigma não significa o desaparecimento do paradigma anterior e o processo em curso aproxima-se mais da "hibridação da lei e do contrato" (Supiot, 2005, p.172). Deste modo, no sentido de apreender em profundidade os contornos do contrato, no âmbito de um direito *policy oriented*, é necessário ter presente os limites do seu alcance, que radicam na inflexão da concepção tradicional do contrato, ou seja, "as fronteiras entre contrato e acto unilateral de uma parte, entre contrato e procedimentos mais informais de cooperação, de outra parte, tornaram-se difusas" (Chevallier, 2004a, p.186). É neste sentido que o contrato pode aparecer como instrumento da aplicação da lei⁴², no contexto das dificuldades que a lei tem em ser recebida pelos seus destinatários, "a norma geral e impessoal chama o contrato para obter o consentimento destes últimos ao seu conteúdo obrigacional." (Chassagnard-Pinet e Hiez, 2008b, p.19). O contrato ao ser instrumentalizado pela lei aparece aqui com uma *função pedagógica*, uma vez que o

⁴¹ Pascal Lokiec (2008) no seu trabalho sobre a procura da legitimidade procedimental no contrato afirma que a "contratualização da produção normativa é antes de tudo a reacção a um modelo cada vez mais desacreditado: o intervencionismo estatal. A regra não deve ser mais imposta do exterior, mas definida pelos seus destinatários, por aqueles a quem se aplica. Claramente, o contrato é o modo de produção normativa que se casa melhor com esta exigência, uma vez que os contratantes elaboram eles próprios a norma que lhes vai ser aplicada. (...) traduz de facto a passagem de fontes heterónimas a fontes autónomas, neste caso o contrato." (2008, p. 95). Mais à frente em resumo da sua exposição refere que "Em primeiro lugar, o contrato articula a criação (pelos contratantes) e a aplicação (aos contratantes) da norma, por contraste com a norma imposta (...). Em segundo lugar, (...), o contrato permite uma «contextualização» da norma. O procedimento permite a adaptação da regra ao seu contexto de aplicação (...). A procura de uma legitimidade procedimental convida a considerar que o contrato não é justo só do facto que respeita a ordem pública e os bons costumes, ou que ele exprime a vontade dos contratantes, mas do facto que ele foi adoptado no seguimento de um procedimento justo. Se a vontade deve ser respeitada, não é em razão de uma ontologia (ela teria um valor imanente), mas porque ela resulta de uma deliberação racional. (...) Dois ângulos permitem dar força a esta abordagem do contrato (...). O primeiro ângulo consiste em colocar no primeiro plano a negociação. (...) O segundo ângulo é aquele que exprime melhor a perspectiva procedimental. Ao conceber o acordo de vontades como o desfecho de um processo deliberativo"(*ibidem*, pp.101-102). Estes últimos aspectos, negociação e decisão, nucleares na legitimidade procedimental do contrato serão desenvolvidos na última secção deste capítulo dedicada à contratualização enquanto negociação explícita.

⁴² Chassagnard-Pinet e Hiez designam esta situação referindo que o contrato "não intervém então nem como substituto da decisão unilateral, nem como instrumento da sua sanção mas a um estado intermediário, como retransmissão [relais] da lei"(2008b, p.17).

objectivo é "suscitar a adesão do contratante às obrigações legais preexistentes (...). A lei permanece a fonte da regra de direito da qual o contrato só é o transmissor pedagógico"(*ibidem*, p19)⁴³.

A recomposição do direito, de acordo com o referencial *policy oriented*, expressa-se nesta imbricação entre a lei e o contrato, em que este tanto tem uma posição de paradigma alternativo ou se situa em uma posição de instrumento ao serviço da aplicação da lei. Em todo o caso revela um recuo da heteronomia, característica da abordagem piramidal, favorecendo uma abordagem horizontal assente na negociação.

No próxima secção, a partir de uma perspectiva institucional, tendo como foco predominante as dinâmicas da autoridade na acção pública, discute-se o contrato no âmbito da recomposição do Estado e da modernização administrativa.

Secção II- O Contrato e a Instrumentação da Acção Pública

Como foi referido no primeiro capítulo, a acção pública encontra-se perante o problema de regulação expresso no fosso entre a ordem das instituições e as exigências dos problemas públicos. Estes não podem mais ser geridos apenas pelas autoridades públicas, ao mesmo tempo que os dispositivos institucionais apresentam uma rigidez que não corresponde à flexibilidade necessária aos ajustamentos necessários requeridos pelos problemas públicos. Numa abordagem mais «politista», *top-down*, fazendo recurso em especial da dimensão institucional, desenvolve-se o foco sobre a dinâmica das autoridades. Estas encontram-se perante o problema de garantir a coordenação e a cooperação de actores múltiplos, públicos e privados, em contextos diversos, preservando o exercício da autoridade (Duran, 2010). Esta dinâmica das autoridades

⁴³ Esta situação refere-se ao que é designado como «contrato psicológico». De uma forma simples, este contrato pode ser definido como um conjunto de expectativas recíprocas não escritas, implícitas, no contexto da relação entre empregados e empregador, que visa suprir as incompletudes do contrato de trabalho formal, jurídico. De acordo com Jacques Chevallier, o «contrato psicológico» estabelecido no espaço da empresa "negando simbolicamente o estatuto de sujeição: (...) aparece assim como proveniente das técnicas de uma gestão participativa visando suprimir os comportamentos de distanciamento e de retirada dos assalariados; é o mesmo no seio da esfera pública."(2004a, p.186). Para um maior aprofundamento sobre os contratos psicológicos ver: Rousseau, 1995; Anderson & Schalk, 1998; Bry, 2004.

políticas manifesta-se através de um processo de reinstitucionalização da acção pública, que revela a reconfiguração do Estado e a modernização da administração pública em curso no mundo ocidental⁴⁴. Este processo apresenta-se como uma política pública, que ,de acordo com a tipologia de Theodore Lowi (1972)⁴⁵, podemos designar como uma política constitutiva, que se caracteriza por criar novos quadros institucionais no âmbito das reformas das administrações públicas, procedendo à redistribuição dos poderes, à afirmação de princípios e à criação de regras sobre as regras, à formalização de processos numa dinâmica de *procedimentação*. Este tipo de política é interpretado por Philippe Bezes como "políticas reflexivas que reivindicam o agir sobre o Estado no Estado"(2002, p.5), que na nossa época adquirem uma característica própria que as distingue das anteriores. Assim, na maior parte dos países ocidentais, o período que vai do fim do século XVIII aos anos 1950 foi marcado "por um processo de burocratização dos sistemas administrativos do Estado"(Bezes,2009, p.17). Contudo, a partir dos anos 1960 até aos nossos dias, as políticas apresentam uma nova tendência que consiste " em pôr em causa os princípios e instrumentos burocráticos desenvolvidos desde o século

⁴⁴ Este processo não é homogéneo e revela as diferenças e as especificidades dos espaços em que se desenvolve, bem como os diversos sectores das administrações públicas.

⁴⁵ Este autor distingue quatro tipos de políticas públicas tendo em atenção os destinatários, indivíduos ou colectivo, e o tipo de instrumento de acção usado pelo Estado, directo ou indirecto. Assim, para além das *políticas constitutivas*, que procedem à publicação de regras sobre regras num constrangimento indirecto dirigido aos grupos (como é o caso da formalização dos procedimentos contratuais), temos mais três tipos: *As políticas regulamentares* que consistem na publicação de regras obrigatórias que se aplicam a qualquer indivíduo, num constrangimento directo, como por exemplo a regulamentação da circulação rodoviária através do código da estrada, que obriga ou interdita. *As políticas distributivas* que dizem respeito à atribuição de autorizações, como por exemplo a atribuição da autorização de construção civil. Neste tipo de política, o Estado procede predominantemente à alocação de recursos materiais ou jurídicos, autorizações, sem haver lugar à obrigação do indivíduo de os requerer, caso não esteja interessado. Deste modo, caracterizam-se por um constrangimento indirecto dirigido aos indivíduos. *As políticas redistributivas* em que se editam regras dirigidas a um grupo, definido por determinados critérios, como por exemplo as medidas no âmbito da segurança social (como é o caso do subsídio de desemprego) e, de uma forma geral, as políticas fiscais. Nesta categoria os destinatários já não são os indivíduos, mas os grupos no âmbito de um instrumento de acção directa. Porém, sem retirar o seu valor heurístico, é importante ter atenção alguns limites que apresenta esta tipologia. No caso do foco sobre o constrangimento como analisador é preciso ter em conta que em certas políticas há apenas uma incitação (como é o caso das campanhas de prevenção do tabagismo, no âmbito das políticas de saúde) ou ainda, as políticas públicas em que a dimensão simbólica é a principal componente, ou seja, "visam menos produzir decisões concretas do que agir sobre a representação de um problema e mostrar que os governantes se sentem preocupados por uma questão" (Hassenteufel,2008, p.12). Por outro lado, esta tipologia faz corresponder a uma política pública um determinado tipo de política, quando aquela pode apresentar várias componentes (regulamentar, redistributiva...), quer ao nível sincrónico, quer ao nível diacrónico.

XIX em nome de novos saberes económicos e de gestão fundados numa doutrina «gerencialista»(2009, p.23).

Esta tendência forte das políticas reflexivas revelam deste modo uma recomposição do Estado na sua relação com a sociedade. Se inicialmente houve o desenvolvimento de um processo de diferenciação assente na burocratização, na dominação legal-racional, com a nova tendência atrás referida desenvolve-se um processo de *desdiferenciação* do Estado em relação à sociedade (Birnbaum, 1985)⁴⁶. Este fenómeno traduz-se na inscrição de princípios e práticas representativos da sociedade na acção do Estado, sendo de destacar os processos de negociação explícita. Estes processos têm como referente explícito a construção de relações não hierárquicas, de parceria, no âmbito da *procedimentação* e da *juridicização*, referidas no primeiro capítulo. Os procedimentos contratuais enquanto instrumentos da acção pública aparecem em lugar de destaque neste processo que passaremos a examinar.

⁴⁶ Antes de referir o processo de desdiferenciação, o autor começa por apresentar os Estados contemporâneos como o resultado de um processo histórico, que se situa quase sempre à saída da feudalidade, em que o nascimento e o reforço contínuo de um poder político, confrontado no início com uma forte resistência das estruturas comunitárias periféricas, "sob uma forma absolutista ou através das estruturas republicanas se transforma em um Estado fortemente diferenciado do conjunto das periferias territoriais e sociais." (Birnbaum, 1985, p.663). De seguida, Birnbaum apresenta os indicadores da diferenciação do Estado, que revelam a criação de um espaço específico próprio ao Estado, dos quais destacamos, " uma burocracia civil e militar fechada sobre ela própria, recrutada sobre critérios meritocráticos e agindo, afastada das múltiplas influências e, em particular, aquela do poder económico ou das diversas formas de clientelismo, em função de valores universalistas e não particularistas, um direito público que defende a especificidade das estruturas estatais (...), um sistema estatal de controlo social e, em particular, as escolas ou as universidades de estatuto público que escapam à influência seja do mundo dos negócios, seja da Igreja ou ainda dos interesses periféricos (...) a separação em todos os níveis do poder da Igreja (...); um território organizado administrativamente de maneira hierárquica através de um corte artificial que rompe as estruturas regionais comunitárias"(*ibidem*, pp.663-664). Desta forma, a desdiferenciação apresenta-se como um processo que contraria o outro em que "se reintroduz uma lógica de representação das periferias sociais e territoriais no seio do Estado" ou "uma representação quase proporcional dos diversos grupos sociais" (*ibidem*, p. 671). Como ilustração deste processo é apresentado o caso em que "as estruturas do Estado são elas próprias penetradas pelos interesses privados, a administração intensificando as suas trocas com os meios sociais e confiando mesmo cada vez mais as responsabilidades de gestão a organismos do sector privado, os dirigentes do sector privado sendo eles próprios por vezes nomeados nas empresas do sector público e os patrões do mundo industrial gerindo por vezes directamente os fundos de origem pública."(*ibidem*, p. 672).

1. A *desdiferenciação* e o «*souci de soi de l'État*»

A recomposição do Estado na relação com a sociedade, que se traduz em um processo de *desdiferenciação*, vai enquadrar de uma forma geral as políticas constitutivas do pós anos 1960 conferindo-lhe deste modo uma configuração própria, que Philippe Bezes (2009) designa por «*souci de soi de l'État*»⁴⁷ ou seja "uma racionalidade política inédita [que] assenta sobre a produção de saberes e instrumentos reflexivos sobre a administração e a actividade de governo (...), mas também sobre a publicitação"(2009, p.478). Esta produção de saberes e instrumentos sob o ponto de vista gestor, que pretendem fabricar um Estado cada vez mais racional, marca também "uma evolução dos processos de legitimação do político"(ibidem, p.477), pois a legitimação dos governantes, das autoridades públicas, não se fabrica só no campo da *politics* (a política eleitoral, as dinâmicas da conquista do poder político), mas também nas questões relativas aos "funcionamentos administrativos, à volta das questões de resolução dos problemas sociais e de reivindicação de «resultados»"(ibidem, p.477).

Esta racionalidade política inédita, esta evolução da legitimação do político, revela o processo de *desdiferenciação*, correspondendo deste modo, por um lado, à insuficiência da legitimidade representativa do interesse geral, referida no capítulo anterior, geradora da diferenciação assente na dominação legal-racional, e, por outro, à emergência, ao reforço, da dinâmica de legitimação endógena à acção pública, que se joga na resolução dos problemas, nos resultados, na negociação presente nos procedimentos contratuais.

De uma forma esquemática, podemos apresentar a emergência e o reforço de algumas tendências, presentes numa acção pública mais complexa, que constrem os Estados a uma recomposição.

Os processos de globalização, em especial a económica e financeira, enfraqueceram os Estados na sua capacidade de orientação e controlo dos actores

⁴⁷ Podemos traduzir de uma forma aproximada esta expressão por: preocupação ou cuidado que o Estado tem por si próprio. Philippe Bezes refere que o termo é atribuído a Michel Foucault por Dominique Ségler (1992) a propósito da razão de Estado que "implique le rapport de l'État avec soi" (1992, p.130). Contudo Philippe Bezes refere que não conseguiu encontrar traço desta expressão, nem mesmo nos textos de Foucault reunidos em *Dits et écrits*.

económicos, de tal modo que convertem "as políticas económicas e fiscais dependentes da avaliação destes actores e da credibilidade que estes lhes dão"(Bezes,2009, p.27). A integração europeia também vai enfraquecer a acção política dos Estados nos seus próprios territórios e aumentar "as interdependências entre os Estados implicados nos processos de cooperação e de negociação"(2009, p.27). Ao nível infra-nacional assiste-se ao processo de reforço dos poderes locais e regionais alargando o número de actores presentes na acção pública. Assiste-se também a uma acentuação da divisão social do trabalho, à emergência de novas exigências que tornam a acção pública mais complexa originando a multiplicação de novas políticas públicas. Todos estes processos situaram os Estados num contexto onde se intensificaram as interdependências em que " os seus poderes se erodiram e no seio do qual eles devem sempre negociar mais e coordenar-se com um grande número de outros actores, públicos locais, públicos europeus, não governamentais, privados, societais"(ibidem, p.27)⁴⁸.

Ao nível dos sistemas administrativos há um conjunto de factores que situam as administrações burocráticas como um problema de governo. Assim, por um lado, a partir das crises petrolíferas dos anos 1970, num contexto de recessão económica começa a surgir "a crise orçamental, fiscal e financeira marcada pelo crescimento regular do peso do Estado e das despesas públicas"(ibidem, p.32). Por outro, devido a falhas organizacionais e funcionais sob o formato burocrático (Mayntz, 1993)⁴⁹ emerge a crise da eficácia dos funcionamentos administrativos, que se revela na dificuldade em atingir os objectivos presentes nas políticas públicas. O crescimento das exigências sociais e, em especial, o aumento da sua complexidade reclamam uma intervenção pautada por uma coordenação «horizontal», e não sectorial, que envolva uma cooperação entre vários ministérios (por exemplo os problemas urbanos, o desemprego, entre outros), tornando mais difícil garantir os resultados pretendidos. Ao mesmo tempo, assiste-se à multiplicação de mobilizações sociais e à procura de uma maior participação

⁴⁸ O que se apresenta aqui, de uma forma extremamente esquemática, são as dinâmicas gerais que configuram a recomposição dos Estados, que não invalidam, antes se abrem às análises mais particulares que revelem as trajectórias específicas de recomposição de cada Estado.

⁴⁹ Por exemplo: no contexto de uma grande centralização, os conhecimentos são insuficientes sobre os meios necessários para atingir os fins previstos; as grandes estruturas hierárquicas criam a desmotivação dos agentes públicos; a implementação das políticas acusa uma grande distância entre o nível da decisão e o nível da aplicação das medidas contribuindo para o seu insucesso; a deficiente coordenação presente nos grandes ministérios verticais; por fim, o funcionamento pesado da burocracia que oprime os utentes com a lentidão, o labirinto dos papéis e dos procedimentos.

nas questões públicas por parte das associações e grupos sociais, que reclamam uma burocracia mais transparente e sensível às exigências. Este conjunto de factores apresentam-se assim como "dinâmicas simultâneas de mudança pela crise [e] sublinham as fontes múltiplas de desestabilização dos sistemas administrativos"(Bezes,2009, p.35)⁵⁰.

As reformas administrativas, que se desenvolveram a partir dos anos 1980, apresentam-se como o resultado da influência de uma nova doutrina gerencialista, o *New Public Management* (NPM). Como refere Hood (1991), a NPM é um «casamento» entre duas tendências, por um lado, axiomas tirados das teorias económicas⁵¹ e, pelo outro, as prescrições provenientes dos saberes de gestão. Deste modo, o seu ponto forte não está na sua coerência, apresentando-se como um «puzzle doutrinal» (Bezes,2009), mas na sua força crítica em relação à administração burocrática. Seguindo a síntese apresentada por Philippe Bezes, as preconizações da NPM nos últimos vinte anos, estruturam-se em cinco princípios de organização que orientaram as respectivas medidas, onde se destaca o lugar da contratualização na concretização do último princípio:

"a separação entre as funções de estratégia, de pilotagem e de controlo e as funções operacionais de implementação e execução; a fragmentação das burocracias verticais pela criação de pequenas unidades administrativas autónomas (eventualmente sob a forma de agências), pela descentralização ou pelo *empowerment* dos grupos de utentes; o recurso sistemático aos mecanismos de mercado (concorrência entre actores públicos e com o sector privado, individualização das incitações, externalização da oferta pela privatização); a transformação da estrutura hierárquica da administração reforçando as responsabilidades e a autonomia dos escalões encarregados da implementação da acção do Estado; **a implementação de uma gestão pelos resultados** fundados sobre a realização de objectivos e a medida e a avaliação dos desempenhos **no quadro de programas de contratualização.**" (Bezes,2009, pp.36-37, negrito nosso).

⁵⁰ Contudo Philippe Bezes relativiza a capacidade explicativa desta abordagem circunscrita apenas às dinâmicas de mudança pela de crise dos sistemas administrativos, que constrangeriam a uma determinada adaptação dos sistemas, uma vez que são insuficientes para o entendimento das especificidades de cada espaço e sector, dado que são "Muito gerais, elas [as dinâmicas] não permitem explicar as escolhas de reforma, quer dizer compreender o porquê de um conteúdo de reforma (descentralização, reorganização, implementação de utensílios de gestão, etc.) impor-se sobre um outro, em um dado período e país"(Bezes,2009, p.35)

⁵¹ Christopher Hood (1991) refere que estas teorias económicas se situam na nova economia institucional assente nos trabalhos sobre a escolha pública, na teoria dos custos de transacção e na teoria do principal-agente.

É neste sentido que a NPM pode constituir-se como um *referencial* (Jobert e Muller, 1987) ou um *paradigma* (Hall, 1993), possibilitando o uso da capacidade heurística da abordagem pelas ideias⁵² na apreensão da mudança presente nas políticas de reforma administrativa desenvolvidas nos Estados ocidentais. Porém convém evitar mobilizar esta abordagem de maneira unívoca, ou seja, é necessário guardar a distância relativa ao processo de legitimação que a NPM fabrica, isto é, a imagem que dá de si mesma como ciência universal e natural, reivindicando um estatuto de apolítica, assente nas últimas contribuições da economia e da gestão, "que se impõe às administrações devido à sua utilidade e à sua eficácia prática. (...) um saber neutro susceptível de ser mobilizado pelos partidos de todos os horizontes"(Bezes, 2009, p.37). Esta distância permite contornar uma apreensão enviesada dos processos de reforma administrativa, designadamente evitar caricaturar processos complexos, uma vez que "as configurações históricas e institucionais dos Estados"⁵³, mas também as conjunturas políticas de curto prazo geram modos de produção e tipos de gestão pública diferentes" (2009, p.38).

É neste sentido que o trabalho de Christopher Pollit e Geert Bouckaert (2004) de análise comparativa sobre as reformas de gestão pública, tendo como universo um conjunto de 12 países⁵⁴, apresenta múltiplas trajectórias de reforma tendo em consideração os sistemas político-administrativos, bem como o contexto sócio-económico, dos vários países. Denotando um olhar mais atento a cada contexto, salvaguardando a especificidade de cada trajectória de reforma, os autores identificaram

⁵² Socorrendo-se dos trabalhos de Bruno Jobert e Pierre Muller (1987), Philippe Bezes, tendo como base a noção de referencial, apresenta uma exemplificação da orientação da acção de reforma, quando refere que a NPM se assume como doutrina que reúne "os diagnósticos dos problemas, as imagens e os valores (imperativo de eficácia, de transparência, de responsabilidade, etc.), as normas gerais de acção (mudar a organização, desenvolver um governo pelo desempenho, reformar o procedimento orçamental, etc.) e os instrumentos (raciocínios micro-económicos, contratualização, indicadores de desempenho, envelope global, standards de qualidade para os utentes, criação de agências, etc.)"(Bezes,2009, p.37)

⁵³ Philippe Bezes faz também a mesma crítica de teor institucional, em relação à penetração do ideal-tipo de Weber em relação às administrações pré-burocráticas, quando equipara as situações ao referir que há um risco de deficiente interpretação ao "considerar que todos os Estados adoptam o modelo gerencial [managerial] como eles teriam, dois séculos antes, casado com o modelo burocrático weberiano"(2009, p.37).

⁵⁴ Inclui também a análise da Comissão Europeia e os 12 países são os seguintes: Austrália, Bélgica, Canadá, Finlândia, França, Alemanha, Itália, Holanda, Nova Zelândia, Suécia, Reino Unido e Estados Unidos da América.

quatro estratégias de reforma⁵⁵. Uma primeira estratégia é designada como de manutenção (*maintaining*)⁵⁶ revelando uma "modesta ambição de «aliviar» (*lightening*) a burocracia existente" (Pollit e Bouckaert, 2004, p.97), ou seja, implementando medidas para melhorar as práticas e as estruturas existentes (por exemplo, racionalizando e poupando dinheiro através de um maior rigor nos orçamentos), "reforçando em vez de uma reestruturação fundamental"(2004, p.97).

Uma segunda estratégia é constituída pelo grupo dos «modernizadores» (*modernizers*), que se caracteriza por ainda acreditar " num grande papel a desempenhar pelo Estado, mas reconheceram a necessidade de mudanças fundamentais na forma como o sistema administrativo foi organizado"(*ibidem*, p.97). Dá-se uma grande ênfase ao planeamento estratégico, operam-se reformas orçamentais que pretendem aplicar a orçamentação por resultados ou por desempenho (*results or performance-budgeting*), descentralização e devolução de competências, alguma flexibilização na gestão do pessoal (mantendo contudo a carreira distinta de funcionário público) e um forte empenho na melhoria da prestação dos serviços públicos aos cidadãos. Nesta estratégia, os autores distinguem duas ênfases diferentes, a «modernização gerencial» (*managerial modernization*), orientada para os sistemas, instrumentos e técnicas de gestão (uma gestão profissional e orientada para o desempenho), e «a modernização participativa» (*participatory modernization*) que se distingue pela grande saliência que dá à devolução de competências aos níveis sub-nacionais de governo e ao desenvolvimento de formas de participação pública. Assim, neste segundo grupo dos «modernizadores»⁵⁷ há uma abertura à "influência «bottom-up» da sociedade civil, ao passo que a primeira variante está mais preocupada em reduzir a regulação «top-down»"(*ibidem*, p.187).

Uma terceira trajectória é constituída pelos «marketizers» que são países que favorecem o estabelecimento de *quase-mercados* (Le Grand & Bartlett 1993), o

⁵⁵ No âmbito do capítulo dedicado à análise das trajectórias de modernização e reforma dos 12 países, Christopher Pollit e Geert Bouckaert referem em resumo que "Há mais de uma rota, mas, por outro lado, o quadro não é o de uma anarquia. Algumas tendências e padrões parciais parecem destacar-se de modo bastante claro"(2004, p.96)

⁵⁶ Como exemplo desta estratégia é o caso da Alemanha, ao nível federal, na maior parte dos anos 1980, ou a Comissão Europeia nos meados dos anos 1990.

⁵⁷ Na trajectória «modernizadora» inserem-se os seguintes países, embora com diferenças entre eles: Bélgica, Finlândia, França, Itália, Holanda e Suécia. A primeira variante desta trajectória, «modernização gerencial», é constituída pelos casos da Bélgica, da França e Itália, denominado como o grupo dos países da Europa central. A segunda variante, «modernização participativa», é constituída pelos casos da Finlândia, Holanda e Suécia, o grupo de países da Europa do Norte.

contracting-out em larga escala e os testes de mercado. Ao nível da gestão de pessoal estabelecem a remuneração por desempenho dos funcionários públicos e a saída gradual do modelo de carreira tradicional. Também promovem a importação de técnicas do sector privado tais como o benchmarking e o franchising no sector público⁵⁸.

Finalmente temos a trajectória denominada como «Estado mínimo» (*minimal state*) em que se promove a privatização em larga escala, procedendo a uma drástica redução do sector público (*downsizing*), deixando apenas uma estrutura administrativa diminuta, uma espécie de «vigia nocturno» (*nightwatchman*), desempenhando as funções principais que o sector privado não quer ou é incapaz de executar⁵⁹. Apresentadas estas quatro trajectórias, sobressaem de acordo com Pollit e Bouckaert dois grupos de países, sem excluir a existência de casos híbridos e difíceis de classificar. Um primeiro grupo bem conhecido, em especial na literatura anglo-saxónica⁶⁰, que corresponde aos «marketizers» (em especial, Austrália, Nova Zelândia e Reino Unido) que reconhecem "um papel importante para as formas e as técnicas do sector privado no processo de reestruturação do sector público" (Pollit e Bouckaert, 2004, p.98). O segundo grupo é constituído pelos «modernizadores» (por exemplo, Bélgica, França, Holanda, Itália) que continuam a "colocar a maior ênfase no Estado como a força integradora, insubstituível, na sociedade" (*ibidem*, p.98). Este segundo grupo é menos conhecido do que o primeiro e, por vezes, é retratado simplesmente como os «retardatários», contudo para estes autores o que se trata é de um distinto modelo de reforma a que chamaram «Estado Neo-Weberiano» (*Neo-Weberian State -NWS*), que

⁵⁸ Nesta trajectória incluem-se os casos dos seguintes países: Austrália, Nova Zelândia e o Reino Unido.

⁵⁹ Pollitt e Bouckaert referem que nenhum dos doze países estudados adoptaram consistentemente esta trajectória de *minimização*, pois esta configuração só "existe em plena forma nos sectores dos políticos e teóricos da direita" (2004:98). Contudo houve uma certa aproximação na acção de alguns governos, geralmente de direita, como por exemplo: o período final do governo Thatcher, no Reino Unido; nos anos 1990 sob o governo do Partido Nacional, na Nova Zelândia; o governo Liberal (neo-conservador) de Howard, na Austrália.

⁶⁰ Jonathan Boston, John Martin, June Pallot e Pat Walsh, 1996, *Public Management: The New Zealand Model*. Auckland, Oxford University Press; Tom Christensen e Per Laegreid, 2002, *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot, Ashgate; Christopher Hood, 1996, "Exploring Variations in Public Management Reform of the 1980s" " In Hans Bekke, James Perry e Theo Toonen (Edits), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. (pp. 268-317), Bloomington-IND, Indiana University Press; Donald Kettl, 2000, *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transference of Governance*, Washington-DC, The Brookings Institution; Jan-Erik Lane, 2000, *New Public Management*, Londres, Routledge

apresenta uma combinação entre duas tendências, o «modelo de Weber» e os novos elementos modernizadores. Os elementos «weberianos» da primeira tendência são os seguintes:

- " - Reafirmação do papel do Estado como o principal facilitador das soluções dos novos problemas da globalização, da mudança tecnológica, mudanças demográficas e ameaças ambientais;
- Reafirmação do papel da democracia representativa (...) como elemento de legitimação do aparelho do Estado;
- Reafirmação do papel do direito administrativo - devidamente modernizado - na preservação dos princípios básicos relativos à relação Estado-cidadão, incluindo a igualdade perante a lei (...);
- Preservação da ideia de um serviço público com um estatuto, cultura, termos e condições distintos; "(Pollit e Bouckaert, 2004, p.99)

A estes elementos «weberianos», alicerces da diferenciação do Estado em relação à sociedade, juntam-se os elementos «novos» modernizadores, que apontam para um processo de *desdiferenciação*, designadamente:

- "- Passagem de uma orientação interna dirigida para as regras burocráticas para uma orientação externa dirigida para ir ao encontro das necessidades e desejos dos cidadãos (...) ⁶¹.
- Complemento (não substituição) do papel da democracia representativa através de uma série de dispositivos de consulta e de representação directa das opiniões dos cidadãos (...) ⁶²;
- Na gestão de recursos dentro do governo, a modernização da legislação pertinente para incentivar uma maior orientação na obtenção de resultados e não apenas seguir correctamente os procedimentos. Isto é expresso, em parte, na mudança dos controlos *ex ante* para os controlos *ex post*, mas sem um abandono completo dos primeiros;
- A profissionalização do serviço público, de modo que o «burocrata» não se torna simplesmente um especialista na legislação pertinente para a sua esfera de actividade, mas também um gestor profissional orientado para a satisfação das necessidades dos cidadãos/utentes" (*ibidem*, pp. 99-100).

De seguida iremos examinar mais de perto a posição do contrato nestas novas dinâmicas de reforma que, com maior ou menor intensidade consoante as trajetórias, se

⁶¹ A principal via para atingir este objectivo é criar uma cultura profissional de qualidade e serviço, embora não esteja fora de questão o emprego de mecanismos de mercado.

⁶² De acordo com os autores este aspecto é mais visível nos Estados da Europa do Norte do que na Bélgica, França ou Itália.

orientam para um processo de *desdiferenciação* da acção do Estado em relação à sociedade.

2. O contrato e o «*souci de soi de l'État*»

O uso do procedimento contratual na acção da administração pública não é uma realidade nova, remonta a tempos imemoriais a relação entre o poder público e as pessoas privadas (Julien-Laferrière, 2004, p.47)⁶³. A presença do contrato na acção pública, no âmbito dos serviços públicos, que visa de uma forma geral garantir os meios para o seu funcionamento⁶⁴, aparece desde muito cedo. Assim, a partir da época moderna sob a forma particular, bem difundida, de *contrato de concessão* pelo qual "uma pessoa pública confia, em conformidade às prescrições de um caderno de encargos e por um período determinado, a uma pessoa privada ou a um estabelecimento público (...) a exploração de um serviço público"(2004, p.47)⁶⁵.

Porém estes procedimentos nestas últimas três décadas "se renovaram, diversificaram, e multiplicaram no sector público desde os anos 1980 (...) no conjunto dos países industrializados"(Fortin, 1999a, p.5). O entendimento, num primeiro momento, deste desenvolvimento do procedimento contratual no sector público confrontou-se com uma certa confusão e desordem. Por um lado, este procedimento entrou em domínios que até esse momento tinham sido "regidos por regulamentos e instruções ou uma tutela tradicional", aos quais esta relação contratual "se substituiu tanto totalmente, quanto parcialmente"(ibidem, p. 5), revelando a tendência da «*desdiferenciação*» da acção do Estado em recomposição. Por outro, a designação de contrato é empregue de uma forma mais extensiva, pois se durante muito tempo esta

⁶³ François Julien-Laferrière refere que estas relações, por exemplo no caso da agricultura, "remontam para além mesmo do Antigo Regime, à feudalidade." (2004, p.47).

⁶⁴ Como refere Julien-Laferrière a "administração não pode fazer tudo, uma vez que não sabe fazer tudo; deve portanto fazer apelo àqueles que sabem, aos técnicos, aos peritos, aos «homens de arte», que põem as suas competências à disposição da pessoa pública acordando com ela as condições deste pôr à disposição."(2004, p.48).

⁶⁵ Esta pessoa privada ou estabelecimento público são livremente escolhidos para a exploração do serviço público "à conta e ao risco do operador que se remunera directamente dos utentes do serviço"((Julien-Laferrière, 2004, p.47).

denominação esteve "reservada a acordos tendo força jurídica (...). Agora não se hesita a qualificar de contrato um acordo ou uma convenção desprovidos de qualquer força jurídica" (*ibidem*, p.5). A denominação de *quase-contratos*⁶⁶ para designar a segunda situação revela um esforço para garantir uma certa coerência a uma realidade que está num processo que extravasa as anteriores categorias. Este alargamento do procedimento contratual insere-se, pois, nas dinâmicas de *juridicização*, referidas anteriormente a propósito da (re)institucionalização da acção pública, assentes numa nova relação com o direito em que este se apresenta não apenas como constrangimento, mas também como um recurso no âmbito da acção pública. Esta dinâmica desenvolve-se através da *procedimentação* traduzida em processos negociados, o que leva alguns autores a falar de «direito negociado» (Gérard, Ost & Kerchove, 1996), ou seja, a "passagem de um direito de comando a um direito assente sobre o acordo de vontades" (Chevallier, 2008a, p.138).

É neste sentido que, perante a multiplicidade e a diversidade de procedimentos contratuais, que faz lembrar a Babel da Antiguidade, presentes em quase todos os domínios da acção pública (mesmo nos domínios enquadrados pelas funções soberanas⁶⁷), Jean-Pierre Gaudin apresenta a noção de *contrato de acção pública* que tem como especificidade assentar na *negociação explícita da acção pública* (Gaudin, 1996; 2007), entre actores públicos diversos e entre estes e os actores sociais, individuais ou colectivos, sem autoridade pública (organizações sociais, operadores de mercado, utentes...). Esta negociação explícita, que traduz a *procedimentação* da acção pública, desenvolve-se a partir de três critérios formais, identificados por Jean-Pierre Gaudin, presentes na multiplicidade dos procedimentos contratuais:

"Em primeiro lugar, uma fase de discussão sobre os próprios objectivos da acção; depois, o compromisso sobre um calendário de acção que se inscreve no médio prazo (...); enfim, as contribuições conjuntas dos participantes para a realização dos objectivos (...)"(Gaudin, 2007, pp. 27-28) .

⁶⁶ Como ilustração desta situação é o caso dos procedimentos contratuais em que um dos participantes não tem personalidade jurídica (por ser uma parte de um organismo unitário da administração pública), que leva à constatação, em boa lógica jurídica, referida por Yvonne Fortin, que "o Estado não pode contratar consigo mesmo" (1999a, p.6).

⁶⁷ Temos, por exemplo, o domínio da justiça, no caso concreto da justiça penal (Ver, entre outros, Michel Kerchove, 2008; Évelyne Serverin, 2008;).

Esta multiplicidade de procedimentos contratuais, que se desenvolvem na acção pública, revelam a afirmação, daquilo que Anna Yeatman apelida, do «*Ethos do Contratualismo*», ou seja, a passagem de uma interpretação estreita (ou rigorosa) do procedimento contratual em que a "legitimidade da obrigação social [está] na sanção legal e na escolha contratual livremente assumida pelos indivíduos" (Yeatman, 1998, p.227) para uma interpretação mais alargada, em que a legitimação da obrigação social requer "ser mediada por qualquer forma de consentimento" (*ibidem*, p. 227), que se constrói a partir de processos de negociação explícita.

Considerando a gestão interna dos organismos públicos, no âmbito de um processo de reforma, encarado como um «*souci de soi de l'État*», podemos recensear um conjunto de três formas novas de contrato⁶⁸, quanto aos domínios cobertos, de modo a circunscrever esta dinâmica.

Em primeiro lugar, temos a área da relação com os administrados, os utentes, onde se inscrevem os «contratos de qualidade», as «cartas» ou os «contratos de confiança», em que um serviço administrativo, uma entidade autárquica ou uma empresa pública se comprometem formalmente a fornecer um serviço cujo "nível de qualidade é definido de maneira objectiva e, em certos casos, a indemnizar o utente quando o compromisso não é honrado"(Fortin,1999a, p.14)⁶⁹.

Em segundo lugar, aparece a área da relação com os agentes da administração pública onde vamos encontrar os contratos individuais de desempenho ,os «contratos de incentivo», que têm como participantes um agente de um serviço administrativo ou de uma empresa pública, por um lado, e o seu superior hierárquico directo, pelo outro, que fazem depender o salário do mérito, estudados por Gunvaldsen (1999). Apresenta-se como justificação o objectivo de assegurar o retorno dos ganhos de produtividade, eventualmente realizados, para os agentes. Christopher Hood (1999) analisa os contratos individuais, situados na alta função pública britânica e neo-zelandesa, que têm como participantes, por exemplo, um ministro e um director de um serviço

⁶⁸ Esta apresentação é baseada na exposição de Yvonne Fortin (1999a) sobre a contratualização no sector público nos países industrializados, desde 1980.

⁶⁹ Para um maior desenvolvimento desta questão da participação dos utentes na modernização dos serviços públicos pode ser consultada a obra dirigida por Philippe Warin (1997), e em especial, sobre o tema dos contratos com os administrados, o artigo de Bénédicte Delaunay (1999) sobre as cartas de utentes e os compromissos quanto à qualidade no sector público.

desconcentrado, realçando a eventualidade deste ignorar as directrizes da política em curso e esta situação ter reflexo na sobrevivência política do primeiro. No âmbito desta disposição para a responsabilização dos quadros administrativos através dos contratos individuais de desempenho, também se pode observar, como refere Yvonne Fortin, a emergência da tendência para a imposição de "uma situação contratual a uma situação estatutária como quadro de gestão dos agentes públicos."(1999a, p.13)⁷⁰. Jacques Chevallier refere-se a esta imposição questionando se "um movimento irresistível de aproximação dos funcionários aos assalariados de direito privado não se iniciou deste modo, movimento que poderá conduzir ao pôr em causa o estatuto e à generalização do quadro contratual, de direito público ou de direito privado" (Chevallier, 1999, p.400).

Uma terceira forma situa-se no domínio da relação entre entidades administrativas. Esta forma desenvolve-se em dois contextos diferentes. No primeiro contexto, os contratos são estabelecidos, como refere Jacques Chevallier, "como um meio de coordenação de entidades juridicamente autónomas"(1999, p.400). Aqui situam-se, por exemplo, os contratos estabelecidos, numa relação «vertical», entre o Estado e as colectividades locais (regiões autónomas, autarquias)⁷¹, ou numa relação «horizontal» entre entidades administrativas do mesmo nível⁷². No segundo contexto, deparamo-nos com os chamados *contratos internos de gestão*. Estes contratos, também conhecidos como contratos de desempenho, são estabelecidos no interior de uma mesma organização entre dois níveis hierárquicos imediatamente próximos e são constituídos por compromissos recíprocos⁷³. Estes procedimentos contratuais traduzem a intenção de introduzir técnicas de gestão para melhorar o funcionamento dos estabelecimentos públicos e são orientados pelo objectivo de promover a "separação

⁷⁰ Esta situação pode apresentar-se como geral ou parcial (imediate ou progressiva).

⁷¹ Por exemplo, em França, no âmbito da descentralização ocorrida nos anos 1980, os contratos plano com as regiões (Montricher,1999), em Portugal podemos referir os recentes contratos locais de segurança entre o Ministério da Administração Interna e as Autarquias e, no sector da educação, os contratos de execução para a transferência de competências educativas para os Municípios estabelecidos entre o Ministério da Educação e as Autarquias.

⁷² Entre colectividades locais ou entre estas e serviços desconcentrados. Como exemplo, em França, temos o caso dos «contrats ville" (Donzelot & Estèbe, 1994;Marcou, 1999).

⁷³ Os contratos de autonomia, estabelecidos entre as Direcções Regionais de Educação e os estabelecimentos de ensino, situam-se no interior da mesma entidade, o Ministério de Educação, entre dois níveis hierárquicos próximos.

entre as funções estratégicas que fazem parte das atribuições dos ministros e das administrações centrais, de uma parte, e as funções de gestão e de implementação que dizem respeito aos serviços desconcentrados ou agências (...), de outra parte"(Fortin,1999a, pp.12-13). Este tipo de contrato tem-se estendido bastante nos países industrializados⁷⁴ e reflectem um papel importante no contributo para uma tendência crescente na substituição de um sistema burocrático tradicional para uma gestão contratual, gerencial, em que se "substitui o princípio da autoridade, pelo princípio dos acordos negociados, o *controlo a priori* da utilização dos recursos, pelo controlo *a posteriori* dos resultados, o respeito das normas e procedimentos, por uma autonomia destinada a (...) otimizar o uso dos recursos alocados"(Fortin, 1999b, p.49).

De modo a precisar melhor os contornos da importância crescente que os contratos podem adquirir nos processo de modernização nas administrações públicas, examinaremos, no próximo ponto, a tendência crescente para a criação de agências no âmbito da construção de um «governo fragmentado» - *unbundled government*- (Pollitt & Talbot, 2004). Em continuidade, de seguida, abordaremos as trajectórias de modernização que alguns autores se referem como o «Estado contratual» (Alford & O'Neil,1994a) . Por último, serão apresentadas algumas reflexões finais.

3. O «*unbundled government*» e a difusão do procedimento contratual

Como refere Colin Talbot (2004), no capítulo introdutório da obra dedicada à análise crítica da criação do «unbundled government» (Pollitt & Talbot, 2004), a ideia de criar agências tornou-se uma iniciativa da moda no âmbito da reforma da gestão pública⁷⁵. Esta realidade da agência não é inteiramente nova, uma vez que em alguns

⁷⁴ Sem intenção de sermos exaustivos podemos contudo referir alguns estudos: Yvonne Fortin (1999b) que estuda a implementação pelas administrações centrais de uma gestão contratual por objectivos na Finlândia, França, Noruega, Reino Unido e Suécia; Geert Bouckaert e Koen Verhoest (1999) apresentam um estudo numa perspectiva comparativa, tendo como referência um conjunto de países pertencentes à OCDE, situando os contratos internos no contexto do processo de desconcentração.

⁷⁵ Por exemplo, o Banco Mundial tem sido especialmente activo na promoção de iniciativas de criação de agências, no contexto de programas de ajuda ao desenvolvimento dos países, ou ainda em obras populares de reforma da gestão pública de teor prescritivo como a de Osborne e Plastrick (1991),entre outras.

casos é bem antiga, como por exemplo no âmbito da ideia do formato «tipo executivo», sendo algumas funções mais frequentemente organizadas desta forma, como no caso das organizações relativas à cobrança de impostos (*taxation organisations*), de forma a manter os políticos afastados dos assuntos operacionais⁷⁶. Contudo, mesmo nos casos em que a ideia de agência é um conceito velho, novas abordagens foram desenvolvidas, como por exemplo as entidades apelidadas de «organizações baseadas no desempenho» (*performance-based organisations*), no caso do governo federal dos EUA (Graham & Roberts, 2004).

Tendo em atenção a realidade fluida e imprecisa que representa a criação de agências, Colin Talbot apresenta uma definição operacional de agência e, antes de expor as suas características, começa por referir as exclusões. Assim ficam de fora da definição de agência as empresas estatais (*state-owned enterprises*), cuja principal acção é no mercado, mais do que nos serviços públicos, e que normalmente são sociedades anónimas (*joint stock companies*) fundadas no direito privado. Ficam também excluídas as entidades privatizadas, bem como as organizações sociais, beneficentes e de voluntariado, mesmo que o seu financiamento principal venha do Estado. Apesar de algumas serem apelidadas de «agências», no entanto como refere Talbot, "elas não são constituídas por funcionários públicos (...) , não aparecem nos orçamentos do Estado, não são directamente responsáveis perante os políticos executivos e geralmente não são fundadas no direito público."(*ibidem*, p. 5). Tendo em consideração esta delimitação pela exclusão, Colin Talbot apresenta os cinco critérios que configuram uma organização como «agência», que serviu de base à sua posterior análise, que deste modo deve ser:

- ". a extensão do braço [*arm's length*] (ou mais), a partir da principal «espinha dorsal» hierárquica dos ministérios centrais/departamentos do Estado
- . a realização de tarefas públicas (provisão de serviços, regulação, adjudicação, certificação) a nível nacional⁷⁷

⁷⁶ A Suécia e o governo federal dos EUA (por exemplo a bem conhecida agência de serviços secretos - CIA- *Central Intelligence Agency*) há muito tempo que têm esta espécie de organizações e mesmo aqueles países que têm ministérios tradicionais de larga escala também fizeram uso deste tipo de realidade sob a designação de «quangos» (organizações quase-autónomas não governamentais) no mundo desenvolvido, ou de *para-estatais*, nos países em desenvolvimento (Talbot, 2004).

⁷⁷ Colin Talbot refere que as agências sub-nacionais (quer ao nível estadual, nos sistemas federais, quer ao nível de governo local) foram excluídas porque se fossem contempladas na análise "o problema tornar-se-ia muito complexo de gerir"(2004, p.5). Complementa que, mesmo assim, fica com uma grande parte

- . composta por empregados públicos (...)
- . financiadas (em princípio) pelo orçamento do Estado (na prática algumas são financiadas até 100 por cento a partir das suas próprias receitas, mas até aqui o Estado continua responsável pela sua condição financeira)
- . sujeitas pelo menos a alguns procedimentos do direito administrativo/público (ou seja não são predominantemente ou inteiramente entidades de direito privado)." (Talbot, 2004, p.5)⁷⁸

Após esta delimitação descritiva das organizações enquanto agências torna-se necessário apresentar uma abordagem analítica desta tendência relativa à criação de agências, bem presente nas reestruturações no seio das administrações públicas. Deste modo, há considerar três conceitos principais na criação das agências⁷⁹. Em primeiro lugar o domínio da estrutura, ou seja, "a desagregação estrutural e/ou a criação de organizações de «tarefa específica» [task specific]" (*ibidem*, p.6). Esta mudança estrutural tem sido aplicada principalmente para dividir os grandes ministérios⁸⁰ em um núcleo central e em várias agências destinadas a realizar tarefas específicas. Esta desagregação estrutural em várias partes constituintes, de acordo com uma divisão entre formulação de políticas e execução, ou entre fornecedor e comprador, é visto como uma solução para as «deseconomias de escala»⁸¹. Este processo de desagregação estrutural

de território para «explorar» e que ainda assim "não é verdade que haja apenas uma espécie, ou até raça, de «agência» habitando este nicho ecológico particular"(*ibidem*, p. 5).

⁷⁸ Posteriormente à apresentação destes cinco critérios, Colin Talbot refere que as organizações apelidadas de «quangos»- quasi-autonomous non-governmental organisations - (organizações quase-autónomas não governamentais) também são inseridas no grupo das «agências», uma vez que "elas são muito «governamentais» (...). As principais diferenças têm a ver com o estatuto formal dos órgãos e do seu pessoal e têm pouco efeito fora das organizações. A forte similaridade entre as «agências» e os «quangos» mais executivos são para nós suficientes para agrupá-los em uma única categoria de análise."(Talbot, 2004,;pp.5-6).

⁷⁹ Colin Talbot esclarece que estes três conceitos principais não são as únicas ideias associadas às agências, pois " numerosos outros elementos do processo de reforma do sector público - eficiência, orientação para o cliente, standards de serviço, transparência e prestação de contas [*accountability*], gestão inovadora, gerar receitas, (...) - têm sido mais ou menos associados com as iniciativas das agências."(2004, p.7)

⁸⁰ Em especial os de «estilo *Whitehall*» ou seja, "grandes, multi-funcionais, dirigidos politicamente mas constituídos por profissionais, funcionamento agregado [*rule-bound*], combinando organizações de planificação com organizações de implementação" (Talbot, 2004, p.8).

⁸¹ Os elementos da mudança estrutural têm sido geralmente os seguintes: "- Criar uma estrutura organizacional identificável, separada, com o seu próprio nome. - Geralmente é dado ao organismo um conjunto único, ou pequeno, de funções. - Normalmente estas funções são principalmente sobre «entrega», «execução» ou «prestação» e não sobre formulação de políticas. - Dar ao organismo acima referido uma clara «constituição» - na forma de algum tipo de legislação, ou pelo menos um «documento de

insere-se na sua essência ao nível das mudanças de gestão, ou seja, a criação de um organismo gerido separadamente. Este processo não pode ser confundido com a questão da autonomia, pois, "separação não significa necessariamente autonomia - muitas das organizações públicas formalmente independentes são fortemente regulamentadas em matéria de pessoal, finanças, aquisições e uma outra série de questões"(*ibidem*, p.9).

Este processo de desagregação, apesar de aparentemente ser simples, não deixa de ser complexo. Assim, há a registar uma grande diversidade de graus de separação, o que obriga uma certa cautela na apreciação de cada caso, contudo há uma tendência predominante pois " as «separações» das agências são mais frequentemente movimentos ao longo de um espectro (ou vários espectros) do que «saltos quânticos»"(*ibidem*, p. 9)⁸².

Um outro domínio de análise é o de regulamentação⁸³, onde se situa o segundo conceito nuclear de *re-regulamentação* (*reregulation*) associado à criação de agências, que Talbot explicita desta forma: "Desregulamentação (ou mais propriamente *reregulamentação*) do controlo de pessoal, finanças e outros assuntos de gestão"(2004, p.6). Esta proposta de desregulamentação (*deregulating government*) tem-se apresentado como ideia forte, não só associada à criação de agências, mas de uma forma alargada às propostas de reforma das administrações públicas (por exemplo, Osborne & Gaebler, 1992; Dilulio, 1994), assente sobretudo no argumento do combate à sobre-

enquadramento» formal (se não estatutário) - o qual defina a sua finalidade, as competências e as disposições de governação. - Estabelecer um único, a título individual - normalmente chamado Chefe Executivo (CE) -, responsável pela gestão e elaboração dos relatórios sobre o novo organismo. Esta pessoa geralmente é designada - realmente ou potencialmente - através de um processo aberto, separado do serviço civil normal de recrutamento. - Tornar o pessoal do novo organismo diferente de alguma forma do quadro principal dos funcionários públicos, geralmente através da mudança do seu estatuto de emprego. - Estabelecimento de um regime de relatórios formais, incluindo as contas separadas, para o novo organismo. "(Talbot, 2004, p.8).

⁸² Podem ser referenciadas outras situações que revelam que o processo de desagregação estrutural é variado, complexo e revela a «textura» institucional das organizações da administração pública dos países onde foi implementado. Temos o caso da aplicação da ideia da tarefa específica, ou função única a ser desempenhada pela agência, no entanto existem muitos exemplos em que as agências têm sido multifuncionais como as organizações donde se «separaram». Outro caso é a separação entre a formulação política e a execução, ou entre o comprador e o prestador, que parece simples, mas que na prática se revelou complicada, havendo casos de agências que são investidas tanto da formulação como da execução, ou, ainda, situações de partilha.

⁸³ Colin Talbot explicita que por regulamentação (*regulation*): "entende-se os «procedimentos habituais de funcionamento» e as regras que são estabelecidas dentro do governo para saber como os órgãos públicos devem funcionar"(2004, p.12). Este processo embora apareça muita vezes associado com a separação estrutural não deve ser confundido com esta, pois com a desagregação estrutural pode haver casos tanto de manutenção, como de menor ou maior regulamentação em relação à situação anterior.

regulamentação, ou seja, os enormes «fardos» que tornam pesado o funcionamento dos serviços e não favorecem uma gestão eficaz. Assim a «desregulamentação», no âmbito das agências, apresenta-se como um processo para aumentar a liberdade de acção em que esta "liberdade é claramente para um propósito - melhorar o desempenho"⁸⁴(Talbot, 2004, p.13). As práticas de atribuição de um determinado grau de autonomia às organizações também variam. Podem ir desde um processo estático, em que o nível de autonomia acordado se mantém, até um processo dinâmico de aumento gradual do nível de autonomia relacionado com o desempenho e a confiança conquistada, sendo apelidada de «autonomia ganha» (*earned autonomy*) (Behn, 2001).

Contudo, tendo em atenção à análise de Christopher Hood *et alia* (1999), pode-se afirmar que apesar de os governos "tentarem efectivamente suprimir ou minimizar fortemente a regulamentação, eles têm o hábito de a reocuparem por outras formas"(Talbot,2004, p.13), por exemplo, aumentando a carga dos relatórios e das auditorias. Outro argumento para atribuir liberdade de acção às agências têm sido para estas terem "a capacidade de se desregulamentarem internamente, uma vez que se tornaram num certo grau auto-regulamentadas [self-regulating]"(*ibidem*, p.13). Apesar de haver alguma evidência no que diz respeito a algumas agências implementarem uma desregulamentação interna (Fogden, 1993), levando alguns autores a interpretarem no sentido de favorecer a criação de organizações públicas pós-burocráticas (Barzelay, 1992; Denhardt,1993), contudo o que outros trabalhos têm revelado é um processo que leva a uma «*cleaned bureaucracy*» (burocracia limpa)» (Heckscher & Donnellon, 1994), ou seja, como refere Talbot "as organizações têm sido «re-regulamentadas» - através de formas mais simples e escorridas - em vez de «desregulamentadas» no sentido de abandonar a regulamentação"(2004, p.14).

O terceiro conceito nuclear presente no processo de criação de agências, que nos interessa de modo particular, é a presença da ideia dos contratos de desempenho (*performance contracting*), ou seja "alguma forma de definição de objectivos de desempenho, monitorização e elaboração de relatórios"(*ibidem*, p.6) . A investigação no sector público revelou que há muitas variedades na configuração dos «contratos de desempenho» (Lidbury & Petrie, 1999), contudo uma característica predominante é o uso do termo contrato de uma forma alargada, cobrindo realidades que não

⁸⁴Contudo também há evidências que a desregulamentação levada a um certo nível pode levar a problemas de prestação de contas (*accountability*) e de ética (Wilson,1994; Pollit,2003).

correspondem propriamente à configuração jurídica, ou seja, "um conjunto, acordado ou imposto, de metas de desempenho para as agências, formulado em um acordo específico, contrato, plano ou declaração de algum tipo"(Talbot,2004, p.14)⁸⁵. Na maior parte dos casos, estes procedimentos contratuais apresentam-se como contratos de «um só sentido», "o comprador (o governo) dizendo ao prestador (as agências) o que se espera que seja fornecido em termos de desempenho"⁸⁶ (*ibidem*, p.14). Neste âmbito do procedimento contratual a referência ao desempenho (*performance*) ocupa um lugar central em que os recursos das agências estão ligados aos resultados⁸⁷ a serem alcançados, especificados nos acordos quase-contratuais. Porém o que se entende por desempenho pode variar bastante, ir desde uma definição em termos de "economia, eficiência e eficácia. Ou pode dirigir-se a preocupações mais amplas (...) tais como igualdade, equidade, avaliação, etc."⁸⁸ (*ibidem*, p.16)⁸⁸. Este é um processo que se tem revelado complexo, que tem levado à importação do sector privado quadros de desempenho ou instrumentos de avaliação, como por exemplo o Modelo de Excelência desenvolvido pela fundação europeia EFQM- European Foundation for Quality Management⁸⁹. No âmbito deste processo complexo entre os ministérios e as agências, o procedimento contratual de desempenho (*performance contracting*) " é claramente

⁸⁵ Em reforço desta configuração de *quase-contratos*, há pouca evidência do uso destes procedimentos contratuais de uma forma jurídica, ou seja, as agências serem responsabilizadas perante os tribunais quando não atingem as metas de desempenho, ao invés, "são mais frequentemente objecto de discussão, negociação e eventual consenso do que de uma acção punitiva. (...) fundos removidos devido a falhas de desempenho, como seria normalmente o caso no mundo dos contratos comerciais (através de cláusulas de penalização financeira)"(Talbot, 2004, pp.14-15).

⁸⁶ Para reforçar esta dimensão de unilateralidade é referido que não há conhecimento que "as agências tenham sido capazes - ou mesmo tentado - utilizar os «contratos» de desempenho para responsabilizar o governo e alterar os recursos alocados, alterar as regras nas quais as agências trabalham ou mudar as próprias metas de desempenho."(Talbot,2004, p.14). Os actores que têm a iniciativa, bem como os processos, de estabelecer as metas podem ser variados: casos em que é o responsável político, que de uma maneira unilateral impõe os objectivos, outros casos em que as agências são mandatadas para estabelecer as suas metas, carecendo contudo da aprovação formal dos poderes executivo e legislativo; ou ainda as situações em que grandes áreas para o desenvolvimento do desempenho são estabelecidas pelo ministério respectivo e o estabelecimento de metas específicas é deixado inteiramente às próprias agências.

⁸⁷ A especificação das metas pode variar, podendo ir à discriminação dos serviços a prestar, aos produtos, aos resultados e até à mensuração de processos.

⁸⁸ Por exemplo, países com o Reino Unido e a Nova Zelândia privilegiam a abordagem pelos produtos (*outputs*), outros como o Canadá e os EUA têm uma abordagem pelos resultados (*outcomes*).

⁸⁹ Ainda há insuficientes evidências sobre a forma como as informações sobre o desempenho estão a ser utilizadas na gestão dos contratos, quer " na tomada de decisões sobre a alocação de recursos, prestação de contas públicas e assim por diante" (Talbot, 2004, p.17).

usado mais como um instrumento de gestão entre superiores e subordinados do que como um contrato entre organismos independentes."(Talbot, 2004, p.15).

4. A emergência do «Estado contratual»: características do *contractualist turn*

Tendo como espaço os países com uma trajectória de mudança pertencente ao grupo dos «marketizers» (Pollitt e Bouckaert, 2004) , Nova Zelândia e Austrália, são referidas reformas na organização e funcionamento das administrações públicas no sentido da construção do «Estado Contratual» (Alford & O'Neil, 1994a; Boston, 1995a) .

No caso da Nova Zelândia, desde os finais dos anos 1980, assistiu-se de acordo com Jonathan Boston (1995b) à construção de um modelo de gestão pública, revelando o Estado sob contrato⁹⁰, que apresenta três características principais. A primeira característica é o recurso crescente a mecanismos de concorrência e ao *contracting-out* de serviços com financiamento público, quer ao nível central como local. Este processo tem como resultado o facto de organizações do sector privado "oferecerem uma ampla gama de serviços públicos, alguns dos quais eram do domínio exclusivo dos departamentos governamentais" (Boston, 1995b, p. x). Este processo é interpretado como uma crescente dependência da administração pública da forma de «governo por terceiros» (*third-party government*) ou «governo por procuração» (*government by proxy*) (Boston,1995b). A segunda característica é a tendência predominante, entre os decisores políticos, de estabelecer no interior das organizações relações do tipo director-agente (*principal-agent*)⁹¹, de modo a obter ganhos de eficiência, em que o primeiro é aquele que procura um determinado bem ou serviço e o segundo é aquele que é contratado para providenciar o serviço ou o bem. Assim, por exemplo, os ministros podem ser vistos como directores (*principal*) que adquirem vários serviços dos seus departamentos e

⁹⁰ É este o título da obra *-The State under contrat* - coordenada por Jonathan Boston que reúne várias contribuições que desenvolvem de forma variada este tema do lugar do procedimento contratual na administração pública.

⁹¹ Este entendimento dos contratos no seio das administrações públicas insere-se na nova economia institucional, designadamente na teoria da agência que trata do problema dos custos de transacção, que foi abordado na secção anterior deste capítulo.

outras agências. Uma terceira característica é "a forte ênfase nas relações contratuais e na linguagem do contrato" (Boston, 1995b, p. xi), que se revela através da introdução de vários dispositivos de base contratual. Assim, assiste-se a uma crescente importância dos acordos de desempenho (*performance agreements*), usados em todos os níveis das organizações públicas (por exemplo, no topo, entre um alto funcionário e o ministro da tutela). As relações entre as várias organizações públicas⁹² são coordenadas por contratos, com vinculação jurídica ou não, como seja o caso dos compromissos mútuos. Deste modo, para além da existência ou não da natureza jurídica, o que se pretende com estes contratos é que sejam um instrumento de controlo e responsabilização, ou seja, "o objectivo destes contratos é especificar com a maior precisão possível os requisitos dos «directores» (*principals*) e garantir que os *agentes* possam ser responsabilizados pelo seu desempenho" (*ibidem*, p. xi).

Na Austrália é referido o caso de um governo estadual, o Estado de Vitória sob o governo de Kennett, no início dos anos 1990. De acordo com Alford *et alia* (1994), houve dois períodos anteriores à fase considerada como «Estado contratual». Assim, no período que vai desde o pós-Segunda Guerra Mundial até aos inícios da década de 1980, prevaleceu o modelo convencional da burocracia⁹³. A partir daquela década, no segundo período, emerge o «modelo gerencialista» (*managerialist model*), que envolveu o desvio, embora modesto, da produção para entidades privadas, mantendo-se a hierarquia como princípio essencial no seio das organizações públicas. Contudo há uma procura em proceder à passagem dos meios de controlo assentes em processos estandardizados para outros assentes nos objectivos (*outputs*) ou nos resultados (*outcomes*). É neste contexto que surgem os instrumentos de planeamento empresarial (*corporate planning*), de definição de objectivos, orçamentação programada (*program budgeting*) e monitorização do desempenho. Algumas organizações públicas foram

⁹² John Boston (1995b) explicita que estas relações podem ser entre organizações públicas com várias funções: entre financiadores e compradores (*funders e purchasers*), entre compradores e prestadores (*purchasers e providers*), entre financiadores e reguladores (*funders e regulators*), entre outros.

⁹³ De acordo com Alford *et alia* (1994), o termo modelo é usado no sentido de um ideal-tipo apresentado por Weber, não no sentido económico onde costuma ser usado para prever acontecimentos. As características principais referenciadas ao modelo convencional da burocracia são as seguintes: a produção directa de serviços pelo sector público, uma organização hierárquica e um controlo através de processos de trabalho estandardizados.

empresarializadas (*corporatised*) com uma determinada autonomia e com obrigações de serviço especificadas, contudo o princípio hierárquico permaneceu. Os relatórios de desempenho apresentam-se como "processos entre o subordinado e o superior, não entre o fornecedor e o cliente" (Alford *et alia*, 1994, p.3).

O terceiro período é iniciado nos princípios da década de 1990, com o governo Kennett, que corresponde ao modelo contratual de Estado⁹⁴ e apresenta as seguintes características:

"Em primeiro lugar, envolve a redução do tamanho do sector público, privatizando ou procedendo ao *contracting out* de certas das suas funções. Em segundo lugar, dentro do sector público, significa reduzir o tamanho do serviço público, «centrando os departamentos governamentais nas funções principais [*core functions*] do governo - desenvolvimento das políticas, alocação de recursos, especificação dos serviços e estabelecimento dos standards, a monitorização e a regulação». Em terceiro, como corolário do centramento dos departamentos nas funções principais, as funções de prestação de serviços estão a ser desviadas para agências públicas separadas, as quais têm autonomia no controlo e na utilização de recursos, ou para contratantes privados. Em quarto, as relações contratuais (comprador-fornecedor) são estabelecidas entre os departamentos centrais e os prestadores de serviços, nas quais os primeiros especificam os outputs requeridos dos últimos. Em quinto, dentro do serviço público, as relações contratuais são estabelecidas entre superiores e subordinados."(Alford *et alia*, 1994, p.4).

Embora tendo presente que, como referem Alford e O'Neil (1994b), o processo de implementação deste modelo contratual não foi linear nem simples⁹⁵, descortina-se, por um lado, a vertente da trajetória do «Estado mínimo» manifesta pela lógica do *downsizing*, por via da privatização ou do *contracting-out*. Por outro, é de realçar a

⁹⁴ Alford *et alia* (1994), embora refiram que o modelo contratual abranja diversos formatos de contrato, salientam quatro tipos de contrato: a) os contratos de trabalho (*employment contracts*) entre partes da mesma organização do sector público, especificamente entre empregador e empregado ou superior e subordinado, nos quais a remuneração, e por vezes alguns benefícios, estão associados à forma como é desempenhado o trabalho, de acordo com as condições especificadas no acordo; b) contratos de serviço intra-sector público (*intra-public-sector service contracts*) estabelecidos entre organizações separadas no seio do sector público, especificamente entre um departamento central (comprador) e uma agência fornecedora de serviços (fornecedor); c) contratos de serviço público-privado (*public-private service contracts*) estabelecidos entre uma entidade pública (comprador) e empresas privadas ou organizações sem fins lucrativos (fornecedores), mais conhecidos como *contracting out* ou *outsourcing*; d) a privatização que é aqui entendida quando a produção de bens ou serviços é desempenhada por uma empresa privada e a compra é feita por consumidores individuais, apresentando-se como participantes de um contrato (fornecedor-comprador).

⁹⁵ Apesar de Alford e O'Neil afirmarem que a abordagem de reforma deste governo " foi a mais sistemática e estratégica de qualquer governo na Austrália.", em que "Indubitavelmente, o instrumento central destas mudanças foi a forma contratual "(1994b, p.158), ajudando a criar uma imagem de coerência, contudo não foi um processo linear e simples, pois " Qualquer sector do governo do Estado é bastante grande, (...) onde os problemas complexos e imprevistos abundam. "(*ibidem*, p.158).

importância dos procedimentos contratuais como modo de regulação no funcionamento da administração pública. Em terceiro lugar é de referir o lugar do procedimento contratual na construção da diferenciação interna no seio da administração pública. Atendendo a este último ponto do «modelo contratual», a construção da diferenciação interna, torna-se pertinente debruçar a nossa atenção para este processo que Pollitt e Talbot (2004) chamam de «governo desagregado» (*unbundled government*), quebrando o monolitismo das entidades públicas, e que consideram ter sido uma solução amplamente adoptada⁹⁶, ao longo das duas últimas décadas, assente na criação de «agências».

5. O Contrato e as políticas constitutivas: algumas reflexões

A inserção dos procedimentos contratuais no seio das administrações públicas, onde predominava uma relação hierárquica no âmbito de uma regulação burocrática, quer na construção dos apelidados «Estados contratuais» ou no contexto da implementação do «*unbundled government*», levanta alguns pontos de reflexão quanto às tendências e à sua complexidade.

Em primeiro lugar, estes procedimentos contratuais na sua maior parte estão bem longe do ideal do contrato clássico, uma vez que estes compromissos raramente têm o vínculo jurídico, denotando uma realidade jurídica imprecisa⁹⁷. Contudo é aqui que reside a singularidade deste fenómeno ao revelar uma nova relação com o direito, não tanto como constrangimento, mas como um recurso, num registo pragmático. É um registo que se desenvolve no âmbito de um novo estilo de gestão assente na negociação, e não tanto no comando, promovendo um processo de *juridicização* na regulação das organizações do sector público.

A implementação destas relações contratuais apresenta-se como um processo crítico e alternativo ao modelo de organização burocrático considerado monolítico,

⁹⁶ A obra coordenada por Pollitt e Talbot (2004) apresenta 14 estudos de caso (alguns cobrindo mais do que um país), onde estão representados todos os continentes, indo do Japão até à América, da Suécia até à Tanzânia.

⁹⁷ Por exemplo a ausência da personalidade jurídica, sem a força da sanção jurídica.

inadequado para fazer face à complexidade dos problemas actuais e à diversidade dos actores e dos espaços de acção, e associado a um desempenho com problemas de eficiência e eficácia. Assim, esta dinâmica assente nos procedimentos contratuais apresenta-se como um processo inovador: à relação hierárquica, à imposição unilateral, contrapõe-se a relação bilateral (ou multilateral) assente na negociação de acordos, que mobilizam e responsabilizam; ao controlo *a priori* sucede o controlo *a posteriori* assente nos resultados; à integração unitária e o respeito das normas gerais apresenta-se a diferenciação interna e a autonomia para fazer face à diversidade e possibilitar uma acção mais eficiente. O interesse geral, abstracto, e a igualdade perante a lei passam a ser questionados. Pretende-se, pois, com o quadro contratual, numa dinâmica de *desdiferenciação*, passar de um modo de governo para uma modalidade de *governança*, pós-burocrática, que Chevallier identifica com a ideia de pós-modernidade, onde "a concepção monolítica e piramidal, que estava no coração do ideal-tipo da burocracia, deu lugar a uma organização mais complexa, fundada sobre o pluralismo e a diversidade implicando a implementação dispositivos flexíveis de coordenação e harmonização"(1999, p. 404).

Contudo a implementação deste quadro contratual não é linear, manifestando aspectos híbridos e contraditórios, revelando a «textura» institucional das organizações da administração pública, o espaço desta acção pública. Um primeiro ponto diz respeito à defesa da separação entre a direcção (*steering*) e a execução (*rowing*) fundada nos argumentos da maior eficiência e no evitamento da «captura» dos que estão na direcção (*policy*), e decidem sobre a alocação de recursos, pelo interesse próprio dos que gastam os recursos ao prestar os serviços. Porém, não é muito linear que o modelo contratual impeça essa «captura» e liberte a relação entre quem decide dos recursos e quem gaste ao executar. O que pode assegurar, provavelmente, é que os grupos-alvo sejam excluídos, "mas não consegue evitar que outros grupos capitalizem as oportunidades emergentes da marginalização de outros"(Alford & O'Neill,1994b, p.160).

Também há considerar, como já vimos, as dificuldades em especificar o desempenho e fazer a sua monitorização no contexto do sector público devido às complexidades de medida, às assimetrias de informação. Tendo em atenção as características de cada organização do sector público, onde em umas é mais fácil do que em outras aplicar estes dispositivos, apresenta-se difícil, até inapropriado, aplicar estes

dispositivos tal e qual em todo o sector público. Acresce, ainda, que a tradução das actividades das organizações do sector público em bens e serviços, não tendo em atenção os valores em presença no espaço público, "muitos deles somente expressos como intangíveis resultados", pode levar a que estas actividades "possam não incorporar plenamente o que os cidadãos querem que os seus governos façam." (*ibidem*, p.161)⁹⁸.

Este aspecto levanta também a questão da relação entre este funcionamento pelo desempenho e a equidade, por um lado, e a dificuldade dos parlamentos, de uma forma geral as entidades assentes na democracia representativa, em participarem no estabelecimento dos «alvos» do desempenho e na monitorização dos resultados, pelo outro.

Outro aspecto complexo relacionado com o anterior é a questão do contributo positivo que é imputado aos dispositivos de prestação de contas (*accountability*), associados aos procedimentos contratuais. No caso da privatização não está demonstrado que a *accountability* tenha aumentado, contudo é referido que há preocupações relativas ao cenário em que "os consumidores serão impotentes para corrigir injustiças distributivas porque o processo de privatização colocou os serviços e aqueles que os providenciam fora do enquadramento da *accountability* do sector público" (*ibidem*, p.164). No interior do sector público, por exemplo no governo estadual de Vitória, na Austrália, em áreas da educação e da saúde, há evidências que a "prestação de contas para alguns (para os respectivos ministros e os seus departamentos) pode muito bem ter sido reforçada, mas a prestação de contas para outros (os utentes dos serviços de saúde e de educação) não tem aumentado de forma alguma" (*ibidem*, p.164). É deste modo que, revelando uma tendência forte associada aos procedimentos contratuais, se chega à conclusão que aquilo que "o contratualismo tem trazido a esses serviços, entre muitas mudanças, é um maior controlo do centro." (*ibidem*, p.164).

⁹⁸ Ainda em relação ao que pode comprometer a qualidade do serviço público, Alford e O'Neill (1994b) falam da teoria da motivação humana subjacente ao «modelo contratual», que de acordo com os autores assenta no interesse próprio material o que, apesar ter grande capacidade de motivação, favorece «jogos oportunistas» dos funcionários, não o trabalho em grupo e em co-operação, e "confina os cidadãos ao papel de clientes", quando "muitos programas governamentais dependem para a sua realização das actividades dos cidadãos e de outros grupos interessados [*stakeholder*], como co-produtores dos resultados desejados." (1994b, p.159), comprometendo a construção de um interesse público participado.

Tendo, pois, em atenção os procedimentos contratuais no seio da administração pública, difundidos pela criação de agências, é de todo o interesse referir que o quadro jurídico e organizacional não desapareceu, na maior parte das situações, como bem lembra Jacques Chevallier (1999)⁹⁹, e que a persistência deste enquadramento leva a questionar se a relação contratual "não é posta ao serviço do modelo burocrático tradicional, a qual visa melhorar a eficácia e a garantir a sobrevivência. (...) um meio de manipulação dos comportamentos, assegurando uma melhor difusão da autoridade."(1999, p.411).

Por último, deixando em aberto a questão de saber se o processo assente no uso dos procedimentos contratuais traz uma mutação profunda ou um ajustamento do modelo burocrático, a considerar na investigação de cada caso, é de referir que neste processo emerge uma tendência forte de diferenciação interna na organização e funcionamento da administração. Este processo promove uma recentralização das funções estratégicas para os departamentos centrais, ao mesmo tempo que, pela autonomia explícita que confere às agências, para a execução de serviços devidamente especificados (*outcomes*), «descentraliza» a responsabilidade pelos resultados contratualizados da acção pública. Como já referimos, este processo assente em procedimentos contratuais, que se desenvolve predominantemente no âmbito das exigências da melhoria do desempenho (muitas vezes revestida pela relação mercantil comprador-fornecedor), traduzido em resultados (especificados e avaliados), revela a dinâmica política de *desdiferenciação* da acção pública.

Na próxima secção, os processos de contratualização serão examinados mais nas suas dinâmicas «sociológicas» enquanto processos de negociação da acção pública.

⁹⁹ Por exemplo: a hierarquia das normas, os contratos são passados nas condições autorizadas pelas leis e regulamentos; a organização hierárquica, o princípio da obediência; a situação jurídica do funcionário regulamentada pelo direito público.

Secção III- A Contratualização como Regulação Conjunta

A terceira secção discute o processo de contratualização enquanto dinâmica de regulação conjunta assente na negociação explícita. De seguida, são examinadas as dinâmicas cognitivas e políticas inscritas neste processo. Por último, no âmbito da negociação explícita enquanto processo conducente a um compromisso, apresenta-se a forma como os actores se inscrevem na construção deste compromisso, bem como a noção de interesse geral que mandata toda a acção pública.

1. A regulação conjunta: a contratualização como negociação explícita.

A noção de *regulação conjunta* surge no âmbito da análise comparativa, elaborada por Jean-Daniel Reynaud, das relações profissionais em França e na Alemanha. Neste contexto, a regulação conjunta tem um sentido preciso, ou seja, "em uma série de negociações, as partes interessadas elaboram regras gerais aceites de uma parte e de outra e que têm em conta as preocupações e os interesses de cada um"(2003a, p.109). A regulação conjunta enquanto negociação abre-se à consideração da pluralidade de fontes das regras que produzem a orientação da acção. Assim na medida em que é uma negociação "diz quais são aqueles que têm acesso (...)cujo ponto de vista deve ser escutado e ela precisa os domínios do negociável" (*ibidem*, p.112)¹⁰⁰. Deste modo o que é conjunto é menos "os textos dos acordos" e mais "a capacidade da acção comum"(*ibidem*, p. 110),ou seja, o que autoriza as iniciativas de uma parte e de outra.

A regulação conjunta não pode ser considerada como um resultado mecânico do encontro da pluralidade das fontes de regulação, mas um processo dinâmico e político onde está em jogo a autonomia dos actores e as condições da sua compatibilidade. A

¹⁰⁰ É neste sentido que Jean-Daniel Reynaud considera que ela é incompleta por duas razões: primeiro porque só trata de uma parte das questões que fundam as relações entre os actores; segundo porque nos assuntos que trata não considera todas as eventualidades (Reynaud,2003a).

regulação conjunta apresenta-se como uma negociação que tem traços próprios. Assim, se numa perspectiva ampla a negociação cobre uma grande variedade de trocas sociais, pois "pode-se chamar negociação entre duas partes toda a situação onde uma e outra colocam em campo o seu poder respectivo para influenciar uma decisão" (Reynaud, 2003b, p.179), contudo a regulação conjunta enquanto negociação distingue-se dos processos de negociação presentes em quase todas as relações sociais pelo "carácter explícito da discussão das regras e o chegar a um acordo"(2003b, p.180).

Este processo de negociação apresenta-se, pois, como uma actividade de regulação que assenta na dinâmica conjunta de definição de regras que visam orientar, estabilizar, o curso da acção dos participantes da negociação. É um processo de construção, ou transformação, das regras comuns aos actores envolvidos nesta dinâmica, onde as suas identidades e princípios também se encontram em jogo¹⁰¹. Esta negociação de regulação caracteriza-se por ser "«em vista de»: os participantes na interacção

¹⁰¹ Christian Thuderoz refere que na construção do compromisso, resultante do processo de negociação, "não pode então ser estabelecido apenas sobre a base de interesses materiais objectiváveis (...); deve integrar, de uma maneira ou de outra, dispositivos, retóricas ou práticas, que responderão (com mais ou menos habilidade ou precisão) a exigências simbólicas, reivindicações identitárias ou solicitações de reconhecimento"(2010, p.120). Como casos ilustrativos, o autor apresenta as seguintes negociações: das tribos ameríndias a propósito dos direitos territoriais ancestrais cujos modos culturais foram parcialmente erradicados; de um grupo social minoritário e um governo nacional a propósito das suas tradições culturais e linguísticas, ou então as negociações na empresa onde encontramos «o direito ao emprego» defendido pelos assalariados e os valores da «produtividade», «competitividade» defendidos pelos empregadores e gestores. Christian Thuderoz situa estas dinâmicas das questões identitárias e dos valores num registo de negociação que se destaca de outros dois, o registo de negociação de regulação e o de regateio («marchandage»), apresentando três tipos individualizados de negociação. O registo de negociação de regateio, de uma forma breve, caracterizar-se-ia por uma simples transacção de objectos (ou de direitos sobre os objectos), o registo de regulação pela criação de regras que orientam a acção, por último, o registo que activa as questões identitárias como uma «negociação de valor» («*negociation valorielle*»), designação que é associada à obra de Olgierd Kuty (1996). Na nossa perspectiva, por um lado, o registo de regateio não o entendemos como um tipo independente, mas antes uma fase «autónoma» da negociação, como explicitaremos mais à frente, por outro, entendemos que a separação em tipos distintos dos registos de regulação e de «valor» não traz mais-valia heurística, uma vez que na dinâmica de negociação explícita o processo de regulação socorre-se inevitavelmente das questões identitárias e de valor na orientação da acção dos actores. Em relação a esta última questão, Christian Thuderoz também revela as dificuldades presentes na separação destes dois registos quando refere que a "a fronteira entre estes dois registos de negociação - «de regulação» e «de valor» - é portanto difuso."(2010, p.122). De modo a marcar a distinção, refere que quando as questões identitárias ou de valor são "conhecidas mas voluntariamente afastadas ou ignoradas (negociação de pura «regulação») ou reconhecidas e tomadas em conta, mesmo se elas não podem fazer objecto de um compromisso (negociação de valor)"(*ibidem*, p.122).

projectam-se no futuro das suas relações e dos seus cursos de acção e decidem produzir algumas regras para se coordenarem"(Thuderoz, 2010, p.115)¹⁰².

De uma forma mais analítica do que cronológica, salvaguardando deste modo o carácter iterativo da acção pública, podemos destacar três fases principais no processo de negociação. A primeira fase consiste em definir o problema a tratar, para cada parte, e os actores interessados. Assim, no âmbito de uma acção pública é um processo em que se liga "a uma orientação de solução comum, um certo número de enfermidades (dificuldades, delinquências, protestos). (...) permitirá identificar aqueles que têm um interesse directo no problema e que é preciso fazer entrar no jogo."(Reynaud, 2003b, p.182).

A segunda fase consiste em fixar as questões da negociação de modo a fazer face à diversidade de interesses e preocupações vinculadas na primeira fase ao problema. Proceder-se deste modo à circunscrição, selecção, dos problemas a tratar. É um processo de construção em comum dos problemas e das possibilidades de acção, é construir um *acordo cognitivo* (Reynaud, 2003b), que é um trabalho de elaboração intelectual em que se constroem os objectivos, ou as preferências, de cada parte por adaptação mútua.

A zona nuclear da negociação encontra-se, pois, nesta fase uma vez que do "ponto de vista cognitivo como do ponto de vista da acomodação das preferências, esta fase da negociação é bem uma aprendizagem. (...) O essencial da negociação passa-se portanto na segunda fase onde se criam as condições de compatibilidade"(*ibidem*, pp. 183-184). É um processo forte de aprendizagem onde também estão bem presentes as relações de poder, dado que "as diferentes posições de poder dos diferentes participantes não são simétricas, nem institucionalmente, nem nos recursos mobilizáveis" (*ibidem*, p.183).

A terceira fase pode ser chamada de regateio (*marchandage / bargaining*) que frequentemente atrai mais a atenção e chega a ser mesmo identificada com todo o processo de negociação. Contudo o desenvolvimento do regateio depende do acordo

¹⁰² No sentido de explicitar esta regulação conjunta presente no processo de negociação, Christian Thuderoz apresenta uma tipologia, com potencial heurístico, das regras produzidas, ou seja, "Esta regulação conjunta (negociada, portanto) pode ser *procedimental* (ou *normatividade*, e só diz respeito às regras que estruturam a relação social e o viver em conjunto dos indivíduos ou dos grupos, ou as regras que definem a procura de cenários se os problemas surgirem), ou *substantiva* (ela pode desembocar sobre acordos de conteúdo, com cláusulas que tratam sobre o próprio problema, não somente sobre o método para o regular)"(2010, p.115).

cognitivo criado na fase anterior, pois este disponibiliza um terreno comum que dá sentido ao regateio ou à dimensão transaccional da negociação, ou seja, à troca de «objectos»¹⁰³. É nesta fase que se desenvolvem as tácticas de regateio - persuasão, ameaça, obstrução...- e o alistamento dos objectos de troca, ou seja, o " princípio mesmo de um regateio assenta sobre uma troca de concessões: cada um, para provocar ou para responder à concessão do outro, concede por sua vez"(Thuderoz, 2010, p.112).

A contratualização enquanto regulação conjunta da acção pública actualiza, pois, através das várias fases da negociação explícita, dinâmicas cognitivas e políticas que serão abordadas no próximo ponto.

2. A Negociação Explícita: dinâmicas cognitivas e políticas.

De forma a apreender o trabalho denso quanto às dinâmicas cognitivas e políticas da negociação explícita, que a distinguem da negociação ordinária, Christian Thuderoz começa por referir que é necessário sair da falsa oposição entre as abordagens ditas interaccionistas, em que "a actividade de negociação é diluída nas interacções sociais; tudo é reputado «ser negociado», sem que os utilizadores do termo se impliquem em qualquer trabalho analítico"(Thuderoz, 2010, p.87), e as abordagens assentes nas teorias dos jogos "atentas aos interesses e às estratégias de maximização dos ganhos, e de orientação mais normativa."(*ibidem*, p.87) , que leva a afastar a negociação das interacções sociais¹⁰⁴.

De forma a construir uma convergência, a negociação é entendida no âmbito da interacção social - onde encontramos três elementos necessários: uma divergência ou

¹⁰³ Como exemplifica Jean-Daniel Reynaud no caso da negociação colectiva salarial, "é quando se sabe claramente o que é um salário mínimo, a que uso servirá e como se verificará numa empresa que um aumento é bem aplicado, é somente então que se regateará para saber se o aumento é de 2% ou de 4%."(2003b, p.184).

¹⁰⁴ Como refere Thuderoz nesta abordagem "a actividade de negociação é isolada das interacções, conduzida a um simples trabalho, ou a um ofício, em todo o caso a uma arte, que é conveniente racionalizar e otimizar."(2010, p.87).

problema a resolver, uma intenção comum dos actores de os resolver ou regular de forma cooperativa e a acção de modificar as preferências iniciais de cada um dos actores (Thuderoz, 2010)¹⁰⁵ - mas que se distingue da negociação ordinária ou do regime de composição¹⁰⁶, uma vez que assenta num trabalho cognitivo denso que cobre as operações de construção de um problema e a preconização de uma solução, de uma orientação da acção.

Este processo de negociação que se distancia do processo de composição necessita tornar explícito o problema através de uma verbalização que procede a uma objectivação. Neste processo de negociação, esta verbalização assume a forma de uma argumentação que está presente na operação de qualificação conjunta do problema, na elaboração da sustentação das pretensões de cada participante da negociação e, por

¹⁰⁵ Thuderoz com intuito pedagógico desdobra estes três elementos em oito condições consideradas como necessárias e suficientes para emergir um processo de negociação (e não um simples processo de ajustamento, presente na negociação ordinária, ou numa regulação por um terceiro): "1. É preciso em primeiro lugar um litígio, um diferendo, um problema, afectando os cursos da acção ao menos de dois indivíduos, ou dois grupos de indivíduos; (...). 2. Eles participam todos em um mesmo sistema de acções e de relações e, deste facto, são mutuamente dependentes. (...). 3. Cada um, do facto desta interdependência, não tem os meios de se extrair, livremente, desta relação para regular de acordo com a sua conveniência o problema, ou resolver o litígio só com o seu proveito. (...); os ganhos estão ligados à sua cooperação. 4. Escolheram portanto voluntariamente regular em conjunto o seu litígio, seja porque outros cenários de decisão foram explorados e revelaram-se inapropriados, ou não conduziu a uma solução julgada satisfatória, seja porque se revelaram impossíveis (...); eles portanto calcularam um «custo de oportunidade» para decidir do seu comprometimento (que não pode ser superior, de uma parte, ao ganho esperado da interacção e, de outra parte, ao custo representado pela ausência de um acordo). 5. Eles podem identificar, para além, ou ao lado de um certo número de interesses opostos, certos interesses conjuntos (...). Estes interesses são traduzíveis em objectos (...), ou em diversas «moedas de troca», que eles podem mobilizar - no quadro de concessões e contrapartidas. 6. Eles estão entretanto conscientes de estarem em uma situação dita de «duplo veto» (Dupont, 1994, p. 24), onde cada um dispõe sobre a acção do outro um veto de força suficiente para o obrigar a ter em conta a sua própria acção - e da sua possível recusa em conceder ao outro a pretensão que ele formula. Eles têm portanto em comum um certo poder de transtorno e de constrangimento (...). 7. O que supõe uma certa igualdade deste poder, sem que haja uma assimetria muito pronunciada (...) (sabendo que as assimetrias podem construir-se na interacção da negociação, e não simplesmente lhe preexistir); ameaças e promessas serão assim reguladas. 8. E uma capacidade das partes a avaliar, tendo em conta as suas preferências iniciais, os custos subjectivos relativos aos diferentes cenários ou a diferentes soluções possíveis (...). As preferências podem evoluir ao longo do processo (...)"(2010, pp.84-85).

¹⁰⁶ O regime de composição ou de ajustamento é "uma negociação ordinária, portanto: indivíduos, devendo acordar os seus cursos de acção, decidem cooperar, escolhendo, voluntariamente, proceder por eles próprios a certos ajustamentos, sem recorrer a outros modos possíveis de regulação"(Thuderoz, 2010, p.89). Sem querer ser exaustivo podemos referir algumas obras que tratam da questão da negociação: Walton & McKersie, 1965; Anselm Strauss (1978); Christophe Dupont (1994); Christian Thuderoz e Annie Giraud (2000). O nosso trabalho assenta na distinção entre estes dois processos de negociação, ordinária e de regulação conjunta (Reynaud, 2003a) ou de composição e de negociação (Thuderoz, 2010).

último, no suporte à contestação, crítica da validade, das pretensões do adversário.

Revelando a forte dinâmica política inscrita neste processo de argumentação podemos afirmar que a "negociação é uma forma institucionalizada da *voice*" (Reynaud, 2003b, p.188)¹⁰⁷. Deste modo, a negociação é um processo fortemente estratégico no uso do conhecimento, distinguindo-se de outros processos de decisão onde, por exemplo, num contexto hierárquico em que uma decisão é imposta, de forma unilateral e arbitrária, ou no recurso a um terceiro elemento, o caso do juiz, em que a decisão é enunciada apenas por este¹⁰⁸. No processo de negociação é suposto que os seus participantes "se convençam mutuamente da boa fundamentação das suas pretensões (...), se convençam de seguida da necessidade de reduzir estas pretensões (...), enfim, se convençam a concordar sobre um curso de acção possível ou sobre uma regra, conjuntamente adoptada."(Thuderoz, 2010, p.91).

Este trabalho cognitivo denso no processo de negociação apresenta, pois, um esforço duplo, de sustentação das pretensões próprias e, também, da contestação das pretensões do adversário. Na sustentação das pretensões de cada participante é necessário um trabalho de "simplificação das questões e do problema" e ao mesmo tempo "universalizar, aumentando a incidência do problema, ou a sua gravidade, ou o seu contributo universal" (*ibidem*, p.92). Em relação à primeira operação de sustentação das pretensões próprias, tendo em atenção a complexidade e a incerteza da acção, como refere Bernard Delvaux, "os argumentos que têm impacto público são aqueles que parecem ao mesmo tempo racionais e simples, levando a acreditar que é possível dominar o real"(2009, p.969). Em relação à segunda operação de sustentação, no âmbito da «universalização» (por exemplo, o evocar o «interesse geral»), cada negociador vai procurar construir "uma extensão da arena de negociação (de forma a publicitar as suas pretensões, isto é, aumentar a sua relação de forças) e de extensão do campo das suas pretensões"(Thuderoz,2010, p.93).

¹⁰⁷ Reynaud refere-se à obra clássica de Albert Hirschman (1970) onde, no contexto do declínio das organizações, são apresentados três repertórios de acção dos actores: *o exit*, o registo económico (o assalariado deixa a empresa), a *voice*, o registo político (protesto, reivindicação, a reclamação) e a *loyalty*, o sentimento de pertença a uma comunidade.

¹⁰⁸ Isto não quer dizer que estes modos de decisão não mobilizem o conhecimento e que não esteja presente a dimensão estratégica. Pretende-se apenas referir que a negociação explícita é um dispositivo de decisão que tem tendência em intensificar a mobilização do conhecimento e a dimensão estratégica, que se dinamizam mutuamente.

No suporte à contestação das pretensões do adversário encontramos o processo de *complexificar*, no sentido de envolver outras questões sem relação com o problema inicial, e *singularizar*, no sentido de minorar o seu alcance, ou seja, ao trabalho de extensão contrapõe-se "um trabalho de delimitação, ou restrição (da arena, ou das questões). (...) Limitando este espaço, por um trabalho de minoração e de circunscrição"(*ibidem*, p.93)¹⁰⁹.

A negociação explícita, na qual assenta o processo de contratualização, apresenta-se, pois, como uma forma institucionalizada da *voice*, onde a dimensão do conhecimento e a dinâmica política da regulação conjunta estão profundamente articuladas, numa inscrição recíproca. O processo de contratualização configura assim o contrato da acção pública como um instrumento de regulação baseado no conhecimento (*knowledge based regulation tool- KbRT*), numa ordem de reciprocidade em que, como refere João Barroso a propósito da recíproca produção de sentido entre o conhecimento e a política, " a incorporação dos conhecimentos na acção pública é assim, simultaneamente, um processo cognitivo, político e social que implica uma transformação dos próprios conhecimentos e dos próprios actores nas diversas cenas em que actua"(2010, p.38).

A contratualização assenta nesta forma institucionalizada da *voice*, que é a negociação explícita das regras, onde as dimensões do conhecimento e da política, numa inscrição recíproca, orientam o processo de aprendizagem necessário à construção do acordo, do compromisso presente no contrato. No próximo ponto será abordada a importância dos actores na construção do compromisso.

¹⁰⁹ Embora haja uma distinção entre uma negociação com este trabalho cognitivo denso e uma negociação ordinária, ou de composição, não impede que a primeira pela sua extensão no tempo não comporte momentos de composição como refere Thuderoz: "É preciso portanto conceber a interacção de negociação como um processo comportando numerosos momentos de ajustamento (as alternâncias de palavra, por exemplo, ou os momentos de acordo sobre os argumentos ou princípios, ou critérios), entre negociadores ou entre participantes desta interacção - e é a soma destes ajustamentos ordinários que alimenta o curso de uma negociação institucional."(2010, p.96).

3. A Negociação como Compromisso: os actores e a construção do compromisso

Como já foi referido, a negociação apresenta-se como uma regulação conjunta num registo de «em vista de» que a projecta no futuro, revelando que o fruto da negociação é um compromisso (Thuderoz, 2010). Numa primeira abordagem semântica, o compromisso apresenta-se como uma promessa mútua. A promessa como resultado da negociação apresenta a faceta do consentimento à regra produzida e a dinâmica performativa, que se traduz no empenho dos actores em cumprir o que foi enunciado. Este compromisso apresenta-se como: "1) uma escolha, intencional, das partes em favor de uma solução negociada; 2) o abandono, a redução ou desenvolvimento de certas preferências iniciais; 3) a obtenção, (...), de um resultado superior ao que cada um poderia obter sem o seu empenhamento nesta interacção negociada." (*ibidem*, p.138).

A construção do compromisso processa-se através de uma acção mais «aplanada», transversal, de mediação desenvolvida pelos actores inseridos nesta regulação conjunta. O processo de negociação explícita decorre, pois, no âmbito de uma "relação de *mandato* (entre os negociadores e as instituições que lhe deram o mandato) [que] vem portanto duplicar a relação de negociação (entre os negociadores)." (Thuderoz, 2010, p.99)¹¹⁰. Os actores apresentam-se deste modo como mandatados pelas suas organizações, instituições, para negociarem, ou seja, para desenvolverem uma dinâmica de mediação entre os «universos» em negociação. A negociação, que embora se destaque de uma acção hierárquica de imposição, desenvolve em todo o caso uma dinâmica de acção que não «alisa» as assimetrias existentes entre os actores participantes na negociação, nem evita a emergência ou reforço destas mesmas assimetrias.

É no âmbito desta dinâmica de construção do compromisso que ganha interesse a referência aos actores que se destacam pela sua capacidade de acção de mediação no processo de negociação, que se traduz assim numa dinâmica de «governo do

¹¹⁰ De uma forma mais detalhada, os actores que mandatam "indicam aos seus agentes os objectivos e os pontos de resistência (definindo as zonas de acordo possível, se estes pontos de ancoragem da negociação se recobrem) e estes devem prestar-lhes contas. A arena de uma tal negociação é portanto uma *arena alargada*, mesmo se, sobre a areia da arena, dois indivíduos, somente, se afrontam (ou convergem)" (Thuderoz, 2010, p.99).

compromisso» (Nay & Smith, 2002a)¹¹¹, articulando a flexibilidade presente numa acção conjunta com a eficácia na obtenção de um consentimento. Estes actores que se destacam na acção transversal entre os espaços, estes intermediários situados no espaço público, apresentam-se como representantes¹¹² que agem na "extremidade da sua instituição nos sítios em que eles negociam os interesses desta última, são então assim, pela sua função e o seu estatuto de porta-vozes, intermediários entre aqueles que os mandataram e os outros universos da vida social."(Nay & Smith,2002b, pp.18-19)¹¹³.

Estes intermediários são designados por várias expressões¹¹⁴, de modo a apreender e tornar operacional esta heterogeneidade, Nay & Smith (2002b) apresentam duas formas principais de actividade no «governo» do compromisso. A actividade do «generalista» que se caracteriza por se situar no âmbito da dimensão cognitiva da mediação ou seja "tenta produzir uma inteligibilidade comum utilizando ideias e valores podendo ser partilhados pelos campos postos em contacto."(2002b, p.14). Assim, num primeiro momento, o «generalista» vai "colectar os pontos de vista, interpretar as referências e os saberes, compreender opiniões e crenças" (*ibidem*, p.14) para de seguida, num segundo momento, procurar "encontrar equivalências, grandezas comuns a todas as partes, sintetizá-las numa linguagem comum, construir narrativas compreendidas por todos."(*ibidem*, p.14).

¹¹¹ Como referem estes autores, a obra que coordenam trata do estudo sobre o governo do compromisso e os autores reunidos neste livro "interessam-se pelos actores da vida pública local, nacional ou europeia cuja actividade profissional ou militante os conduz - por vezes não obstante o seu estatuto - a desempenhar um papel importante nas relações entre vários universos institucionais."(Nay & Smith, 2002b, p.11).

¹¹² De acordo com Nay & Smith (2002b), "em um sentido largo, os representantes são todos os indivíduos que exercem uma competência delegada (por um grupo, por uma organização, por uma autoridade hierárquica) e agem em virtude de um mandato (de eleição ou de nomeação)" (2002, p.19). Estes autores especificam que este trabalho de mediação no espaço público diz respeito a "todos os actores cujo mandato, a profissão ou as competências reconhecidas os fazem verdadeiros profissionais da mediação."(*ibidem*, p.17).

¹¹³ Sem retirar a importância da posição de representante numa negociação, os autores esclarecem que a sua perspectiva "evita confundir a posição institucional com o exercício concreto da mediação. Os estatutos não criam sistematicamente os papéis de intermediário."(Nay & Smith, 2002b, p.15)

¹¹⁴ Sem querer ser exaustivo podemos referir algumas designações utilizadas em trabalhos das ciências sociais: «retransmissor» («relais») (Crozier & Friedberg,1977); «porta-voz» (Callon,1986); «integradores» (Friedberg,1995); «empreendedores da mediação» (Gaudin,2007).

A segunda forma de «governar» o compromisso é a actividade do «corretor» (*courtier*), que se desenvolve no âmbito da dimensão estratégica da mediação. Esta actividade não implica a construção de uma compreensão comum do problema, de certa forma já a supõe, dado que "consiste em pôr em contacto os actores susceptíveis de retirar proveitos mútuos numa troca de bens e ou de serviços" (*ibidem*, p.14) .

A contratualização, enquanto negociação explícita em vista de um acordo, promove a importância dos actores intermediários que «governam» o processo de mudança, de aprendizagem, que leva ao consentimento e ao compromisso num determinado contexto particular. No próximo ponto abordaremos a problemática relativa à articulação do interesse geral com os processos de contratualização abertos às particularidades dos contextos.

4. A Acção pública negociada e o interesse geral

As políticas públicas desenvolvem-se no âmbito do mandato do interesse geral, o processo de contratualização como acção pública negociada, embora se apresente como distinto de uma dinâmica unilateral, hierárquica, de imposição do interesse geral, não se subtrai a este mandato e a esta dinâmica de legitimação. Para abordar esta questão , em primeiro lugar, são apresentadas as principais tendências na configuração do interesse geral, em segundo lugar, é discutida a relação entre o interesse geral e a acção pública negociada.

No contexto do espaço público, o interesse geral é perspectivado como um referencial inscrito na acção pública, ou seja, "como um conjunto de crenças cuja eficácia depende das relações entre a legitimação da acção pública e a reestruturação periódica dos poderes" (Gaudin, 2007, p.59)¹¹⁵.

¹¹⁵ Com este posicionamento do interesse geral nas dinâmicas da acção pública, Jean-Pierre Gaudin pretende afastar-se das "abordagens jurídicas que aí vêem uma racionalidade organizadora do conjunto, ou, ao inverso, das sociologias críticas que só aí detectam uma «máscara ideológica» colocada sobre as relações de poder" (2007, p.59).

No advento da modernidade, a noção de interesse geral¹¹⁶ apresenta-se como princípio de legitimação do poder político, livre de toda a referência metafísica, articulada com a vontade geral, no âmbito de uma democracia representativa. O interesse geral é concebido de uma forma transcendente¹¹⁷, ou seja, é entendido como um interesse superior, sendo o Estado o seu fiel depositário, que se sobrepõe a todos os interesses particulares, que se situam no seio da sociedade. Esta concepção de interesse geral marca a diferenciação do Estado na sua acção de governar, que se traduz, assim, na definição, implementação e controlo do interesse geral, distinguindo-se dos interesses particulares. Este interesse geral expressa-se através da lei, enquanto regra geral, que se caracteriza por ser universal e abstracta.

No âmbito de sociedades cada vez mais complexas, em que os valores do individualismo e da diferença se reforçam, o interesse geral enquanto representação abstracta sofre um processo de erosão perante a procura de uma melhor representatividade dos interesses e das particularidades. É no contexto desta exigência de articulação do interesse geral com os contextos particulares que obtém sentido a acção pública negociada, no âmbito das políticas *procedimentais*. Estas políticas não definem logo à entrada os objectivos e os meios para os atingir, como acontece na dinâmica de imposição do interesse geral, mas procedem a partir de enunciados gerais e estabelecem a organização de dispositivos locais, de modo a assegurar as interacções e a formulação de acordos.

Esta acção pública negociada justifica-se, por um lado, por uma adaptação aos contextos específicos e à sua evolução temporal e, pelo outro, pela abertura democrática

¹¹⁶ Tendo com referência a França, encontrando-se Portugal na mesma tradição ocidental, Jean-Pierre Gaudin apresenta o substrato de três construções socio-históricas do interesse geral, " a associação entre o bem comum e a soberania; a adequação entre o regime de serviço público e o Estado republicano; o ajustamento estreito entre planificação modernizadora e a autoridade técnica."(2007, p.69).

¹¹⁷ Esta concepção transcendental está presente na abordagem republicana ou voluntarista que se distingue da abordagem utilitarista ou liberal. Como refere Bruno Denis, nesta última abordagem, tipicamente anglo-saxónica, " o interesse geral é a soma dos interesses particulares (é um interesse *comum*, imanente aos interesses particulares) e o Estado não tem outra função do que deixar estes últimos harmonizarem-se naturalmente nos níveis social e económico e oferecendo um quadro legal ao exercício das liberdades individuais. Na abordagem voluntarista-republicana, o interesse geral é ao contrário suposto de se emancipar dos interesses particulares (é um interesse público, de natureza dialéctica e transcendental), e o Estado tem por missão realizar a unidade nacional intervindo activamente na esfera socioeconómica em nome de um interesse superior, cuja definição provém dos representantes que os cidadãos deram a si próprios."(2008b, p. 6).

através da participação dos actores locais¹¹⁸. Deste modo, enquanto "a acção pública clássica supõe uma concepção prévia do «interesse geral», a acção procedimental propõe-se construir por etapas um «bem comum» localizado, assegurando a coerência e a legitimidade das decisões."(Lascoumes & Bourhis, 1998, p.40)¹¹⁹. De forma a explicitar melhor as diferenças entre estes dois processos de operacionalizar o interesse geral, os autores distinguem um modelo «tecnicista» de «um modelo deliberativo», tendo como base a diferenciação presente na obra de J. Habermas (1973)¹²⁰. O primeiro modelo assenta numa abordagem "técnico-administrativa tradicional (...). A construção do interesse geral assinala-se pela ausência de uma metodologia formalizada, de etapas de avaliação regulares e procedimentos que permitam integrar novos actores"(1998, p.63). Em relação à fonte de legitimidade das decisões, o modelo tecnicista inscreve-se numa "forma tradicional de relação entre a autoridade pública e os súbditos. O valor da decisão é função da força reconhecida à autoridade legal, quer dizer em última análise à administração"(*ibidem*, p. 65). Em relação ao modelo deliberativo assenta num processo que leva à "constituição de uma instância colectiva regulada de forma procedimental, articulando os interesses diversificados e autorizando o seu reajustamento. (...) torna possível a inserção de novos actores"(*ibidem*, p. 64). Em relação à fonte da legitimidade das decisões, este modelo "inscreve-se então num registo mais político do que legal. A sua capacidade normativa assenta menos na sua força jurídica própria do que sobre a mobilização dos actores implicados no processo. O acento é colocado sobre o repor em jogo regularmente o consentimento"(*ibidem*, p. 65).

¹¹⁸ Como especificam Lascoumes & Bourhis (1998), esta abertura democrática "procura uma confrontação dos interesses locais; ela visa ajustar os pontos de vista em presença; ela instaura estruturas de cooperação sobre a definição das questões locais, os métodos de trabalho e as decisões a tomar"(1998, p.40).

¹¹⁹ Como referem Lascoumes & Bourhis esta acção pública procedimental, enquanto negociação explícita, não deixa de levantar a questão ao nível empírico de saber se esta procedimentação permite "garantir uma definição mais democrática e mais localizada do interesse geral?" ou apenas se tratar de "uma forma vazia, vindo recobrir com um novo nome as práticas tradicionais?"(1998, p.40).

¹²⁰ A propósito da construção dos dois modelos, Lascoumes & Bourhis explicitam como trabalharam os três modelos - «tecnocrático», «decisionista», «pragmático», que J. Habermas (1973) propõe na análise das relações entre a ciência e a política. Assim, referem que os "dois primeiros são caracterizados por uma tomada de decisão exclusivamente fundada sobre normas científicas ou valores políticos, sem sistema de trocas entre os dois universos. Nós os reunimos sob a etiqueta de «tecnicista». O «modelo pragmático» apresenta-se como uma ultrapassagem dos dois precedentes e funda-se sobre um diálogo entre as duas ordens. Nós preferimos aqui o termo «deliberativo» pela referência ao processo argumentativo que contém."(1998, p.63).

A implementação destas políticas procedimentais que decorrem de acordo com um modelo deliberativo é contudo circunscrita por condicionalismos que se apresentam como freios à sua generalização. Ao nível dos recursos há a considerar o constrangimento que o peso dos financiamentos destes procedimentos representa e ainda o "tempo necessário à sua implementação bem como a novidade e a variedade de operações que elas exigem"(*ibidem*, p. 65). Outra questão diz respeito à possibilidade de uma tendência para uma dispersão normativa e a emergência de desigualdades, ou seja, "o modo procedimental incita cada território, sector por sector, a dotar-se de políticas fundadas sobre valores específicos, sem referência aos objectivos comuns."(*ibidem*, p.66)¹²¹. Um terceiro limite relaciona-se com a questão dos actores locais (designadamente as autoridades locais) poderem não manifestar um grande interesse em assumirem compromissos a longo prazo, ou seja, "o receio das colectividades locais de se encontrarem fechadas em prescrições de médio ou longo prazo que não tenham em conta a evolução das situações geográficas, económicas ou ecológicas."(*ibidem*, p. 66).

Em todo o caso, qualquer que seja a configuração que estes limites estabeleçam, as políticas procedimentais traduzem a participação de outros actores, neste caso ao nível local, na definição e implementação do interesse geral para além do Estado nacional¹²². Esta concorrência traduz-se em uma tensão em que "as acções públicas devem submeter-se a um duplo constrangimento, o da legalidade vertical do Estado nacional e o horizontal onde se afirma a legitimidade do campo do poder local"(*ibidem*, p.66). Esta tensão proporciona o terreno para uma dinâmica de aprendizagem, para ambos os participantes dos processos de negociação explícita da acção pública, que se revela na construção de novos reportórios de acção assentes em processos de "hibridação entre normas de acção que valorizam o global ou que privilegiam o local"(Gaudin, 2007, p.193). Esta hibridação tem como desafio a combinação entre o

¹²¹ O problema das desigualdades torna-se pertinente e é apresentado da seguinte forma, "a desformalização e a abertura feita à indeterminação das normas permitem, com certeza, uma melhor adaptabilidade aos constrangimentos futuros, dificilmente antecipáveis. Mas abrem também novos espaços para o arbitrário e a desigualdade de tratamento."(Lascoumes & Bourhis, 1998, p.66).

¹²² Não é só o espaço local que concorre com o Estado nacional na enunciação do interesse geral também o espaço ao nível supranacional, designadamente a construção da União Europeia. O dossier da documentação francesa, coordenado por Bruno Denis (2008), apresenta um conjunto de textos de vários autores que permitem o aprofundamento da problemática relativa ao interesse geral perante o pluralismo, como resultado de um processo de desestatização e de democratização.

universal e o específico ou ainda a soberania estatal e a livre determinação dos actores, que, por exemplo no âmbito das políticas de ordenamento do território (articulando desenvolvimento económico e social), pode "corresponder assim a uma calibragem paradoxal da acção pública, segundo o que se poderá chamar *um universalismo localizado...*"(2007, p.194. itálico nosso)¹²³. Esta calibragem presente nos «híbridos» pode tomar contornos de geometria variável, incluindo as situações muito próximas dos extremos, ou quase «puras», de forte constrangimento unívoco, como por exemplo a manutenção do universal apenas revestido simbolicamente do local ou vice-versa.

O processo de contratualização da acção pública assente na negociação explícita é um processo de construção de «híbridos» (cedências recíprocas das posições iniciais, dos representantes do universal e do local), que se apresenta com uma dinâmica predominantemente política e que induz uma forte aprendizagem do debate. Contudo esta dinâmica de negociação pode decorrer mais a partir de uma tecnização funcional, supostamente neutra, mas profundamente política na orientação e no desarme da capacidade de negociação dos parceiros, que pode implicar "uma aprendizagem do debate, sobre um modo, em definitivo, mais funcional do que democrático."(Gaudin, 2007, p.193).

¹²³ Um exemplo destes «híbridos» é o caso da evolução da designação de urbano («urbain») para o uso do termo «bairro» («*quartier*»), no âmbito da política da cidade (*politique de la ville*), que estabelece um "regime de equivalência entre um termo espacial que evoca a proximidade e um método de acção que supõe uma dupla mutação nas intervenções profissionais: um desenvolvimento de um trabalho social, que se quer doravante menos prescritivo e mais colectivo, e um urbanismo, que escapa a uma planificação técnica e rígida. (...) procurando justificações que possam combinar um pouco de universalismo com o imaginário do local (que lhe tinha sido durante muito tempo oposto)"(Gaudin, 2007, p.195).

Capítulo III- Metodologia

Neste capítulo explicita-se a interdependência lógica entre a problemática do estudo, enquadrada pela orientação teórica e suas proposições, e os princípios metodológicos seleccionados e a opção pelo formato metodológico do estudo de caso qualitativo. Num segundo momento, apresenta-se o trajecto da investigação que desenvolve este formato metodológico, onde se delimita o campo empírico e se expõem os dispositivos de recolha e tratamento dos dados de modo a serem atingidos os objectivos da investigação.

1- Da orientação teórica

A passagem de uma análise tradicional das políticas públicas para uma abordagem destas enquanto acção pública assentam, de acordo com Lascoumes e Le Galès (2007), em três rupturas decisivas.

A primeira corresponde ao corte com o «voluntarismo político», que tem como foco principal os homens políticos, as elites burocráticas. Assim, não é por ser decretada uma lei, ou uma sequência delas, que o curso dos acontecimentos de uma política vai ser alterado de acordo com o estipulado, uma vez que os efeitos do voluntarismo variam de forma profunda "em função da implementação que revela sempre actores não esperados, processos caóticos e consequências não esperadas." (Lascoumes & Le Galès, 2007, p. 16).

Uma segunda ruptura é o afastamento de uma visão de um Estado homogéneo e imparcial, os trabalhos da sociologia das organizações revelou a diversidade de grupos

que constituem o Estado, ou seja, as "elites, os grupos profissionais, as redes de actores, os níveis hierárquicos mostram uma forte heterogeneidade, lógicas de especialização, e confrontam-se regularmente sobre os seus objectivos e meios de acção." (*ibidem*, p. 16).

Uma outra cisão é com o «fetichismo da decisão» que circunscrevia a análise das políticas públicas em termos de escolhas, que se processavam de uma forma linear, racional, uma vez que os trabalhos de investigação mostraram a "importância do que se passa a montante e a jusante, dos processos contraditórios, (...), tanto assim que a decisão se dissolve na acção colectiva" (*ibidem*, pp. 16-17)

Estas três rupturas assinalam a evolução da análise das políticas públicas em direcção a uma *sociologia política da acção pública* que corresponde à "passagem de uma concepção em termos de produção estatal de políticas públicas para uma concepção em termos de construção colectiva da acção pública." (Hassenteufel, 2008, p. 23). Deste modo, com o contributo da teoria da regulação (Reynaud, 1997; 2003c), procede-se a uma problematização da acção pública, onde se contempla tanto a construção da ordem política, como a construção de uma ordem social, entendidas como processos de regulação da acção pública.

Há uma opção epistemológica, desta forma, que dá primazia ao estudo da acção e do seu sentido, decorrendo daqui, como refere Reynaud (2003c), dois princípios teóricos. O primeiro define a acção social como "uma orientação face a uma situação: pela interpretação ou reconhecimento de uma situação (...), pela orientação correlativa de uma acção face a uma situação e pela mobilização dos participantes sobre esta interpretação e esta orientação" (2003c, p. 402). Este princípio dá um lugar central, por um lado, à cognição uma vez que inventar ou reconhecer um sentido que oriente a acção é inventar ou reconhecer categorias cognitivas e, por outro, à interacção dado que um sentido só orienta a acção se for partilhado (Reynaud, 2003c).

O segundo princípio teórico diz respeito à dimensão política presente na análise da acção social. A complexidade da acção pública articula-se com a teoria da regulação uma vez que toda a interacção durável "comporta tanto o exercício de um poder como a procura de uma legitimidade" (*ibidem*, p.403), dado que toda a interacção é uma troca que se processa de forma desigual, ou seja, as capacidades de acção, de iniciativa, não estão igualmente distribuídas.

As três rupturas na análise das políticas públicas e os dois princípios teóricos aqui referidos decorrem do quadro teórico da investigação apresentado nos dois capítulos anteriores.

2. O Problema de Investigação

Tendo como referência a orientação teórica e do campo de estudo anteriormente referidos nos capítulos I e II, o problema da investigação assenta na seguinte questão central:

- Como se processa a regulação da acção pública em educação na contratualização da autonomia das escolas?

O problema desenvolve-se a partir de dois eixos de investigação:

- *O eixo «politista» da acção pública (Lascoumes e Le Galès, 2007) ou da regulação de controlo (Reynaud, 1997; 2003a), que é traduzido na seguinte questão: Como se caracteriza a regulação política no âmbito da contratualização da autonomia das escolas?*

- *O eixo «sociológico» da acção pública (Lascoumes e Le Galès, 2007), ou da acção autónoma no âmbito da regulação conjunta (Reynaud, 1997; 2003a), que é operacionalizado com a seguinte questão: Como se processa a negociação dos contratos de autonomia?*

Estes dois eixos desdobram-se e articulam-se a partir de três questões interdependentes:

- Que dispositivos institucionais são seleccionados e usados?*
- Que referenciais institucionais são predominantemente mobilizados?*
- Que actores são convocados e constituídos no processo?*

3. Tipologia e estratégia de investigação

Em articulação com o posicionamento epistemológico e enquadramento teórico apresentados, a investigação desenvolveu-se como um estudo naturalista que se caracteriza por ter como foco a investigação de uma situação concreta identificada pelo investigador, sem manipulação de quaisquer variáveis (Afonso, N., 2005, p.43).

A estratégia de investigação adoptada foi o estudo de caso (Stake, 1994; 2009) devido à sua plasticidade e flexibilidade. O estudo de caso pode definir-se como um exame de um fenómeno específico (Merriam, 1988) concreto, em que é "investigado um determinado acontecimento" (Bogdan & Biklen, 1994, p.93) que na presente investigação corresponde ao processo de contratualização da autonomia das escolas. O estudo de caso entendido como formato metodológico (Wolcott, 1992, p.36) é também considerado como "uma estratégia de pesquisa" e como tal "representa uma maneira de se investigar um tópico empírico" (Yin, 2003, p. 35)

3.1. O Design do Estudo e os Participantes

Esta investigação tem como objecto de estudo a celebração dos contratos de autonomia estabelecidos entre o Ministério da Educação e 22 estabelecimentos de ensino. O processo desenvolveu-se durante o mandato do XVII governo constitucional (2005-2009), no período que vai desde Janeiro de 2006 até 10 de Setembro de 2007, momento em que são assinados os contratos de autonomia.

A selecção do contexto e dos participantes pertinentes a inserir na investigação teve como referência o processo de contratualização da autonomia das escolas enquanto problema de acção comum, que gera interdependência e une um conjunto determinado de actores. Este contexto é constituído por vários níveis de acção onde se situam os diversos actores.

A iniciativa do processo de contratualização é proveniente da responsável política, a ministra da educação e o seu gabinete, que situa no nível que denominámos de «macro», por ter uma amplitude nacional de acção no sector da educação. Este espaço macro é ainda constituído por outros dois actores colectivos criados *ad hoc* pela responsável política, com uma capacidade de acção também a nível nacional.

O primeiro a ser criado é o Grupo de Trabalho para a Avaliação das Escolas (GTAE), constituído por seis peritos em avaliação e coordenado por Pedro Guedes de Oliveira, que teve como atribuição, entre outras, implementar uma avaliação externa a um conjunto de 24 escolas e produzir recomendações que permitissem preparar a celebração de contratos de autonomia¹²⁴. O seu período temporal de acção decorreu entre Janeiro e Julho de 2006 na execução da avaliação externa e na produção de recomendações, presentes nos relatórios de avaliação enviados às respectivas escolas, de modo a preparar a celebração dos contratos de autonomia.

No final de Julho de 2006 é criado o segundo grupo, também com um campo de acção a nível nacional, o Grupo de Trabalho de Desenvolvimento da Autonomia da Escola (GTDAE), coordenado por João Formosinho e constituído por 7 elementos, 4 peritos em administração educacional e 3 altos funcionários da administração educativa. Este Grupo de Trabalho tem a atribuição, entre outras, de produzir recomendações com vista ao processo de transferência de competências e aos contratos de autonomia e acompanhar a implementação do processo de transferência de competências¹²⁵. Este grupo acompanhou o processo de contratualização até Junho de 2007.

No decorrer do processo de contratualização surge um outro actor colectivo que se situa num espaço de acção que designámos por « nível meso», que se localiza entre o nível macro e o local, que diz respeito às cinco direcções regionais de educação¹²⁶,

¹²⁴ Ver o despacho conjunto nº 370/2006, de 3 de Maio, dos ministérios das finanças e da administração pública e da educação, que cria o GTAE com produção de efeitos a partir de 2 de Janeiro de 2006. A descrição e caracterização é feita de modo mais aprofundado na terceira secção do capítulo seguinte.

¹²⁵ Ver no Anexo o documento do despacho ministerial que autoriza a criação deste grupo de trabalho, datado de 31 de Julho de 2006. À semelhança do grupo de trabalho anterior, a descrição e caracterização mais aprofundada do GTDAE é feita no capítulo seguinte, na secção III.

¹²⁶ As DRE's exercem as suas atribuições na respectiva circunscrição territorial, que corresponde ao nível II da Nomenclatura das Unidades Territoriais (NUT), geocódigos, para fins estatísticos, que foi estabelecida pelo Decreto-Lei nº 46/89, de 15 de Fevereiro, para o território continental. Assim às cinco NUTS II correspondem as cinco DRE'S: A DRE da região Norte (DREN); A DRE da região Centro (DREC); A DRE da região de Lisboa e Vale do Tejo (DRELVT); a DRE da região do Alentejo (DREAL); a DRE da região do Algarve (DREALG).

sendo estas estruturas desconcentradas do Ministério da Educação¹²⁷. No âmbito destas estruturas participaram no processo de contratualização da autonomia das escolas as equipas multidisciplinares, que são unidades orgânicas com estrutura flexível, associadas ao desenvolvimento de um projecto, configuradas como administração de missão, numa tendência pós-burocrática¹²⁸. Estas equipas vão participar no processo de contratualização num período relativamente curto, entre Julho e Setembro de 2007¹²⁹.

Por último, no espaço que designámos de «nível local», que corresponde ao contexto de acção dos estabelecimentos de ensino, temos a considerar os destinatários desta acção pública que são as escolas que participaram no processo de contratualização da autonomia, desde a candidatura à avaliação externa, em Janeiro de 2006, até à celebração dos contratos de autonomia, em 10 de Setembro de 2007. Neste nível local não participaram directamente as autarquias¹³⁰ no processo de contratualização, embora estivesse previsto no decreto-lei nº 115-A/98, onde é referido que o contrato é um acordo "celebrado entre a escola, o Ministério da Educação, a administração municipal"(Artigo 48º, 1)¹³¹, traduzindo desta forma o processo de descentralização, e territorialização das políticas educativas, formalizado com a transferência de competências para as câmaras municipais na área da educação, estabelecidas pela Lei nº 159/99, de 14 de Setembro¹³². Assim, neste espaço local, iniciaram este processo

¹²⁷ As direcções regionais de educação são caracterizadas como "serviços periféricos da administração directa do Estado, dotados de autonomia administrativa" (Artigo 1º do decreto Regulamentar nº 31/2007, de 29 de Março)

¹²⁸ Ver a este propósito o capítulo II .

¹²⁹ A apresentação mais aprofundada destas equipas é feita também no capítulo seguinte, na secção III.

¹³⁰ Estas entidades são pessoas colectivas públicas de população e território, dotadas de autonomia administrativa e financeira relativamente ao poder central.

¹³¹ A concepção tripartida da celebração dos contratos vem ainda mais explicitamente referida neste decreto quando se refere que "os níveis de competência e de responsabilidade a atribuir em cada fase do processo de desenvolvimento da autonomia são objecto de negociação prévia entre a escola, o Ministério da Educação e a administração municipal, podendo conduzir à celebração de um contrato de autonomia" (Artigo 47º,2). Contudo na portaria nº 1260/2007, que regulamenta os contratos previstos no decreto-lei nº 115-A/98, publicada posteriormente à celebração dos contratos, em 26 de Setembro de 2007, já apresenta uma concepção bipartida quando refere que o seu objecto é o "contrato de autonomia a estabelecer entre as escolas e a respectiva Direcção Regional de Educação, em regime de experiência pedagógica"(Artigo 1º).

¹³² Para além do estabelecido no decreto-lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro, relativo aos conselhos Municipais de Educação e às Cartas Educativas, este processo de transferência de competências foi desenvolvido posteriormente com o decreto-lei nº 144/2008, de 28 de Julho, onde se prevê a celebração dos contratos de execução entre o Ministério da Educação e os municípios dirigida exclusivamente para

bipartido de contratualização 24 estabelecimentos de ensino¹³³, descritos quanto à tipologia e à respectiva DRE no quadro 1.

Quadro 1- Escolas participantes no processo de contratualização de acordo com a tipologia e a respectiva DRE

Direcções Regionais	Tipologia		Total parcial
	Escolas Secundárias	Agrupamentos	
DREN	4	4	8
DREC	2	3	5
DRELV	2	5	7
DRE Alentejo	1	1	2
DRE Algarve	1	1	2
Total parcial	10	14	Total 24

Os três níveis de acção, estabelecidos analiticamente, constituintes do processo de contratualização da autonomia das escolas serviram de orientação na recolha e produção de dados sobre o processo em estudo, que será apresentada no próximo ponto deste capítulo.

4. O desvio pela interioridade¹³⁴: a recolha/produção dos dados

A recolha/produção de dados baseou-se em duas técnicas, a pesquisa documental e a realização de entrevistas semi-estruturadas. A escolha destas técnicas teve em consideração as referências teóricas, e a postura indutiva da investigação, e foi operacionalizada tendo em conta os três níveis de acção acima descritos. Com ambas as técnicas visou-se partir da *vivência dos actores*, de modo a reconstruir uma ordem, que traduza um problema em acção, por forma a, por um lado, ter acesso ao

três áreas, das seis previstas neste diploma: Pessoal não docente das escolas básicas e da educação pré-escolar; Actividades de enriquecimento curricular no 1º ciclo do ensino básico; Gestão do parque escolar nos 2º e 3º ciclos do ensino básico.

¹³³ Contudo destes 24 iniciais só 22 estabelecimentos de ensino celebraram contratos de autonomia.

¹³⁴ Expressão retirada das obras de Michel Crozier e Erhard Friedberg (1977), no anexo, e de Friedberg (1995) no capítulo X.

"constrangimento específico (...) sobre a capacidade de acção" (Friedberg, 1995, p. 300) e, por outro, permita uma "viagem na interioridade dos actores" (*Ibidem*, p. 306)

4.1. A Pesquisa Documental

Deste modo, a recolha de dados utilizou a pesquisa documental nos três espaços acima referidos relativos aos participantes no processo de contratualização da autonomia das escolas.

Iniciou-se a pesquisa com a entrada no espaço macro, começando-se por compulsar a legislação que foi estabelecendo a política de reforço da autonomia das escolas, bem como a que enquadra o processo de contratualização, designadamente o decreto-lei nº 115-A/98, onde aparecem formalizados os contratos de autonomia, e a portaria nº 1260/2007 que regulamenta estes mesmos contratos.

De seguida, prosseguiu-se a pesquisa através da entrada no «espaço local» constituído pelas escolas. Começou-se pela recolha dos contratos de autonomia das escolas presentes nos sítios da internet dos respectivos estabelecimentos de ensino. Para fazer face ao número diminuto de contratos assim disponíveis foram enviadas cartas por fax e/ou *mail* às escolas/agrupamentos. Quando necessário, estes contactos eram reforçados por um telefonema posterior, a solicitar o envio dos contratos de autonomia. Estes procedimentos, contudo, não foram suficientes para ter acesso aos 22 contratos, uma vez que algumas escolas revelaram desconforto e resistência em ceder as cópias dos contratos. Só foi possível recolher a totalidade dos contratos com a colaboração das equipas multidisciplinares das direcções regionais, que participaram no processo de contratualização, que prontamente cederam a cópia dos contratos em falta. O acesso aos relatórios de avaliação das escolas, bem como os contraditórios dessa avaliação produzidos pelas escolas, processou-se através da consulta dos anexos do relatório final da actividade do GTAE, onde se encontram disponíveis na íntegra.

A pesquisa documental, de seguida, orientou-se para «o espaço meso» constituído pelas cinco direcções regionais de educação. Começou-se por recolher a legislação de enquadramento das direcções regionais de educação e os despachos de criação das equipas multidisciplinares que participaram no processo de contratualização.

Por último, regressou-se de novo ao «espaço macro», recolhendo-se a documentação relativa aos Grupos de Trabalho de nomeação ministerial, designadamente os despachos de criação do GTAE e do GTPDAE, o relatório final do GTAE e a documentação produzida pelo GTPDAE.

4.2.- Entrevistas

Como foi referido, a segunda técnica usada foi a entrevista semi-estruturada. Com esta modalidade de entrevista procurou-se responder a duas exigências que se podem expressar do seguinte modo, permitir ao entrevistador seguir " a linha de pensamento do seu interlocutor, ao mesmo tempo que zela pela pertinência das afirmações relativamente ao objectivo da pesquisa" (Ruquoy, p. 95)¹³⁵. Pretendeu-se considerar não só as condições interpessoais, manifestas na opção pela modalidade da semidirectividade, bem como as condições sociais (Ruquoy, 1997), relativamente ao quadro espaço-temporal e à explicitação dos termos gerais da investigação. Também se teve em consideração o anonimato e a confidencialidade com o intuito de facilitar aos entrevistados a expressão do seu ponto de vista. As entrevistas tiveram uma duração entre 45 minutos e pouco mais de uma hora e realizaram-se maioritariamente no local de trabalho dos entrevistados¹³⁶.

A realização das entrevistas iniciou-se no «espaço local» tendo como destinatários os actores escolares que participaram de forma mais próxima e activa no processo de negociação dos contratos de autonomia, designadamente os presidentes do conselho executivo, presidentes da assembleia de escola e um coordenador de um grupo de auto-avaliação de escola, num total de sete entrevistas. Seleccionaram-se quatro estabelecimentos de ensino de modo a cobrir quer a situação das escolas agrupadas como as não agrupadas, duas de cada tipo. Para além da tipologia dos estabelecimentos de ensino também foi considerada a diversidade quanto à posição em relação ao

¹³⁵ De acordo ainda com a apresentação da autora sobre as condições metodológicas da técnica de entrevista, teve-se presente que a relação verbal entre o investigador e a pessoa interrogada, uma vez que é provocada por aquele para fins de investigação numa perspectiva intensiva, comporta sempre uma parte de artificialismo ao distinguir-se do modo habitual de comunicação (Ruquoy, 1997, pp. 86-87).

¹³⁶ Os protocolos das entrevistas encontram-se no Anexo 2, em suporte informático (CD-ROM)

processo de contratualização: por um lado, a reacção ao relatório de avaliação externa e a elaboração de um contraditório, tendo duas das quatro escolas seleccionadas elaborado o contraditório da avaliação externa; por outro, quanto ao prosseguimento ou o abandono do processo de contratualização, tendo duas escolas assinado o contrato e as outras duas abandonado o processo.

De seguida, prosseguiu-se para o «espaço meso», onde se procedeu à realização de seis entrevistas que cobriram todas as cinco direcções regionais. Foram entrevistados cinco coordenadores de equipas multidisciplinares, que participaram na negociação dos contratos com as escolas da sua direcção regional de educação, e dois directores regionais de educação.

Em relação ao «espaço macro» foram realizadas três entrevistas, uma a um perito do GTAE que participou na implementação da avaliação externa das escolas e as outras duas entrevistas, em articulação com o projecto KnowandPol, tiveram como destinatários o coordenador do Grupo de Trabalho do Projecto de Desenvolvimento da Autonomia das Escolas e a Ministra da Educação. O quadro 2 sistematiza a informação respeitante às entrevistas realizadas de acordo com os espaços de acção e os respectivos participantes no processo de contratualização da autonomia das escolas.

Quadro 2 - As entrevistas e os espaços de acção

Espaços de Acção	Códigos	Descrição	Data
Espaço «Local»	EE1	Membro do grupo auto-avaliação da Escola «o Estrangeirado»	25/01/2008
	EE2	Presidente da Assembleia de Escola «o Estrangeirado»	25/01/2008
	EE3	Presidente do Conselho Executivo da Escola «o Estrangeirado»	25/01/2008
	EE4	Presidente da Assembleia da Escola «O Cepetro»	07/07/2008
	EE5	Presidente do Conselho Executivo da Escola «Reconquista»	24/10/2008
	EE6	Presidente da Assembleia da Escola «Reconquista»	24/10/2008
	EE7	Presidente do Conselho Executivo da Escola «o Escritor»	24/10/2008

Espaço «Meso»	ED8	Equipa Multidisciplinar da DRELvt	10/11/2008
	ED9	Equipa Multidisciplinar da DREC	14/11/2008
	ED10	Equipa Multidisciplinar da DREAL	12/12/2008
	ED12	Equipa Multidisciplinar da DREN	29/12/2008
	ED13	DRE do Alentejo	28/01/2009
	ED14	DRE do Algarve	09/03/2009
Espaço «Macro»	EG11	Coordenador do Grupo de Trabalho Projecto do Desenvolvimento da Autonomia das Escolas (GTPDAE)	18/12/2008
	EG16	Membro do Grupo de Trabalho da Avaliação das Escola (GTAE)	12/03/2009
	EM15	Ministra da Educação	03/02/2009

Nota: A designação das escolas correspondem a pseudónimos de forma a manter o anonimato.

5. Comparar para encontrar uma exterioridade¹³⁷: a análise dos dados

É a partir da multiplicidade dos testemunhos e conhecimentos, em situações exemplares, tanto distintas como semelhantes, numa relação estratégica com os objectivos da investigação, isto é, desta possibilidade de comparar, que "o analista tira a sua capacidade de análise propriamente dita." (Friedberg, 1995, p. 312). É desta forma que o analista não se fecha e se distancia de cada um dos testemunhos recolhidos e ao mesmo tempo pode "controlar os seus próprios *a priori* e aqueles que a estruturação formal do campo (...) poderiam induzir" (*ibidem*, p. 310).

Assim, com base nos objectivos e eixos da investigação, em abertura e em interdependência com a produção da informação, procedeu-se à análise de conteúdo (Bardin, 2003) através da construção de uma grelha de análise, composta por dimensões, categorias e subcategorias, que a seguir se apresenta.

¹³⁷ Expressão retirada da obra de Friedberg (1995, p. 309)

Quadro 3 - Grelha de Análise

Dimensões	Categorias	Subcategorias
Avaliação Externa	A candidatura	Os requisitos do convite
		A recepção e interpretação do convite
		A elaboração da candidatura
	A Visita de Avaliação	A preparação da visita: (Fora da escola com o GTAE; Dentro da Escola)
		O processo (As actividades, os actores envolvidos, os espaços...)
		A interpretação da visita (A articulação com a auto-avaliação, com o contrato...)
	O Relatório	Elaboração
Recepção		
A construção e negociação do contrato	Proposta de Escola	Actores envolvidos
		Fontes/Orientações (Fontes Internas: documentos da escola; externas: relatório de avaliação externa...; conhecimentos utilizados...)
		Dificuldades (pontos críticos...)
	A Negociação com o GTPDAE	O processo (actividades, actores...)
		Argumentação (Propostas presentes; argumentos e contra argumentos; documentos e conhecimentos de suporte; pontos críticos...)
	A Negociação com as DRE	O processo (Actividades, actores...)
		Argumentação (Propostas presentes; argumentos e contra argumentos; documentos e conhecimentos de suporte; pontos críticos...)
	O «fecho» dos contratos e a celebração do contrato	Pontos críticos (Dificuldades supervenientes...)
		Convergências (Critérios, dispositivos...)
		A cerimónia (descrição, presenças, significados...)
O acompanhamento do contrato	Desenvolvimento	Divulgação do Contrato
		Plano/processo (Objectivos/actividades...)
		Pontos críticos (Problemas, dificuldades...)
	Acompanhamento	Constituição da CAL (Composição, competências, funcionamento...)
		Construção do Relatório Anual de Progresso e o Parecer
Expectativas em relação ao contrato	O Contrato e a Escola	Noção do Contrato de Autonomia
		Vantagens (Oportunidades, ganhos internos...)
		Problemas (Dificuldades, riscos...)
	O Contrato e as DRE e a Administração Central	Vantagens (Oportunidades...)
		Problemas (Dificuldades, riscos...)

Com este processo de redução dos dados (Miles e Huberman, 1991) pretendeu-se tornar possível uma apresentação dos dados que facilite a comparação e a interpretação.

Por fim, embora esteja presente a noção que a interpretação fornecida por uma análise, não é mais que "um resultado parcial e provisório que corresponde a um estado de recolha de dados, sem nenhuma pretensão à exaustividade" (Friedberg, 1995, p. 316), o seu carácter científico "é função do respeito por um processo de inquérito" (*ibidem*, p.317), que estabeleça uma relação entre a problemática e o campo seleccionado, estudado, adequada e que evite "o enviesamento das interpretações propostas para explicar a realidade" (Maroy, 1997, p. 147).

Capítulo IV- A Contratualização da Autonomia das Escolas

Este capítulo está estruturado em três secções. A primeira secção trata da política de «reforço da autonomia das escolas» iniciada na segunda metade da década de oitenta, no século XX. No quadro da historicidade da acção pública, examina-se ao nível institucional a evocação da autonomia, enquanto referencial, no tempo contemporâneo de cada reforma da administração do sistema escolar e do governo das escolas em Portugal.

Na segunda secção examina-se o programa de reforma da administração central do Estado (PRACE), no quadro de uma política constitutiva de reforma, tendo como foco a sua incidência, através da proposta de reestruturação do Ministério da Educação, sobre a autonomia das escolas e a sua contratualização.

Na terceira secção é examinado o processo de contratualização da autonomia, enquanto instrumentação da acção pública assente na negociação explícita. Neste processo de negociação foram identificados analiticamente três momentos estruturantes, tendo em atenção os diferentes dispositivos e actores mobilizados: a avaliação externa; a elaboração das propostas de contrato; o «regateio» dos contratos.

Secção I-. A política de «reforço da autonomia das escolas»

Em Portugal, a autonomia das escolas apresenta-se como um referencial central da acção pública em educação, designadamente quanto à administração da educação, desde meados da década de oitenta do século XX, tendo um lugar nuclear nas construções discursivas, tanto ao nível político e normativo como ao nível académico.

Deste forma, pode-se afirmar que a "compreensão das políticas e da administração da educação em Portugal não dispensa a análise da problemática da autonomia das escolas e das suas acentuadas variações e significações" (Lima, 2011, p. 13). É deste modo que sobre a evolução e genealogias das políticas de "reforço da autonomia das escolas" em Portugal existem sínteses exaustivas e completas, como por exemplo Lima (2000; 2011) Barroso (2004; 2011) e Formosinho *et al* (2000; 2005).

O referencial da autonomia das escolas surge no contexto da convergência da crítica ao modo de regulação burocrático, centralizador, atribuído ao «Estado educador», com a defesa da recomposição do Estado e da sua acção através de «políticas reflexivas» (Bezes, 2009), que reivindicam o agir sobre o Estado no Estado. Esta forte crítica aos princípios e instrumentos burocráticos, que afastam e diferenciam o Estado da sociedade, e dificultam a adequada consideração dos problemas públicos, favoreceu a tendência para a defesa de uma desdiferenciação da acção pública, ou seja, a reintrodução de uma "lógica de representação das periferias sociais e territoriais no seio do Estado"(Birnbaum,1985, p.671). Esta tendência no sector educativo, designadamente no campo da administração da educação, traduziu-se, pois, na emergência do referencial da autonomia das escolas, aberto à diversidade dos contextos particulares da acção pública em educação.

Nesta secção, com base nas sínteses atrás referidas, vamos examinar os momentos considerados mais estruturantes na construção institucional do referencial da autonomia das escolas, no âmbito de uma «política reflexiva», ou seja, de uma acção do Estado sobre si próprio, no sector educativo.

1. O Projecto Educativo como reforço da autonomia das escolas

1.1. A Reforma do Sistema Educativo e o Referencial da Autonomia: a LBSE e a CRSE

É no âmbito dos trabalhos da reforma do sistema educativo que emerge o referencial da autonomia das escolas, em meados da década de 1980, no quadro da administração e gestão das escolas do ensino não superior.

Com a aprovação da Lei nº 46/86, de 14 de Outubro, - Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE)- estabelecem-se como princípios organizativos do sistema educativo:

"contribuir para desenvolver o espírito e a prática democráticos, através da adopção de estruturas e processos participativos na definição da política educativa, na administração e gestão do sistema escolar e na experiência pedagógica quotidiana, em que se integram todos os intervenientes no processo educativo, em especial os alunos, os docentes e as famílias." (Artigo 3º, l).

A afirmação do princípio da democracia participativa, a prática democrática e os processos participativos, sustenta um discurso orientado para a *desdiferenciação* da acção pública, que se articula com a adaptação às realidades particulares diversas e à obtenção da eficiência, através da descentralização e descentralização por forma a "diversificar as estruturas e acções educativas, de modo a proporcionar uma correcta adaptação às realidades, um elevado sentido de participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes"(Artigo 3º, g).

Esta lei, contudo, não contém qualquer referência à autonomia das escolas, a não ser aquela que é reconhecida formalmente aos estabelecimentos do ensino superior¹³⁸, embora no que diz respeito à administração e gestão das escolas do ensino não superior estabeleça que a direcção das escolas "é assegurada por órgãos próprios, para os quais são democraticamente eleitos os representantes de professores, alunos e pessoal não docente"(artigo 45º, 4).

¹³⁸ Ver os pontos 7,8 e 9 do artigo 45º da Lei nº 46/86, de 14 de Outubro (Lei de Bases do Sistema Educativo [LBSE])

É no âmbito da Comissão de Reforma do Sistema educativo (CRSE)¹³⁹, a partir das suas actividades desenvolvidas nos dois anos subsequentes a 1986, que aparece formalmente a referência à autonomia das escolas do ensino não superior. Assim, no documento *Projecto Global de Actividades* (CRSE, 1986) estabelecia-se no quadro das actividades a desenvolver, no ponto relativo à modernização da gestão do sistema, o "Estudo das condições que justifiquem a atribuição de maior autonomia aos estabelecimentos de ensino não superior" (CRSE, 1986, p. 44).

Deste modo é solicitado pela CRSE a um grupo de trabalho, entretanto criado e constituído por docentes da Universidade do Minho, a produção de estudos sobre a reforma da administração e gestão das escolas tendo como referências principais a Constituição da República e a LBSE¹⁴⁰. Conforme refere Licínio Lima, um dos membros do grupo de trabalho, houve o cuidado neste grupo de procurar "interpretações da LBSE mais amplas e mais favoráveis aos princípios de democratização da administração e de **autonomia das escolas**"(Lima, 2011, p. 23, negrito nosso), uma vez que nem a Constituição, nem a LBSE reconhecem formalmente a autonomia das escolas do ensino não superior. Na sequência deste propósito, os elementos deste grupo de trabalho num obra conjunta defendem "um sistema educativo descentralizado e com larga autonomia para as escolas básicas e secundárias."(Formosinho, Fernandes e Lima,1988,p.167).

A própria CRSE dá continuidade a esta perspectiva propondo no último documento produzido, *Proposta Global de Reforma* (CRSE,1988a), "uma ampla autonomia das Escolas, dos pontos de vista administrativo e financeiro e da organização e funcionamento pedagógico" (CRSE, 1988a, p. 49), tendo em atenção que "é, pois, na organização e funcionamento da Escola que assentará toda a dinâmica da reforma."(*ibidem*, p.48) .

A nova orgânica do ministério da educação (Decreto-Lei nº 3/87, de 3 de Janeiro), apresenta uma redefinição organizacional que introduz as direcções regionais, serviços desconcentrados ou estruturas pericentrais, onde há uma opção "por uma reorganização do centro e de suas estruturas pericentrais, com vista à manutenção e ao reforço da sua capacidade de controlo sobre as escolas"(Lima,2011, p.28).

¹³⁹ Comissão nomeada pelo primeiro-ministro Aníbal Cavaco Silva em Fevereiro de 1986.

¹⁴⁰ Os estudos foram apresentados no Seminário realizado em Braga pela CRSE, a 7 e 8 de Maio de 1987, subordinado ao tema A Gestão do Sistema Escolar, sendo publicados em Setembro de 1988 (CRESE, 1988b).

1.2. O Regime de Autonomia das Escolas: O Projecto Educativo

É no mandato do XI Governo constitucional, ano de 1989, que é aprovado o regime jurídico de autonomia das escolas, dos 2º e 3º ciclos do ensino básico e do ensino secundário, com o decreto nº 43/89, de 3 de Fevereiro. Logo no preâmbulo se refere que a reorganização da administração educacional visa "inverter a tradição de uma gestão demasiado centralizada" e que "entre os factores de mudança da administração educacional inclui-se, como factor preponderante, o reforço da autonomia da escola" (Decreto-Lei nº43/89, preâmbulo).

É no contexto de "uma mais ampla desconcentração de funções e de poderes [que] assume particular relevância a escola" (*ibidem*), implicando deste modo o reforço da acção das escolas nos domínios cultural, pedagógico, administrativo e financeiro, bem como "a sua capacidade de diálogo com a comunidade em que se inserem" (*ibidem*).

Na definição e operacionalização da autonomia é dada centralidade ao projecto educativo enquanto instrumento de acção das escolas:

"A autonomia da escola concretiza-se na elaboração de **um projecto educativo** próprio, constituído e executado de forma participada, dentro de responsabilização dos vários intervenientes na vida escolar e de adequação a características e recursos da escola e às solicitações e apoios da comunidade em que se insere." (Decreto-Lei nº 43/89, Preâmbulo, negrito nosso)

A autonomia das escolas é, pois, definida como a capacidade de elaboração e realização, de forma participada, de um projecto educativo próprio, aberto às particularidades dos diversos contextos e às solicitações das comunidades, apontando para a dinâmica de «*desdiferenciação*» na construção da acção pública educativa. O projecto educativo apresenta-se, pois, como um instrumento estratégico do funcionamento das escolas e traduz-se concretamente "na formulação de prioridades de desenvolvimento pedagógico, em planos anuais de actividades educativas e na elaboração de regulamentos internos para os principais sectores e serviços escolares" (*ibidem*, artigo 2º, 2).

O reforço da autonomia das escolas continua, porém, bastante limitado, pois se no início do processo é logo referido que "a transferência de competências e poderes

para a escola deve ser progressiva"(*ibidem*, preâmbulo) de modo a evitar o «risco de rupturas», no período subsequente não se procedeu a qualquer iniciativa de descentralização da administração escolar e manteve-se "a orgânica de 1987 e toda a legislação em vigor sobre as mais diversas áreas de intervenção, que sempre limitou fortemente a tomada de decisões pelos órgãos escolares"(Lima, 2011, p.28).

1.3. O Regime jurídico da direcção, administração e gestão escolar

Só passados cerca de dois anos é que é estabelecido pelo Decreto-Lei nº 172/91, de 10 de Maio, o regime jurídico da direcção, administração e gestão escolar, a título de experimentação em cerca de meia centena de escolas e áreas escolares. A alteração do modelo de gestão, prevista pela LBSE, é justificada face à "experiência acumulada durante estes 15 anos de gestão democrática [que] recomenda algumas alterações no modelo vigente, de modo a conciliar o intransigente requisito de democraticidade com as necessárias exigências de estabilidade, eficiência e responsabilidade." (Decreto-Lei nº 172/91, preâmbulo).

Em relação à nova morfologia organizacional há a considerar a criação do conselho de escola, definido como órgão de direcção e de participação dos diferentes sectores da comunidade (Artigo 7º), onde estão presentes, para além dos docentes (em maioria) e do pessoal não docente, os pais e encarregados de educação, os representantes dos interesses sócio-económicos e culturais locais e o representante da câmara municipal. Em relação à administração e gestão da escola é definido um órgão unipessoal, o director executivo, deixando, pois, de ser colegial como no anterior modelo estabelecido pelo Decreto-Lei nº 769-A/76, de 23 de Outubro. O director executivo não é designado de forma electiva, como no caso do Conselho Directivo, mas mediante concurso promovido pelo presidente do conselho da escola, tendo o conselho de escola a responsabilidade pela sua designação (Artigo 18º). O director executivo é "responsável perante a administração educativa pela compatibilização das políticas educativas definidas a nível nacional, com as orientações do conselho de escola" (*ibidem*, artigo 16º). A propósito desta nova morfologia organizacional, Licínio Lima refere que em relação ao director executivo recai "o maior protagonismo e o estatuto de

elo de ligação com a administração central e regional, podendo desta forma vir a ser transformado no último escalão de uma cadeia de desconcentração radical capaz de penetrar já no interior de cada escola"(2011, p. 30).

Este regime de direcção, administração e gestão escolar, em experimentação, foi sujeito a avaliação por parte do Conselho de Acompanhamento e Avaliação (CAA)¹⁴¹. No seu relatório final em relação ao modelo de direcção, administração e gestão instituído refere que existe "uma falta de coerência do articulado do decreto-lei (acentuada por alguns aspectos dos normativos complementares) com o teor do respectivo preâmbulo"(CAA, 1997, p.59).

No que diz respeito à implementação do reforço da autonomia das escolas, afirma que:

"Não parece possível consagrar e regulamentar a autonomia das escolas/áreas escolares através, exactamente dos mesmos processos, regras e linguagens que sempre serviram, no passado, objectivos políticos antagónicos; ou seja, definir primeiro todas as regras, sem excepção, e esperar depois por um exercício de autonomia, quando este envolve, desde logo, a possibilidade de intervenção na própria produção de regras" (CAA, 1997, p. 18)¹⁴² .

É neste sentido que refere que a administração permaneceu centralizada e dessa forma restringiu "«o espaço político» de que a escola tem de dispor para formular um verdadeiro projecto educativo".(CAA, 1997, p.76)

Perante o diagnóstico apresentado, o CAA considera que este «regime» em experimentação não deve ser generalizado, e apresenta várias recomendações, entre outras, no sentido do reforço da autonomia das escolas, tais como " a introdução de profundas alterações nos níveis central e regional da administração educativa (Ministério da Educação), no sentido de uma transferência de competências para as escolas e para as estruturas comunitárias" e a "prática da autonomia escolar numa

¹⁴¹ Criado pela Portaria nº 812/92 de 18 de Agosto. Este CAA encomendou diversos estudos a instituições de investigação e produziu dois relatórios, um preliminar apresentado em Janeiro de 1995 (CAA, 1995) e o relatório final apresentado em Março de 1996, mas publicado em 1997 (CAA, 1997).

¹⁴² Sobre esta fase da reforma, que corresponde ao mandato do XI Governo Constitucional (1987-1991), ver entre outros: Afonso, 1995 Natércio Afonso, 1993, 1994; Barroso, 1988, 1995; Barroso, Lima, Afonso & Fonseca, 1995; Correia, Stolerof & Stoer, 1993; Costa, 1995; Estêvão, 1995; Falcão, 2000; Falcão, Neves & Seabra, 1995; Formosinho, Fernandes, Machado & Ferreira, 2005; Lima, 1994, 1995; Lopes, 1999; Sanches, 1987

perspectiva de adesão voluntária (por parte das escolas) e contratual (entre as escolas e a Administração), em moldes a definir e a aplicar gradualmente." (CAA, 1997, p.90)¹⁴³

2. Do Pacto ao Contrato de Autonomia

2.1. O Pacto Educativo para o Futuro

Com a entrada do XIII governo constitucional (1995-1999), inicia-se um novo ciclo político (governo de centro-esquerda), onde a referência à negociação ganha no registo discursivo um lugar de destaque aparecendo no programa do governo, no que diz respeito às grandes orientações para a educação, como um dos quatro princípios orientadores¹⁴⁴: "As políticas educativas, por dizerem respeito a toda a sociedade, implicam a **negociação permanente** e a participação activa da sociedade e dos cidadãos" (Portugal, 1995, p. 117, **negrito nosso**).

Esta referência central operacionaliza-se na proposta de construção de um pacto educativo, que aparece logo na primeira medida de natureza geral: "Negociação de um **pacto educativo** que assegure a mudança de método, a continuidade de políticas, a concertação e a co-responsabilização de todos os protagonistas do processo educativo"(*ibidem*, p. 118, **negrito nosso**). Esta mudança de método traduzida na negociação de um pacto educativo, que compromete e responsabiliza, aponta para a procura de uma legitimidade assente na acção pública negociada, menos «vertical», mais num registo *bottom-up*, em contraponto com o período anterior, onde a noção de reforma, revestida «apenas» de uma legitimidade representativa traduzida na LBSE, se coaduna mais com uma acção intervencionista unilateral, num registo predominantemente *top-down*.

¹⁴³ Para além da criação de condições para o exercício de uma maior autonomia pelos estabelecimentos de ensino como a execução de um amplo programa de formação em administração escolar aos vários actores internos e externos (ver CAA, 1997 p. 90)

¹⁴⁴ Dos outros três princípios, dois dizem respeito directamente ao serviço público de educação - a educação para todos e a qualidade e a equidade da educação - e o terceiro é o princípio da responsabilidade que se articula mais estreitamente com o princípio da negociação.

Em relação ao reforço da autonomia das escolas, presente no programa do governo como medida de natureza geral, é com o documento Pacto Educativo para o Futuro¹⁴⁵ que este reforço é articulado com a noção de negociação através da proposta do contrato de autonomia. Após o primeiro dos dez compromissos do Pacto Educativo, descentralizar as políticas educativas e transferir competências para os órgãos de Poder Local, os contratos de autonomia aparecem como uma acção prioritária do segundo compromisso, fazer da Escola o centro privilegiado das políticas educativas, estabelecida desta forma:

" Celebração de contratos de autonomia entre as escolas e o Ministério da Educação, apoiando o desenvolvimento de formas diversificadas de organização pedagógica e administrativa, respeitando a autonomia de cada instituição e a especificidade de cada território educativo." (Portugal, 1996).

2.2. O Contrato de Autonomia no contexto do RAAG

No âmbito do pacto educativo, inicia-se o processo para a formulação de um novo regime de autonomia, administração e gestão (RAAG), uma vez que é abandonada a generalização do modelo ensaiado anteriormente (Decreto-Lei nº 172/91), com a encomenda de um estudo prévio a João Barroso (Despacho nº 130/ME/96) de modo a identificar os princípios orientadores do processo de devolução de competências, analisar as implicações no processo de descentralização administrativa¹⁴⁶ e "propor um programa de execução para o reforço da autonomia das escolas que tenha em conta a diversidade de situações existentes e a necessidade da sua gradualização" (Barroso, 1997, p.1).

Na primeira parte deste estudo, subordinada aos princípios e orientações gerais, João Barroso (1997) parte do princípio da «territorialização das políticas educativas» e apresenta um conceito de autonomia como processo de construção social, distinguindo

¹⁴⁵ Apresentado na Assembleia da República, a 6 de Fevereiro de 1996, pelo ministro da educação Marçal Grilo, sob a forma de dez compromissos de acção. Foi sujeito a um debate de âmbito nacional que culminou a 19 de Junho de 1996 na Assembleia da República. Para um maior desenvolvimento ver a obra organizada por António Teodoro (1996).

¹⁴⁶ Na análise das implicações do reforço dos níveis de autonomia também se pretende considerar o impacto "na definição das modalidades de organização da oferta escolar, na articulação com outros equipamentos e serviços educativos locais, na definição das estruturas de gestão e no acompanhamento e avaliação das escolas."(Barroso, 1997, p. 1)

«autonomia decretada» de «autonomia construída» (Barroso, 1996). Na segunda parte, apresenta a proposta de um processo gradual de autonomia sob contratualização. Propõe-se a celebração de contratos em duas fases, partindo do pressuposto que as escolas se encontram em situações distintas. A primeira fase é acessível a um maior número de escolas, que desenvolvam a iniciativa de se proporem à assinatura dos contratos. A segunda fase, onde haverá lugar ao exercício de mais competências e o acesso a mais recursos, só é acessível após uma avaliação positiva da fase anterior. Está previsto também neste estudo a intervenção das respectivas Direcções Regionais de Educação para aquelas escolas que não consigam integrar a primeira fase. Neste estudo também se prevê, no âmbito de uma mudança consolidada e articulada, a transferência de competências para as autarquias e as consequentes alterações nos serviços centrais e regionais do ministério (Barroso, 1997, pp.12-15).

Posteriormente, o governo aprovou o Decreto-Lei nº 115-A/98¹⁴⁷, após a elaboração da versão do regime de autonomia, administração e gestão que foi sujeita a debate público e à apreciação do Conselho Nacional de Educação. Aquele diploma reflecte a influência do estudo de João Barroso (1997) nos princípios expostos no preâmbulo e na conceptualização dos contratos de autonomia, e suas fases, mas afasta-se consideravelmente na concretização dos princípios na parte do articulado¹⁴⁸.

¹⁴⁷ Este diploma viria a sofrer algumas alterações no ano seguinte aprovadas pelo parlamento na Lei nº 24/99, de 22 de Abril, mas sem incidência na matéria dos contratos.

¹⁴⁸ De modo a facilitar a contextualização, ou apresentar as «micro-políticas da macro-política» (Barroso, 1999), da evolução não linear desde aquilo que é proposto até ao que é decretado, quer quanto às convergências como quanto às divergências, podemos socorrer do contributo de João Barroso (2004), que resume em quatro fases o processo de tomada de decisão conducente à aprovação do Decreto-Lei nº 115-A/98: a primeira fase corresponde à encomenda do estudo, à sua elaboração e apresentação. em Março de 1997, numa reunião com o ministro da educação, Marçal Grilo, Secretários de Estado, assessores e altos funcionários da administração central e regional. Na segunda fase o ministro aprova os princípios, e a orientação geral das propostas contidas no estudo, e nomeia uma comissão, coordenada pela subdirectora do Departamento de Planeamento e Gestão Financeira, de dirigentes dos diversos serviços da administração central e regional com a missão de proceder à operacionalização das propostas e programar a execução. Em Junho de 1997, a comissão apresenta o seu relatório que "no essencial, respeita o estudo prévio e propõe um programa de desenvolvimento com propostas dos respectivos diplomas legais estruturantes do processo."(2004, p.61). Este relatório, contudo, é "«congelado» na sequência de objecções e divergências vindas da parte dos gabinetes dos secretários de estado respectivos."(*ibidem*, p.61), dando entrada à fase seguinte. Na terceira fase o processo passa a ser conduzido pelos assessores dentro de uma lógica de «pragmatismo político», ou seja, dentro de uma "estratégia global do governo para o sector e em função dos múltiplos arranjos e acordos com os parceiros sociais (sindicatos, associações de pais e de municípios, partidos políticos, etc.)" (*ibidem*, p. 61). É elaborada uma proposta de diploma que é apresentada em Outubro de 1997 no Conselho Nacional de Educação (CNE) para discussão, que no seu parecer aponta a deficiente correspondência entre os princípios e orientações gerais e as soluções adoptadas (CNE, 1998). Depois esta proposta de diploma é sujeita a debate público que termina em Fevereiro de 1998. Na quarta fase, após o debate público, a proposta de diploma é alvo de

O regime da autonomia, administração e gestão (RAAG), instituído pelo decreto-lei nº 115-A/98, que tem como novidade o âmbito da sua aplicação abranger também os estabelecimentos de ensino do pré-escolar e do 1º ciclo, define a autonomia das escolas como: "o poder reconhecido à escola pela administração educativa de tomar decisões nos domínios estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional, no quadro do seu projecto educativo e em função das competências e dos meios que lhe estão consignados." (Artigo 3º, 1). A última parte desta definição aponta para a zona estratégica do reforço da autonomia das escolas, a articulação entre o projecto educativo e as competências e meios a consignar, de geometria variável, a negociar no processo de celebração dos **contratos de autonomia** que são definidos como:

“ o acordo celebrado entre a escola, o Ministério da Educação, a administração municipal e, eventualmente, outros parceiros interessados, através do qual se definem objectivos e se fixam as condições que viabilizam o desenvolvimento do projecto educativo apresentado pelos órgãos de administração e gestão de uma escola ou de um agrupamento de escolas.” (Artigo 48, 1).¹⁴⁹

O requisito para a apresentação de propostas de contrato na primeira fase é apenas o funcionamento dos órgãos resultantes da nova morfologia organizacional estabelecida pelo RAAG, a assembleia de escola, como órgão de direcção, o conselho executivo ou o director como órgão de gestão (podendo as escolas escolher entre um órgão colegial ou unipessoal), o conselho pedagógico e o conselho administrativo. O requisito para a segunda fase da autonomia é possuir "uma avaliação favorável realizada pela administração educativa central e municipal, no final do contrato de autonomia da primeira fase, bem como o funcionamento de serviços adequados às finalidades visadas." (Artigo 48º, 4b) Esta avaliação tem como referência o modo foram

algumas alterações de pormenor sendo finalmente aprovada em Maio de 1998. De seguida é nomeada uma comissão de acompanhamento constituída por representantes dos diversos serviços da administração regional. O processo de aplicação nas escolas inicia-se no ano lectivo de 1998/1999 com a constituição dos novos órgãos de gestão e a elaboração e aprovação dos regulamentos internos.

¹⁴⁹ No projecto deste diploma, intitulado Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário, apresentado em 1997 ao Conselho Nacional de Educação e sujeito a discussão pública até Fevereiro de 1998, aparece uma definição de contrato mais hierárquica e mais exclusiva quanto aos parceiros, reduzidos apenas às escolas, quando refere "Por contrato de autonomia entende-se o acordo pelo qual a administração educativa **aprova as condições** que viabilizam a concretização de um Projecto Educativo e de um Plano de Actividades apresentado pelos órgãos de administração e gestão de uma escola" (Artigo 45º, 1, negrito nosso).

prosseguidos os objectivos do projecto educativo e o grau de cumprimento do plano de actividades e dos objectivos da primeira fase (Artigo 48º, 5).

A proposta de contrato, aprovada pela assembleia de escola, é apresentada pela direcção executiva à respectiva direcção regional de educação, com os seguintes elementos:

- " a) Projectos e actividades educativas e formativas a realizar;
- b) Alterações a introduzir na actividade da escola nos domínios referidos no artigo anterior¹⁵⁰;
- c) Atribuições e competências a transferir e órgãos a que incumbem;
- d) Parcerias a estabelecer e responsabilidade dos diversos parceiros envolvidos;
- e) Recursos a afectar." (Artigo 50º).

Estão previstas a criação de comissões em cada direcção regional para analisar as propostas quanto ao seu «mérito» e às condições de concretização de acordo com: a adequação ao projecto educativo; a capacidade de mobilização de agentes e recursos locais; a contribuição para a qualidade educativa e o desenvolvimento social e integração comunitária; o comprometimento dos órgãos e parceiros nos planos de actividades; a adequação dos recursos a afectar aos objectivos da proposta e às condições da escola e do meio; por fim, considerar os mecanismos e instrumentos envolvidos na implementação da proposta (Artigo 51º). Está previsto, ainda, que o processo de contratualização é coordenado, acompanhado e avaliado a nível nacional e regional (Artigo 52º).

O processo de reforço da autonomia das escolas através da contratualização é apresentado neste diploma como implicando uma articulação com a administração central e regional e os demais parceiros, designadamente as autoridades locais, quando se refere que a celebração do contrato assenta na elaboração de " o instrumento do acordo, do qual constarão, as obrigações a que as partes reciprocamente ficam vinculadas e onde se deverá proceder a uma delimitação e articulação das competências

¹⁵⁰ Os domínios são os seguintes: "a) Gestão flexível do currículo, com possibilidade de inclusão de componentes regionais e locais, respeitando os núcleos essenciais definidos a nível nacional; b) Gestão de um crédito global de horas que inclua a componente lectiva, o exercício de cargos de administração, gestão e orientação educativa e ainda o desenvolvimento de projectos de acção e inovação; c) Adopção de normas próprias sobre horários, tempos lectivos, constituição de turmas e ocupação de espaços; d) Estabilização do pessoal docente, designadamente pela atribuição de uma quota anual de docentes não pertencentes aos quadros, de acordo com as necessidades da escola e respeitando o regime legal dos concursos; e) Intervenção no processo de selecção do pessoal não docente, nos termos da lei geral; f) Gestão e execução do orçamento, através de uma afectação global de meios; g) Possibilidade de autofinanciamento e gestão de receitas que lhe estão consignadas; h) Aquisição de bens e serviços e execução de obras, dentro de limites a definir; i) Associação com outras escolas e estabelecimento de parcerias com organizações e serviços locais. (Artigo 49º, 1)

da escola, dos restantes níveis da administração e dos demais parceiros" (Artigo 52º,1).

Como já estava previsto no estudo de João Barroso (1997), as escolas que não reúnam os requisitos para entrarem na primeira fase da contratualização da autonomia, a administração educativa desencadeará um processo de intervenção de modo a superar as dificuldades e os constrangimentos impeditivos (Artigo 53º,2).

Os contratos de autonomia, concebidos de forma trilateral e eventualmente multilateral, apresentam-se num processo de (re)institucionalização como o instrumento de acção pública de reforço da autonomia das escolas, cuja mobilização ou instrumentação aponta para a negociação explícita entre os representantes da «autonomia decretada», a dinâmica da transferência das competências e dos meios, e os representantes da «autonomia construída», a dinâmica da construção do projecto educativo, a reforçar com as competências e meios contratualizados, de forma participada no espaço local, num quadro de regulação conjunta (Reynaud,2003a), implicando a melhoria do serviço público local de educação.

Relativamente ao processo de implementação do RAAG, este revelou-se muito afastado da construção efectiva das condições para o reforço da autonomia das escolas¹⁵¹, como se pode constatar da apresentação das conclusões da avaliação deste processo, coordenada por João Barroso (2001):

" O balanço final que se pode tirar dos estudos efectuados mostra que, do ponto de vista formal, o processo de aplicação do decreto-lei 115-A/98, conseguiu realizar grande parte das mudanças de estrutura da gestão que estava prevista. (...). Contudo, para quem imaginava que o decreto-lei 115-A/98 era muito mais do que uma simples remodelação formal da gestão escolar, os resultados alcançados, no final de dois anos, são frustrantes. (...). No essencial a evolução do processo depende do que for feito, de substancial, para dar uma expressão clara e efectiva ao aumento das competências e recursos das escolas. E aqui os «contratos de autonomia» podem ser decisivos." (2001, p. 21).

Se quanto à configuração da administração central nada foi feito, tendo em vista facilitar a implementação de um aumento claro e efectivo das competências e recursos

¹⁵¹ Em relação às dificuldades deste processo, bem como em relação ao conceito e práticas de autonomia, entre outros, ver: Barroso, 1998, 1999, 2004, 2011; Afonso,1999; Afonso, N. 1999; Dias, 1999; Estêvão, 1999; Lima, 2000; Formosinho, Ferreira & Machado, 2000.

das escolas, mantendo-se a mesma orgânica do ministério aprovada em 1993¹⁵², em relação aos contratos de autonomia não foi celebrado qualquer contrato neste governo e nem nos dois seguintes. Só no período final do XVI governo constitucional (2004-2005), uma coligação de partidos de direita e centro-direita, foi assinado um contrato, em pleno período eleitoral, numa lógica «*ad hoc*», não sustentada esta medida pela inscrição explícita no programa do governo¹⁵³. A implementação dos contratos de autonomia terá que esperar pelo próximo governo constitucional.

3. Do Contrato à Avaliação como Desenvolvimento da Autonomia e Responsabilização.

A referência aos contratos de autonomia reaparece no programa do XVII governo constitucional (2005-2009), tendo estado ausente nos programas dos dois governos anteriores, onde se menciona que o "**Governo estimulará a celebração de contratos de autonomia entre as escolas e a administração educativa**, definindo os termos e as condições do desenvolvimento de projectos e da fixação calendarizada de projectos"(Portugal, 2005, p. 44, negrito no original). Ao mesmo tempo associa-se o lançamento de "um **programa nacional de avaliação das escolas básicas e secundárias**, que considere as dimensões fundamentais do seu trabalho" (*ibidem*, p. 44,

¹⁵² Aprovada pelo Decreto-Lei n° 133/93, de 26 de Abril, que configura uma administração centralizada-desconcentrada.

¹⁵³ Contrato celebrado com a «Escola da Ponte» a 14 de Fevereiro de 2005, autorizado pela ministra da educação Maria do Carmo Seabra. O processo iniciou-se no mandato do governo anterior (XV governo constitucional- 2002-2004), no ano de 2003, com a encomenda da Secretária de Estado da Educação à Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Coimbra de um estudo de avaliação ao projecto educativo da Escola Básica Integrada das Aves/S.Tomé de Negrelos, coordenado por Nicolau Vasconcelos Raposo. Após a realização da avaliação externa, o relatório, de Junho de 2003, recomenda que, para além da continuidade do Projecto ao nível do 1º e do 2º ciclo e a possibilidade de ser alargado ao 3º Ciclo, em função " da especificidade do Projecto, máxima conveniência na celebração, prevista no Decreto-Lei n° 115-A/98, de 4 de Maio, de um contrato de autonomia com a EBI das Aves/S. Tomé de Negrelos"(CAE, 2003, p. 48). Assim, só passados cerca de dois anos é concretizada esta recomendação.

negrito no original). Esta avaliação servirá para premiar as «boas escolas» ou para apoiar as escolas com mais dificuldades¹⁵⁴.

Esta articulação entre os contratos de autonomia e a avaliação das escolas será operacionalizada na regulamentação do processo de contratualização através da portaria nº 1260/2007, de 26 de Setembro, onde se determina que as unidades de gestão, escolas e agrupamentos do ensino não superior, que estabelecem contratos de autonomia com as respectivas direcções regionais devem preencher os seguintes requisitos: "a) Adopção por parte da escola de dispositivos e práticas de auto-avaliação; b) Avaliação da escola no âmbito do Programa de Avaliação Externa das Escolas"(Portaria nº 1260/2007, artigo 3º) de forma a elaborar, como terceiro requisito, **um plano de desenvolvimento da autonomia**, aprovado pela assembleia de escola e validado pela direcção regional, que "vise melhorar o serviço público de educação, potenciar os recursos da unidade de gestão e ultrapassar as suas debilidades, de forma sustentada. "(*ibidem*, artigo 3º, alínea c).

A implementação dos contratos de autonomia¹⁵⁵ é enquadrada institucionalmente num regime de experiência pedagógica (Artigo 1º), estando sujeita pois à reversibilidade do processo, e submetida a um processo de avaliação, que não está sustentado nas disposições do Decreto-Lei nº 115-A/98, nem vem referido no estudo de João Barroso (1997)¹⁵⁶. Para além da associação da avaliação, enquanto novo dispositivo, na contratualização da autonomia, a configuração dos contratos dada pela portaria deixa de ser tripartida (ou multipartida), de acordo com o decreto-lei nº 115-A/1998, para passar a ser bipartida, entre as direcções regionais de educação e os estabelecimentos de ensino, afastando as autarquias e outros parceiros locais, empobrecendo a dinâmica da territorialização.

¹⁵⁴ Nestes casos será promovida "a celebração de contratos-programa com escolas, associações de pais, autarquias e organizações da sociedade civil de modo a estabelecer metas e dinâmicas de transformação para as escolas com resultados menos positivos"(Portugal, 2005, p.44).

¹⁵⁵ Este processo de contratualização já foi objecto de estudo no âmbito de dissertações de mestrado (Adão, 2009; Carvalha, 2009) e em literatura analítica, designadamente o artigo de João Formosinho et alia (2010).

¹⁵⁶ Relembramos que tanto o decreto como o estudo apenas estabelecem um processo de avaliação como requisito na situação da passagem da 1ª fase, já com um contrato de autonomia celebrado, para a 2ª fase, a celebração de um segundo contrato reforçado a nível de competências e recursos.

A revisão do regime jurídico da autonomia, administração e gestão das escolas, aprovada pelo Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de Abril, aparece fundamentada em três objectivos inscritos no preâmbulo: reforçar a participação das famílias e comunidades na direcção estratégica dos estabelecimentos de ensino; reforçar as lideranças das escolas¹⁵⁷; finalmente, o reforço da autonomia das escolas. Em relação à autonomia o reforço aparece concebido de acordo com o binómio: « **a maior autonomia corresponde maior responsabilidade**»(Prefácio). O processo de responsabilização operacionaliza-se através da prestação de contas que articula os outros dois objectivos do decreto aos **dispositivos de avaliação**:

"A prestação de contas organiza-se, por um lado, de forma mais imediata, pela participação determinante dos interessados e da comunidade no órgão de direcção estratégica e na escolha do director e, por outro lado, pelo desenvolvimento de um sistema de auto-avaliação e avaliação externa. Só com estas duas condições preenchidas é possível avançar de forma sustentada para o reforço da autonomia das escolas." (Decreto-Lei nº 75/2008, Prefácio).

O processo de contratualização da autonomia, ou seja, a possibilidade de transferência de competências, aparece deste modo associado ao dispositivo da avaliação como aqui se explicita: " A associação entre a transferência de competências e a avaliação externa da capacidade da escola para o seu exercício constitui um princípio fundamental. É a garantia da própria sustentabilidade da autonomia e do princípio da responsabilidade e da prestação de contas"(*ibidem*, Prefácio).

A centralidade do dispositivo da avaliação no processo de contratualização¹⁵⁸ como fonte do desenvolvimento, sustentabilidade, da autonomia e da responsabilização também se encontra inscrita no articulado do decreto. Assim o desenvolvimento da autonomia dos estabelecimentos de ensino decorre da iniciativa destes e de acordo com a capacidade demonstrada para assegurar o respectivo exercício (artigo 56º). É deste

¹⁵⁷ Este favorecimento das lideranças fortes concretiza-se pela criação de um órgão unipessoal, o director, com competência na gestão administrativa, financeira e pedagógica (por inerência presidente do conselho pedagógico, o que não acontecia ao presidente do conselho executivo no regime anterior do decreto-lei nº 115/98) e o poder de designar os responsáveis pelos departamentos curriculares, de modo que "em cada escola exista um rosto, um primeiro responsável, dotado da autoridade necessária para desenvolver o projecto educativo da escola e executar localmente as medidas de política educativa. A esse primeiro responsável poderão assim ser assacadas as responsabilidades pela prestação do serviço público de educação e pela gestão dos recursos públicos postos à sua disposição" (Prefácio).

¹⁵⁸ Ao contrário do que é estabelecido anteriormente na portaria nº 1260/2007, este diploma volta novamente a conceber os contratos de autonomia como acordos tripartidos (ou multipartidos), tal como o anterior decreto-lei nº 115-A/1998, como aqui se explicita: " Por contrato de autonomia entende-se o acordo celebrado entre a escola, o Ministério da Educação, a câmara municipal e, eventualmente, outros parceiros da comunidade interessados"(Decreto-Lei nº 75/2008, artigo 57º,1).

modo que aparece como requisito para a apresentação de propostas de contratos de autonomia, para além da constituição e funcionamento dos novos órgãos de administração e gestão, a sujeição à realização da avaliação externa (artigo 57º,3)¹⁵⁹.

4. A historicidade da autonomia das escolas

Dentro de uma perspectiva institucional, como acabámos de examinar, a historicidade do referencial da autonomia, ou seja, a evocação deste referencial no tempo contemporâneo de cada reforma da administração do sistema escolar e do governo das escolas em Portugal, desenvolve-se a partir da década de oitenta do século XX. Este referencial mobilizado a partir deste tempo fundador congrega, por um lado, a convergência inicial na crítica do modo de regulação burocrático, hierárquico e centralizador, e, por outro, a defesa de um modo de regulação pós-burocrático, assente na tensão entre a modernização da gestão pública, de feição técnica e aberta aos «saberes gerencialistas», e a territorialização, de feição mais política e aberta à participação da multiplicidade de actores situados em diversos contextos.

Deste modo, no sector educativo, é a partir do referencial da autonomia que se desenvolve a tendência da *desdiferenciação* presente nas políticas reflexivas actuais que enquadram os processos de reconfiguração do Estado e de modernização das administrações publicas.

4.1. Os repertórios de acção evocados sob o referencial da autonomia

A constância da evocação deste referencial no tempo não se processa de forma repetitiva, como vimos, antes se desenvolve a partir da invocação ou mobilização de

¹⁵⁹ O artigo 9º retoma esta centralidade da avaliação no processo de contratualização ao referir que " O contrato de autonomia é celebrado na sequência de procedimentos de auto-avaliação e avaliação externa, observados os termos do capítulo VII do presente decreto-lei." (Artigo 9º, 4).

«repertórios de acção» assentes em dispositivos ou instrumentos de acção pública diferentes¹⁶⁰.

Assim, numa dinâmica de distanciamento dos instrumentos de comando e controlo, de feição burocrática e hierárquica, o primeiro repertório de acção evocado é a autonomia enquanto " capacidade de elaboração e realização de um projecto educativo em benefício dos alunos e com a participação de todos os intervenientes no processo educativo" (Decreto-Lei nº 43/89). Este repertório de acção assenta, pois, no **projecto educativo** enquanto instrumento de acção pública, que induz uma instrumentação a partir da participação de todos intervenientes, numa dinâmica política de reforço das interdependências no quadro do espaço escolar. Sobre esta dinâmica, João Barroso fala de uma «contratualização interna» (Barroso, 2006b) que tem como referência o projecto educativo e "consiste na introdução de práticas de participação e negociação na gestão dos interesses, no interior das organizações, tendo em vista a construção de acordos e compromissos para a realização de projectos comuns"(Barroso, 2006b, p. 31) .

O segundo repertório de acção institucionalmente evocado para reforço da autonomia aponta para a negociação dos objectivos e das condições, competências e recursos, que desenvolvam o projecto educativo no quadro de um contrato de autonomia, ou acordo celebrado entre a escola, as direcções regionais de educação e a administração municipal (eventualmente outros parceiros). Este reportório está assente no **contrato de autonomia**, o qual enquanto dispositivo de acção pública induz uma

¹⁶⁰ A diversidade inscrita no referencial da autonomia não se reduz à sucessão de repertórios de acção presentes na legislação adoptada, no quadro da administração e gestão das escolas, também pode ser encontrada nas «lógicas da autonomia» (Barroso, 2004) que assentam em "várias racionalidades e interesses resultantes quer de posicionamentos político-ideológicos. quer de ligações pessoais ou de grupo"(Barroso,2011, p. 44), afectando desta forma esta acção pública no seu todo, ou seja, "a legislação que foi adoptada, mas também o modo como ela foi aplicada pela administração e o modo como as escolas se apropriaram dela."(ibidem, p.45). Assim, de acordo, com João Barroso podemos agrupar os interesses e opiniões relativas à autonomia das escolas em quatro lógicas, aqui apresentadas de forma sintética: *lógica estatal* - que agrupa "todos os que reduzem o processo em curso a uma simples «modernização administrativa», destinada a aliviar a administração central dos problemas de execução que não consegue resolver, reforçando e melhorando, ao mesmo tempo, os mecanismos de planeamento e controlo."(Barroso, 2004, pp. 62-63); *lógica de mercado* - agrupa "todos os que defendem a autonomia como instrumento para a construção de um mercado educativo, descentralizado, concorrencial e autónomo."(ibidem, p. 63); *lógica corporativa* - agrupa "todos os que privilegiavam a concepção da autonomia como um «bem exclusivo» do corpo docente e não como um «bem público». Neste sentido, só a autonomia individual dos professores é reconhecida e toda a tentativa de instaurar processos de decisão colectiva é vista como uma ameaça pessoal."(ibidem, p. 63); *lógica socio-comunitária* - agrupa " os que defendiam a «autonomia» das escolas como um processo social pelo qual os professores, os pais, os alunos e outros cidadãos se mobilizam, numa determinada escola, para, num quadro das orientações gerais de um sistema público nacional de ensino obterem um compromisso e empreenderem uma acção colectiva - a construção de um projecto educativo e a prestação de um serviço público local de educação" (ibidem, p. 63).

instrumentação que faz apelo à capacidade de negociação a desenvolver pelos parceiros. Insere-se, pois, num registo de reforço da dimensão política materializado por um acordo negociado, que para além de prever as competências e meios a transferir da administração central, numa dinâmica de modernização administrativa, também contempla uma dinâmica de reforço da territorialização ao prever o envolvimento das autarquias locais e, eventualmente, demais entidades locais.

No terceiro repertório, criado durante o mandato do XVII governo constitucional, designadamente com a portaria nº 1260/2007, a centralidade da acção desenvolve-se mais num registo predominantemente técnico assente nos **dispositivos de avaliação**, que apontam para a construção de um plano de desenvolvimento da autonomia, estando ausente a referência explícita ao projecto educativo de escola¹⁶¹. Mais tarde com o decreto-lei nº 75/2008, mantêm-se os dispositivos de avaliação como elementos nucleares do referencial da autonomia, agora mais numa dinâmica de **responsabilização**, de prestação de contas, de controlo pelos resultados.

A construção dos repertórios de acção sob o referencial da autonomia revelou-se um processo compósito, onde não se destitui explicitamente nenhum, mas através de um «jogo» de luz e sombra realça-se o novo reportório evocado institucionalmente e se secundariza o anterior. Tendo examinado a sucessão destes reportórios de acção sob o referencial da autonomia, acusando uma dinâmica de mudança dos dispositivos de acção, não podemos deixar de apresentar, como referem Lascoumes e Le Galès (2007) a propósito da análise da mudança das políticas públicas a partir dos instrumentos, como efectivamente possível uma combinação desta mudança dos reportórios de acção com as permanências dos objectivos de uma administração burocrática e centralizada, ainda que no quadro de uma política de reforço da autonomia das escolas, surgida na segunda metade da década de oitenta do século XX.

¹⁶¹ Na portaria nº 1260/2007 a referência ao projecto educativo só aparece no preâmbulo quando se refere ao Decreto-Lei nº 43/89, de 3 de Fevereiro, que estabelece o regime jurídico da autonomia, e ao Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio, que aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de ensino.

4.2. As permanências sob o referencial da autonomia

Como tivemos oportunidade de examinar na apresentação das mudanças inscritas na legislação, relativas à administração e gestão das escolas no âmbito do reforço da autonomia das escolas, estas confrontaram-se sempre com a presença, e resistência, de um contexto institucional centralizador e burocrático, quanto aos seus princípios e práticas.

Tendo, pois, presente o contrato de autonomia enquanto acordo tripartido, seleccionamos três permanências ou regularidades, que apresentam toda a pertinência por estruturarem de forma significativa o contexto da negociação daquele acordo, sintetizados no estudo de João Barroso acerca das políticas sobre a gestão e autonomia das escolas:

- "As mudanças introduzidas adoptaram sempre um registo «top down». Este registo é tanto mais paradoxal quanto algumas das matérias que eram objecto de alteração apelavam directamente à livre iniciativa dos destinatários dessas políticas como é o caso da «participação» e da «autonomia»."

- "Inexistência de uma política articulada de descentralização, com a transferência de competências e recursos para as autarquias, aumentando o seu poder de tutela sobre o sistema educativo local."

- "Inexistência de uma política articulada entre o reforço da autonomia das escolas e a reestruturação do Ministério da Educação, com a consequente redução da organização centralizadora e burocrática que continua a dominar a administração da educação em Portugal."

(Barroso, 2011, pp.41-42)

Esta dinâmica centralizadora da organização e acção da administração da educação, que sempre acompanhou as iniciativas inscritas numa política de reforço da autonomia das escolas e a sucessão de novos dispositivos de acção, para além de conferir um carácter híbrido e até uma «função simbólica» (Barroso, 2011) àquela política, atesta também um processo de *path dependency* que incorpora a historicidade presente na construção dos reportórios de acção sob o referencial da autonomia das escolas, garantindo uma acrescida complexidade à administração e gestão da escolas.

Tendo em atenção a dinâmica complexa da historicidade do referencial da autonomia das escolas, na próxima secção vamos examinar, no quadro de uma política constitutiva, a elaboração da proposta de reestruturação do Ministério da Educação onde se equaciona a sua articulação com a autonomia das escolas e a sua contratualização, no âmbito do programa de reestruturação da administração central do Estado (PRACE), de iniciativa do XVII governo constitucional.

Secção II-. O PRACE e o «Reforço da Autonomia das Escolas» Contratualizada.

Como já foi referido, esta secção trata do programa de reforma da administração central do Estado (PRACE), tendo como foco a sua incidência, através da proposta de reestruturação do Ministério da Educação, sobre a autonomia das escolas e a sua contratualização.

1. O Mandato: A Resolução do Conselho de Ministros: «souci de soi de l'État»

1.1.Objectivos e princípios

Com a Resolução do Conselho de Ministros nº 124/2005, de 4 de Agosto (RCM), no âmbito do XVII governo constitucional (2005-2009), inicia-se um programa de reestruturação da administração central do Estado (PRACE)¹⁶². Este programa de

¹⁶² De acordo com Joana Mendes (2006) a reforma da administração portuguesa esteve no programa dos sucessivos governos, desde a constituição democrática de 1976, revelando um duplo objectivo: "adaptar esta administração à nova ordem constitucional fundada sobre os princípios do «Estado de direito democrático», depois adaptar as suas estruturas e os seus procedimentos aos novos desenvolvimentos sociais e económicos num período de estabilidade constitucional e governamental"(2006, p.537). Pode-se, assim, descortinar dois períodos distintos nos processos de reforma: uma primeira fase entre 1976 e 1989 (caracterizada por uma instabilidade governamental) e uma segunda fase que se inicia em 1989 (após a adesão à CEE em 1986, os governos de maioria absoluta parlamentar a partir de 1987, a emenda constitucional, em 1989, que suprime a irreversibilidade constitucional das nacionalizações) e se prolonga até aos nossos dias (Mendes,2006). Contudo pode vislumbrar-se elementos de continuidade entre estes dois períodos: " a descentralização das estruturas administrativas de modo a criar um sistema administrativo mais eficaz e a adopção de procedimentos favoráveis a um serviço público mais dirigido para o cidadão"(ibidem, p. 537). Em relação ao PRACE, Joana Mendes refere que este programa de reforma tem a "sua origem no quadro normativo fixado pelas leis de 2004" (2006, p. 545), aprovado no

reestruturação visa a "promoção da cidadania, do desenvolvimento económico e da qualidade dos serviços públicos" (RCM, ponto1) estruturando-se nos seguintes três objectivos:

- " - Modernizar e Racionalizar a Administração Central;
 - Melhorar a Qualidade de serviços prestados pela administração aos cidadãos, empresas e comunidades;
 - Colocar a Administração mais próxima e dialogante com o cidadão."
- (PRACE-CT, 2006b, p.6)

O controlo da despesa pública é a condicionante que enquadra este programa, revelando a pressão financeira e a necessidade de consolidar o orçamento, ou seja, a "necessidade de reduzir o volume da despesa pública, para a qual contribui de forma relevante a Administração Pública com as suas dimensões actuais"(RCM, preâmbulo). Esta redução processa-se através de "ganhos de eficiência pela simplificação, racionalização e automatização, que permitam a diminuição do número de serviços e dos recursos a eles afectos."(RCM, ponto 1).

O PRACE é projectado para se desenvolver de acordo com cinco princípios apresentados na figura seguinte:

Figura 1- Princípios do PRACE



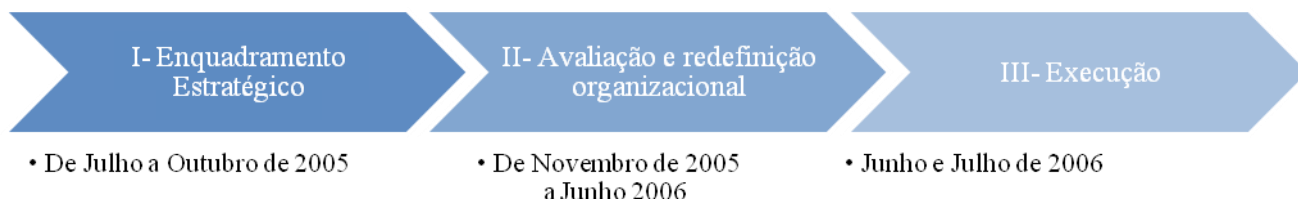
mandato do XV governo constitucional (coligação centro-direita dos partidos PSD e PP), com especial referência às leis quadro consagradas à administração do Estado (a Lei nº3/2004,de 15 Janeiro, que estabelece os objectivos, princípios e modos de funcionamento dos estabelecimentos públicos; a Lei nº 4/2004, de 15 de Janeiro, que estabelece os princípios e as regras que enquadram a organização da administração directa).

Com o primeiro princípio assente na avaliação das actividades desenvolvidas pela administração central pretende-se saber quais as que devem manter-se, extinguir-se ou serem transferidas para outras entidades, públicas ou privadas. O segundo princípio relativo à desconcentração tem em vista a aproximação da administração central aos cidadãos de modo a "permitir que as decisões sejam tomadas o mais próximo possível daqueles a que dizem respeito" (RCM, ponto 1). O terceiro princípio relativo à descentralização pretende estabelecer uma diferenciação nítida entre funções políticas e funções de execução ou prestação de serviços. Assim pretende-se proceder à descentralização de funções para a administração local "em particular nos domínios da administração prestadora de serviços, designadamente nos sectores da educação e da saúde" (*ibidem*), sem haver quebra do controlo da despesa pública, conservando a administração central "as funções normativa, de planeamento e orçamentação global e de fiscalização, auditoria e controlo" (*ibidem*). A diminuição das estruturas, inscrita no quarto princípio, deve ser articulada com a melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e empresas. O quinto princípio diz respeito à obtenção da eficiência através da "simplificação, racionalização e reengenharia de procedimentos administrativos." (*ibidem*).

De acordo com os princípios expressos, há uma orientação bem clara nesta reestruturação para uma racionalização, assente no uso intenso do conhecimento através do recurso ao dispositivo da avaliação, e para a diferenciação crescente entre direcção (steering) e prestação de serviços (rowing) na regulação da acção pública, especificamente nos sectores da educação e da saúde.

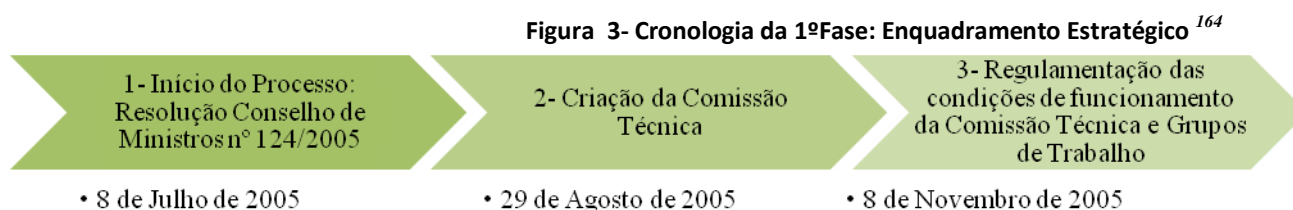
O desenvolvimento do PRACE é delineado de acordo com três fases conforme a figura seguinte apresenta:

Figura 2- Fases do PRACE



O PRACE foi conduzido de forma centralizada através da orientação política do Primeiro-Ministro e da orientação directa dos Ministros de Estado e da Administração Interna e de Estado e das Finanças, em articulação com os restantes ministros¹⁶³.

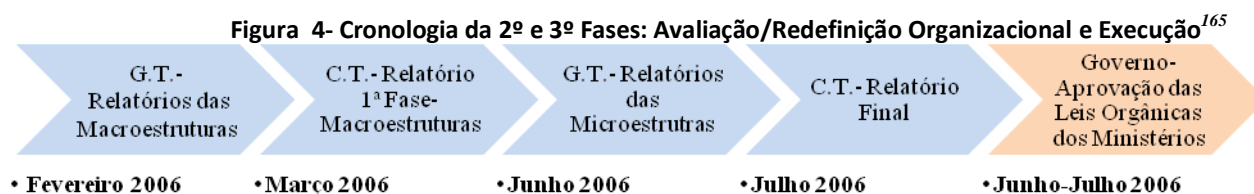
Assim, na primeira fase, a orientação política estabeleceu as orientações gerais para a reestruturação de cada ministério, consubstanciadas nos princípios referidos em cima, e o planeamento do Programa, bem como a constituição de uma comissão técnica e dos grupos de trabalho para cada ministério, como a seguir se situa no tempo com a seguinte figura:



A segunda fase, de avaliação e redefinição organizacional das estruturas e dos recursos, foi conduzida no plano técnico pela comissão técnica (CT) que ficou de elaborar um relatório final para a reestruturação da administração central, a partir dos relatórios dos grupos de trabalho (GT) de cada ministério, a ser entregue ao Primeiro-Ministro e aos ministros da orientação directa do PRACE. A fase da execução correspondeu à elaboração e aprovação dos "diplomas e demais instrumentos que procedem à reestruturação de cada ministério e à reafectação de recursos"(RCM, ponto 10). De seguida, antes de passarmos à análise da fase da avaliação e redefinição organizacional, apresentamos uma figura com a barra cronológica relativa a estas duas fases do PRACE com as acções mais importantes de cada uma delas:

¹⁶³ No plano político ficou ainda estipulado a intervenção dos seguintes membros do governo, para além da coordenadora da Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa: o Secretário de Estado Adjunto do Primeiro-Ministro, o Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local, o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, o Secretário de Estado da Administração Pública, bem como no acompanhamento da reestruturação de cada ministério o secretário de Estado designado pelo respectivo ministro.

¹⁶⁴ Despacho Conjunto nº 734/2005 de 23 de Setembro; Decreto-Lei nº 194/2005, de 7 Novembro de 2005.



2. A Avaliação e a Redefinição Organizacional

2.1. A Comissão Técnica e os Grupos de Trabalho

Esta segunda fase do PRACE, avaliação e proposta de redefinição organizacional, que decorreu entre Novembro de 2005 a Julho de 2006, é conduzida, como referimos, ao nível técnico pela Comissão Técnica (CT) designada pelos ministros responsáveis pela orientação directa do PRACE, o ministro de Estado e da Administração Interna e o ministro de Estado e das Finanças. A CT, constituída em Agosto de 2005, é presidida por João Bilhim e composta por mais cinco elementos¹⁶⁶. Todos os elementos da CT estão na condição de peritos, externos à administração pública, nas áreas da gestão e organização e da gestão dos recursos humanos.

Esta comissão tem como função propor metodologias para o levantamento e a avaliação da situação organizacional e dos recursos de cada ministério, de modo a elaborar um relatório final para a reestruturação da administração central. Para tal, esta comissão organizou o desenvolvimento dos trabalhos em dois processos articulados conforme o quadro 4.

¹⁶⁵ Despacho n° 17 455/2006, de 29 de Agosto de 2006.

¹⁶⁶ Despacho conjunto n° 734/2005. Carlos Alberto Alves Marques; Miguel Pina e Cunha; Paulo Trigo Cortez Pereira, Eugénio Manuel da Lima Antunes e Luís António da Silva Barraquero.

Quadro 4- Os dois processos da segunda fase do PRACE

Processo orientação <i>top down</i>	- Coordenado pela Comissão Técnica (com a supervisão próxima do Governo) : operacionalização dos objectivos do PRACE; elaboração das metodologias de actuação no terreno; a articulação das equipas no terreno.
Processo <i>bottom up</i>	- Desenvolvido por grupos de trabalho (GT), em cada ministério: recolha da informação necessária com o objectivo de propor novas estruturas organizacionais.

Fonte: PRACE-CT, 2006b, pp.12-13

Os grupos de trabalho criados para cada ministério, sob a orientação da comissão técnica, são constituídos por elementos da administração pública, sendo presididos e constituídos maioritariamente por elementos oriundos de outros ministérios ¹⁶⁷ . Trabalharam 80 quadros da administração pública distribuídos pelos 15 grupos de trabalho (uma média entre 5 e 6 elementos por grupo de trabalho). Estes grupos tiveram como tarefa proceder à avaliação de cada ministério ¹⁶⁸ , segundo a abordagem metodológica elaborada pela CT, assente em duas operações: "(1) recolher informação e criar conhecimento capaz de proporcionar uma análise fina das missões de cada Ministério e (2) a partir desse conhecimento propor estruturas organizacionais capazes de responder de forma mais eficaz e eficiente a essas mesmas missões." (PRACE-CT,2006b, p. 12).

Estas duas operações sustentaram quer a primeira fase da avaliação, a elaboração do desenho das macroestruturas ¹⁶⁹ , quer na segunda fase relativa à consideração das microestruturas integradas nas anteriores. Em relação à primeira fase de avaliação, relativa ao desenho das macroestruturas, a Comissão Técnica e os grupos de trabalho de cada ministério foram auxiliados por uma empresa de consultadoria

¹⁶⁷ Também se pôs, contudo, a possibilidade de recrutar fora da administração pública, caso fosse necessário.

¹⁶⁸ Proceder à análise e avaliação das atribuições, competências, estruturas administrativas, principais procedimentos e recursos financeiros e humanos de cada ministério.

¹⁶⁹ A Macroestrutura do Ministério é definida, de acordo com as notas metodológicas da CT, como " o conjunto dos serviços e organismos que em cada Ministério está (ou pode estar) sob direcção ou tutela dos membros do governo. Dentro da macroestrutura importa distinguir os serviços integrados, com autonomia administrativa (ex: Direcções Gerais/Regionais) dos serviços com autonomia administrativa e financeira (ex: a maioria dos Institutos Públicos)" (PRACE-CT, 2006d, p.2)

(Accenture) de forma a ajudar a Comissão Técnica "na reflexão sobre o processo de trabalho e respectivo acompanhamento, criação de instrumentos para uso dos Grupos de Trabalho e homogeneização de formatos para apresentação dos relatórios." (*ibidem*, p. 13). Na segunda fase relativa à elaboração das microestruturas, a coordenação e acompanhamento processou-se, já sem a empresa de consultadoria, através de reuniões regulares da Comissão Técnica com todos os coordenadores dos GT e, sempre que necessário, com os membros do Governo.

A actividade dos GT foi articulada com um Secretário de Estado do respectivo ministério, de modo a dar a conhecer o trabalho realizado e suscitar uma apreciação ou *feedback*. A comunicação de cada um destes GT com a comissão técnica processou-se através de um dos membros desta comissão designado como interlocutor.

Estes grupos de trabalho foram assistidos por um elemento com longa experiência no ministério respectivo, designado de «senador», de modo a facilitar o acesso à «memória organizacional» e "explicar opções anteriores e fazendo o registo do respectivo percurso evolutivo" (*ibidem*, p. 13) e trabalharam tendo como referência as seguintes fontes documentais (sem excluir outras fontes complementares):

Quadro 5- Fontes documentais de referência dos GT do PRACE

- As Leis orgânicas e outra legislação relativa a cada ministério
-Análises e recomendações constantes em estudos e relatórios anteriores (Ex: Relatórios da Inspeção-Geral de Finanças e do Tribunal de Contas...)
- Planos e Relatórios de Actividades dos últimos 2 anos, do respectivo ministério.

(Fonte: PRACE-CT, 2006d)

2.2. A Redefinição Organizacional

Neste processo de redefinição organizacional, o PRACE é apresentado como um processo de modernização da administração pública que se diferencia de outras iniciativas, designadas de *ad hoc*, pelo seu carácter sistemático e estrutural. O PRACE é apresentado também como participando do movimento internacional de modernização

dos países da OCDE, revelando uma dinâmica de orientação transnacional da acção pública no campo das políticas constitutivas, ou seja:

"os países da OCDE com níveis distintos de empenhamento e em fases diferentes de evolução, encontram-se em processos de uma certa mimetização uns relativamente aos outros, usando a fertilização cruzada de boas práticas para a promoção da melhoria contínua das suas administrações públicas."

(PRACE-CT,2006b, p.14)

A melhoria da administração pública, enquanto garante da democracia e do desenvolvimento da coesão social, é apresentada como um processo que passa pela recusa, por um lado, da velha administração pública assente "na aplicação de regras e regulamentos, tendo por matriz a burocracia de Weber, centrada no fortalecimento institucional das organizações e poderes públicos" (*ibidem*, p. 14) e, por outro, pela opção por uma nova administração pública "baseada na necessidade de: servir cidadãos; procurar o interesse público; valorizar a cidadania; pensar estratégica e actuar democraticamente; prestar contas; servir mais do que mandar; valorizar os funcionários." (*ibidem*, p. 14). Deste modo, estas necessidades, que não ficam circunscritas apenas no interior da administração e exigem resultados da acção pública, configuram a redefinição organizacional nuclear que é expressa da seguinte forma:

"Nesta nova visão, a burocracia de Weber cede lugar à **agência como unidade executiva** que presta um serviço ao governo e particularmente instala-se o conceito de **contratualização entre governantes e administradores públicos**. O Governo cria do ponto de vista estrutural condições para os organismos públicos competirem, controlando a sua actividade através dos resultados. Por isso, fomenta-se a criação de indicadores de gestão e fomenta-se a introdução de novos processos de controlo/avaliação dos serviços públicos com a identificação de indicadores-chave de realização ou performance."

(PRACE-CT,2006b, p. 14, negrito nosso)

O anúncio do afastamento da administração burocrática situa a recomposição da acção do Estado no sentido de uma desdiferenciação, caracterizada pela abertura da administração pública a uma legitimação pelos resultados e consequências da acção pública, que é acompanhada por um processo de diferenciação interna, com base numa separação entre as funções de direcção (*steering*) e as operacionais (*rowing*), assente na dinâmica do «fazer fazer», em que o segundo «fazer» operacional, da prestação de serviços, é entregue às agências executivas.

Perante esta diferenciação, a coordenação deixa de assentar apenas na relação hierárquica passa também a mobilizar o procedimento da contratualização entre governantes e administradores públicos. Assim, a dinâmica da legitimação pelas consequências da acção pública articula-se com uma regulação pela auto-responsabilização pelos resultados que assenta em dois dispositivos de acção: *o contrato* que induz a obrigação pelo assentimento dos «administradores públicos», que auto-responsabiliza e *a avaliação* que induz um reforço na mobilização do conhecimento, a construção de indicadores-chave de realização ou desempenho, no controlo pelos resultados.

2.3.Os vectores da redefinição organizacional

A redefinição organizacional gizada pelo PRACE vai desenvolver-se de acordo com três vectores apresentados na seguinte figura:

Figura 5-PRACE - Vectores de Redefinição Organizacional



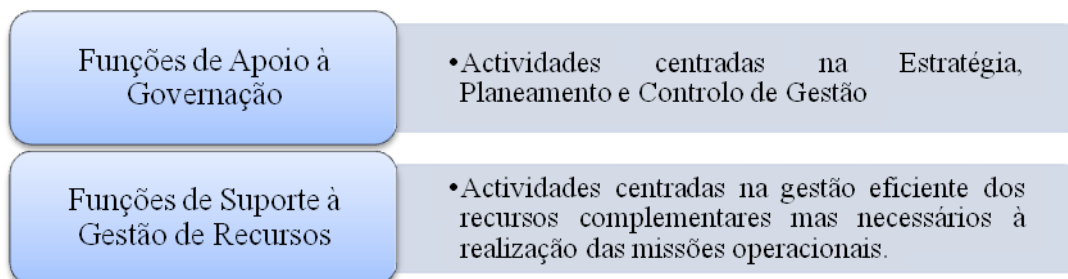
De seguida, nos próximos pontos vamos descrever a concretização de cada um destes vectores.

Reorganização dos serviços centrais: o Modelo de Organização Interna

Num esforço de racionalização, a reorganização dos serviços centrais dos ministérios pretende criar um modelo de organização interna da administração pública.

Esta reestruturação, de acordo com o referido no ponto anterior, assenta na distinção entre as funções de suporte à formulação das políticas e as missões operacionais de cada ministério. Em relação às primeiras distinguem-se dois tipos:

Figura 6-Funções de suportes dos Ministérios



Associados às funções de suporte também são considerados os órgãos consultivos alvo de um processo de racionalização e subordinados ao objectivo de dar apoio à formulação das políticas públicas.

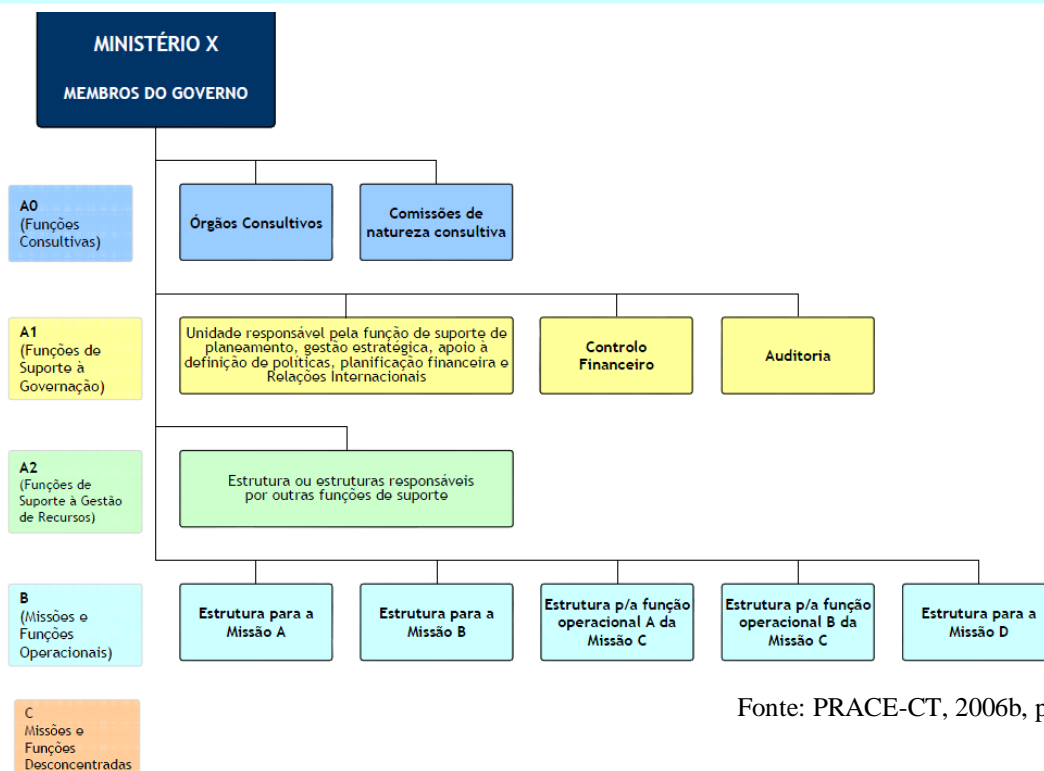
Quanto às missões operacionais, que traduzem as principais políticas e acções públicas de cada ministério, são configuradas por dois objectivos:

Quadro 6- Objectivos das Missões Operacionais

Missões Operacionais	- Reforçar, racionalizando, as Funções Normativa, Reguladora e Fiscalizadora
	- Aproximar a Administração aos cidadãos quanto às Funções Produtiva e Prestadora de Serviços.

Delineou-se, deste modo, um modelo horizontal de organização ministerial constituído por quatro fileiras, para além dos serviços desconcentrados, como se pode observar na **figura 7**, que apresenta a aplicação do modelo ao ministério da educação:

A) **Modelo 1 - Configuração concentrada ao nível central**



Fonte: PRACE-CT, 2006b, p. 19

A construção deste modelo organizacional horizontal, que assenta numa clara diferenciação entre as funções estratégicas e as funções operacionais, foi acompanhada de mais duas propostas de racionalização: a criação de serviços comuns e a externalização. Em relação à primeira proposta estes serviços são unidades especializadas na gestão de recursos financeiros, humanos, materiais e patrimoniais¹⁷¹, que fornecem os seus serviços a diferentes ministérios. Pretende-se reforçar as funções de suporte à gestão de recursos e prevê-se recorrer às técnicas de mercado, ao uso da contratualização, de modo a obter uma boa relação entre os custos e o serviço fornecido. Isto pretende levar no futuro próximo à redução do tamanho dos serviços de suporte à gestão de recursos em cada ministério, designadamente os de secretariado.

¹⁷⁰ Com base no modelo de organização dos ministérios foram adoptadas três configurações tipo, de acordo com o critério (des)concentração quanto às missões e funções operacionais: *tipo 1* - Configuração concentrada ao nível central; *tipo 2* - Configuração desconcentrada para certas missões e concentrada para outras; *tipo 3* - Configuração desconcentrada para todas as missões. Para o Ministério da Educação foi aplicado o tipo 1.

¹⁷¹ Foi recomendado pela comissão técnica uma introdução gradual, prevendo-se a criação de uma estrutura de missão para os serviços comuns - a Estrutura de Missão dos Serviços Partilhados. Assim, como exemplo de concretização, temos o caso da Agência Nacional de Compras Públicas, EPE e a Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, EPE.

Quanto à externalização esta ocorre quando determinada área de acção deixa de ser desenvolvida por um organismo da administração pública, através da privatização, parcerias públicas-privadas e da contratualização¹⁷².

O que se pretendeu, tanto com a criação de serviços comuns como com a externalização, foi realizar economia na despesa pública e melhorar a qualidade de serviço.

A Desconcentração e a Descentralização

Em relação à desconcentração, esta decorre de acordo com o objectivo de elaborar critérios que permitam a reorganização dos serviços periféricos já existentes e a transferência de funções do centro para a periferia. Com a desconcentração pretende-se "aproximar a administração central dos cidadãos e das empresas" e assim "melhorar a eficiência e eficácia do desempenho de funções operacionais do Estado, sem prejuízo do poder de direcção" (PRACE-CT, 2006b, p.31).

Há também o propósito de preservar a "unidade e universalidade da prestação (pecuniária, de bens ou serviços) independentemente do local do território nacional." (*ibidem*, p. 31). De forma a clarificar as bases territoriais da desconcentração e criar uma coerência territorial da administração, o PRACE apresentou uma harmonização da desconcentração territorial fazendo coincidir os serviços desconcentrados com as unidades territoriais estatísticas de nível II (NUTS)¹⁷³, superando deste modo a diversidade das divisões territoriais administrativas.

Para fazer face ao problema articulação sectorial entre os organismos desconcentrados, destaca-se a importância das comissões de coordenação regional no que diz respeito aos organismos de planeamento, coordenação estratégica, desenvolvimento económico, social e ambiental, bem como à relevância dos governos civis em relação às funções de soberania, segurança dos cidadãos e protecção civil.

Procedeu-se também à geocartografia dos serviços desconcentrados da administração central, ou seja, a elaboração uma base de dados que fornece uma caracterização da distribuição geográfica dos serviços públicos. É destacada a vantagem,

¹⁷² O PRACE sugere poucos serviços e organismos, no caso do M.E., como iremos ver mais à frente, é proposta a externalização da Editorial do Ministério da Educação e da Caixa de Previdência.

¹⁷³ Correspondem às cinco regiões: Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve.

entre outras, desta geocartografia possibilitar a adequação da cobertura dos serviços a todo o território nacional segundo critérios de eficácia e eficiência quanto à utilização dos recursos.

Quanto ao vector da descentralização, começa-se por apresentar uma justificação transnacional referindo-se que Portugal é um dos países mais centralizados da União Europeia e que "em quase todos os países do mundo desenvolvido verifica-se um movimento no sentido de uma nova repartição de competências entre os vários níveis de administração, baseado na devolução de poderes de autoridade para o nível local ou regional" (PRACE-CT, 2006b, p.36).

O processo de descentralização é enquadrado no âmbito da autonomia local que corresponde à devolução de atribuições do Estado que não correspondem a interesses nacionais, mas a populações territorialmente delimitadas em ligação com o princípio da subsidiariedade, que significa que "O Estado só deve realizar as tarefas que não sejam mais eficiente e eficazmente prosseguidas pelas autarquias locais" (*ibidem*, p. 36). Pretende-se, pois, reforçar o grau de descentralização da administração portuguesa através da transferência de atribuições e competências para as autoridades locais e as entidades supra-municipais. As competências a descentralizar devem ter em consideração as seguintes critérios:

Quadro 7- Critérios para a descentralização de competências

- Competências de planeamento, de gestão e de decisão de investimento tipicamente regionais as quais, face à inexistência de regiões administrativas, deverão ser exercidas pela administração desconcentrada do Estado a nível regional;
- Competências que pela sua natureza e escala de intervenção devem ser descentralizadas para as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto ou para as associações de municípios correspondentes a NUTS III ou à agregação da NUTS III;
- Competências de gestão, de investimento, de fiscalização e de licenciamento de natureza local, de natureza essencialmente executiva ou prestadora de serviços, que devem ser descentralizadas para os municípios ou mesmo, em certas circunstâncias, para as freguesias de dimensão adequada.

Fonte: PRACE-CT, 2006b, p. 38

A descentralização no que diz respeito à prestação de serviços, designadamente nos sectores da educação e da saúde, apresenta-se como um dos principais objectivos. Ainda no campo da educação considera-se, de acordo com as Grandes Opções do Plano

(GOP) 2005-2009, como metas na transferência de competências para as autarquias locais "a entrada em funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação e a conclusão do processo de elaboração das Cartas Educativas" (*ibidem*, p. 37).

No processo de descentralização destaca-se a importância em assegurar os meios financeiros necessários ao exercício das novas competências, sem descuidar, ao mesmo tempo, o reforço da capacidade de regulação, acompanhamento e avaliação do exercício das competências descentralizadas, "podendo ser equacionado um mecanismo de «resgate», de regresso, **das competências descentralizadas de forma contratualizada**, quando estas não sejam exercidas nos termos previstos" (*ibidem*, p.38, negrito nosso).

3. O PRACE, a Autonomia das Escolas e a sua Contratualização

Este ponto tem como base as propostas relativas à autonomia das escolas e à sua contratualização apresentadas pelo grupo de trabalho do Ministério da Educação (GT-ME), no relatório sectorial relativo às macroestruturas publicado em Janeiro de 2006¹⁷⁴.

3. 1. As oportunidades de mudança

O Relatório do Grupo de Trabalho está organizado em três partes: a caracterização sumária do ministério, as oportunidades de mudança e o modelo organizacional do ministério. Na primeira parte apresenta-se o ministério da educação¹⁷⁵ definido como um departamento governamental que "prepara e executa a política nacional relativa ao sistema educativo no âmbito da educação pré-escolar, dos ensinos básico e secundário e de parte da formação profissional"(PRACE-

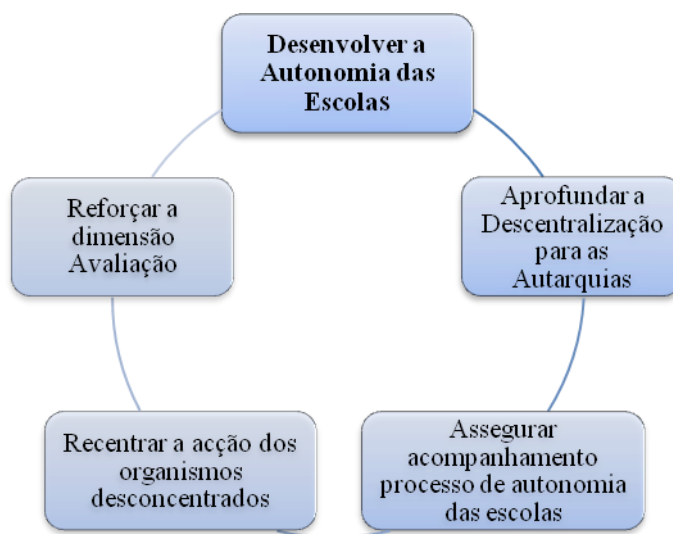
¹⁷⁴ PRACE-GT/ME, 2006a, *Relatório Sectorial Final - Ministério da Educação* (Janeiro de 2006) . Este relatório é relativo às macroestruturas do Ministério da Educação (Ver o Anexo 3, em suporte informático, onde se encontram os relatórios do PRACE compulsados para a elaboração desta secção II do capítulo IV).

¹⁷⁵ Apresenta-se na primeira parte os seguintes pontos: 1. a sua missão, funções e atribuições; 2. as estruturas, as respectivas actividades e os outputs; 3. a interacção com outros organismos públicos e privados; 4. a desconcentração; 5. a descentralização; 6. os recursos humanos; 7. a despesa; 8. outros dados caracterizadores.

GT/ME,2006a, p.3), destacando-se a sua componente marcadamente executiva, que ao nível operacional a sua acção se estende num universo de 11.820 estabelecimentos de ensino. Estes estabelecimentos, considerados «braços operacionais», "apenas foram contemplados na análise das estruturas do ME [Ministério da Educação] na perspectiva do reforço da autonomia das escolas"(*ibidem*, p. 3), não figurando pois no organograma.

Na segunda parte, o relatório apresenta a identificação das dez oportunidades de mudança, das quais as primeiras cinco¹⁷⁶ são as que nos interessam especialmente pela sua relação com a autonomia das escolas e se apresentam na figura 8.

Figura 8- A Autonomia das escolas: as cinco oportunidades de mudança



Desenvolver a Autonomia das Escolas

A propósito desta oportunidade de mudança começa-se por referir que as escolas devem ser o centro do sistema educativo e que a cobertura do território nacional por agrupamentos "permitirá gerir melhor estas unidades operativas de educação, permitindo, paralelamente, constituir pólos de desenvolvimento local"(*ibidem*, p. 28).

De seguida apresenta-se uma noção de autonomia inserida num processo de descentralização administrativa¹⁷⁷ ou de funções para fora dos serviços centrais de

¹⁷⁶ As outras cinco oportunidades de mudança do Ministério da Educação apresentadas são as seguintes: Articular as políticas de educação e formação; Racionalizar a gestão de recursos humanos; Implementar serviços partilhados; Clarificar o estatuto jurídico da Editorial do Ministério da Educação (EME); Clarificar a missão do Ministério da Educação no âmbito do ensino da língua portuguesa no estrangeiro.

modo a responder "às exigências da moderna gestão pública, que valoriza a delegação de poderes"(*ibidem*, p.28). O aprofundamento da autonomia deve contemplar os domínios administrativo , pedagógico, curricular, financeiro e mesmo de contratação de pessoal docente e não docente:

"num cenário porventura gradual de constituição de verdadeiras «unidades de gestão». (...), *as escolas podem deixar de pertencer à administração directa do Estado para passarem a beneficiar de um estatuto de auto-administração*, em que as «comunidades educativas» se governam a si mesmas e definem os seus próprios projectos educativos"(*ibidem*, p. 28, itálico nosso).

Neste cenário de uma autonomia de grande magnitude¹⁷⁸, ou seja o volume de poderes devolvidos, onde se salvaguarda a dimensão nacional do currículo nuclear (*core curriculum*), corresponde também o reforço da amplitude local da autonomia, ou das interdependências locais, através do procedimento contratual, em que a promoção da autonomia "numa base contratual, favorece a participação das famílias e das comunidades, nomeadamente das autarquias locais, na direcção estratégica das escolas, fomentando a horizontalização das interacções e o reforço da dimensão socio-comunitária das escolas."(*ibidem*, p. 28).

O aprofundamento da autonomia das escolas, no âmbito da magnitude e amplitude aqui consideradas, é perspectivado como estando dependente da criação de um quadro jurídico "coerente para a contratualização da mesma que defina graus de autonomia, responsabilização e reforço das lideranças escolares."(*ibidem*, p. 28). Deste

¹⁷⁷ No Relatório do Grupo de Trabalho existe um ponto dedicado tanto à descentralização como à desconcentração. Em relação à descentralização esta é considerada em duas perspectivas: a administrativa e a política. Quanto à descentralização administrativa esta é entendida como a "criação de unidades institucionais com autonomia administrativa e financeira (institutos públicos e fundos e serviços autónomos)"(PRACE-GT/ME, 2006a, p. 18). São dados como exemplos a Caixa de Previdência e os Serviços Sociais do ME, a Editorial do ME e a Escola Portuguesa de Moçambique. A descentralização política é entendida como a "transferência de tarefas administrativas do Estado para as Autarquias Locais, entendidas como pessoas colectivas territoriais de âmbito local ou regional. As tarefas descentralizadas são exercidas por estas como tarefas próprias, sob responsabilidade própria, por órgãos representativos próprios, com serviços, pessoal, recursos e finanças próprios, e tendo por fim a prossecução de interesses próprios das populações respectivas."(*ibidem*, pp. 18-19). Em relação à desconcentração esta é definida como consistindo "na atribuição da operação da missão de um ministério a órgãos territorialmente confinados, ou seja, é a criação de serviços estaduais periféricos, num ou mais níveis infra-nacionais, com níveis limitados de autonomia de decisão e sempre sob a orientação e direcção do Governo"(*ibidem*, p. 17).

¹⁷⁸ O uso dos conceitos magnitude e amplitude têm como referência o trabalho de Natércio Afonso (1999), que examina a autonomia da escola no contexto da evolução das políticas públicas e da política educativa em Portugal. Neste trabalho apresenta-se, a partir dos trabalhos de Drury & Levin (1994) e Bullock & Thomas (1997), a noção de magnitude enquanto indicador para designar o volume dos poderes devolvidos, e a noção de modalidade, também como indicador, para designar a distribuição do poder no interior da escola.

aprofundamento decorre também a exigência que o Ministério da Educação deverá "estruturar-se, em termos macro e micro, tendo como pano de fundo esta orientação nuclear" (*ibidem*, p. 28), ao mesmo tempo que deverá garantir a "prevenção de desigualdades entre escolas (em termos de qualidade da oferta educativa e equidade no acesso à mesma)" (*ibidem*, p. 28), através da avaliação, monitorização e apoio das escolas.

A sustentação deste cenário de desenvolvimento da autonomia é remetido para várias fontes de justificação¹⁷⁹. A tendência da política nacional e internacional é requerida para justificar o cenário apresentado, afirmando-se que "o reforço da autonomia das escolas figura como tema central em qualquer documento sobre política educativa, nacional, comunitário ou outro" (*ibidem*, p. 28). A intervenção da ministra de educação, no âmbito de um seminário sobre a autonomia das escolas¹⁸⁰, onde defendeu o aprofundamento da autonomia numa abordagem gradualista também é apresentada como fonte de sustentação. A intervenção nesse mesmo seminário de um perito no sentido da necessidade de uma maior autonomia também é reclamada¹⁸¹. No âmbito das entrevistas entre este grupo de trabalho e o secretário de estado, designado para acompanhar o PRACE neste ministério, bem como com o «senador», neste caso o secretário-geral, são apresentados os seguintes pontos, defendidos por estas «fontes», considerados como factos que sustentam o cenário em cima proposto:

"As fontes do ME (tutela e Senador) afirmaram que o desenvolvimento da autonomia das escolas constitui um objectivo central da política educativa; a autonomia também permite libertar os serviços centrais para funções estratégicas; é necessário pensar as questões de orientação, acompanhamento, controlo e avaliação; a abordagem deve ser progressiva e há que pensar a questão da qualificação dos administradores escolares." (*ibidem*, p.28).

É com este pano de fundo em que a autonomia das escolas, progressiva e com administradores escolares a qualificar, é equacionada no âmbito da diferenciação interna do ministério da educação, de modo a permitir recentrar as funções estratégicas para os serviços centrais, que vamos passar para a próxima oportunidade de mudança.

¹⁷⁹ Estas fontes de justificação são apelidadas de "Factos que sustentam o proposto" (*ibidem*, p. 28)

¹⁸⁰ Este Seminário realizou-se na Fundação Calouste Gulbenkian a 29 de Novembro de 2005.

¹⁸¹ A referência a este perito é apresentada da seguinte forma: "No mesmo seminário, de assinalar a intervenção de Vital Moreira sobre a necessidade de uma maior autonomia das escolas (publicada no jornal Público de 29 de Novembro de 2005 sob o título «Uma revolução por concretizar»)." (*ibidem*, p.28)

Aprofundar a descentralização (política) para as autarquias locais

Nesta oportunidade de mudança começa-se por afirmar que é aprofundamento da autonomia das escolas que "exige uma maior descentralização de competências para as autarquias locais, para que estas possam participar nas estratégias de funcionamento daquelas" (*ibidem*, p. 29), ou seja, alargar a sua influência ao nível local na definição da política educativa e no projecto educativo das escolas.

Este processo, que pretende concretizar a descentralização das competências previstas na Lei nº 159/99 em matéria da educação, coloca a administração central numa posição em que deve assegurar "funções de regulação, coordenação, controlo efectivo e avaliação das atribuições e competências transferidas, a fim de limitar as assimetrias e garantir a coerência da política educativa a nível nacional." (*ibidem*, p.29). É na sequência deste novo contexto que é sugerido equacionar um "mecanismo de «avocação» das competências descentralizadas de forma contratualizada, quando estas não sejam exercidas nos termos previstos." (*ibidem*, p. 29). É referido ainda que este processo necessita que sejam assegurados os meios financeiros adequados ao exercício das novas competências.

A sustentar esta orientação de mudança são apresentadas duas fontes, as conclusões de três estudos¹⁸², patrocinados pela CCDR-N (Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional - Norte), e a entrevista à tutela (Secretário de Estado designado para o M.E.).

Em relação à primeira fonte, salienta-se que a descentralização quando associada a uma maior autonomia das escolas traduz uma valorização da dimensão local das políticas educativas, sem deixar de apontar a necessidade de uma clarificação dos papéis da administração central e local. É destacado, ainda, destes estudos, por um lado, a existência de fortes assimetrias e constrangimentos quanto ao ordenamento da rede educativa (embora estejam regulamentados os conselhos Municipais de Educação e as

¹⁸² Os estudos aqui designados são referenciados da seguinte forma: Estudo realizado para a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte por Vital Moreira e Ana Cláudia Guedes (2005), intitulado " Desconcentração administrativa e administração regional do Estado - documento de enquadramento preliminar"; Estudos sobre a intervenção das autarquias na educação pré-escolar e no 1º ciclo do ensino básico em 2001/2002 na região norte, realizados por Jorge Martins, Gracinda Nave e Fernando Leite e financiados pela Fundação Calouste Gulbenkian com o apoio da CCDR-N.

Cartas Educativas), por outro, a necessidade de acompanhar este processo de descentralização com devido «envelope financeiro».

Quanto à entrevista com a tutela, o processo conducente a uma maior descentralização deve ser feito através de uma coordenação global, de modo gradual, por forma a limitar as assimetrias e fazer face à questão crítica do ordenamento da rede educativa. Apresenta-se também a necessidade de elaborar critérios para a transferência de competências e indicadores de desempenho que sustentem a possibilidade de «avocar» as competências transferidas em caso de não cumprimento. Por último, refere-se que a descentralização do recrutamento dos docentes "só poderá ser equacionada a longo prazo" (*ibidem*, p. 29).

Assegurar o acompanhamento do processo de autonomia das escolas e a descentralização da educação

Esta oportunidade de mudança tem como foco a administração central, embora decorra das duas oportunidades anteriores, o aprofundamento da autonomia das escolas e da descentralização para as autarquias. Assim, começa-se por propor que seja criada uma *Unidade de Missão* por forma a acompanhar e promover os dois processos anteriores através de "acções de monitorização, de identificação de necessidades de formação, do estudo de obstáculos e das dificuldades de concretização, de apresentação de propostas para a tutela e de recomendações para a administração educativa, etc." (*ibidem*, p. 30). Esta Unidade de Missão configura uma regulação pós-burocrática da acção pública no campo da administração educativa, contrapondo à relação hierárquica uma relação assente numa forte mobilização do conhecimento na orientação da acção pública, designadamente na avaliação da implementação como suporte das problematizações e das recomendações.

No que diz respeito especificamente à autonomia das escolas é referido que constitui "uma oportunidade para **recentrar as funções da administração educativa**." (*ibidem*, p. 30, negrito nosso). Assim, no âmbito de uma opção incrementalista do processo de aprofundamento da autonomia, a redefinição organizacional, do ponto de vista do PRACE, pode encontrar "uma dificuldade acrescida para a definição a curto prazo, de uma estrutura da administração educativa,

mas representará sempre a exigência de se pensar uma estrutura administrativa que acompanhe a diversidade."(*ibidem*, p. 30). Deste modo, a autonomia, decorrente da afirmação do «lugar central das escolas no sistema educativo», requer "da administração educativa uma mudança de paradigma de actuação, assente na criação de condições favoráveis à autonomia e no cultivo das dimensões de apoio, acompanhamento, regulação e avaliação."(*ibidem*, p. 31).

Reafirma-se que a promoção da autonomia numa base contratual constitui um objectivo da política educativa e dever ser um instrumento para a melhoria das organizações escolares e do serviço da educação, em articulação com o aprofundamento da amplitude da autonomia, ou seja, a dimensão socio-comunitária, designadamente a participação das famílias e das comunidades, bem como das autarquias locais.

Deste modo, apresenta-se a promoção da autonomia como exigindo mudanças ao nível das escolas: "a promoção das lideranças escolares; a avaliação de processos e resultados; a dotação das escolas e dos agrupamentos com mais recursos técnicos; a estabilidade e a continuidade das equipas docentes ou a consolidação dos agrupamentos de escolas."(*ibidem*, p. 30). O reconhecimento da diversidade, radicada nas diferentes situações de cada um dos estabelecimentos de ensino, aponta para a versatilidade de respostas por parte da administração central, sustentada na opção por um processo assente em métodos incrementalistas, os quais "integram a aprendizagem com projectos-piloto" (*ibidem*, p. 30).

Em relação à descentralização das competências para as autarquias, previstas na Lei nº 159/99, esta é entendida como um processo que liberta a administração educativa de algumas funções, contudo as novas competências assumidas pelas autarquias "virão acentuar a necessidade de acompanhamento técnico (...) bem como tornam ainda mais pertinente o problema da avaliação e regulação do exercício das competências das autarquias locais no sector da educação"(*ibidem*, p. 31).

O benefício que se pretende alcançar é promover o desenvolvimento de políticas locais de educação, que possibilitem o acesso a mais recursos para a educação e a formação.

As fontes, a tutela e o senador, desta mudança orientada para «recentrar as funções da administração educativa», tendo por base a autonomia das escolas e a

descentralização para as autarquias, apontaram "inúmeras dificuldades e perigos do processo de autonomia" (*ibidem*, p. 31), que pressupõem mudanças nas condições das escolas, tais como mais recursos técnicos e estabilidade dos docentes. Para sustentar a autonomia das escolas e a descentralização continua-se a referir que estes tópicos figuram como temas centrais em qualquer documento sobre política educativa, nacional ou comunitário, sem especificar contudo estes documentos.

Recentrar a acção dos organismos desconcentrados

Nesta oportunidade de mudança começa-se por referir que existem dois tipos de desconcentração, as Direcções Regionais de Educação (DREs) e as delegações regionais da Inspeção Geral de Educação (IGE). Em relação ao primeiro caso o que se pretende é "optimizar o funcionamento das DRE, através da delimitação precisa da sua missão e atribuições para reforçar a sua capacidade de intervenção ao nível local" (*ibidem*, p. 31), tendo como referência o quadro da autonomia das escolas e da descentralização de competências para as autarquias. Neste quadro competirá às DRE "garantir o acompanhamento e apoio ao exercício de competências descentralizadas, assim como garantir a execução articulada da política educativa na sua área de actuação numa lógica de proximidade." (*ibidem*, pp.31-32), ficando as delegações da IGE com as competências relativas ao controlo e avaliação das competências descentralizadas.

A especialização de acção das DRE, ao nível regional, poderá levar ao equacionar de novas atribuições, para além das já previstas, tais como: a) o planeamento da rede de nível secundário, articulando as escolas secundárias, profissionais e os centros de formação; b) participação na gestão de programas regionais ou investimentos com financiamento da União Europeia; c) articulação com outros organismos da administração desconcentrada, designadamente as Direcções Regionais do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP).

Esta especialização regional implica a manutenção da área de actuação territorial tendo como referências as NUTS II e a equiparação dos directores regionais a directores-gerais. Este processo poderá também implicar a diminuição do recurso a professores e o "recrutamento de técnicos especializados (...) porventura por via da «migração» de pessoal dos serviços centrais, que ficam libertos para funções mais estratégicas" (*ibidem*, p. 32). Também é considerada necessária, por um lado, a avaliação

da pertinência e do âmbito de actuação dos serviços sub-regionais e, por outro, a manutenção do Conselho Coordenador dos Directores Regionais.

Por fim, articula-se a especialização regional das DRE com um futuro processo de regionalização, pois, aquela "poderá facilitar a criação de verdadeiros serviços regionais aquando da efectivação do processo de regionalização." (*ibidem*, p. 32).

Como suporte a esta orientação de recentrar a acção dos organismos desconcentrados são referidas as entrevistas com a tutela e com o senador. Na primeira entrevista destaca-se a complexidade de muitas DRE, que acaba por condicionar a capacidade de resolução de problemas, enquanto que na entrevista com o senador aponta-se o peso excessivo dos recursos humanos e a tendência em replicar a estrutura dos serviços centrais. O senador refere ainda que não tem sentido extinguir as direcções regionais de educação¹⁸³, nem «desgraduá-las» em termos de estatuto.

Reforçar a Dimensão Avaliação

Começa-se por referir que a valorização da avaliação é uma tendência internacional. A avaliação é entendida como um instrumento da política educativa, para a melhoria da educação, que activa uma regulação por resultados, pois, "está ligada à definição de objectivos, eficiência na utilização de recursos, transparência e responsabilização por resultados" (*ibidem*, p. 33). Apresenta-se a necessidade de definir indicadores e metodologias, designadamente para a auto-avaliação. Acrescenta-se, ainda, a necessidade de atribuir as responsabilidades pela avaliação das aprendizagens, das escolas e das políticas educativas, sem deixar de se considerar a possibilidade da externalização da responsabilidade de uma ou mais destas avaliações. A avaliação institucional das escolas, porém, deve ser "assegurada por um serviço do ministério que exerça funções de apoio, promoção, formação e acompanhamento." (*ibidem*, p. 33).

¹⁸³ Esta avaliação do senador é confirmada pelo grupo de trabalho do M.E. que se socorre do estabelecido no relatório Final da Missão para a Reforma da Organização Territorial da Administração do Estado, designadamente que "devem ser exercidas no nível desconcentrado as actividades de inspecção e controlo que melhor sejam exercidas ao nível subnacional." (*ibidem*, p.32). Para além deste documento também se refere a análise dos balanços sociais do ME, onde se "demonstra que, em 2004/2005, cerca de metade do pessoal do ME está afecto às DRE." (*ibidem*, p. 32). Por último, para identificar outro problema na actividade das DRE apresenta-se a análise realizada pelo grupo de trabalho para a «Sistematização e Harmonização da legislação, normas e procedimentos da Educação» que "aponta a existência de uma tradição de «legislar por despacho» no ME, a que corresponde a proliferação de orientações e interpretações, não raro divergentes, da parte das DRE." (*ibidem*, p. 32)

A proposta do reforço da avaliação é sustentada pela intervenção da ministra da educação, no Seminário sobre a Autonomia das Escolas, realizado na Fundação Calouste Gulbenkian (29 Novembro de 2005), onde salientou "a necessidade da avaliação das escolas como requisito da autonomia" (*ibidem*, p. 33). Na entrevista à tutela foi salientada a "necessidade de acompanhar o processo de autonomia das escolas com aperfeiçoamento do sistema de avaliação das escolas." (*ibidem*, p. 33). Também como suporte ao proposto se refere a importância dada a este tema no seminário, intitulado de Avaliação das Escolas - Modelos e Processos, realizado pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), a 13 de Dezembro de 2005. Por último, refere-se que a avaliação é um dos cinco grandes objectivos do sector nas Grandes Opções do Plano (GOP) 2005-2009 - «Enraizar a cultura e a prática da avaliação».

3.2. Transferência de competências: proposta do GT/ME do PRACE

Sob o título o título - A Descentralização e a Autonomia das Escolas -, datado de 14 de Junho de 2006, o GT/ME do PRACE apresenta uma reflexão acerca das transferências de competências no sector da Educação¹⁸⁴.

Na primeira parte deste reflexão apresenta-se o enquadramento da descentralização e da autonomia das escolas desenvolvido em dez pontos (recorrendo à legislação de enquadramento, aos artigos e estudos de peritos nacionais e instituições internacionais), dos quais destacamos as seguintes referências principais: a) a territorialização das políticas educativas; b) A validade internacional, atestada pelos estudos da OCDE¹⁸⁵, dos processos de descentralização e desenvolvimento da autonomia das escolas tendência internacional; c) em relação à descentralização, o reforço da coesão nacional e a promoção da eficiência, da eficácia e a concretização do

¹⁸⁴ Este documento de reflexão é publicado no Anexo 4, dedicado à Descentralização, do Relatório Final Global da CT, na parte dos anexos, páginas 175-187 (PRACE-GT/ME, 2006b).

¹⁸⁵ Refere-se concretamente que os "levantamentos e análises comparativas da situação e da evolução em diversos países realizados nos últimos anos, nomeadamente pela OCDE comprovam a validade desta visão de conjunto dos processos de descentralização e do desenvolvimento da autonomia das escolas e reforçam a sua importância" (PRACE-GT/ME, 2006b, p. 175). Os pontos 7, 8 e 10 do enquadramento têm como base dados estatísticos provenientes da OCDE.

princípio da subsidiariedade¹⁸⁶; d) em relação ao desenvolvimento da autonomia das escolas, o reconhecimento da escola como centro das políticas educativas¹⁸⁷.

De seguida, após o enquadramento, apresenta-se uma projecção relativa à transferência de competências a descentralizar, inscrita numa matriz desdobrada em dois quadros¹⁸⁸, tendo como ponto de partida a situação em 2006 e a evolução da transferência estruturada em dois marcos temporais, 2008-2009 e após 2009. Esta projecção articula os níveis da administração central, regional ou das direcções regionais de educação, das autarquias locais e das escolas/agrupamentos quanto às competências, que estão organizadas em quatro grandes áreas ou domínios apresentados no quadro 8.

Quadro 8-Domínios das competências a transferir

I Planeamento e Opções Estruturantes das Ofertas Educativas	- Planeamento e Funções consultivas: Elaboração da Carta Escolar/Educativa; Criação ou Extinção de Escolas/Centros; Criação de Conselhos de Educação (municipais e/ou regionais)
	- Estruturas Base da Oferta Educativa: organização, direcção e gestão das escolas; criação ou extinção de cursos; <i>curriculum</i> obrigatório e flexível; actividades complementares e referenciais das actividades de enriquecimento curricular; certificação de resultados (diplomas...); licenciamento e fiscalização de ofertas de actividades educativas de iniciativa não pública.
II Espaços e Equipamentos	- Investimento: projecto, construção e apetrechamento dos empreendimentos; manutenção
	- Conservação
III Organização e Gestão Pedagógico- Didácticas	- Condições de acesso e progressão no sistema
	- Tempo e calendários das actividades educativas (curriculares e complementares/opção)
	- Organização e gestão das turmas e actividades
	- Selecção dos manuais escolares
	- Avaliação das aprendizagens (alunos e formandos)

¹⁸⁶ Estes princípios são apresentados a partir de uma transcrição retirada da Lei n.º 159/99, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais.

¹⁸⁷ Esta posição é apresentada a partir de uma transcrição retirada do Decreto-Lei n.º 115-A/98 sobre o Regime de Autonomia das Escolas. Ainda em relação à autonomia das escolas é referido o estudo sobre a autonomia e a gestão das escolas de João Barroso (1997). Os pontos 5 e 6 do enquadramento debruçam-se sobre o artigo de Vital Moreira- "Uma Revolução por concretizar", publicado no jornal Público (29 de Novembro de 2005) sobre a autonomia das escolas, onde em relação ao contrato de autonomia se transcreve no ponto 6 o seguinte: "o contrato de autonomia é condição de formas mais avançadas de autonomia, designadamente no aspecto curricular, financeiro e de gestão do pessoal. Assim, a autonomia pode incluir a gestão flexível do currículo (com possibilidades de inclusão de componentes regionais e locais) (...), a possibilidade de dispor de uma quota de professores próprios, não pertencentes aos quadros, uma grande autonomia orçamental, gerindo uma dotação orçamental global, a possibilidade de obterem meios financeiros próprios, etc. Além disso, a autonomia nessas áreas pode crescer por fases, com a revisão do contrato de autonomia." (PRACE-GT/ME, 2006b, p 176)

¹⁸⁸ No Anexo 3, em suporte informático, ver os quadros em PRACE-GT/ME, 2006b, pp.180-181.

IV- Gestão dos Recursos Humanos, Serviços e Actividades Complementares	- Recursos Humanos (recrutamento): -gestores; pessoal docente e não docente (técnico, administrativo e auxiliar)
	- Serviços e actividades de apoio sócio-educativo: segurança; transportes escolares; alojamento dos alunos; gestão dos refeitórios escolares; educação extra-escolar e actividades complementares; gestão dos apoios no domínio da acção social escolar.

Fonte: PRACE-GT/ME,2006b, p. 180

De acordo com o GT-ME, partindo do diagnóstico em que considera que na situação actual "é evidente um maior peso das competências cujo exercício está desconcentrado, pela via da autonomia escolar comparativamente à via descentralização"(*ibidem*, p. 2/187), a elaboração da matriz procura evidenciar a orientação da transferência das competências em determinados domínios de acordo com três eixos conforme o quadro 9 mostra:

Quadro 9-Eixos de orientação da transferência de competências (segundo o GT/ME)

Eixo da descentralização	- Planeamento e funções consultivas, espaços e equipamentos e serviços e actividades de apoio sócio-educativo;
Eixo da autonomia escolar	- Estruturas Base da oferta educativa, organização e gestão pedagógico-didáctica e avaliação.
Eixo vocação mista	- Gestão dos recursos humanos.

Fonte: PRACE-GT/ME, 2006b, p. 2/187

Por último, em relação à contratualização da autonomia, tendo como contexto esta orientação na transferência de competências¹⁸⁹, o GT/ME refere que são "significativos os domínios de oportunidade de uma descentralização em regime de parceria, nomeadamente de contratualização tripartida, nomeadamente de *contratualização tripartida de autonomia* como prevê o regime jurídico da autonomia das escolas e agrupamentos escolares." (*ibidem*, p. 2/187, itálico no original)¹⁹⁰.

¹⁸⁹ A orientação apresentada no quadro não impede que o GT/ME considere também o processo de centralização ao referir que a "repartição de competências e a partilha de poderes entre os níveis da Administração e as escolas não poderá ser interpretado como tendo um sentido único. Há que questionar o quadro de repartição actual na sua globalidade e na diversidade de sentidos de evolução, observando, nomeadamente, a tendência recente de centralização por parte de alguns países." (*ibidem*, p. 2/187).

¹⁹⁰ Ainda em relação à reorganização da educação, o GT/ME refere que num quadro de reflexão aberto deverão ser consideradas outras perspectivas tais como os processos horizontais, ou seja, "não apenas as tradicionais de sentido vertical - centralização/descentralização. O recurso a soluções de reorganização horizontal, através do agrupamento ou articulação em rede (networking) das escolas têm já expressão na

3.3. O Modelo Organizacional do Ministério de Educação

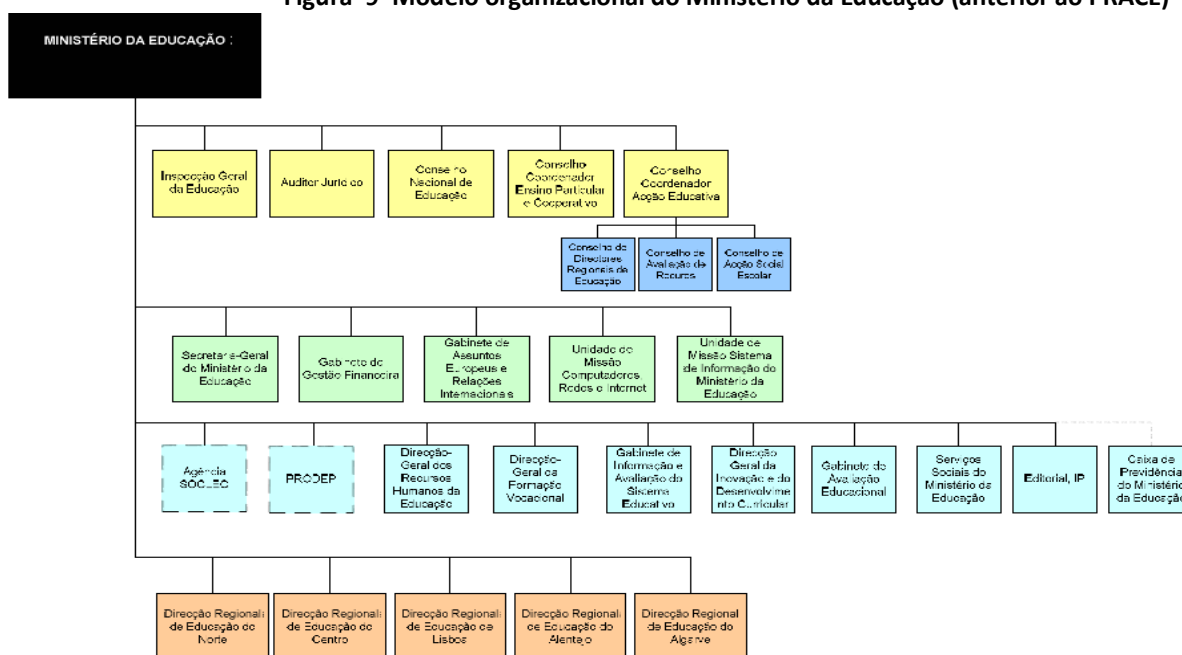
Na introdução da apresentação do novo modelo organizacional, e como síntese das oportunidades de mudança atrás referidas (ponto 3.1.), refere-se que estas oportunidades enquanto orientações estratégicas têm "subjacente um princípio básico norteador: **a criação de uma Administração Central do Estado ao serviço das Escolas**, com funções essencialmente normativas, de regulação, inspecção e de suporte à «escola como centro do sistema educativo»" (PRACE-GT/ME, 2006a, p. 44, negrito no original).

O ponto de partida é a estrutura organizacional anterior, estabelecida no mandato do XV governo constitucional pelo Decreto-Lei nº 208/2002, de 17 de Outubro, com serviços de administração directa, centrais e periféricos¹⁹¹, apresentada na figura 9:

realidade educativa portuguesa e estão hoje na agenda das políticas de territorialização de muitos países."(*ibidem*, p. 2/187)

¹⁹¹ Esta estrutura organizacional é constituída por: 9 estruturas de administração directa central (Secretaria-Geral; Direcção-Geral de Inovação e Desenvolvimento Curricular, Gabinete de Avaliação Educacional, Direcção-Geral de Formação Vocacional; Inspeção-Geral da Educação, Direcção-Geral dos Recursos Humanos da Educação, Gabinete de Informação e Avaliação do Sistema Educativo, Gabinete de Gestão Financeira, Gabinete de Assuntos Europeus e Relações Internacionais); 5 estruturas de administração directa desconcentrada ou serviços periféricos (as 5 DRE's); 3 estruturas «tuteladas» (Serviços Sociais do Ministério da Educação, Caixa de Previdência do Ministério da Educação, Editorial do Ministério da Educação); 1 órgão coordenador tripartido (o Conselho Coordenador Acção Educativa); 2 estruturas consultivas (Conselho Nacional de Educação e o Conselho Coordenador do Ensino Particular e Cooperativo) e 1 auditor jurídico.

Figura 9- Modelo organizacional do Ministério da Educação (anterior ao PRACE)



(Fonte: PRACE-CT,2006a, p. 174)

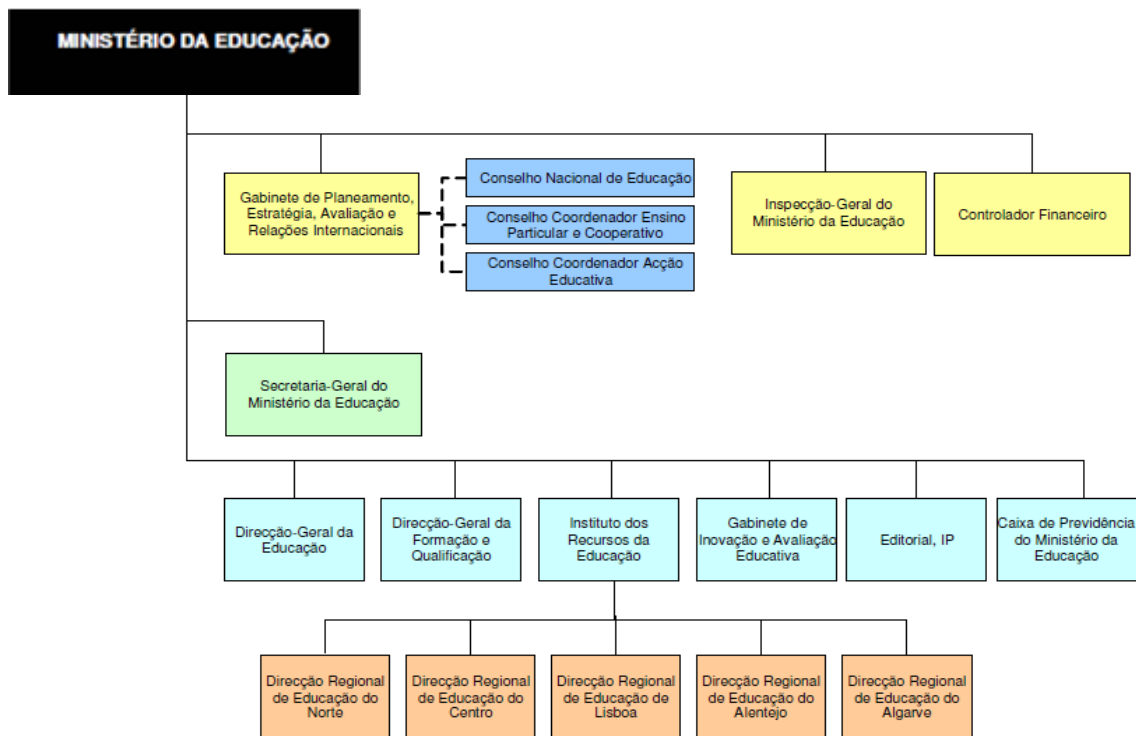
Tendo, então, em consideração o princípio norteador subjacente às orientações estratégicas, o grupo de trabalho do ministério seleccionou o modelo 2, cuja configuração é desconcentrada para certas missões e concentrada para outras. Após a apresentação da versão preliminar e na "sequência de conversa com a tutela e a sugestão da Comissão Técnica"(PRACE-GT/ME,2006a, p. 49), o GT/ME ponderou na hipótese de trabalho que se materializa na criação de um **Instituto dos Recursos da Educação**, que assumiria as seguintes atribuições:

"do Gabinete de Gestão Financeira, da Direcção-Geral dos Recursos Humanos da Educação, das duas Unidades de Missão propostas (a Unidade de Missão para a Autonomia das Escolas e a Descentralização da Administração da Educação¹⁹² e a Unidade de Missão Sistema de Informação e Coordenação dos Recursos em TIC no Ministério da Educação), assim como das Direcções Regionais de Educação. A sua missão seria o apoio aos agrupamentos de escolas e o fomento do processo de autonomia destes, concretizando a política de recursos do ME." (ibidem, p. 49)

¹⁹² Convém destacar que esta Unidade de Missão foi concebida para ter "atribuições de apoio, acompanhamento, regulação e avaliação dos processos de reforço da autonomia e de descentralização das escolas/agrupamentos"(ibidem, p.48). Justificou-se a criação desta estrutura dado que a implementação do reforço da autonomia e de descentralização "será gradual e numa base contratual carecendo de uma estrutura que o acompanhe, avalie e proponha os ajustamentos necessários em cada momento."(ibidem, p.48)

Esta proposta do GT/ME vai ser sancionada pela Comissão Técnica do PRACE no seu Relatório Final da 1ª Fase (Março de 2006), como se pode observar no organograma relativo ao novo modelo organizacional do ME proposto:

Figura 10- Organigrama proposto pelos «peritos»: GT e CT do PRACE



(Fonte: PRACE- CT,2006a, p. 178)

Para além das alterações inscritas nas estruturas ao nível das funções de suporte à governação, previstas para todos os ministérios, designadamente a concentração destas funções na nova estrutura - o Gabinete de Planeamento Estratégico, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARI)¹⁹³ - através da extinção de vários serviços , é ao nível das missões e funções operacionais que se verificam as principais alterações estruturais propostas¹⁹⁴, onde a criação do Instituto de Recursos da Educação assume um papel fundamental, em articulação com o GPEARI, na configuração do ministério,

¹⁹³ No âmbito da centralização das funções de suporte à governação e do lugar privilegiado do dispositivo da avaliação, para além desta estrutura destinada a dar um suporte técnico à elaboração das políticas públicas socorrendo-se predominantemente do dispositivo da avaliação (criação de standards e indicadores), há também a referir, por um lado, o reforço da acção da Inspeção-Geral, que ultrapassa o simples controlo da conformidade legal dos actos administrativos e passa avaliar de acordo com indicadores de desempenho, e, por outro, a proposta de criação do controlador financeiro reforçando o controlo *ex post*.

¹⁹⁴ Para uma visão mais detalhada da comparação da proposta novo modelo com o anterior, quanto às estruturas que são criadas, reorganizadas, mantidas e extintas, ver quadro em PRACE-GT/ME, 2006a, p.50 (documento incluído no Anexo 3 da tese, em suporte informático).

ou seja a administração central, para se dedicar essencialmente às funções normativas, de regulação, inspecção e suporte, numa lógica de recentralização, para melhor promover o processo de autonomia das escolas, reforçando a centralidade dos estabelecimentos de ensino na prestação do serviço educativo. Opera-se uma diferenciação interna no ministério assente numa configuração da administração central orientada para uma dinâmica do «fazer fazer».

Os benefícios esperados inserem-se numa orientação para a trilogia dos E's - Económico, Eficiente e Eficaz - no âmbito de um modo de regulação pós-burocrático, mais voltado para os problemas da acção pública em educação e os seus resultados, como se pode observar no quadro 10:

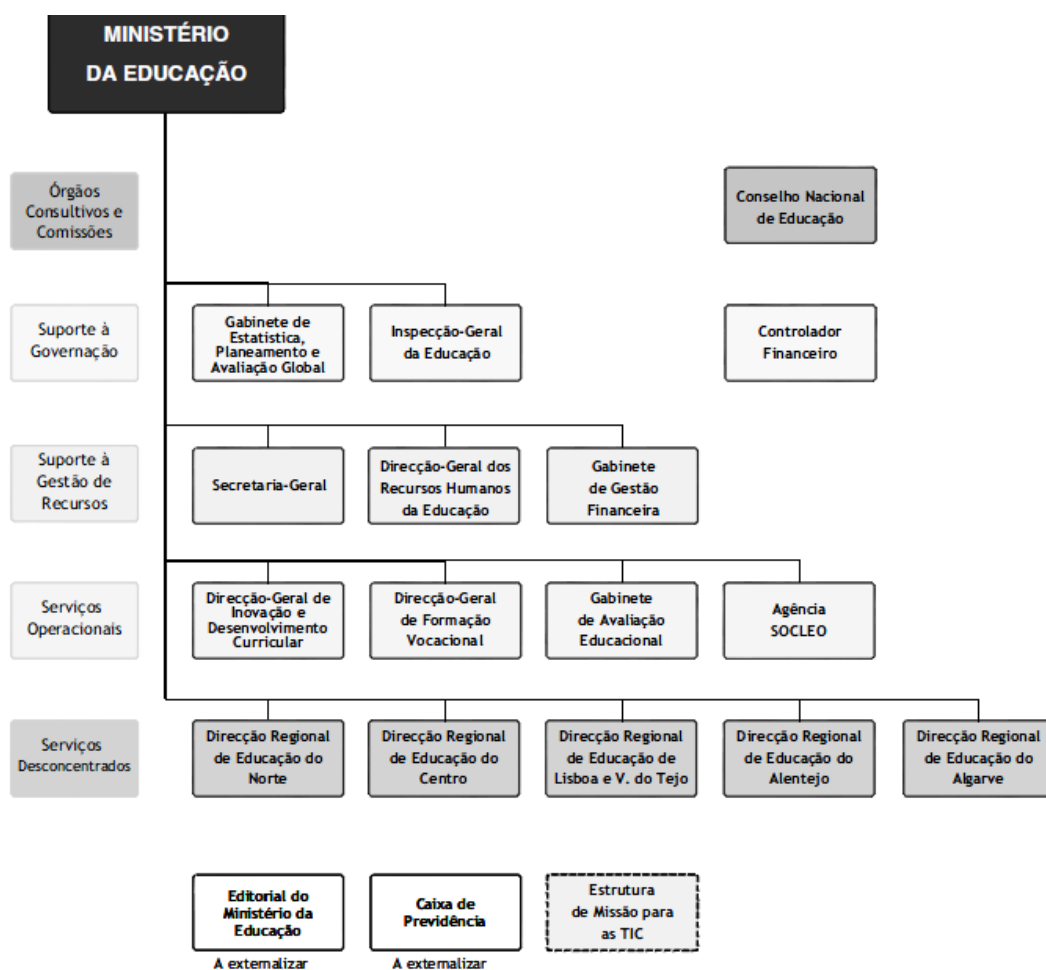
Quadro 10- Benefícios esperados da reorganização do ME

1. A simplificação de procedimentos , mediante a redução do número e dimensão das estruturas do Ministério;
2. Ganhos de eficiência através da implementação de serviços partilhados;
3. A diminuição dos custos de estrutura (gastos com pessoal, funcionamento, etc.) potenciada pela diminuição das estruturas;
4. A maior racionalidade na gestão dos recursos humanos;
5. A maior celeridade na resposta aos problemas de funcionamento das escolas;
6. A emergência de pólos de desenvolvimento local mediante o reforço da autonomia das escolas/agrupamentos, numa lógica de desenvolvimento harmonioso do território nacional;
7. A melhoria da eficácia do sistema educativo , associada a uma maior integração da escola nos territórios educativos, ao reforço da capacidade gestonária dos agrupamentos e a uma cultura de avaliação;
8. O aumento da participação das famílias e das comunidades na vida das escolas , através do desenvolvimento de projectos educativos adaptados às necessidades locais;
9. O aumento da taxa de sucesso escolar e redução dos níveis de abandono;
10. O aumento dos níveis educativos e de qualificação da população.

(Fonte: PRACE-GT/ME,2006a, pp.51-52)

Posteriormente, esta proposta vai ser sujeita à decisão política e vai sofrer alterações que vão comprometer a grande aposta na mudança das missões e funções operacionais, designadamente a não aceitação da estrutura de charneira o Instituto de Recursos da Educação, como se pode observar no organograma aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros nº 39/2006, de 30 de Março, apresentado na figura 11.

Figura 11-Modelo aprovado politicamente - RCM, nº39/2006



É este modelo que substancialmente vai ser adoptado na lei orgânica do ministério da educação, publicada a 27 de Outubro de 2006¹⁹⁵, uma configuração concentrada ao nível central (modelo 1), que fica muito próximo da estrutura

¹⁹⁵ A lei orgânica do ministério da educação, no mandato do XVII governo constitucional é estabelecida pelo Decreto-Lei nº 213/2006, de 27 de Outubro. Em relação ao modelo organizacional aprovado pela RCM nº 39/2006, de 30 de Março, apresenta as seguintes alterações principais: (i) É criado o Gabinete Coordenador do Sistema de Informação do Ministério da Educação (MISI) que tem por missão criar, manter e garantir o funcionamento do sistema integrado de informação do ME; (ii) É criado o Conselho de Escolas que é um órgão consultivo que tem por missão representar junto do Ministério da Educação os estabelecimentos de educação no que diz respeito à definição das políticas pertinentes para a educação pré-escolar e os ensinos básico e secundário; (iii) É reestruturada a Direcção-Geral de Formação Vocacional que passa a integrar a administração indirecta do Estado passando a designar-se Agência Nacional para a Qualificação, I. P.- (ANQ), sob superintendência e tutela conjuntas do ministério da educação e do ministério do Emprego e Formação Profissional; (iv) São extintos os Serviços Sociais do ME, sendo as suas atribuições integrados nos Serviços Sociais da Administração Pública, no âmbito do Ministério das Finanças e da Administração Pública; (v) A Editorial do Ministério da Educação não chega a ser externalizada como previsto para a Imprensa Nacional Casa da Moeda, uma sociedade anónima de capitais públicos; (vi) Em relação ao controlador financeiro previsto no Decreto-Lei nº 33/2006, de 17 de Janeiro, embora seja referida no artigo 8º a possibilidade da sua actuação, não chega a ser estabelecido tal como nos restantes ministérios.

organizacional do ministério da educação anterior às propostas do PRACE, designadamente nos serviços operacionais e mesmo nos serviços de suporte de gestão de recursos. As funções de suporte à governação são a única excepção, onde se mantém a concentração de serviços no agora designado Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação (GEPE)¹⁹⁶, com a integração das atribuições do Gabinete de Assuntos Europeus e Relações Internacionais e do Gabinete de Informação e Avaliação do Sistema Educativo, entretanto extintos.

4. Em Síntese

O contexto desta política constitutiva, de reforma da administração central do Estado, é marcado pela exigência dos compromissos ao nível da União Europeia de redução da despesa pública. Esta reforma caracteriza-se pelo esforço de racionalização e, ao nível estrutural, pela diferenciação interna entre as funções estratégicas e executivas, onde como refere Isabel Corte-Real "as doutrinas NPM estão presentes tanto no discurso político como nas iniciativas que têm sido tomadas, tais como o PRACE"(2008, p. 223).

É, deste modo, que o processo institucional de reestruturação do ministério da educação, assente no conhecimento mobilizado por peritos externos (CT) e por altos funcionários (GT/ME), é caracterizado pela diferenciação interna, que é apresentado como orientado para a «a criação de uma Administração Central do Estado ao serviço das Escolas».

Contudo a concretização das propostas do PRACE para o Ministério da Educação em relação à sua configuração organizacional encontrou resistências, demonstradas na recusa da mudança organizacional proposta pelos peritos (CT e GT/ME) relativa à criação do Instituto de Recursos da Educação. Compromete-se, deste modo, a reestruturação da administração central orientada para a promoção do processo de reforço da autonomia da escola, a implementar sob a forma contratualizada. Esta resistência da instituição configura uma dinâmica de *path dependency*, que se manifesta

¹⁹⁶ É a actual designação do organismo proposto anteriormente o Gabinete de Estatística, Planeamento e Avaliação Global, previsto para fazer parte da estrutura organizacional de todos os ministérios.

também nas alterações orientadas para a recentralização, designadamente no que diz respeito às funções de suporte à governação.

Na próxima secção vamos examinar o processo de contratualização da autonomia das escolas iniciado no princípio de 2006.

Secção III-. O Processo de contratualização da autonomia das escolas

No programa do XVII governo constitucional (2005-2009) reaparece a referência aos contratos de autonomia, com uma configuração bilateral¹⁹⁷, que são apresentados da seguinte forma: “**O Governo estimulará a celebração de contratos de autonomia entre as escolas e a administração educativa**, definindo os termos e as condições do desenvolvimento de projectos educativos e da fixação calendarizada de resultados.” (Portugal, 2005, p.43, negrito no original).

Logo a seguir se refere que ao mesmo tempo se “lançará um programa nacional de avaliação das escolas básicas e secundárias, que considere as dimensões fundamentais do seu trabalho (...).” (*ibidem*, p.43). Mais à frente esclarece-se que a “avaliação terá consequências”, quer para premiar as boas escolas, quer para apoiar as escolas com mais dificuldades¹⁹⁸.

Assim no âmbito da agenda política do XVII governo constitucional, no sector educativo, apresenta-se uma contiguidade entre a celebração dos contratos de autonomia, estabelecidos pelo decreto-lei nº 115-A/98, e a avaliação das escolas, estabelecida pela Lei nº31/2002.

¹⁹⁷ A referência explícita aos contratos de autonomia das escolas só aparece no programa do XIV governo constitucional (1999-2002), embora tenha sido no mandato do XIII governo constitucional (1995-1999) que tenha sido publicado o decreto 115-A/1998 que estabelece os contratos de autonomia das escolas. Em ambos os casos sob uma configuração trilateral: as escolas, a administração central e as autarquias locais (no caso do decreto 115-A/98 ainda se coloca a possibilidade da participação de outros parceiros locais).

¹⁹⁸ Para estes casos fala-se do estabelecimento dos contratos-programa como vem expresso nesta passagem “A avaliação terá consequências, quer para premiar as boas escolas, quer para torná-las referências para toda a rede, quer para apoiar, nos seus planos de melhoria, as escolas com mais dificuldades. Nestes últimos casos, será promovida a celebração de contratos-programa com escolas, associações de pais, autarquias e organizações da sociedade civil de modo a estabelecer metas e dinâmicas de transformação para as escolas com resultados menos positivos.” (Portugal, 2005, p. 43)

Nesta secção apresenta-se o processo de contratualização da autonomia das escolas iniciado em Janeiro de 2006 e que levou à assinatura dos contratos entre estabelecimentos de ensino e as respectivas direcções regionais de educação, em Setembro de 2007.

A contratualização da autonomia é examinada enquanto um processo de instrumentação da acção pública (Lascoumes e Le Galès, 2004), tendo como foco as dinâmicas relativas à escolha e ao uso dos dispositivos pelos actores envolvidos. Foram delineadas três fases neste processo tendo em consideração, para além da ordem cronológica, a dimensão analítica assente na distinção operada pelos diferentes dispositivos e actores mobilizados na instrumentação desta acção pública: a avaliação externa; a elaboração das propostas de contrato; o «regateio» dos contratos.

1. A Avaliação Externa

Nesta primeira subsecção, correspondente à fase da avaliação externa, começa-se por apresentar o mandato e a composição do Grupo de Trabalho da Avaliação das Escolas (GTAE) para em seguida se descrever o processo de avaliação externa, que se inscreveu na contratualização da autonomia das escolas.

1.1. Mandato e composição do GTAE

A criação do GTAE operou-se através de um despacho conjunto¹⁹⁹ estabelecido pelo Ministro das Finanças e a Ministra da Educação do XVII governo constitucional (2005-2009). No preâmbulo, deste despacho, começa-se por enquadrar a acção do GTAE no âmbito da implementação do sistema de avaliação da educação e do ensino não superior, aprovado pela Lei nº31/2002, considerado um objectivo prioritário pelo

¹⁹⁹ Despacho Conjunto nº 370/2006 de 3 de Maio.

governo, de modo "a enraizar a cultura e a prática da avaliação em todas as dimensões do sistema de educação e formação" (Preâmbulo).

De seguida, enuncia-se uma articulação com a autonomia das escolas estabelecendo uma dependência do desenvolvimento desta em relação à avaliação: "Assume-se também, explicitamente, uma relação estreita entre a avaliação e o processo de autonomia das escolas, cujo desenvolvimento pressupõe a responsabilização, a prestação regular de contas e a avaliação" (Preâmbulo).

Neste contexto, ao GTAE são estabelecidas cinco atribuições:

Quadro 11-Atribuições do GTAE

a) Definir os referenciais para a auto-avaliação para que cada escola possa escolher em função dos seus projectos e condições específicas;
b) Definir os referenciais para a avaliação externa cuja processo de implementação deve produzir classificações claras dos estabelecimentos e recomendações que permitam preparar a celebração de contratos de autonomia;
c) Aplicar os referenciais de auto-avaliação e avaliação externa a um número restrito de unidades de gestão, entre 20 e 30;
d) Definir os procedimentos, o calendário e as condições necessárias à generalização da auto-avaliação e da avaliação externa;
e) Produzir recomendações para uma eventual revisão do actual quadro legal, tanto em matéria de avaliação como de autonomia dos estabelecimentos de ensino;

(Fonte: Despacho Conjunto nº 370/2006, de 3 de Maio, ponto 1)

As atribuições estão organizadas em três momentos distintos de acção do GTAE: o primeiro relativo à formulação dos referenciais da auto-avaliação e da avaliação externa; o segundo relativo à realização de uma avaliação externa, com a produção de classificações e recomendações; o terceiro momento, na sequência de uma experiência piloto e numa lógica incrementalista, dirigido para a planificação da generalização da avaliação dos estabelecimentos e para a elaboração de recomendações para uma possível alteração do quadro legal.

Nestas atribuições, para além da ligação da auto-avaliação com a avaliação externa, concretiza-se a articulação explícita entre a avaliação e os contratos de autonomia das escolas, quer através da segunda atribuição que estipula a produção de

recomendações para a celebração dos contratos na avaliação externa, quer na última atribuição, quando estabelece a produção de recomendações para uma possível revisão legal tanto da avaliação como da autonomia das escolas.

O GTAE, sediado no norte do país, na DREN (Direcção Regional de Educação do Norte), é coordenado por um professor catedrático da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto (FEUP). O grupo é constituído por seis elementos, quatro são académicos, dos quais três pertencem à FEUP e o quarto à Universidade de Aveiro. Os dois restantes elementos são altos funcionários da administração central. A composição do GTAE, como referem Natércio Afonso e Estela Costa (2011), "caracterizou-se pela amplitude de formações científicas e de experiências profissionais em diferentes domínios do conhecimento, bem como pela diversidade de competências técnico-científicas e de *expertise* em matérias que se prendem com a missão do grupo"(2011, p. 170)²⁰⁰. Todos estes elementos, deste modo, apresentam como denominador comum a sua competência na área da avaliação, ao nível da experiência académica ou profissional. Mais tarde para aplicação deste projecto de avaliação externa serão incluídos treze peritos cuja selecção teve como critérios: a) a experiência em avaliação; b) a ligação actual ou anterior ao ensino básico e/ou secundário ou então ser oriundo de ambientes universitários ou de investigação; c) a distribuição regional. Em relação a este último critério só as regiões do Alentejo e do Algarve não foram contempladas.

1.2. O piloto de avaliação externa: o início da contratualização

Neste ponto descreve-se o processo de implementação do dispositivo de avaliação externa, compreendendo a iniciativa e a execução por parte do GTAE e a apropriação das escolas, o qual tem como objectivo aplicar os referenciais da auto-avaliação e da avaliação externa de modo a produzir, para além de classificações claras dos estabelecimentos, recomendações que sirvam de suporte à preparação da celebração

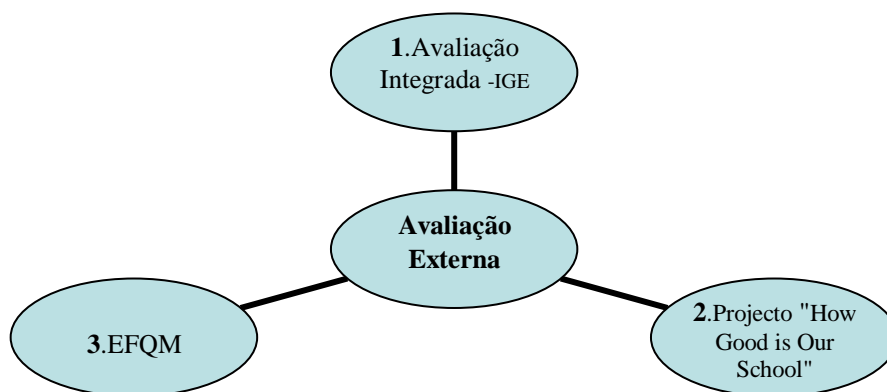
²⁰⁰ Para um conhecimento mais aprofundamento sobre as habilitações académicas e os percursos profissionais de cada um dos elementos do GTAE, ver os trabalhos de Natércio Afonso e Estela Costa (2010, 2011) sobre a avaliação externa das escolas em Portugal.

dos contratos de autonomia, inserindo esta dinâmica no processo de contratualização da autonomia das escolas.

A construção dos referenciais

O GTAE, nomeado a 2 de Janeiro de 2006, começou por ter a primeira reunião logo a 11 de Janeiro, de modo a iniciar a construção do quadro de referência da avaliação externa. Este quadro teve como fonte para o seu desenvolvimento experiências nacionais e internacionais, das quais o GTAE destacou as apresentadas na figura 12.

Figura 12- Referenciais da Avaliação Externa

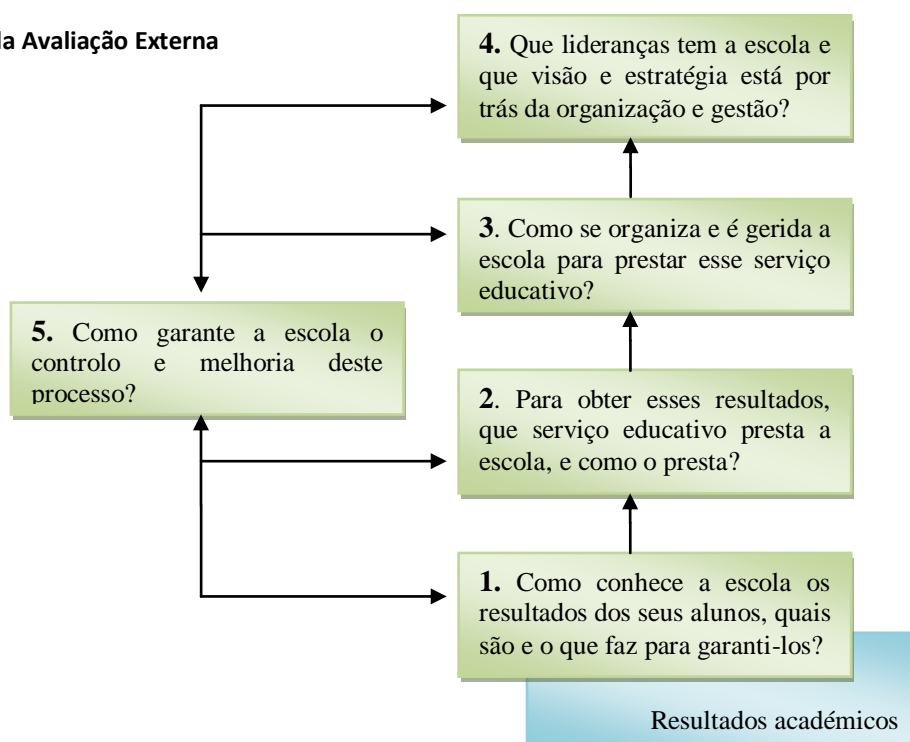


O desenvolvimento destes referenciais, presentes na figura acima²⁰¹, onde são comuns as menções à «nova gestão pública» e aos seus produtos (ex. a prestação de contas, o *benchmarking*, as «boas práticas»...) ²⁰² traduziu-se na construção de cinco domínios de avaliação articulados entre si, como se mostra na figura 13.

²⁰¹ O primeiro referencial a "Avaliação Integrada" refere-se à intervenção de avaliação desenvolvida pela Inspeção Geral de Educação (IGE) nos anos de 1999 a 2002; o segundo referencial refere-se ao modelo desenvolvido pela Fundação Europeia para a Qualidade da Gestão - EFQM-, que tem funcionado como matriz para outros desenvolvimentos da auto-avaliação, quer na Administração Pública, como o modelo CAF (*Common Assessment Framework*), quer em organizações privadas ; o terceiro referencial, "*How good is our school*", refere-se ao manual de auto-avaliação desenvolvido pela Inspeção da Educação da Escócia, revisto em 2002 e reeditado em 2005.

²⁰² Para uma apresentação mais aprofundada destas fontes do GTAE e a sua ligação à literatura sobre a eficácia e a melhoria da escola numa perspectiva da relação entre o conhecimento e a acção pública, ver o trabalho de Natércio Afonso e Estela Costa (2011).

Figura 13- Domínios da Avaliação Externa



(In GTAE, 2006, p.3).

A Candidatura e a Selecção das Escolas

O processo de candidatura começa a 30 de Janeiro de 2006, data em que é enviado do gabinete da ministra um convite às escolas para participarem num Projecto-Piloto de Avaliação Externa das Escolas e Agrupamentos de Escolas. Neste ofício²⁰³ estão presentes as atribuições do GTAE, onde se articula a avaliação com a produção de recomendações, que permitam preparar a celebração de contratos de autonomia. As candidaturas devem ser enviadas para o GTAE, até 21 de Fevereiro.

O principal requisito das escolas para participarem na avaliação externa é o facto de já terem desenvolvido um processo formal de auto-avaliação. Em caso afirmativo, a candidatura deve conter os seguintes elementos:

- a) resultados da auto-avaliação;

²⁰³ Ofício do Gabinete da Ministra, datado de 30 de Janeiro de 2006, incluído no Relatório do GTAE (2006).

- b) enumeração de um grupo de pontos fortes e outro de pontos fracos;
- c) a estratégia a desenvolver em relação aos pontos fracos identificados;
- d) Um plano e acções com vista à superação dos pontos fracos

O que se pretende que as escolas façam na candidatura é mobilizar o conhecimento produzido no processo de auto-avaliação de modo a definir prioridades, traduzidas na selecção dos pontos fracos, e elaborar um projecto de melhoria. De acordo com o GTAE foram recebidas cerca de 120 candidaturas, num universo de cerca de 1200 escolas/agrupamentos, sendo seleccionados 24 estabelecimentos de ensino.

A selecção do grupo de escolas/agrupamentos é feita tendo em conta os seguintes critérios: a) os termos e os dados da candidatura; b) a diversidade da amostra: (1) aspectos regionais, (2) contextos sócio-económicos, (3) níveis de educação e ensino, (4) dimensão das unidades de gestão. A aplicação destes critérios originou o grupo de 24 escolas/agrupamentos descrito no quadro 12:

Quadro 12- Escolas seleccionadas para a avaliação externa

Direcções Regionais	Escolas Secundárias	Agrupamentos	Total parcial
DREN	4	4	8
DREC	2	3	5
DRELV	2	5	7
DRE Alentejo	1	1	2
DRE Algarve	1	1	2
Total parcial	10	14	Total - 24

Fonte: GTAE, 2006

De acordo com as entrevistas, a candidatura foi encarada pelas escolas como um desafio, de modo a melhorar os conhecimentos e os processos como refere esta presidente do conselho executivo, “era ter alguém que de fora pudesse ter um olhar diferente sobre o nosso trabalho e que nos dissesse assim, sim, o caminho é este, ou não, não, isto está mal feito, vamos lá fazer de outra maneira”(EE.3,p1), ou como refere um presidente de Assembleia de outra escola, “no sentido de entender que uma avaliação externa da escola poderia ser muito benéfica no desenvolvimento do nosso projecto educativo.”(EE4, p.1). Noutra escola foi o grupo da avaliação interna, ligado à Assembleia de Escola, que viu uma oportunidade de dar credibilidade aos dados que apresentava, não muito positivos quanto aos resultados académicos, “Quando nós tivemos esta oportunidade de uma avaliação externa pensamos precisamente nisso:

agora vem alguém de fora dizer ou não aquilo que nós estivemos a dizer.”(EE4.p.3). Em articulação com a questão da credibilidade dos dados da auto-avaliação há também o propósito de facilitar a mudança, ou seja, “ a escola necessitava de um abanão. Um abanão relativamente à prestação de serviço, que não podia ser dado por pessoas institucionalmente ligadas, (...) é por vezes difícil de trabalhar de dentro para dentro.” (EE.4,p.2). É também referido que este processo de avaliação externa está desde início associado à autonomia das escolas, isto é, “Um piloto de avaliação externa relativamente às escolas que quisessem avançar com algum processo de autonomia.”(EE4,p.1).

A iniciativa de responder ao convite e formalizar uma candidatura vem do conselho executivo, que nuns casos se associa à Assembleia de Escola através do seu presidente “o que acontece foi de facto uma convergência institucional entre o Conselho Executivo e a Assembleia” (EE.4,p1) ou noutros casos coopta alguns elementos “foi um processo ao nível de um grupo pequeno de pessoas, conselho executivo, um ou dois colegas que nos organizámos de maneira a mandar uma candidatura” (EE.3,p1). Há também casos em que há uma personalização e um voluntarismo fechado como aqui se refere noutra escola em que a “Presidente, à revelia de todos os outros, inscreveu a escola para aquele processo de avaliação externa” (EE6, p1).

Quanto à selecção do estabelecimento de ensino, este facto é interpretado como uma aprovação da razoabilidade da avaliação feita pela escola, como aqui refere um membro da direcção, “íamos tentando cumprir dentro daquilo que parecia que estava razoável e parece que estava razoável porque fomos seleccionados” (EE3, p.3). Contudo há uma necessidade de mais informação sobre o que está ser feito nas outras escolas e uma procura dirigida aos serviços do ministério para fornecerem referenciais “mas eu até me admirei (...) porque nós não temos esta prática de ver o que é que os outros fazem, nem o ministério dava para cá nada de referência (...), e nós fomos fazendo à boa maneira caseira” (EE3, p.3).

A preparação e as visitas de avaliação externa

A preparação

Os estabelecimentos de ensino são informados da aceitação da sua candidatura a 3 de Abril de 2006. A partir daqui as escolas iniciam o processo de preparação das visitas de avaliação, que começa com o envio de uma mensagem às escolas a 11 de Abril, onde o GTAE apresenta os objectivos do projecto-piloto e são dadas informações com vista à operacionalização das visitas. É para este efeito que é marcada uma reunião para o dia 19 de Abril, na Universidade de Aveiro, no Anfiteatro do Departamento de Ambiente.

Entretanto a 12 de Abril, no Porto, há uma reunião de trabalho com os 13 avaliadores, designados pela ministra apenas dois dias antes²⁰⁴, que vêm participar com o GTAE nas visitas de avaliação. Como se refere no relatório, o processo de avaliação externa foi "extensivamente descrito e discutido" (GTAE, 2006, p. 4), onde foi dada a informação sobre a constituição de cada equipa de avaliação. Assim organizaram-se 6 equipas, ou painéis de avaliadores, aos quais são atribuídas 4 visitas de avaliação. Cada equipa é constituída por três elementos, sendo coordenada por um dos seis membros do grupo de trabalho, os outros dois membros de cada equipa são provenientes do grupo dos peritos designados, desejavelmente, um com uma ligação, actual ou anterior, com o ensino básico e /ou secundário e o outro proveniente de ambientes universitários ou de investigação com experiência de avaliação.

Para a reunião do GTAE com os estabelecimentos de ensino, em 19 de Abril em Aveiro, são convidadas três pessoas por escola/agrupamento, designadamente o presidente do conselho executivo e o presidente da assembleia de escola. O terceiro elemento é deixado à escolha da escola, dentro destas possibilidades: outro dirigente ou, então, um coordenador de algum grupo de auto-avaliação. Nesta reunião é apresentado, aos representantes dos estabelecimentos de ensino, um documento com o quadro de referência de avaliação com os cinco domínios chave, bem como os factores que contribuem para estes domínios, conforme o quadro 13.

²⁰⁴ Designados pelo Despacho Nº 5/ME/2006 de 10 de Abril
José Hipólito Martins Costa Lopes

Quadro 13- Domínios e factores da avaliação externa

Domínios	Factores
1. Resultados	1. Sucesso académico; 2. Valorização dos saberes e da aprendizagem; 3. Comportamento e disciplina; 4. Participação e desenvolvimento cívico
2. Prestação do serviço educativo	1. Articulação e sequencialidade; 2. Diferenciação e apoios; 3. Abrangência do currículo; 4. Oportunidade de aprendizagem; 5. Equidade e justiça; 6. Articulação com as famílias; 7. Valorização e impacto das aprendizagens na educação escolar.
3. Organização e gestão escolar	1. Conceção, planeamento e desenvolvimento da actividade; 2. Gestão dos recursos humanos; 3. Qualidade e acessibilidade dos recursos; 4. Ligação às famílias.
4. Liderança	1. Visão e estratégia; 2. Motivação e empenho; 3. Abertura à inovação; 4. Parcerias, protocolos e projectos
5. Capacidade de auto-regulação e progresso da escola	1. Auto-avaliação; 2. Sustentabilidade do progresso.

Fonte: GTAE, 2006

Neste documento onde constam os domínios e os factores também são apresentadas perguntas ilustrativas, num total de 56, de modo a facilitar o entendimento dos factores²⁰⁵. Para além dos domínios e dos factores também é entregue um documento com a escala de avaliação, onde constam os 4 níveis de classificação e o seu significado:

Quadro 14- Níveis de classificação da avaliação externa

<p>Muito Bom No critério considerado, a escola revela predominantemente pontos fortes, isto é, o seu desempenho é mobilizador e revela uma acção intencional sistemática, com base em procedimentos bem definidos que lhe dão um carácter sustentado e sustentável no tempo. Alguns aspectos menos conseguidos não afectam a mobilização para o aperfeiçoamento contínuo.</p>	<p>Suficiente No critério considerado, a escola revela situações em que os pontos fortes e os pontos fracos se contrabalançam, revelando frequentemente uma acção com alguns aspectos positivos, mas pouco determinada e sistemática. As vivências dos alunos e demais intervenientes são empobrecidas pela existência dos pontos fracos e as actuações positivas são erráticas e dependentes do eventual empenho de algumas pessoas. As acções de aperfeiçoamento são pouco consistentes ao longo do tempo.</p>
--	---

²⁰⁵ Ver as 56 perguntas ilustrativas, distribuídas pelos 14 factores em GTAE, 2006, pp. A6-A10.

Bom No critério considerado, a escola revela bastantes pontos fortes, isto é, o seu desempenho revela uma acção intencional frequente, relativamente à qual foram recolhidos elementos de controlo e regulação. Alguns dos pontos fracos têm impacto nas vivências dos intervenientes. As actuações positivas são a norma, mas decorrem frequentemente do empenho e iniciativa individuais.	Insuficiente No critério considerado, a escola revela situações em que os pontos fracos ultrapassam os pontos fortes e as vivências dos vários intervenientes são generalizadamente pobres. A atenção prestada a normas e regras tem um carácter essencialmente formal, sem conseguir desenvolver uma atitude e acções positivas e comuns. A capacidade interna de melhoria é muito limitada, podendo existir alguns aspectos positivos, mas pouco consistentes ou relevantes para o desempenho global.
---	---

Fonte: GTAE, 2006

Para além destes dois documentos também fez parte desta reunião a consideração dos documentos relativos à organização das actividades constituintes das visitas de avaliação, a cargo dos conselhos executivos: os tópicos para a apresentação dos estabelecimentos de ensino e a organização dos painéis representativos dos diversos corpos da escola ou agrupamento. Em ambos os casos solicita-se que os actores escolares disponibilizem documentos, ou qualquer outro suporte de informação, de modo a ilustrar ou demonstrar as suas opiniões. A logística da montagem dos painéis fica a cargo da direcção das escolas, realçando o grupo de trabalho "a importância de gerirem ao detalhe o tempo" (GTAE, p. A27).

Na sequência da reunião de Aveiro, nas escolas/agrupamentos a documentação com os tópicos de apresentação foi tratada em grupos informais, como se refere numa entrevista, “nada de muitas reuniões gerais” (EE3, p3-4). Deste modo, o Conselho Executivo com mais dois elementos, entre os quais um que participou na preparação da candidatura, vai reunindo muito informalmente com alguns grupos, designadamente com a psicóloga, o professor do apoio, os departamentos, o conselho pedagógico, “ colhendo a percepção das pessoas” (EE3, p.4), de forma a organizar “a nossa apresentação de escola e toda a documentação, que acho eles valorizaram bastante, porque eles também era a primeira vez” (EE3, p.4). Em relação à preparação dos painéis representativos, noutra entrevista refere-se que não houve uma preparação prévia de modo a dar “o máximo de veracidade possível sem ensaios, sem situações mais ou menos pré-concebidas relativamente àquilo que iríamos dizer.”(EE.4,p.2).

As visitas de avaliação externa

As equipas de avaliação efectuam as visitas durante o mês de Maio com uma duração de dois dias para as escolas e de dois dias e meio para os agrupamentos. Na manhã do primeiro dia, em ambos os casos, após a chegada da equipa ao estabelecimento de ensino, a visita começa com a apresentação da escola a cargo da direcção executiva com uma duração máxima de uma hora, onde se justifica a abertura mais alargada à comunidade educativa, perturbando contudo o menos possível a vida da escola, em especial as actividades lectivas. Os tópicos para a apresentação da escola, sugeridos pelo GTAE, são os constantes na figura em baixo:

Figura 14- Tópicos da apresentação da escola²⁰⁶



Fonte: GTAE,2006

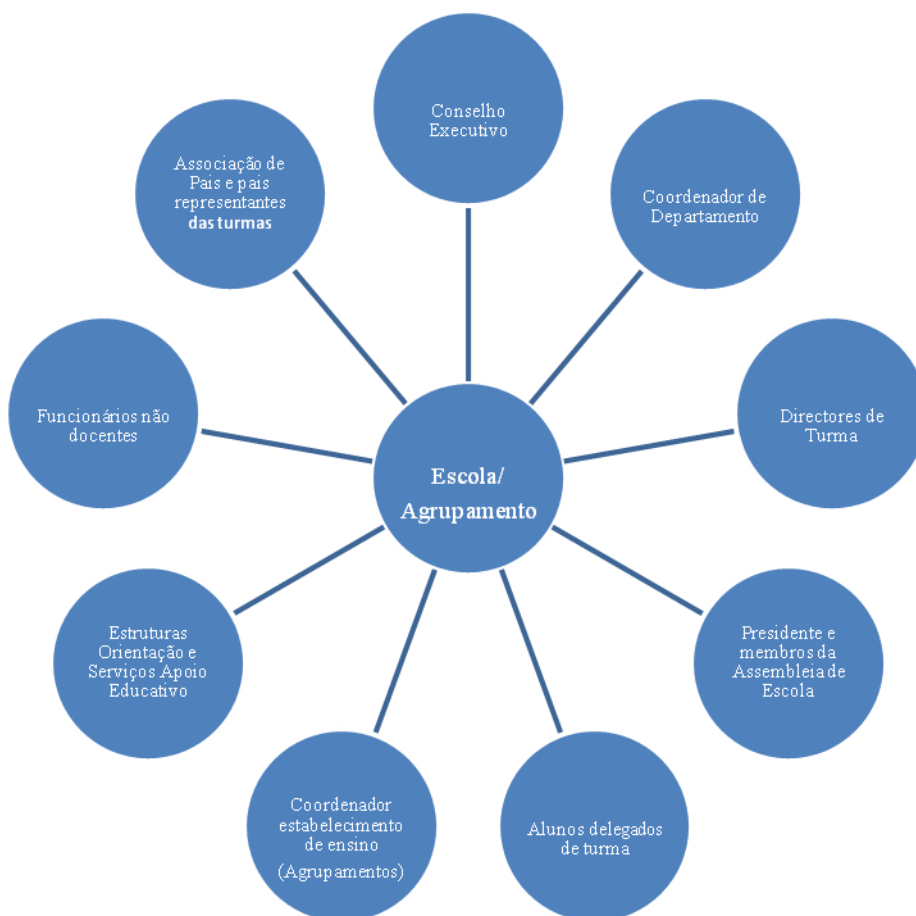
Para esta apresentação foi solicitado, pelo GTAE, que a sua preparação se baseasse nos documentos orientadores da escola (projecto educativo, projecto curricular de escola, regulamento interno) e nos resultados da auto-avaliação. Não se pretende um

²⁰⁶ Para cada tópico são fornecidos vários elementos que pretendem ilustrar o conteúdo de cada um (Ver GTAE,2006, A19)

inventário exaustivo, mas uma apresentação articulada entre os pontos fortes e fracos identificados na auto-avaliação e as questões estratégicas desenvolvidas pela escola.

De seguida o tempo é distribuído pela visita às instalações escolares (equipamentos, salas de aulas, salas específicas: ginásios, laboratórios...) e pelas reuniões com os vários painéis representativos das diversas estruturas dos estabelecimentos de ensino como se pode ver nesta figura 15.

Figura 15- Elementos dos Painéis da Avaliação Externa



Fonte: GTAE,2006

Das visitas às escolas é retida a rotina dos avaliadores que é descrita da seguinte forma, “eles organizavam-se, aferiam o que estava bem e mal, o que é que tinha resultado bem e o que é que não tinha” (EE3,p2). As visitas são entendidas como integradas num projecto piloto, de modo a construir um referencial para a avaliação externa e, posteriormente, estender-se a todas as escolas do país de forma gradual.

As escolas perante este processo de avaliação externa fazem também uma relação com as suas práticas de auto-avaliação. Reconhece-se que a avaliação exige um conjunto de conhecimentos, um *know how*, que não foram disponibilizados às escolas e desta forma tudo é feito, como se refere aqui, “um bocado empiricamente (...) sempre fizemos portanto a avaliação dos resultados académicos (...) quais eram os caminhos para superar dificuldades, portanto fomos fazendo assim” (E3, p.3). Ainda, assim, foram referidas por uma escola duas experiências de formação consideradas pertinentes, uma de iniciativa externa de uma técnica superior, enquadrada no INA (Instituto Nacional de Administração), que propôs à escola um estudo no âmbito do modelo da EFQM, como aqui se explicita, “modelo europeu para adaptá-lo, que é um modelo empresarial, para adaptar às escolas” e outra “de valorização técnica para a gestão aqui com o INA” (E3, p.3). É também valorizado, neste âmbito, o Decreto-Lei 115-A/98 que estabelece a elaboração do plano anual de actividades e a elaboração de “um relatório de execução intermédio e final.” (EE3, p.3).

Em outra entrevista, também se refere a mais-valia da avaliação externa “Nós íamos muito ao encontro a aspectos relacionados com a avaliação dos alunos, com o sucesso da escola” e com a avaliação externa houve a possibilidade de ter “uma visão mais global da escola que eventualmente nós nem tínhamos, nomeadamente no que se refere ao funcionamento de algumas estruturas.”(EE.4.p4).

Os Relatórios e os Contraditórios

Ao longo do mês de Junho foram elaborados os relatórios da avaliação externa de cada uma das 24 escolas. Todos os avaliadores colaboraram na elaboração dos relatórios, tendo ficado a coordenação e a responsabilidade pela redacção final a cargo do coordenador de cada equipa (um dos seis membros do GTAE). É no mês de Julho que as escolas recebem os relatórios. Estes documentos têm uma pequena dimensão (entre 9 a 12 páginas) e estão organizados em cinco partes .

Na introdução começa-se por identificar a escola avaliada, os dias em que decorreu a visita de avaliação, e apresentar e o enquadramento institucional da avaliação externa. De seguida, sem referência à preparação para a celebração dos contratos de autonomia, como vem enunciado no despacho que cria o GTAE, apresentam-se os objectivos da avaliação externa articulados com a finalidade de disponibilizar "um

conjunto de informações que constitua um instrumento de regulação interna e de prestação de contas sobre a qualidade dos desempenhos escolares, indispensáveis à administração e à sociedade em geral"(Relatório do GTAE, p.A32)". Liga-se deste modo a mobilização da produção de conhecimento à regulação interna e ao controlo, através da prestação de contas, por parte da administração e da sociedade. De seguida, numa nota metodológica, apresentam-se as técnicas de recolha e produção de dados, designadamente a observação directa, a análise documental e as entrevistas feitas aos grupos (painéis), onde estão presentes as várias estruturas e membros da escola ou agrupamento. Refere-se, a finalizar a introdução, os cinco domínios chave da avaliação externa.

A segunda parte, o enquadramento, trata da caracterização da escola ou agrupamento. Começa-se por descrever o estabelecimento de ensino, a concepção arquitectónica, o estado de conservação, as salas e as instalações específicas (ginásio, biblioteca, laboratórios...), e os espaços exteriores. No parágrafo seguinte descreve-se a população discente da escola, a sua distribuição pelos níveis de ensino, a percentagem de alunos apoiados pelo SASE. De seguida refere-se o número de docentes e não docentes a trabalhar na escola. Em outro parágrafo é descrita a oferta educativa do estabelecimento de ensino para posteriormente se apresentar uma síntese dos resultados académicos - taxas de transição, as médias dos exames nacionais...-, bem como o abandono escolar. Os resultados académicos são comparados com a média nacional. Esta parte termina com a apresentação da imagem que a comunidade tem do estabelecimento.

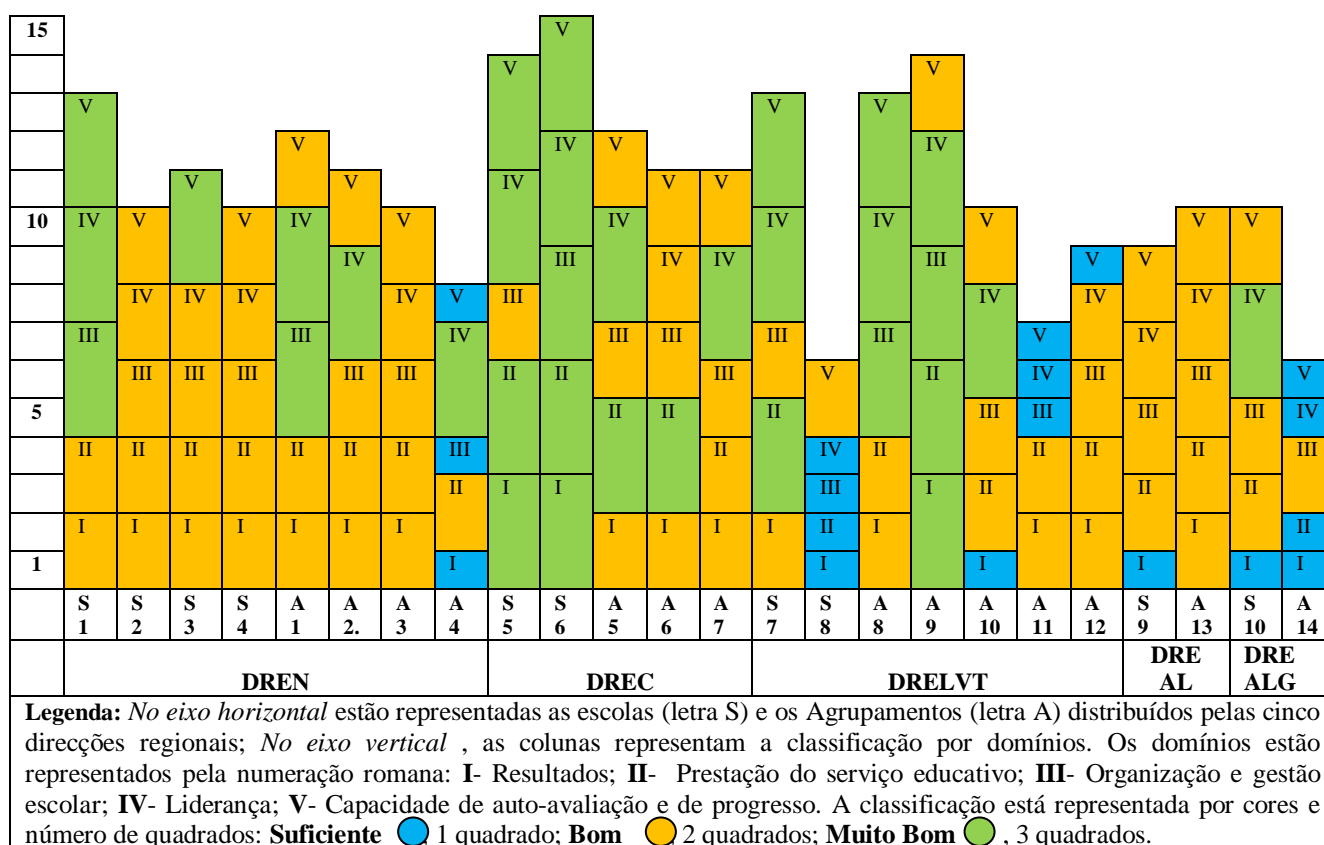
Na terceira parte, relativa aos domínios chave do desempenho educativo, apresenta-se a classificação de cada um dos cinco domínios chave, que pode ir de insuficiente a muito bom, obtida pela escola ou o agrupamento, Esta classificação é acompanhada por uma descrição sintética de cada domínio. Na quarta parte, a mais longa do relatório, continua-se a descrição através da análise dos factores de cada um dos cinco domínios da avaliação externa, aprofundando-se deste modo a apreciação do desempenho da organização escolar.

As considerações finais constituem a quinta parte, a mais curta. A sua disposição processa-se através da apresentação de uma selecção de apreciações organizadas da seguinte forma: os pontos fortes e os pontos fracos do desempenho do estabelecimento de ensino, por um lado, as ameaças (ou "conjunturas adversas") e as oportunidades face

ao seu desenvolvimento, por outro²⁰⁷. São estas considerações que mais tarde, por solicitação da administração central, vão ser mobilizadas para a elaboração das primeiras propostas de contrato por parte dos estabelecimentos de ensino.

Passando, agora, à apresentação da classificação das escolas por domínio chave, tendo por suporte os dados presentes no gráfico 1, verificamos que 16 (67%) estabelecimentos de ensino tiveram pelo menos *Bom* a todos os domínios, sobressaindo deste grupo 6 (25%) estabelecimentos que tiveram mais *Muito Bons* do que *Bons* (havendo mesmo uma escola que teve *Muito Bom* a todos os domínios. Dos 8 (33%) estabelecimentos que tiveram suficiente em qualquer um dos domínios, podemos dividi-los em dois grupos: 4 que tiveram maioria de *Suficientes* no conjunto dos 5 domínios e os outros 4 estabelecimentos que só tiveram 1 *Suficiente* (dois também tiveram um *Muito Bom*)²⁰⁸.

Gráfico 1-Avaliação Externa: classificação por dimensão



²⁰⁷ Esta organização das considerações finais aproxima-se do que é denominado análise SWOT, acrónimo oriundo do língua inglesa (**S**trengths- Forças; **W**eaknesses- Fraquezas; **O**pportunities- Oportunidades; **T**hreats- Ameaças. Não há registos precisos da origem deste tipo de análise, contudo é uma «ferramenta» que é usada nas empresas na gestão e planeamento estratégico.

²⁰⁸ Os dois estabelecimentos que vão sair do processo de contratualização pertencem a este conjunto de 8, distribuídos por cada um dos dois grupos.

Tendo agora em atenção os domínios de avaliação, destaca-se a Liderança (IV) com 12 (50%) estabelecimentos classificados com *Muito Bom*, mais atrás vêm os domínios da Prestação de Serviço Educativo (II) e Capacidade de Auto-Avaliação (V) com 6 (25%) estabelecimentos com aquela classificação. Em relação aos domínios em que os estabelecimentos apresentaram mais dificuldades, aparece em primeiro lugar o domínio dos Resultados (I) onde 6 obtiveram a classificação de Suficiente.

Em relação às Direcções Regionais de Educação (DRE), destaca-se pela positiva a DREC, onde todos os estabelecimentos só têm classificação Bom ou acima (onde se situa a escola classificada apenas com Muito Bons). A DRELVT destaca-se por ter metade, quer das escolas com atribuição de pelo menos um Suficiente (4), quer das escolas com a atribuição maioritária de Suficientes (2)²⁰⁹.

A reacção aos relatórios é diversa. Há a situação em que a escola se reviu no relatório, sendo esta percepção reforçada quando os resultados são positivos, “porque eu acho que entendemos bem o que se passava” (EE3, p.3), ou ainda “o relatório não nos surpreendeu e é gratificante ser reconhecido e isso é verdade.” (EE3, p.4). Noutra escola, onde os resultados não foram muito positivos, a percepção foi outra, “a avaliação não foi aquilo que as pessoas achavam que poderia ser ou que estavam convencidas de que a escola é” (EE4.p3), uma vez que a “escola olhou sempre com alguma relutância às avaliações que foram feitas. Estava convencida que era muito melhor.” (EE.4,p3). Deste modo, nessa escola “Foi tudo posto em causa, porque os resultados da avaliação não eram aqueles esperados.”(EE.4,p3).

O GTAE aquando do envio dos relatórios, durante o mês de Julho, solicita ao mesmo tempo às escolas que exerçam o seu direito de contraditório até ao dia de 22 de Julho. Apenas seis estabelecimentos de ensino utilizaram o seu direito de contraditório, 5 escolas secundárias e 1 agrupamento²¹⁰.

²⁰⁹ Os dois estabelecimentos que vão abandonar o processo de contratualização pertencem a esta Direcção Regional de Educação.

²¹⁰ Ver o quadro dos contraditórios no Anexo 4. Os contraditórios têm como objecto três áreas distintas: a parte do enquadramento dos relatórios, para apresentar maioritariamente correcções; os cinco domínios da avaliação externa presentes na terceira e quarta partes do relatório relativas às classificações e à análise dos factores, respectivamente; a área relativa às considerações finais correspondente à quinta parte do relatório.

Nenhum dos seis contraditórios, quando apresenta as correcções e as apreciações²¹¹, propõe a alteração das classificações obtidas em cada um dos 5 domínios chave. No início dos contraditórios, 4 escolas enunciam explicitamente que concordam com a avaliação, incluindo a que apresenta a pior classificação (4 Suficientes), a qual refere "concordamos com a análise efectuada (GTAE, 2006, p.A306). Em relação às outras duas: há uma que nada refere, apenas apresenta as correcções e as apreciações pontuais, registadas em cima da cópia do relatório de avaliação do GTAE; enquanto a outra escola (com três Suficientes) apenas refere que em relação "ao julgamento feito pelo Grupo de Trabalho não pretendemos apresentar uma contestação ao documento recebido" (*ibidem*, p. A341)²¹². Quanto às alterações pontuais propostas, as correcções propostas quase na totalidade são aceites, ao passo que as apreciações ou interpretações contraditórias das escolas são quase na totalidade recusadas.

Numa apreciação geral, podemos afirmar que o dispositivo de avaliação externa teve uma boa aceitação por parte das escolas e mesmo os contraditórios não colocaram formalmente em questão as avaliações atribuídas às escolas.

A fase da avaliação externa termina no mês de Julho de 2006. Os estabelecimentos de ensino já tiveram acesso aos relatórios de avaliação externa, tendo seis deles feito uso do seu direito de contraditório. A 22 de Setembro, no início da ano lectivo seguinte, há uma comunicação/circular do coordenador do GTAE com os estabelecimentos de ensino, onde refere que "a ministra da educação manifestou publicamente a vontade de prosseguir com urgência para contratos de autonomia e desenvolvimento com todas as 24 escolas e agrupamentos, contratos esses negociados caso a caso". Mais à frente articula-se este processo com a avaliação externa ao referir-se que "Ora, tal processo exige total transparência e possibilidade de escrutínio pelo que os relatórios respectivos deverão ser tornados públicos"²¹³.

²¹¹ No conteúdo dos contraditórios foi considerado analiticamente duas posições: as correcções -proposta de alteração sobre dados incorrectos (ex: n° de alunos; n° de cursos...); as apreciações - proposta de interpretações e juízos diferentes sobre determinados dados.

²¹² Dos seis contraditórios só três são de estabelecimentos que têm classificações *Suficiente*, dois dos quais têm a maioria *Suficientes*.

²¹³ Esta comunicação/circular do coordenador do GTAE pode ser consultada no Anexo 4, em suporte informático.

2. A Elaboração das Propostas de Contrato

Esta segunda subsecção trata da fase seguinte à avaliação externa, começando por apresentar a composição e a missão do grupo de trabalho do projecto de desenvolvimento da autonomia das escolas (GTPDAE), para em seguida apresentar o processo de elaboração das propostas de contrato.

2.1. O GTPDAE: composição e missão

A etapa posterior à avaliação externa (terminada em Julho) vai ser coordenada pelo GTPDAE, criado a 31 de Julho de 2006 por despacho da Ministra da Educação. Este grupo é coordenado por João Formosinho sendo constituído por sete elementos: quatro investigadores de um Centro de Investigação da Universidade do Minho, nos quais se inclui o coordenador, e mais três altos funcionários da administração educativa, dois da administração regional e um da administração central²¹⁴. Este grupo de trabalho apresenta uma configuração híbrida, pois, para além dos peritos no âmbito das ciências da educação, designadamente na área da administração educacional, também é constituído por elementos da administração educativa.

Este grupo de trabalho é criado para proceder ao estudo de realocação de competências do Ministério da Educação a nível institucional. Este processo de realocação de competências é entendido, no despacho de criação do GTPDAE, no contexto da "reconceptualização do papel do Estado na educação" que se associa "às iniciativas de desburocratização da Administração Pública, de aproximação dos serviços públicos às populações e de fomento da participação dos cidadãos na sua gestão".

²¹⁴ De acordo com a lei orgânica do Ministério da Educação (decreto-lei nº 213/2006), os dois primeiros elementos dirigem estruturas desconcentradas consideradas serviços periféricos da administração directa do Estado, a estrutura do terceiro elemento é um serviço central da administração directa que tem por missão garantir a programação e gestão financeira.

A transferência de competências no âmbito da administração das escolas aparece no despacho de criação como relacionado com o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), sendo para isso citados quatro dos cinco princípios do PRACE²¹⁵, apresentados no quadro 15.

Quadro 15- O GTPDAE e os princípios do PRACE

"a desconcentração de funções para níveis regionais e locais, de forma a aproximar a administração central dos cidadãos, empresas e comunidades e a permitir que as decisões sejam tomadas o mais próximo daqueles a quem dizem respeito";
"descentralização de funções para a administração local (...), sem quebra dos princípios e mecanismos que visam o controlo da despesa pública e reservando para a administração central as funções normativa, de planeamento e orçamentação global e de fiscalização, auditoria e controlo";
"diminuição das estruturas administrativas, conjugada com a melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e empresas";
" simplificação, racionalização e reengenharia de procedimentos administrativos".

Fonte: Despacho de criação do GTPDAE

Para além destes princípios, faz-se também referência à segunda fase do PRACE, relativa à avaliação e redefinição organizacional de estruturas e recursos da administração central, e aos grupos de trabalho designados para cada ministério que devem proceder à avaliação e apresentar propostas de reestruturação e racionalização²¹⁶. É neste âmbito de justificação da missão do GTPDAE que o «programa de reforço da autonomia das escolas» é também enunciado e se refere que, à semelhança de outros países, a autonomia das escolas tem sido "estimulada por programas nacionais de intervenção, por mecanismos condicionadores do financiamento de projectos a que as escolas se candidatam e pelo apelo ao desenvolvimento de políticas de territorialização"(Despacho de criação do GTPDAE)²¹⁷.

Este grupo de trabalho tem um plano de acção que se desenvolve em quatro fases como se pode ver no quadro 16.

²¹⁵ Presentes na resolução de conselho de ministros, nº 124/2005 de 4 de Agosto, que cria este programa.

²¹⁶ Ver a segunda secção deste capítulo IV.

²¹⁷ Este despacho pode ser consultado no Anexo 5, em suporte informático.

Quadro 16- Plano de acção do GTPDAE

1ª fase - Listagem de competências a transferir para as escolas.
2ª fase - Recomendações com vista ao processo de transferência de competências e aos contratos de autonomia.
3ª fase - Definir as linhas gerais para um novo modelo de administração das escolas.
4ª fase - Acompanhar a implementação do processo de transferência de competências.

Fonte: Despacho de criação do GTPDAE

As três primeiras fases são sequenciais, no entanto a 4ª fase é transversal e desenvolve-se em simultâneo com as anteriores e prolonga-se para além delas.

2.2. A Construção das Propostas de Contrato de Autonomia

Os «referenciais» do GTPDAE

De modo a enquadrar as propostas de contrato a elaborar pelas escolas ou agrupamentos, o GTPDAE elaborou dois documentos sobre o serviço público de educação e os níveis de autonomia na gestão das escolas²¹⁸.

O primeiro documento sobre o serviço público de educação desenvolve-se em quatro partes. Na primeira refere-se às condições do exercício da autonomia onde se refere que a implementação do reforço da autonomia das escolas "exige uma acção sensata a todos os níveis da administração educativa", pautada por critérios «clássicos» como o reconhecimento dos princípios que orientam a acção da administração ou o juízo de conformidade dos meios com os fins, mas também por critérios que transbordam o registo burocrático. Em relação a este último aspecto é apresentada a valorização dos «empreendedores da mudança», localizados nas escolas e a mobilização do conhecimento na procura de ajuda e uso da consultadoria, destacando-se desta forma a exigência de "**uma acção que avalia os resultados** da actuação das escolas e dos seus actores e que, por isso, **não é indiferente às consequências da acção.**"(GTPDAE, negrito nosso). De seguida, apresenta-se a concepção de autonomia da escola como a

²¹⁸ Estes documentos podem ser consultados no Anexo 5, em suporte informático.

concretização do seu projecto educativo e que pressupõe os contratos de autonomia que incluem as escolas e outras entidades da administração, bem como outras entidades "que se queiram associar a este contrato - municípios, associações locais, associações científicas e pedagógicas, centros de formação contínua, instituições de ensino superior."(*ibidem*). Os contratos de autonomia são entendidos como "instrumentos para o desenvolvimento das escolas e do serviço público de educação"(*ibidem*).

A liderança nas escolas é tratada na segunda parte deste documento. Articula-se a liderança com o processo de mudança da administração e gestão das escolas, que é entendido como implicando "o envolvimento de um leque mais vasto de intervenientes locais que não apenas os professores e as suas estruturas representativas". Esta noção de mudança amplamente participada exige, deste modo, uma "liderança esclarecida e transformadora, imbuída de uma perspectiva democrática e de uma racionalidade estratégica" no âmbito de "uma concepção de escola como comunidade aprendente"(*ibidem*).

Na terceira parte apresenta-se a escola como serviço público que executa a nível local uma política educativa nacional. Deste modo, em relação à autonomia das escolas, os conteúdos serviço público devem "definir e delimitar a sua autonomia e responsabilidade perante a comunidade localmente servida e perante a comunidade nacional."(*ibidem*). Estes conteúdos que delimitam a autonomia das escolas distribuem-se por cinco dimensões apresentadas na figura 16.

Figura 16-Dimensões do Serviço Público de Educação



Na quarta parte deste documento, sobre o tema da prestação de contas, refere-se que autonomia e responsabilidade estão associadas enquanto componentes do serviço público, especificando-se, então, que a autonomia "sendo instrumental em realização desse serviço público, implica prestação de contas perante a comunidade local e nacional quanto à qualidade e eficácia do serviço efectuado" (*ibidem*). De seguida, referem-se os parâmetros de medida da prestação de contas do serviço público de educação, prestado pelas escolas. Estes parâmetros coincidem com os cinco referenciais ou domínios da avaliação externa a que foram sujeitas as escolas e os agrupamentos na fase anterior do processo de contratualização, ou seja, a "prestação de contas tem como parâmetros de medida os resultados obtidos, a prestação do serviço educativo, a organização e a gestão escolar, as lideranças e a capacidade de auto-regulação e de progresso" (*ibidem*). Assim, a prestação de contas perante a comunidade processa-se pela difusão da informação fundamentada e pela análise e debate do projecto educativo, enquanto que perante a administração da educação a prestação de contas processa-se através dos contratos de autonomia.

Num segundo documento - Níveis de Autonomia na Gestão das Escolas -, o GTPDAE apresenta a diferenciação da autonomia em três níveis de profundidade, conforme o quadro 17.

Quadro 17- Níveis da autonomia das escolas

Nível Base	Conjunto de competências a desenvolver por todas as unidades organizacionais escolares
Nível 1	Conjunto de competências a desenvolver pelas unidades organizacionais escolares do nível base que garantam padrões de qualidade comprovada por avaliação interna e externa, e que se candidatem ao exercício dessa autonomia.
Nível 2	Conjunto de competências a desenvolver pelas unidades organizacionais escolares que garantam padrões de qualidade comprovada por avaliação interna e externa e ainda especialização profissional bastante para a auto-responsabilização e auto-monitorização.

Fonte: GTPDAE -Níveis de Autonomia na Gestão das Escolas

Neste documento esclarece-se que as competências dos níveis 1 e 2 não são sequenciais, ou seja, podem ser contratualizadas tanto uma como outra, desde que resultem da avaliação realizada. Estes três níveis de autonomia abrangem as seguintes áreas: organização pedagógica, organização curricular, recursos humanos, acção social escolar e gestão estratégica, patrimonial, administrativa e financeira²¹⁹.

Este enquadramento relativo à gradualização do reforço da autonomia afasta-se do proposto pelo estudo de João Barroso (1997) e o estabelecido no Decreto-Lei nº 115-A/98, pois nestes o dispositivo da avaliação só era mobilizado na passagem dos contratos da primeira fase para a segunda fase de um maior aprofundamento das competências a exercer pelos estabelecimentos de ensino.

O processo de construção das propostas

Após a recepção dos relatórios de avaliação externa em Julho, as escolas e os agrupamentos só iniciam esta segunda fase da construção das propostas de contrato no final de Outubro de 2006, com uma comunicação proveniente do gabinete da ministra. Começa-se por assumir nesta missiva uma relação estreita entre a avaliação e o processo de autonomia, no âmbito de um contrato configurado de forma bipartida. Deste modo, refere-se que com vista à "preparação dos *contratos de desenvolvimento e autonomia* a celebrar entre o Ministério da Educação e cada uma das escolas que integrou o projecto piloto de avaliação de escolas" vem "convidar essa escola/agrupamento a apresentar uma proposta (...) , *tendo em conta os pontos fortes e fracos identificados no diagnóstico efectuado*" (Gabinete da Ministra, 2006, itálico nosso).

Assim, a partir desta articulação com a avaliação externa, a elaboração da proposta de contrato deve contemplar, entre outros aspectos, os seguintes pontos apresentados no quadro 18.

²¹⁹ Ver os quadros com a enunciação das competências distribuídas pelos três níveis de acordo com as áreas da autonomia neste documento, *Níveis de Autonomia na Gestão das Escolas*, que pode ser consultado no Anexo 5, em suporte informático.

Quadro 18- Pontos a integrar na proposta de contrato

- A estratégia a seguir pela escola, tendo em vista potenciar os aspectos positivos e superar as principais debilidades;
- A definição de objectivos claros a atingir, associados à melhoria dos resultados;
- As acções que se propõem pôr em prática para cumprir os objectivos definidos, incluindo uma proposta de calendário;
- As condições que a escola necessita para concretizar a estratégia.

Trata-se, pois, de solicitar um plano de melhoria na sequência de um processo de avaliação externa que lhe serve de referência, designadamente a parte do relatório relativa às recomendações, onde estão destacados os pontos positivos e negativos.

Os estabelecimentos de ensino vão proceder de acordo com estas orientações. Enviam o plano de actividades e “depois a proposta segundo estes pontos que eles pediam.” (EE3, p.5). São as estruturas de topo que participam na elaboração da proposta “O Conselho Executivo tinha o Conselho Pedagógico a trabalhar nisso. Havia inclusive, alguns professores no Conselho Pedagógico, com experiência em trabalho projecto. (...) Não havia experiência anterior.” (EE4,p.5). Perante a novidade da tarefa as escolas sentem a falta de formação “A esse nível só a nossa sensibilidade. (...) Mas partimos do zero. Partimos do zero” (EE3,p.6). A definição de objectivos operacionais, metas quantificáveis, apresenta-se como uma dificuldade “o que nos faltou foi ter uma clarividência (...), nós não estamos habituados a fazer esta gestão por objectivos. (...) mandámos lá os nossos objectivos, sim senhor, mas quantificá-los (...), penso que de facto numa primeira fase não existia.” (EE3,p.5).

O GTPDAE inicia o acompanhamento deste processo com a recepção e apreciação das propostas das escolas de modo a preparar as reuniões de trabalho a realizar com cada escola. Assim, em Abril de 2007, numa comunicação/circular proveniente da Direcção Regional de Educação do Norte (DREN), onde está situado o GTPDAE, refere-se que "Importa avançar no sentido de operacionalizar o contrato de autonomia proposto para essa escola. (...) Nesse sentido solicito-lhe que proceda à reelaboração da proposta do contrato, devendo os compromissos assumidos ser mensuráveis e por isso quantificados. Em sequência será marcada posteriormente a

audiência prévia" ²²⁰. O teor desta comunicação confirma as dificuldades sentidas pelas escolas na quantificação dos objectivos (compromissos) das propostas de contrato. Indica-se que qualquer esclarecimento adicional deve ser solicitado aos dois elementos da administração educativa regional do GTPDAE.

Esta comunicação é acompanhada de dois documentos: a *minuta do contrato de autonomia*, constituída por um preâmbulo e nove artigos, e a *estrutura de um contrato de autonomia*, um texto de esclarecimento constituído por uma nota e sete pontos ²²¹. No quadro 19 apresenta-se a correspondência entre as orientações provenientes do gabinete da ministra, em Outubro de 2006, com a minuta e a estrutura de um contrato enviadas em Abril de 2007 para as escolas.

Quadro 19-Correspondência entre as orientações para a elaboração do contrato

Orientações Gabinete Ministra (Projecto de Melhoria)- Outubro 2006	Minuta e Estrutura de um Contrato de Autonomia - Abril 2007
- A estratégia a seguir pela escola, tendo em vista potenciar os aspectos positivos e superar as principais debilidades;	Artigo 1º Objectivos Gerais
- A definição de objectivos claros a atingir, associados à melhoria dos resultados;	Artigo 2º Objectivos Operacionais
- As acções que se propõem pôr em prática para cumprir os objectivos definidos, incluindo uma proposta de calendário;	Artigo 4º Compromissos da Escola
-As condições que a escola necessita para concretizar a estratégia.	Artigo 3º Competências reconhecidas à escola Artigo 5º Compromissos do Ministério da Educação
Ausente	Artigo 6º Duração do Contrato Artigo 7º Acompanhamento e monitorização Artigo 8º Casos omissos Artigo 9º Comissão Arbitral

A partir deste quadro podemos verificar que a minuta no essencial traduziu as orientações anteriores numa configuração jurídica. Em relação aos artigos que não têm correspondência nas orientações de Outubro, como é o caso dos artigos respeitantes à duração do contrato e aos casos omissos, destacam-se os artigos relativos ao acompanhamento e monitorização e à criação da comissão arbitral, 8º e 9º

²²⁰ Comunicação proveniente da DREN, enviada por e-mail, datada de 17 de Abril de 2007, tendo como assunto Contrato de Autonomia (Ver Anexo 5).

²²¹ A comunicação proveniente da DREN, com os dois documentos anexados, pode ser consultada no Anexo 5, em suporte informático.

respectivamente. Insere-se, deste modo, a dimensão da supervisão (controlo) do contrato, que não fica apenas num registo burocrático de conformidade com a lei, mas denotando uma preocupação pela supervisão assente em modos pós-burocráticos, numa avaliação de acompanhamento do processo e dos resultados e na arbitragem no tratamento dos conflitos.

Tendo agora em atenção as orientações presentes nos dois documentos enviados em Abril para os estabelecimentos de ensino, a *Minuta* e a *Estrutura do Contrato* (documento de esclarecimento da minuta), começamos por encontrar no segundo documento uma nota inicial referindo que o propósito "não é condicionar os conteúdos dos contratos de autonomia", mas apenas facilitar o trabalho das escolas na elaboração das propostas através da apresentação de um modelo de estrutura formal. Contudo a estrutura formal apresentada não é apenas um simples receptáculo anódino, apresenta também orientações, distribuídas de modo desigual pelas várias partes da configuração formal do contrato, como poderemos observar mais em pormenor no quadro 20.

Quadro 20-Elaboração do contrato: orientações do GTPDAE²²²

Artigo 1º- Objectivos gerais
Minuta (M) - Os objectivos do contrato são: 1...
Estrutura (E) - 1 – Objectivos gerais a alcançar pela escola: quer em termos de aperfeiçoamento do já existente quer em termos de introdução de novas valências ou campos de actuação.
Artigo 2º- Objectivos operacionais
M - 1.Atingir ou aproximar o abandono de 0%. 2.Aumentar a taxa global de sucesso escolar para ...%
E- 2 – Objectivos específicos ou estratégicos: neste item incluem-se as estratégias ou estruturas inovadoras que se pretendem introduzir nos seguintes domínios: organização pedagógica (calendários, horários, flexibilização dos tempos lectivos, agrupamentos de alunos, espaços, responsáveis pedagógicos), gestão e organização curricular (cursos, disciplinas, componentes disciplinares), gestão dos recursos humanos (professores, técnicos, funcionários auxiliares), acção social escolar, gestão estratégica, patrimonial administrativa e financeira.
Artigo 3º- Competências reconhecidas à escola
M - Com o presente contrato, o Ministério da Educação reconhece à Escola as seguintes competências para o seu desenvolvimento estratégico: 1. Cumprir o serviço público de educação
E - (Sem conteúdo)
Artigo 4º- Compromissos da escola
M - Com vista a cumprir os objectivos gerais e operacionais constantes do presente contrato, a Escola compromete-se e fica obrigada a: 1...
E- 3 – Compromissos a assumir pela escola quanto à realização destes objectivos estratégicos.
Artigo 5º- Compromissos do Ministério da Educação
M - Pelo presente contrato, o Ministério da Educação compromete-se e obriga-se a: 1...
E- 4 – Compromissos a assumir pelo Ministério da Educação, através da respectiva DRE.
Artigo 6º- Duração do Contrato
M- 1. O presente contrato de autonomia vigorará até ao termo do ano lectivo de 20../20..

²²² A designação dos artigos são as constantes na Minuta enviada às escolas e agrupamentos.

2.O presente contrato pode ser revisto e alterado a todo o tempo, por acordo entre as partes.
E-5 - Estabelecimento do prazo de validade do contrato
Artigo 7º- Acompanhamento e monitorização
M- 1. A Escola e o Ministério da Educação constituem uma estrutura permanente, designada Comissão de Acompanhamento, que terá as seguintes competências: a) Monitorizar o cumprimento e a aplicação do presente contrato e acompanhar o desenvolvimento do processo. b) Monitorizar o processo de auto-avaliação da escola. 2. A Comissão de Acompanhamento terá a seguinte composição: a) Dois representantes da Escola, indicados por b) Um representante da Direcção Regional de Educação d..... c) Uma personalidade de reconhecido mérito na área da educação, a nomear pelo Ministério. d) Um elemento exterior à escola cooptado pelos elementos anteriores. 3. A primeira reunião da Comissão de Acompanhamento será convocada pelo representante da Direcção Regional de Educação. 4. Na primeira reunião de trabalho, a Comissão elaborará o seu Regimento
E- 6 – Constituição de uma comissão de acompanhamento e avaliação
Artigo 8º- Casos Omissos
M- Todas as matérias não reguladas no presente contrato serão regidas pela lei geral aplicável
E- (Sem conteúdo)
Artigo 9º- Comissão Arbitral
M- Em caso de conflitos supervenientes a este contrato, as partes apenas podem recorrer a uma Comissão Arbitral de nível nacional a criar pelo Ministério da Educação.
E- 7 – Constituição de uma comissão de arbitragem para dirigir as dúvidas e conflitos de interpretações entre as partes.

Assim, em relação à *Minuta*²²³, o que há a destacar é o conteúdo de três artigos: no artigo 2º a presença de dois pontos relativos ao serviço público, o abandono e o sucesso escolar (também examinados nos relatórios de avaliação externa, na dimensão dos resultados); no artigo 3º, a inscrição de uma competência com uma configuração que se ajusta mais a um compromisso dos estabelecimentos de ensino; o grande desenvolvimento do artigo 7º relativo a uma estrutura de avaliação e controlo. Quanto ao documento, *Estrutura de um Contrato*, há a referir o grande desenvolvimento no esclarecimento do artigo 2º, relativo aos objectivos específicos, apresentando as grandes áreas de gestão das escolas/agrupamentos.

Esta *Minuta*, acompanhada com o documento *Estrutura do Contrato*, que é enviada às escolas corresponde quase na totalidade à matriz do contrato de autonomia, publicada no anexo da Portaria nº 1260/2007, de 26 de Setembro de 2007, que

²²³ A parte do preâmbulo da minuta não está presente no quadro 20. O preâmbulo apresenta o enquadramento legal do desenvolvimento do regime jurídico de autonomia da escola, designadamente o Decreto-Lei nº 43/89 e o Decreto-Lei nº 115-A/98, que autoriza este procedimento público. Explicita, ainda, que este decorre no âmbito de uma acção de negociação e não de imposição, quando refere que o Ministério e o estabelecimento de ensino "celebram e acordam entre si o presente contrato de autonomia".

regulamenta a contratualização da autonomia. Contudo há quatro partes do contrato, o preâmbulo e três artigos, que sofrem algumas alterações com aquela portaria:

- No preâmbulo, incorporam-se mais três partes: (i) a caracterização sintética da escola e a identificação dos valores, (ii) os resultados da auto-avaliação, (iii) os resultados da avaliação externa;
- No artigo 3º - competências reconhecidas à escola: retira-se a enunciação da competência "1.Cumprir o serviço público de educação", deixando de haver qualquer enunciação;
- No artigo 7º - Acompanhamento e monitorização: no ponto 2, relativo à composição da comissão de acompanhamento: (i) inclui-se mais um elemento indicado pela associação de pais e encarregados de educação, passando de 5 para seis elementos a composição da comissão; (ii) o elemento exterior à escola cooptado, pelos elementos da comissão, passa a ser indicado pelo Conselho Municipal de Educação;
- No artigo 9º, sobre a arbitragem: (i) deixa de ser intitulado «comissão arbitral» passa a ser "cláusula compromissória»; (ii) apresenta uma nova redacção, onde já não está presente a comissão arbitral mas a disposição relativa à designação do árbitro entre os elementos da comissão de acompanhamento a nível nacional, a constituir por despacho do Ministro da Educação, com a composição de três elementos a nomear pelo Ministro da Educação e dois elementos a indicar pelo conselho de escolas.

Para além do envio destes documentos de suporte ao processo de elaboração das propostas de contrato, o GTPDAE também vai reunir com cada um dos estabelecimentos de ensino. O princípio de actuação gizado é ter uma abordagem o mais aberta possível, como aqui refere um membro da equipa, “a ideia do grupo de trabalho não foi dar orientações” (EG11, p.13). Contudo é feito um enquadramento a partir de temas considerados centrais “A nossa produção aberta poderia ser interpretada como fechada. Claro que admito que (...) a escola como serviço público e a relação com o sucesso dos alunos é já uma orientação, embora seja uma orientação apenas de objectivos” (EG11,p.13).

No decurso do acompanhamento feito através das reuniões com as escolas, a área pedagógica foi considerada a mais problemática e a mais importante, como aqui se

refere, “as áreas onde o grupo de trabalho sentiu mais dificuldade são as áreas em que as escolas se sentiam menos confortáveis, temos aqui a organização pedagógica, sobretudo a organização das turmas e dos tempos (...) em alguns casos houve mesmo determinações para mudar a questão dos horários ou a questão da organização das turmas, dizendo-se que aí é que está o coração das transformações, embora, as questões financeiras sejam realmente importantes, e essas aí apareceram com muita clareza, e a das contratações, claramente são importantes.”(EG11, p.9).

As escolas descrevem as reuniões com o GTPDAE referindo que este grupo começava por apresentar algumas questões iniciais, “o que é que nós esperávamos com aquele contrato. Quais eram os pontos fortes que nós víamos naquele contrato. (...) Foi muito esperar, não nos adiantaram muito.” (EE3, p.7).

É também nesta reunião que a escola é confrontada com a necessidade de reformular os objectivos, “Realmente saímos de lá com aquela ideia de concretizar mais os objectivos, (...) quantificar (...) para nós é muito difícil.” (EE3, p7). Numa apreciação geral, apresenta-se uma imagem positiva, “ o grupo foi simpático, tivemos lá algumas ideias, foram esclarecedoras” (EE3,p7). Outra escola refere que “aquilo era tudo duma facilidade grande, (...) nós ficámos mesmo com aquela convicção que tudo era possível a partir da altura em que podemos entrar neste esquema de escolha dos professores” (EE4,p.10).

Contudo é nesta fase das reuniões com o GTPDAE que uma das escolas decide parar e sair do processo de contratualização²²⁴ por não reconhecer vantagens nesta situação:

“Se o agrupamento continuava a funcionar normalmente não precisava do contrato de autonomia, se à partida não nos davam nada, nem material, nem psicólogo, nem laboratórios, não trouxemos de lá nada, podiam dizer isto «damos isto, mas não damos aquilo», mas não, não nos deram nada, viemos a zero e tinha de ser tudo nós, então não era preciso entrar em autonomia.”(EE6,p5).

²²⁴ Em relação ao outro estabelecimento de ensino que também vai sair do processo de contratualização, a justificação é de carácter formal. A sua saída ocorre já na fase de negociação em que entram as equipas multidisciplinares, das Direcções Regionais de Educação, e é devido ao facto de entretanto este estabelecimento ter celebrado um contrato TEIP (Território Educativo de Intervenção Prioritária), como aqui se refere " portanto como tinha celebrado um contrato TEIP com a escola, o que nós achámos é que muitas das coisas que estavam a ser negociadas no âmbito do contrato de autonomia de alguma forma já tinham sido satisfeitas no contrato TEIP e não nos pareceu muito viável no Ministério da Educação ter duas figuras contratuais com a mesma escola"(ED8, p.4)

Esta fase de acompanhamento pelo GTPDAE da elaboração das propostas dos contratos, por parte dos estabelecimentos de ensino, vai até aos finais de Junho de 2007²²⁵. De seguida o processo de contratualização entrará numa outra fase em que se procederá à negociação ou «regateio» dos contratos agora com as Direcções Regionais de Educação.

3. A Negociação dos Contratos: O Regateio

No período restante de Junho até Setembro de 2007, o processo de contratualização ingressa num terceiro momento em que entram as direcções regionais de educação no processo de negociação. Nesta subsecção começa-se por apresentar as Equipas Multidisciplinares (EM), que têm a competência no domínio do reforço da autonomia das escolas para de seguida descrever como decorreu o processo de negociação, regateio, dos contratos.

3.1. As Equipas Multidisciplinares

As equipas multidisciplinares são criadas no âmbito do programa de reforma da administração central do Estado (PRACE), que se traduz posteriormente na produção legislativa e neste caso através do decreto regulamentar nº 31/2007, de 29 de Março, que aprova a orgânica das direcções regionais de Educação. Neste decreto especifica-se que nas áreas de actividade de desenvolvimento de " projectos transversais relacionados com o acompanhamento e apoio à implementação das diferentes ofertas educativas, **do estudo e monitorização do processo de autonomia das escolas**, da interligação e articulação dos intervenientes no processo de reordenamento da rede escolar e na

²²⁵ Ainda a 5 de Junho de 2007, numa comunicação proveniente da DREN, enviada por e-mail às escolas inseridas no processo de contratualização, refere-se que os contratos “estão em processo de apreciação” e que “o número de processos e os diferentes estádios que cada um vai adquirindo, traduzindo-se em silêncio do grupo de trabalho em relação a algumas das escolas envolvidas, não é de modo algum sinal de esquecimento”. Mais à frente refere-se o envolvimento pessoal da ministra da educação pelo que se espera “poderem ser transmitidas notícias concretas”(Ver no Anexo 5).

modernização administrativa e dos sistemas de processos de trabalho, é adoptado o modelo de estrutura matricial” (Artigo 5º, alínea b, negrito nosso)²²⁶.

Estas equipas, unidades orgânicas com estrutura flexível, apresentam-se como uma administração de missão associada ao desenvolvimento de um projecto, num configuração de orientação pós-burocrática. Esta tendência é também manifestada pela articulação explícita que se faz entre a avaliação do seu desempenho e a continuidade do seu funcionamento anual, que as distingue das estruturas da administração de gestão (as divisões e as direcções de serviço), como se refere no despacho de criação, de cada uma das equipas, "O período de duração das equipas multidisciplinares será de um ano, prorrogável por iguais períodos, devendo o despacho de prorrogação basear-se na avaliação dos resultados obtidos no respectivo exercício e na avaliação de desempenho"²²⁷.

Em relação à missão destas equipas, ou seja ao projecto a desenvolver relativo ao *estudo e monitorização da autonomia das escolas* está bem expresso nos seus objectivos e competências presentes no quadro 21.

Quadro 21-Objectivos e competências * das Equipas Multidisciplinares das DRE's

Objectivos (O) e Competências (C)		As cinco Equipas Multidisciplinares**				
		1	2	3	4	5
O	Contribuir para o aprofundamento das políticas de proximidade e de desenvolvimento do sistema educativo	X	--	--	--	--
O	Promover o desenvolvimento e consolidação da autonomia	--	--	X	--	--
O	Promover o acompanhamento das escolas, com vista à consolidação da sua autonomia	--	--	--	--	X
C	Recolher as informações necessárias à execução das políticas de educação, com particular incidência nas áreas de inovação e de desenvolvimento do processo de autonomia das escolas;	X	--	--	X	X
C	Coordenar, acompanhar e apoiar a organização e funcionamento das escolas, promovendo o desenvolvimento e consolidação da sua autonomia;	X	--	--	*** X	X
C	Cooperar com outros serviços, organismos e entidades no desenvolvimento de projectos transversais relacionados com o acompanhamento, apoio e monitorização do processo de autonomia das escolas, tendo em vista a realização de acções conjuntas;	X	--	--	X	X

²²⁶ O modelo de estrutura hierarquizada será adoptado nas áreas de actividade: "relacionadas com a prossecução das atribuições nos domínios do planeamento e gestão da rede escolar, do apoio pedagógico, da organização escolar, dos recursos humanos, materiais e financeiros e administração geral, do apoio jurídico e contencioso e do ensino particular, cooperativo e solidário" (Artigo 5º, alínea a).

²²⁷ Disposição presente, com igual redacção, nestes cinco despachos de criação destas equipas multidisciplinares: Despacho nº 18 293/2007 de 16 de Agosto; Despacho nº 17001/2007 de 2 de Agosto; DRELVT, Despacho Interno nº 4, de 15 de Junho de 2007; Despacho nº 17 517/2007 de 8 de Agosto; Despacho nº 17 704/2007 de 10 de Agosto.

C	Apoiar e acompanhar a implementação dos contratos de autonomia para o desenvolvimento das escolas.	--	X	--	X	--
---	--	----	---	----	---	----

* Só as competências que fazem referência à autonomia das escolas; ** 1- EADE (criada a 27/06/2007); 2- EMADAE (criada a 29/06/2007); 3- EMPAAG (criada a 01/04/2007); 4- EAMDE (criada a 28/06/2007); 5- EMAGME (criada a 29/06/2007); *** designadamente na área de recursos humanos.

Todas estas equipas foram criadas, entre 27 e 29 de Junho de 2007²²⁸, e os chefes destas equipas ficaram um estatuto remuneratório equivalente ao de director de serviços.

A preparação das equipas

No processo de negociação com as escolas, em três das cinco DRE's, os chefes das equipas multidisciplinares, dois com formação jurídica, tiveram papel activo na negociação. Nas outras duas DRE's, onde havia menos escolas envolvidas no processo, foram os respectivos directores regionais que negociaram mais directamente com as escolas. Numa das equipas houve o cuidado de se guarnecer com o saber pedagógico: “fomos buscar uma professora que estava a dar apoio à direcção de serviços pedagógicos” de modo a serem tratados os “aspectos propriamente de natureza pedagógica que aqui também nos era necessário”(ED8,p.4).

Estas equipas começam por ter uma reunião com o GTPDAE, que orientou a fase anterior da contratualização, onde foi apresentado o quadro teórico, como refere um elemento destas equipas, “em torno da questão do que era o serviço público de educação, que seria o conceito fundamental (...) do qual se desenvolveria todo o contrato.”(ED8, p7). A produção de conhecimento do grupo de avaliação externa também vai ser trabalhada e usada, como um dos elementos destas equipas refere, “Tivemos ainda em atenção os relatórios, até para vermos aquilo que devíamos ou não exigir às escolas que fizessem.”(ED8, p.6). Para operacionalizar este propósito refere-se que um membro da equipa “fez análise de conteúdo. Leu todos os relatórios que nos serviu de baliza para o trabalho que foi feito com as escolas.”(ED8, p.6-7).

Para além do acesso do conhecimento produzidos pelos GT que orientaram as duas fases anteriores do processo de contratualização, estas equipas tiveram também acesso aos dados estatísticos provenientes de uma estrutura da administração central, o

²²⁸ À excepção de uma que foi criada a 1 de Abril de 2007.

MISI²²⁹, relativos a cada escola/agrupamento, designadamente os rácios professor/aluno e os custos das escolas, que foram mobilizados na negociação com as escolas/agrupamentos .

3.2. O «regateio»

Esta fase marcada pela entrada no processo das Direcções Regionais de Educação (DRE) corresponde a um período de tempo demasiado curto. As reuniões com as escolas iniciaram-se apenas em Julho num processo que terminou no início de Setembro. Não é pois de estranhar que estas equipas mencionem que “os trâmites foram muito apertados” levando à realização de “um conjunto de reuniões na última semana de Agosto e na primeira de Setembro”(ED8,p.3).

Esta etapa caracteriza-se por um tratamento mais fino das questões, onde houve um esforço de objectivação e se apresentaram os limites que configuraram os enunciados presentes nas propostas dos contratos. Esta transição para uma fase mais pragmática representou uma das principais dificuldades como aqui refere um membro das equipas multidisciplinares, “Nós tivemos que gerir um pouco isto com pinças (...). A expectativa das escolas aquando da celebração do contrato de autonomia foi muito alta, (...), mas nós temos um quadro legal”(ED9, p.5).

Uma primeira orientação é a exigência de uma estrutura estratégica nos enunciados, de modo a garantir coerência como aqui se refere outro membro de uma EM, “E nós começámos a fazer aqui este trabalho com as escolas frisando uma coisa «o contrato tinha que ser coerente, aquilo que peço deve visar servir-me para eu atingir os objectivos a que eu me proponho» ”(ED8,p.1). A questão da diferenciação enquanto discriminação também esteve presente no processo de negociação e assim defende-se que os contratos “devem servir para o reforço da autonomia das escolas, mas não serve, nunca podem contribuir, para um desequilíbrio entre as escolas”(ED8,p1). Para situar esta questão apresenta-se o princípio da discriminação positiva que justifica a

²²⁹ Trata-se do Gabinete Coordenador do Sistema de Informação do Ministério da Educação. É um departamento ministerial, com uma estrutura matricial e dotado de autonomia administrativa, concebido como “ uma estrutura transversal de suporte à governação e à administração no domínio da gestão do sistema de informação do Ministério da Educação” (Preâmbulo do Decreto-Lei nº 88/2007, de 29 de Março).

diferenciação nos casos dos contratos-programa das escolas dos TEIP (Territórios Educativos de Intervenção Prioritária): “ Nos TEIP há uma verificação de necessidades por parte da administração (...) que implica mais recursos. Aqui não.”(ED8, p.1).

No processo de negociação, emergiram dois referenciais de contrato de autonomia concorrentes. Um tem como elemento principal o aumento da capacidade de decisão na gestão dos recursos, nos limites da lei, defendido pelos negociadores das DRE's. O outro referencial atribuído às escolas tem como ponto central o acréscimo dos recursos. Este confronto é bem patente nesta posição apresentada por um coordenador de uma equipa multidisciplinar, “a ideia era gerir o que têm com mais autonomia e portanto não é necessariamente dar mais.”(ED9, p.1) ou, então, como refere outra chefe de uma EM “entendem [as escolas] que a autonomia corresponde a mais recursos, portanto as escolas não entendem que a autonomia corresponde a maior capacidade de decisão (...) essa capacidade de decisão há-de estar sempre associada à gestão de recursos, mas os recursos não precisam de ser mais, podem ser os mesmos.”(ED8,p.1)²³⁰. Esta posição é sustentada pela condicionante financeira quando se refere que se por um lado, os contratos de autonomia devem ser “generalizados a todas as escolas”, por outro, “não poderiam resultar aumentos muito significativos da despesa pública”(ED8,p1).

Os «objectos» da negociação

Assim da análise das entrevistas é possível identificar seis principais objectos de negociação. Em primeiro lugar, o objecto relativo ao serviço público a prestar pelas escolas, em particular as dimensões do acesso e do sucesso. Como foi referido, mais acima, este tema começou por ser apresentado pelo GTPDAE nas reuniões que realizou com as escolas e com as equipas das DRE's. Este «objecto» era facilmente operacionalizável na negociação devido ao conhecimento produzido pelo Grupo de Avaliação Externa, mais concretamente através de um dos cinco domínios chave, os resultados, onde se abordam as dimensões do serviço público relativas ao sucesso e ao abandono escolar. Esta posição é ilustrada desta forma por um elemento da EM, “as escolas tinham que se comprometer necessariamente. Primeiro era a questão do serviço

²³⁰ Na mesma linha de pensamento refere mais à frente que “ as escolas têm sempre a ideia que é mais, mais, e nunca pensam em reconverter, em reutilizarem”(ED8, p.3).

público de educação, mas isso tinha que ficar sempre como objectivo geral para todas elas”(ED8,p5). Este «objecto» iria ser negociado e plasmado nos objectivos específicos, onde o conhecimento produzido nos relatórios da avaliação externa iria ser ponto de referência, “tinha que haver objectivos por ciclo, tinha que haver objectivos específicos para o Português e para a Matemática e para as taxas de abandono escolar”(ED8,p.5).

O segundo objecto de negociação, este menos pacífico, é a questão dos recursos materiais, que nos coloca no artigo do contrato relativo aos compromissos do Ministério da Educação. No caso dos equipamentos e do património, como já se referiu, a posição das escolas em obter mais recursos chocava com a condicionante da despesa pública. Este objecto também foi tratado pelas equipas das DRE através do enquadramento da coerência interna e da planificação estratégica. Assim, quando as escolas apresentavam a intenção de construir, por exemplo, um pavilhão multiusos, “nós perguntávamos, «mas, então, como é que esse recurso, ou isso que nos está a pedir, vai contribuir para os objectivos que pretende alcançar?»”(ED8,p.2), ou então “as escolas pediam autocarros” ao que era respondido “não é isso o contrato de autonomia, nem há verba”(ED9,p.3). É neste objecto de negociação que os dois referenciais atrás referidos mais se opõem. Porém há casos em que se encontra uma solução institucional, “muitas escolas punham no seu clausulado, na proposta inicial, que a escola necessitava de obras e evidentemente que isso tinha de ser trabalhado com a Parque Escolar²³¹”(ED9,p.3).

O terceiro objecto de negociação são os recursos humanos, designadamente o reforço do crédito horário, o reforço da contratação de professores, de psicólogos e de pessoal não docente. Estas pretensões das escolas/agrupamentos criaram dificuldades uma vez que chocaram com condicionantes estruturais, nomeadamente a condicionante do Orçamento de Estado, como referiu um elemento da EM : “ portanto, houve ali um conjunto de situações, nomeadamente em matéria de recursos humanos que nos pareceram muito difíceis de gerir. (...) Nós, neste momento, para contratarmos alguém, o Ministro das Finanças tem que autorizar a contratação. Ora, como é que nós podíamos estar a permitir que as escolas contratassem à margem do Orçamento de Estado?”(ED8,p.6-8).

²³¹ A Parque Escolar é uma entidade pública empresarial, criada pelo Decreto-Lei nº 41/2007, de 21 de Fevereiro, tutelada pelos membros do governo responsáveis pelas áreas das Finanças e da Educação e tem como missão o planeamento, gestão, desenvolvimento e execução do programa de modernização da rede pública de escolas secundárias e outras afectas ao Ministério da Educação.

Contudo há alguns dados estatísticos que foram usados para objectivar as questões e servirem de apoio à tomada de decisão. Assim em relação ao crédito horário foi a posição do rácio professor/aluno da escola/agrupamento em relação à média nacional, dados inscritos depois no anexo dos contratos, que serviu para balizar a questão como é referido numa entrevista, “se as escolas tiverem a funcionar com um rácio professor/aluno que seja inferior à média nacional vocês têm a margem de manobra até à média nacional para gerir”(ED8,p.7). Para gerir a questão do acréscimo de recursos humanos qualificados, como por exemplo os psicólogos, utilizou-se os dados relativos ao número destes recursos já existentes na escola, também presentes nos anexos dos relatórios.

A questão das competências relativa ao recrutamento dos docentes, o quarto objecto de negociação, é também difícil de negociar. Começando pelas posições mais radicais, no processo de negociação foi apresentada a pretensão de poder dispensar determinados docentes ao abrigo do contrato: “ as escolas até queriam mais, queriam também poder dizer quem não queriam, o que ainda é mais difícil porque os professores que estão nas escolas têm um conjunto de direitos” (ED8,p2). A contratação directa de docentes foi outra pretensão que se negociou de modo a se chegar a uma convergência. Do lado das escolas, o que se argumentou foi que aquela pretensão era o suporte, a garantia do cumprimento do contrato, no que diz respeito aos resultados, ou seja, as “ escolas acham que seleccionando elas os professores que os resultados seriam mais controláveis”(ED8,p.3), uma vez que podiam ajustar o perfil dos professores aos projectos pedagógicos em curso, quer através da selecção ou da recondução daqueles cujo vínculo não evita a ida a concurso. O grande obstáculo é o enquadramento legal que estipula a prioridade do concurso a nível nacional, como é aqui reafirmado de modo taxativo por um chefe de uma EM: “pelos constrangimentos do concurso não pode”(ED9,p.5). Em reforço desta posição de negação da pretensão das escolas/agrupamentos é referido o problema da duplicação da despesa, “É que nós temos professores nos Quadros de Zona Pedagógica a quem pagamos independentemente de terem ou não terem horário e, portanto, quando as escolas nos pedem para serem elas a contratar isso pode implicar uma duplicação de despesa”(ED8, p.2). Chegou-se a uma solução de compromisso, que diferenciou as escolas dos contratos em relação às demais, que foi, salvaguardando a prioridade do concurso

nacional e a situação dos professores dos quadros, as escolas poderem começar logo a “contratar por oferta logo em inícios de Setembro”(ED8,p.11), não tendo que esperar até ao fim de Dezembro para dar resposta às suas necessidades residuais ao nível de docentes. Contudo esta solução ficou muito distante das propostas iniciais das escolas. Este procedimento, porém, não foi fácil de implementar devido à configuração dos dispositivos que suportam a colocação dos professores: “tem sido uma confusão imensa porque o programa de concursos no sistema informático não está preparado para este tipo de situações, mas lá temos conseguido gerir esta situação.”(ED8,p.2-3)”. Também houve a situação de uma escola que não se adaptou a este novo procedimento e, no momento em que devia ter a iniciativa de contratar, ficou a aguardar que os serviços centrais, em coordenação com a respectiva DRE, fizessem a gestão do processo.

Para além destes problemas de adaptação a este novo procedimento, por parte dos serviços centrais e das escolas contratantes, também é referido que houve a oposição dos sindicatos a esta diferenciação, porque desta forma são subtraídos os “horários às listagens nacionais”(ED8, p.3).

A gestão financeira é outro dos campos de negociação. A posição mais extremada apresentada é aquela que tem como referência a escola como empresa pública, que logo esbarra com o enquadramento jurídico: “gerir aquilo como se de uma empresa pública se tratasse com uma autonomia financeira total. As escolas não têm essa possibilidade.” (ED., p.8). Os duodécimos e o orçamento privativo correspondem a uma outra pretensão apresentada pelas escolas/agrupamentos. Em relação ao primeiro, pretendeu-se “não gerir por duodécimos em determinadas alturas” (ED9,p.3), quanto às receitas próprias da escola, provenientes por exemplo pela prestação de serviços ou aluguer de espaços, pretendeu-se que fossem directamente para o orçamento privativo, sem entrarem previamente na contabilidade pública.

Tudo isto é requerido em nome da «agilização» dos processos, de modo a fazer face oportunamente às necessidades. No entanto, a este argumento contrapõe-se o enquadramento jurídico da contabilidade pública: “não pode porque há regras da contabilidade pública, que nem as Direcções Regionais, nem o Ministério da Educação podem subverter, são das Finanças.” (ED9,p.3). Houve uma proposta neste campo, porém, onde se conseguiu chegar a acordo, diferenciando as escolas de contrato em relação às restantes. É a disposição que estipula o retorno de 60% das eficiências de

gestão praticadas pelas escolas, ou seja, as "eficiências de gestão poderiam trazer retornos de 60%, isso acabou por ficar nos contratos. Não fomos nós que instituímos essa medida."(ED9.,p.8).

Como se pôde constatar este campo das competências na área da gestão financeira foi um dos mais difíceis como se refere aqui em jeito de balanço, "Os mais difíceis de fechar foram talvez os financeiros numa fase inicial até chegar a um patamar para alguma satisfação das escolas relativamente aos ganhos de eficiência a que se propunham realizar."(ED13,p.10).

Outro campo das negociações é a organização pedagógica. Um das pretensões foi a gestão do calendário escolar quanto ao encerramento em determinados períodos, tendo em consideração a especificidade das localidades, no que diz respeito aos eventos e festas. A convergência foi conseguida com as seguintes condições "gerem o calendário, mas garantindo sempre a guarda dos alunos"(ED8,p.7) e "sem prejuízo do número de dias" (ED9,p.3). A pretensão relativa à redução do número de alunos, através da redução do número de turmas e/ou através da redução do número de alunos por turma, foi uma das mais difíceis de dar resposta, principalmente quando as escolas/agrupamentos se encontram em zonas de ruptura por excesso de alunos. À argumentação apresentada pelas escolas/agrupamentos assente na qualidade do ensino-aprendizagem como é aqui referido, "baixo o número de alunos por turma e consigo ter mecanismos pedagógicos mais agilizados com outro tipo de intervenção junto dos alunos"(ED9,p.6), contrapôs-se o argumento, por parte das equipas multidisciplinares, do acesso ao ensino público: "como é que nós nos podemos comprometer a não colocar mais alunos se não temos onde os pôr naquela zona?"(ED8,p.6).

Assim, nas zonas de menor pressão demográfica, onde o acesso ao ensino público não é posto em causa, foi possível ir ao encontro das escolas/agrupamentos, requerendo, contudo, que não se fosse contra o estabelecido nos normativos, e que se promovesse uma articulação mais estreita nos serviços: "imediatamente aqui a nível interno tivemos de reportar a situação à equipa da rede escolar (...) por causa da colocação de professores e toda a articulação dos horários" (ED9,p.6).

Neste campo as escolas aproveitaram, ainda, para legitimar projectos pedagógicos, que estivessem a desenvolver, de forma a lhes dar uma estabilidade propícia ao seu desenvolvimento, como é aqui explicitado nesta entrevista, "conseguiu

inscrever o projecto (...) é um projecto inovador, foi um ganho extraordinário porque se via todos anos essa dificuldade: será que se autoriza ou não se autoriza?”(ED13,p.9).

O fechar dos contratos

Na última fase da negociação, correspondente à passagem do mês de Agosto para os princípios de Setembro, a condução directa do processo passa do espaço da direcção regional para o gabinete da ministra com a finalidade de fechar os contratos. Os objectos da negociação, ainda não estabilizados, são apresentados neste novo espaço, como refere um elemento da EM, “Nós identificámos todos os aspectos que nos pareciam problemáticos, depois fizemos reuniões no gabinete da Senhora Ministra, inclusivamente com a Senhora Ministra”(ED8,p.7). O momento é de dar resposta aos problemas de enquadramento legal, principalmente nas áreas dos recursos humanos e da gestão financeira, e garantir uma certa harmonização “a redacção que existe em determinadas cláusulas foi uniformizada no gabinete da Senhora Ministra”(ED8,p7). Assim, foi neste espaço que foram fechadas as questões relativas à contratação de docentes pelas escolas, ao calendário escolar e aos limites do crédito horário a ceder às escolas.

Para além deste trabalho predominantemente técnico de encontrar soluções viáveis perante o enquadramento legal, em especial os constrangimentos fortes das regras da contabilidade pública, há toda uma acção política que se sobrepõe e que se caracteriza pelo voluntarismo da própria Ministra da Educação em superar as dificuldades e concluir o processo, como aqui afirma neste excerto da sua entrevista e que serve de síntese do seu ponto de vista:

"Passou um ano, mas, depois, com os contratos de autonomia, foi possível assiná-los ao abrigo da legislação do modelo de gestão, que mudámos e, portanto, estamos agora à espera, estamos num período de impasse para verificar a sua concretização e aplicação nas escolas e, depois, então, reequacionar de novo a questão da autonomia. Mas há aqui uma questão que é de fundo, na minha opinião, e que não tem sido nunca equacionada, nunca vi isso ser equacionado nos debates, e foi um problema com que eu me defrontei quando foram assinados aqueles contratos de autonomia. Repare, andaram um ano a estudar aqueles contratos de autonomia, um ano, e no final eles foram assinados porque eu impus a mim própria como objectivo assiná-los no início do ano lectivo seguinte, em Setembro. Isso significou que passou aqui, no meu gabinete,

uma equipa, o mês todo de Agosto, a tratar dos contratos de autonomia e que os dois fins-de-semana anteriores essa equipa esteve aqui comigo em que eu disse «esses contratos são para assinar» e os problemas eram... Todos os dias havia um problema novo, irresolúvel, «a legislação não tinha enquadramento», tudo coisas novas e, portanto, só a determinação de dizer «esses contratos vão ter que ser assinados, porque há aqui um compromisso político e se não assinarmos nós nunca vamos ter contratos, nem autonomia das escolas, portanto, há ali a acção voluntarista, quer dizer, contra ventos e marés, nós vamos assinar estes contratos para dizer às escolas e para dizer ao país que é possível assinar contratos de autonomia, é possível dar mais autonomia às escolas, apesar de problemas e dificuldades» até de enquadramento legal. Sim senhora, autonomia às escolas para contratar e recrutar professores, que é absolutamente essencial." (EM15,p.27).

4. O Acordo

O resultado do processo de contratualização, iniciado com a candidatura à avaliação externa, vai ser traduzido formalmente no texto dos contratos assinados pelas escolas e pelo Ministério da Educação, através das DRE's, a 10 de Setembro de 2007.

4.1. O preâmbulo e a disposição do clausulado do contrato de autonomia

Antes da apresentação do clausulado constituído por nove artigos, encontramos nos contratos o preâmbulo organizado em três partes, de acordo com a matriz estabelecida pela portaria nº 1260/2007. Assim, na primeira parte procede-se à caracterização sintética do estabelecimento de ensino, incluindo "a identificação dos valores de partida nos indicadores escolhidos para aferir a concretização das metas assumidas" (anexo da portaria nº 1260/2007), designadamente os resultados do sucesso educativo, presentes tanto nas classificações internas como nos exames externos, e os valores do abandono escolar. Na segunda parte apresenta-se uma síntese dos resultados da auto-avaliação, um dos requisitos para a candidatura ao processo de contratualização, e na terceira parte uma síntese dos resultados da avaliação externa das escolas/agrupamentos realizada pelo GTAE. A configuração deste preâmbulo traduz de uma forma explícita a importância dada à avaliação no processo de contratualização.

De forma a apreciarmos a presença da avaliação nas três partes do preâmbulo dos 22 contratos de autonomia podemos observar o quadro 22.

Quadro 22- Presença da avaliação nas três partes do Preâmbulo do Contrato

Preâmbulo Contrato	DREN		DREC		DRELVT		DRE Alentejo		DRE Algarve		Total		
	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	
I- Caracterização Resultados Sucesso	6	2	2	3	3	2	1	1	2	0	14	8	
II Auto-Avaliação	0	8	0	5	5	0	1	1	0	2	6	16	
III Avaliação Externa	Classif.	4	4	1	4	2	3	0	2	0	2	7	15
	Recom.	6	2	5	0	4	1	2	0	2	0	19	3
Total de Escolas	8		5		5		2		2		22		

Da observação do quadro, destaca-se a presença dos resultados da avaliação externa em quase todos os contratos²³², isto devido mais à inclusão das recomendações, onde se encontram explicitados os pontos fortes e fracos que serviram de base para a elaboração inicial do contrato, do que à referência às classificações das escolas/agrupamentos relativas às cinco dimensões da avaliação externa. A seguir vem a primeira parte do preâmbulo com a referência aos resultados do sucesso, expresso nas classificações internas e dos exames externos, em cerca de dois terços dos contratos. A segunda parte do preâmbulo sobressai pelo facto da maior parte das escolas não preencherem este espaço com os dados da auto-avaliação, embora a candidatura ao processo de contratualização tivesse exigido a sua apresentação²³³.

Para além do preâmbulo, como vimos, o contrato é constituído por nove artigos que podem ser dispostos de acordo com as três características analíticas identificadas por Gaudin²³⁴, conforme o quadro 23 apresenta.

²³² Apenas um agrupamento de escolas não faz qualquer referência à avaliação externa.

²³³ É de destacar que todas as cinco escolas da DRELVT preencheram esta segunda parte com os dados da auto-avaliação.

²³⁴ Enumeram-se, deste modo, as três características que circunscrevem os contratos da acção pública na sua diversidade: (i) a negociação explícita, um tempo de discussão manifesta sobre os objectivos e sobre os meios correspondentes; (ii) o calendário, o período de acção e de realização a médio prazo; (iii) as

Quadro 23-As três características do contratos e os seus artigos²³⁵

As três Características dos Contratos	Os Parceiros do Contrato	
	As Escolas/Agrupamentos	O Ministério/DRE'S
Discussão objectivos/meios	Artigo 1º - Objectivos Gerais	
	Artigo 2º - Objectivos Operacionais	
Contribuições para a realização dos objectivos	Artigo 4º - Compromissos das Escolas/Agrupamentos	Artigo 3º- Competências reconhecidas à Escola pelo M.E.
	Artigo 7º- Acompanhamento e Monitorização (Comissão de Acompanhamento Local)	Artigo 5º- Compromissos do Ministério
Calendário	Artigo 6º- Duração do Contrato	

Nos próximos pontos, os artigos dos contratos serão, deste modo, apresentados de acordo com esta disposição analítica.

4.2. Os objectivos do contrato

Conforme o quadro anterior apresenta, o primeiro e o segundo artigos do contrato referem-se aos objectivos gerais e aos objectivos operacionais. Tendo como referência as quatro áreas da autonomia da escola, estabelecidas na portaria 1260/2007²³⁶, vamos examinar a cobertura destas áreas pelos objectivos inscritos nos vinte e dois contratos, distribuídos pelas cinco direcções regionais de educação, a partir do quadro 24.

contribuições conjuntas para a realização dos objectivos (Gaudin, 2007). Para um maior aprofundamento ver o nosso segundo capítulo.

²³⁵ Os artigos 8º, Casos Omissos (onde se dispõe que as matérias não reguladas no contrato serão regidas pela lei geral aplicável), e o 9º, Cláusula Compromissória (onde se dispõe que quaisquer litígios serão submetidos à arbitragem nos termos da lei), não estão presentes no quadro por se referirem à intervenção, contributo, de terceiros no controlo do contrato, quanto à realização dos objectivos.

²³⁶ Para além da nomeação destas áreas da autonomia das escolas, também tivemos como referência a explicitação de cada uma destas áreas presente no documento *Níveis de Autonomia* do GTPDAE (ver Anexo 5, em suporte informático), onde se apresentam as competências distribuídas por estas quatro áreas, de acordo com os três níveis de profundidade (base, nível 1 e nível 2). A área da acção social escolar não está presente porque teve uma expressão residual: nos objectivos gerais temos 4 escolas (duas na DREN e na DREC) e nos objectivos operacionais apenas duas escolas da DREN a referiram. O tópico referido é a igualdade de oportunidades.

Quadro 24- Artigo 1º- Objectivos Gerais e as áreas da autonomia das escolas

Áreas da Autonomia das Escolas	DREN (8)*	DREC (5)*	DRELV (5)*	DREAL (2)*	DREALG (2)*	Total
-Gestão Patrimonial, Administrativa, Financeira e Estratégica (GPAFE)	8	5	5	2	2	22
(OP) - Organização Pedagógica	6	5	3	2	1	17
(GC) - Gestão Curricular	4	3	2	0	1	10
(RH) - Recursos Humanos	2	1	2	1	0	6

Notas: * Número de estabelecimentos de ensino de cada DRE;

Como se pode observar, é a área da GPAFE que se destaca por estar presente nos objectivos gerais de todos os contratos das 22 escolas. Nesta área encontramos uma grande presença de objectivos relativos à avaliação interna, expressos por exemplo desta forma "Reforçar os mecanismos internos de avaliação de escola" ou "Potenciar uma cultura de avaliação". Também encontramos objectivos relativos ao projecto educativo formulados desta forma, por exemplo, "Melhorar as condições para o desenvolvimento do Projecto Educativo". Estes dois tópicos apontam para o campo de um dos domínios constituintes do referencial da avaliação externa, o relativo à capacidade de auto-regulação e progresso da escola. O tópico do serviço público de educação, desenvolvido pelo GTPDAE no acompanhamento das escolas, também se encontra em alguns objectivos formulados.

Os outros tópicos referem-se à melhoria da articulação e funcionamento das estruturas intermédias, às parcerias a estabelecer com entidades locais, individuais ou colectivas, ao incremento da imagem da escola, à gestão dos recursos materiais (ex: melhoria das instalações, o investimento nas TIC) e financeiros (ex: reforçar e diversificar as receitas próprias).

A área da organização pedagógica, presente em 17 contratos, também foi uma das mais referidas nos objectivos gerais. Nesta área houve o predomínio dos tópicos relativos ao sucesso educativo e à redução do abandono escolar.

Em relação à área da organização curricular, presente em apenas 10 contratos, o tópico mais referido foi o aumento da diversificação curricular, em especial nos cursos de dupla certificação (ex: Cursos de Educação e Formação [CEF] e Profissionais).

A área dos recursos humanos destaca-se pela pouca presença que teve nos objectivos gerais, apenas em 6 contratos. Nesta área é o tópico da formação que é mais referido.

Quanto aos objectivos operacionais inscritos no artigo 2º, as áreas de autonomia tiveram uma distribuição diferente quanto ao número de contratos em que estiveram presente, como podemos observar no quadro 25.

Quadro 25- Artigos 2º- Objectivos Operacionais e as áreas da autonomia

Áreas da Autonomia das Escolas	DREN (8)*	DREC (5)*	DRELV (5)*	DREAL (2)*	DREALG (2)*	Total
Organização Pedagógica	8	5	5	2	2	22
Gestão Patrimonial, Administrativa, Financeira e Estratégica	6	3	3	1	2	15
Gestão Curricular	5	2	2	2	1	12
Recursos Humanos	1	0	1	0	1	3

Notas: * Número de estabelecimentos de ensino de cada DRE;

Em todos os 22 contratos há objectivos operacionais formulados na área da organização pedagógica. Os tópicos do sucesso escolar, por ano de escolaridade ou por disciplina (ou ainda a articulação entre as classificações internas e os exames nacionais), e a redução do abandono escolar são muito referidos, tendo um predomínio avassalador. Em relação a este último tópico, encontramos a seguinte «fórmula» em todas as direcções regionais de educação (na maioria dos contratos, menos em cinco): "Diminuir as taxas de abandono escolar aproximando-as do zero". Estes tópicos situam-se no domínio dos resultados do referencial da avaliação externa, realizada pelo GTAE, e correspondem às duas dimensões do serviço público, o acesso e o sucesso, apresentados pelo GTPDAE. Para além destes tópicos, encontramos também objectivos relativos à garantia da ocupação plena dos tempos escolares, eliminando a diferença entre as aulas previstas e as dadas (por exemplo através das permutas entre professores).

A área da GPAFE também está muito bem representada pois é referida em 15 dos 22 contratos, onde encontramos os seguintes tópicos: a melhoria do funcionamento e articulação entre as estruturas de gestão intermédia; as parcerias com as entidades locais e a promoção do envolvimento dos encarregados de educação; o reforço no acesso da comunidade escolar às TIC; o investimento em equipamentos (ex: pavilhão multiusos) e, ainda, a avaliação interna. Não há a formulação de objectivos relativos à gestão financeira.

Em relação à área da gestão curricular, presente em 12 contratos, encontramos os seguintes tópicos: o fomento da diversidade da oferta curricular (os cursos de dupla certificação); a referência ao aumento das actividades extracurriculares no âmbito das ciências experimentais e das tecnologias; o desenvolvimento do ensino experimental das ciências naturais e físico-químicas; o aumento do número das turmas a serem abrangidas no Programa Nacional de Leitura e no Plano de Acção da Matemática, iniciativas de âmbito nacional.

Novamente, os objectivos operacionais na área dos recursos humanos são os que se encontram no menor número de contratos, apenas 3. Nesta área constam tópicos relativos à formação, do pessoal docente e não docente, e ao recrutamento de pessoal especializado, para os cursos de educação e formação ou para os serviços de psicologia.

Numa apreciação geral, a formulação dos objectivos gerais e operacionais orientam-se predominantemente para as áreas da autonomia relativas à GPAFE e à organização pedagógica, dado o número de contratos em que estão presentes. Esta formulação revela também a influência dos dois grupos de trabalho (GTAE e GTPDAE), que intervieram no processo de contratualização, tendo em atenção à grande presença dos tópicos relativos à promoção da avaliação e das dimensões do serviço público (o acesso e o sucesso educativo).

A acção das equipas multidisciplinares também pode ser vista na pouca presença de tópicos na área da gestão dos recursos humanos (quer nos objectivos gerais como nos operacionais), bem como no que diz respeito à gestão financeira (nos objectivos operacionais), dado que estas matérias foram os mais difíceis de negociar, na fase do regateio, devido às resistências apresentadas pelas equipas multidisciplinares.

4.3. As contribuições dos «parceiros»

Este ponto trata dos artigos presentes nos contratos relativos aos contributos dos parceiros, o Ministério da Educação, através das DRE's, e as escolas/agrupamentos. Começaremos pelos artigos 3º e 5º relativos ao contributo da administração central para depois examinarmos o contributo dos estabelecimentos de ensino a partir do artigo 4º. Finalmente analisaremos a contribuição conjunta na monitorização do contrato, expressa no artigo 7º, relativa à Comissão de Acompanhamento Local (CAL).

As contribuições da administração central: artigos 3º e 5º

O reconhecimento das competências

O terceiro artigo dos contratos diz respeito à enumeração das competências a atribuir às escolas para desenvolver a sua autonomia. A construção deste artigo, como vimos, situa-se na fase do «regateio» que correspondeu à parte da negociação mais pormenorizada e problemática.

Para apreciar o conjunto das competências reconhecidas às escolas/agrupamentos, nos vinte e dois contratos, vamos considerar o quadro 26 que dispõe os contratos pelas cinco DRE's e as competências segundo as áreas da autonomia das escolas e de acordo com os níveis definidos pelo GTPDAE (base, um e dois)²³⁷.

²³⁷ De acordo com o documento do GTPDAE intitulado "Níveis de Autonomia na Gestão das Escolas" apresenta-se um quadro com um inventário de competências arrumadas segundo as áreas da autonomia das escolas e de acordo com os seguintes níveis: " O nível base de autonomia corresponde ao conjunto de competências a desenvolver por todas as unidades organizacionais escolares; O nível 1 de autonomia corresponde ao conjunto de competências a desenvolver pelas unidades organizacionais escolares do nível base que garantam padrões de qualidade comprovada por avaliação interna e externa, e que se candidatem ao exercício dessa autonomia. O nível 2 de autonomia corresponde ao conjunto de competências a desenvolver pelas unidades organizacionais escolares que garantam padrões de qualidade comprovada por avaliação interna e externa e ainda especialização profissional bastante para a auto-responsabilização e auto-monitorização. Os níveis 1 e 2 não são sequenciais. No programa de desenvolvimento da autonomia podem ser contratualizadas competências de nível 1 e de nível 2 que resultem da avaliação realizada."(Este documento pode ser consultado no Anexo 5, em suporte informático).

Quadro 26-Artigo 3º- Número de competências por níveis e áreas de gestão

D R E	Esco- las	OP			GC			GRH			GPAFE			A.E.
		B.	I	II	B.	I	II	B.	I	II	B.	I	II	B.
1	S.1.	3	1	0	2	1	0	1	3	0	1	1	1	2
	S.2.	3	0	1	19	1	0	7	3	0	11	1	0	2
	S.3.	1	1	0	7	0	0	1	6	0	5	1	1	1
	S.4.	11	3	0	8	1	1	1	3	0	2	1	1	0
	A.1.	4	1	0	2	0	0	5	4	0	5	0	1	2
	A.2.	4	3	1	0	2	1	1	3	0	2	2	1	0
	A.3.	4	1	0	8	1	0	1	0	0	3	0	0	1
	A.4.	2	0	0	8	0	0	0	2	0	1	0	1	2
2	S.5.	3	1	0	1	0	0	2	1	0	0	0	1	0
	S.6.	4	1	0	8	0	0	6	2	0	8	1	0	1
	A.5.	3	0	0	5	0	0	7	1	0	4	0	0	1
	A.6.	2	1	1	0	0	0	2	2	0	0	1	1	0
	A.7.	7	1	0	1	0	0	4	2	0	3	0	0	0
3	S.7.	0	3	0	6	0	0	4	2	0	17	0	1	3
	S.8.	1	1	0	1	0	0	0	2	0	3	0	0	0
	A.8.	1	3	0	0	0	0	0	1	0	4	0	0	0
	A.9.	3	0	0	5	1	0	2	2	0	2	0	0	0
	A.10	0	0	0	1	0	0	0	1	0	7	0	0	0
4	S.9.	3	2	0	4	0	0	2	2	0	20	5	3	3
	A.13	6	3	2	8	2	2	10	3	0	20	5	3	3
5	S.10	2	0	0	3	0	0	0	2	0	5	0	1	0
	A.14	4	0	0	6	0	1	3	2	0	5	1	1	1
Total		71	26	5	103	9	5	59	49	0	128	19	17	22

Notas: (i) DRE- Esta coluna corresponde às Direcções Regionais de Educação: 1-DREN, 2- DREC, 3-DRELVT, 4-DREA, 5-DREALG; (ii) Na coluna das Escolas: S- corresponde a uma escola secundária; A- corresponde a um agrupamento de escolas; (iii) Para além das duas colunas anteriores, há mais cinco colunas correspondentes às áreas da autonomia: OP- Organização Pedagógica; GC- Gestão Curricular; GRH- Gestão de Recursos Humanos; GPAFE- Gestão Patrimonial, Administrativa, Financeira e Estratégica; AE- Acção Social Escolar; (iv) Cada uma das cinco colunas anteriores está dividida em três correspondentes aos níveis de autonomia: B- Nível base; I- Nível 1; II- Nível 2 (Para a área da Acção Social Escolar não são definidas competências de nível um e dois na taxonomia do GTPDAE).

Assim, segundo a taxonomia apresentada pelo GTPDAE, podemos verificar que em todas às áreas da autonomia o número das competências de nível base, sem necessidade de contratualização (a desenvolver por todas as unidades organizacionais escolares), são as maioritárias. Esta realidade significa que, por um lado, estas competências não precisavam do processo de contratualização para o seu reconhecimento e, por outro, o fraco contributo da administração central no reforço das competências e da autonomia das escolas.

A área de gestão dos recursos humanos é a que apresenta o reconhecimento de um maior número de competências carecendo de um processo de contratualização, contudo apenas de nível um²³⁸. Este nível é constituído basicamente pelas seguintes competências: a promoção da gestão integrada com outras escolas dos recursos humanos; a regulamentação local e diversificada dos horários do pessoal docente; a autorização para contratar um técnico especializado (na maior parte dos casos um psicólogo) e a possibilidade de contratar pessoal docente para as necessidades supervenientes, logo após o final dos concursos nacionais, sem precisar de esperar até Dezembro.

No reconhecimento das competências, que necessitam de um processo de contratualização, vem a seguir a área da gestão, patrimonial, administrativa, financeira e estratégica (GPAFE), no que diz respeito ao maior número de competências de nível dois, que correspondem basicamente a estes dois conteúdos: (i) Estabelecer parcerias com instituições de ensino superior, associações profissionais, empresariais, científicas, pedagógicas (nacionais ou estrangeiras); (ii) Fazer a aquisição de bens e serviços a pronto pagamento ou com pagamentos faseados tendo como limite temporário a duração do mandato do órgão de gestão²³⁹.

Quanto às competências de nível um, o seu conteúdo corresponde basicamente ao reconhecimento da capacidade de: (i) Antecipar até quatro duodécimos das dotações do Orçamento do Estado para projectos e despesas de investimento; (ii) Contratar serviços de entidades exteriores à escola em contrapartida da gestão racional do pessoal. Também é nesta área da GPAFE que encontramos o maior número de competências de nível base, que não necessitariam de um processo de contratualização de reconhecimento.

A seguir, quanto ao número de competências reconhecidas de nível um e dois, vem a área da organização pedagógica. As competências de nível dois têm uma diminuta

²³⁸ As competências de nível dois que não foram reconhecidas a qualquer escola têm um razoável grau de reforço da autonomia escolar: "Seleccionar pessoal docente, técnico, administrativo e auxiliar até 25% do total da escola/agrupamento, através de requisição, destacamento, recondução, permuta, transferência e contrato individual de trabalho a termo resoluto certo; Contratar pessoal para desenvolver a componente curricular local."

²³⁹ Para além destas duas competências de nível dois só está discriminada mais uma no documento do GTPDAE: "Proceder à contratualização de prestação de serviços docentes com outras escolas".

expressão, o seu conteúdo corresponde à capacidade de decidir pela não-adopção de manuais escolares ou à possibilidade de adaptar ou desenvolver modelos pedagógicos alternativos e inovadores, na sequência de experiências prévias avaliadas. Quanto às competências de nível um correspondem à capacidade de: (i) organizar modelos alternativos de horário escolar; (ii) organizar a escola em equipas educativas; (iii) gerir o crédito global acrescido atribuído a projectos destinados a novos públicos.

Por último vem a área da gestão curricular com o menor número de competências de nível um e dois, ao mesmo tempo que tem o segundo maior número de competências do nível base. O nível um está circunscrito ao reconhecimento da competência de implementar formas alternativas de organização e diversificação curricular. O nível dois corresponde à capacidade de realizar ofertas curriculares e formativas para pessoas, individuais ou colectivas, públicas e privadas, e à competência de autorizar currículos adaptados e alternativos. Não há qualquer caso do reconhecimento da capacidade de introdução de uma componente curricular local.

Numa apreciação geral, constatámos uma fraca amplitude no nível das competências reconhecidas, de acordo com a taxonomia elaborada pelo GTPDAE²⁴⁰, em especial na área da gestão financeira e dos recursos humanos. Estes campos foram de difícil negociação na fase correspondente ao regateio.

Acresce referir que a maior parte das competências inscritas nos contratos, em qualquer das áreas da autonomia, por serem de nível base, não necessitariam de um processo de contratualização. Estas duas considerações apontam para um esvaziamento deste processo de contratualização e apontam para a configuração de uma iniciativa de carácter predominantemente simbólico.

²⁴⁰ Mesmo o grau de aprofundamento da autonomia das escolas previsto nas áreas de autonomia das escolas não revela uma grande magnitude e encontra-se muito afastado das propostas iniciais das escolas. Por exemplo, em relação à gestão orçamental, nem no nível dois está previsto a possibilidade da escola receber uma transferência global, calculada com base em critérios negociados, ficando a escola de elaborar o orçamento de acordo com os seus objectivos estratégicos e actividades.

Os compromissos

O quinto artigo diz respeito aos compromissos do Ministério da Educação, através da respectiva DRE, quanto à concretização do contrato²⁴¹. Este artigo traduz o resultado da negociação relativa aos recursos²⁴². No início deste artigo está sempre presente em todos os contratos o compromisso formal de "tomar as decisões e medidas indispensáveis à viabilização e concretização do presente contrato", nos limites do orçamento atribuído à escola ou nos limites do aumento de encargos previstos no conteúdo do artigo 5º, em cada contrato²⁴³.

Assim, em relação aos compromissos, no que diz respeito aos recursos humanos, o quadro 27 apresenta a sua distribuição pelas escolas.

Quadro 27- Artigo 5º- Compromissos do ME/DRE's - Distribuição dos Recursos Humanos pelas escolas

Recursos Humanos itens	DREN (8)*	DREC (5)*	DRE LVT (5)*	DRE AL (2)*	DRE ALG (2)*	Total
-Reforçar o crédito horário da escola entre um mínimo de 22 até um máximo de 46 horas. **	5	2	1	0	1	9
- Dotar a Escola de um psicólogo	1	0	1	0	0	2
- Criar um Serviço de Psicologia e Orientação com um Psicólogo e mais 1 ou 2 técnicos especializados. ***	1	1	1	0	0	3
- Canalizar para a escola 60% das poupanças decorrentes de racionalização e reorganização dos recursos humanos. ****,	2	0	4	2	1	9
- Canalizar para o Agrupamento 50% das poupanças ...	0	1	0	0	0	1
- Redução de 50% na componente lectiva dos vice-presidentes do Conselho Executivo;"	0	0	0	0	1	1

Notas: * Número de estabelecimentos de ensino de cada DRE; ** Para o desenvolvimento de projectos/actividades inscritas no contrato; *** Assistente Social, Animador Cultural; **** Com vista a melhorar o actual custo por aluno e o actual rácio aluno/professor.

²⁴¹ Embora não esteja formulada uma relação explícita com o cumprimento dos objectivos do contrato como na introdução do artigo 4º relativo aos compromissos das escolas/agrupamentos, como aqui se refere: "Com vista a cumprir os objectivos gerais e operacionais constantes no presente contrato, a escola compromete-se..."(Portaria nº 1260/2007, Anexo).

²⁴² Há apenas duas situações relativas a escolas da DRELVT em que se apresenta disposições relacionadas com a organização pedagógica, designadamente: em relação ao número de turmas, quer em relação à lotação da escola, quer ainda quanto à garantia do equilíbrio entre turmas do 3º ciclo e turmas do secundário.

²⁴³ Para além deste ponto introdutório, há nove contratos que apresentam a seguinte disposição de carácter relacional: Manter com o estabelecimento de ensino "um relacionamento institucional directo e colaborante, no quadro da delimitação de competências decorrentes da Lei e do presente contrato".

Da observação do quadro, o que ressalta é que as contribuições relativas aos recursos humanos são muito poucas, quer quanto ao seu conteúdo como quanto à sua distribuição pelas vinte e duas escolas.

Em relação aos compromissos de natureza material e financeira podemos observar o seu conteúdo e a sua distribuição pelos contratos das escolas das cinco direcções regionais de educação, a partir do quadro 28.

Quadro 28- Artigo 5º- Compromissos do ME/DRE's - Distribuição dos Recursos Materiais e Financeiros

Recursos Materiais, Financeiros e outros	DREN (8)*	DREC (5)*	DRELVT (5)*	DREAL (2)*	DREALG (2)*	Total
Autorização da conversão de crédito horário em equivalente financeiro.	2	4	5	2	2	15
Dotação de equipamentos e obras de requalificação. **	2	2	3	0	0	7
Dar prioridade/calendarizar a intervenção para a modernização da escola com a Parque Escolar.	1	2	2	1	0	6
Autorizar a transferência dos ganhos de eficiência decorrentes de uma melhor gestão dos recursos financeiros.	1	1	0	2	1	5
Assegurar a consulta e o apoio nas questões de índole jurídica.	0	3	0	0	0	3
Dotar o Agrupamento de Escolas de verbas, até ao limite de 6.000 Euros. ***	0	0	1	0	0	1

Notas: *Número de estabelecimentos de ensino de cada DRE; **Exemplos: Financiamento da construção do pavilhão multiusos (1 caso); equipar laboratórios; centro tecnológico, renovar o pavimento do ginásio, campos de jogos, rede de abastecimento de gás, etc; ***Para trabalho experimental/Investigação (material de laboratório) e assistência técnica de equipamentos.

Da observação deste quadro também constatamos que os recursos a atribuir são bastante moderados e com uma distribuição reduzida pelas escolas de cada DRE. Assim o recurso com uma maior distribuição é bastante modesto, a conversão de crédito horário em equivalente financeiro. Já em relação à atribuição de um recurso com alguma expressão, a dotação de equipamentos e obras de requalificação, está confinada apenas a três DRE's e a um terço do total das escolas/agrupamentos. Quanto às obras de modernização a serem realizadas pela Parque Escolar não representam uma grande diferenciação em relação às outras escolas sem contrato, uma vez que foi um programa que se generalizou a uma grande parte dos estabelecimentos de ensino.

Desta forma, tendo em atenção o «conteúdo» dos compromissos da administração central, quer em relação ao reconhecimento de competências, quer quanto à atribuição de recursos, podemos referir que representam um contributo pouco significativo para um reforço substantivo na capacidade de acção dos estabelecimentos de ensino. Fica, pois, muito aquém das propostas apresentadas pelas escolas nas negociações, adquirindo significado apenas no âmbito de uma «política simbólica» de reforço da autonomia das escolas.

As contribuições das escolas/agrupamentos

O contributo das escolas/agrupamentos é o cumprimento dos objectivos gerais e operacionais através dos compromissos de acção inscritos no artigo 4º dos contratos. O quadro 29 apresenta-nos a distribuição dos compromissos das escolas pelas áreas da autonomia, de acordo com as direcções regionais de educação.

Quadro 29- Artigo 4º- Compromissos das Escolas/ Agrupamentos

Áreas da autonomia das Escolas	DREN (8)*	DREC (5)*	DRELV (5)*	DREAL (2)*	DREALG (2)*	Total
Gestão Patrimonial, Administrativa, Financeira e Estratégica	8	5	5	2	2	22
Organização Pedagógica	7	4	4	2	2	19
Gestão Curricular	2	2	5	2	0	11
Recursos Humanos	2	3	3	1	0	9
Acção Social Escolar	1	0	1	0	0	2

Notas: * Número de estabelecimentos de ensino de cada DRE;

Verificamos que todos os contratos têm compromissos na área da Gestão Patrimonial, Administrativa, Financeira e Estratégica, tal como sucedeu com os objectivos gerais dos contratos. Também aqui o tópico da avaliação é predominante, por exemplo, em 18 contratos, distribuídos por todas as DRE'S, encontramos repetido o seguinte compromisso " Realizar anualmente a auto-avaliação com divulgação, no site

da Escola/Agrupamento, dos resultados obtidos e das metas alcançadas", denotando a influência inequívoca do GTAE através do seu referencial da avaliação externa, designadamente o domínio da capacidade de auto-regulação. Para além deste tópico também estão presentes os seguintes: estabelecer parcerias com as entidades locais; a melhoria da articulação e funcionamento das estruturas intermédias, a qualificação dos espaços escolares e o investimento nos equipamentos e nas TIC.

Os compromissos das escolas na área da organização pedagógica também estão presentes na maior parte dos contratos, onde continuam a predominar os tópicos relativos ao sucesso escolar e à redução do abandono escolar.

Têm menor expressão, quanto ao número de contratos, os compromissos na área da gestão curricular e dos recursos humanos. Quanto à área da gestão curricular, o tópico da promoção da diversidade curricular, em especial para os cursos de dupla certificação, continua a ter centralidade, denotando de certa forma a influência da Iniciativa Novas Oportunidades. Relativamente à gestão dos recursos humanos destacamos os seguintes tópicos: a formação do pessoal docente e não docente; a organização do pessoal docente de modo a reduzir a diferença entre o número de aulas dadas e o número das aulas previstas .

Nos compromissos das escolas continuam a predominar as áreas da autonomia das escolas, onde encontramos os tópicos relativos à auto-avaliação, ao sucesso educativo e à redução do abandono escolar, que evidenciam a influência dos grupos de trabalho, o GTAE e o GTPDAE.

As contribuições em conjunto: comissão de acompanhamento local (CAL)

O artigo sétimo, no âmbito da supervisão do contrato, trata da constituição conjunta de uma estrutura permanente, a comissão de acompanhamento local (CAL), que é formada por seis elementos: dois representantes da escola; um elemento designado pela associação de pais e encarregados de educação; um representante da respectiva DRE;

um elemento indicado pelo Conselho Municipal de Educação; por último, uma personalidade de reconhecido mérito na área da educação nomeada pelo Ministério.

Em relação ao órgão responsável pela designação dos dois representantes, a disposição maioritária é a que estabelece que é o conselho executivo designar, logo a seguir vem a disposição que prevê a acção conjunta da assembleia de escola e da direcção executiva. Há 4 escolas que nos contratos não chegam a especificar quem designa os representantes.

Em relação à composição da CAL, a legitimidade desta estrutura é reforçada com a presença da comunidade local através dos representantes dos encarregados de educação e do elemento designado pelo conselho municipal de educação. Desenvolve-se, desta forma, uma lógica de territorialização. A representação da comunidade local também possibilita o exercício do controlo social do desenvolvimento do contrato.

A legitimidade da CAL também é reforçada a nível do conhecimento com a presença de um elemento com um estatuto de «sábio» na área da educação, "a personalidade de reconhecido mérito", convocada pela administração central.

Em relação às competências da CAL temos duas que são desde logo designadas na matriz do contrato, inscrita na portaria 1260/2007, e que estão presentes em todos os contratos: (i) Monitorizar o cumprimento e a aplicação do presente contrato e acompanhar o desenvolvimento do processo; (ii) Monitorizar o processo de auto-avaliação da escola.

A competência de produzir um parecer sobre o relatório anual de progresso a elaborar pela escola²⁴⁴, estipulada no artigo 8º da supracitada portaria, também aparece em seis contratos. O tópico da avaliação ou da meta-avaliação aparece ainda em outras competências, tais como: a capacidade de apresentar sugestões quanto ao desenvolvimento do processo de auto-avaliação ou de acompanhar o processo de avaliação externa; apreciar relatórios de avaliação do plano anual de actividades; validar externamente a execução do contrato; propor a realização de estudos especializados no

²⁴⁴ De acordo com a portaria 1260/2007, o ponto 8º estipula que as escolas/agrupamentos com contratos de autonomia devem "considerando o âmbito do processo de auto-avaliação, produzir um relatório anual de progresso, acompanhado de parecer da comissão de acompanhamento local incidente sobre o mesmo, a remeter para a respectiva direcção regional de educação e a divulgar publicamente pelos meios mais adequados".

âmbito da avaliação externa²⁴⁵. Aparece também definida em nove contratos de estabelecimentos de ensino, distribuídos pelas cinco DRE's, a competência de "emitir parecer sobre as propostas de alteração do presente contrato".

Em relação ao funcionamento da CAL, os contratos de todas as escolas apenas estipulam o que vem definido na matriz do contrato, ou seja que a primeira reunião é convocada pelo representante da direcção regional de educação e que na primeira reunião de trabalho elaborará o seu regimento.

4.4. O calendário e a regulação externa do contrato

O sexto artigo trata da duração do contrato que é quadrienal, no período compreendido entre o ano lectivo 2007/2008 e o ano lectivo 2010/2011, com um ciclo de acção que se situa no médio prazo. Durante este período, o contrato pode ser revisto, por iniciativa de qualquer uma das partes, e alterado se houver aprovação mútua. Esta disposição afasta a relação dos «parceiros», escolas e direcções regionais, de um enquadramento mais unilateral, aproximando-se dos contratos da sociedade civil.

Para a prorrogação/renovação do contrato estipula-se que a escola/agrupamento durante o mês de Junho de 2011 comunique formalmente com a DRE respectiva, onde informa do seu interesse prorrogar/renovar o contrato, podendo para o efeito apresentar uma proposta. Nos sessenta dias subsequentes à recepção da comunicação e das propostas, conforme estabelecem os contratos no artigo 6º, o Ministério da Educação, através da DRE respectiva, "tendo em conta os resultados da avaliação externa entretanto realizada, apreciará a proposta e comunicará formalmente à Escola os resultados dessa apreciação, estabelecendo imediatamente, sendo o caso, os contactos necessários com vista à celebração de um novo Contrato de Autonomia"²⁴⁶. Desta forma,

²⁴⁵ Competência apresentada por 4 escolas distribuídas por três DRE's.

²⁴⁶ No artigo 6º dos contratos também se refere que até à celebração de um novo contrato manter-se-á o actual, inclusive com as eventuais alterações que tenham sido acordadas. Contudo, terminado o primeiro quadriénio, o procedimento de prorrogação/renovação não foi accionado por disposição unilateral da administração central. Deduz-se que os contratos estejam prorrogados por mais um ano.

através desta disposição articula-se a gradualização da autonomia das escolas/agrupamentos com o dispositivo da avaliação externa do seu desempenho.

O contrato de autonomia das escolas, quanto ao processo local de implementação e de produção de resultados, não está dispensado de uma regulação externa. Em primeiro lugar, o artigo 8º dos contratos estipula que "todas as matérias não reguladas no presente contrato serão regidas pela lei geral aplicável."

Para além daquele dispositivo de natureza legal, temos dois dispositivos de regulação mais de ordem pós-burocrática: a arbitragem e a comissão de acompanhamento nacional. O primeiro vem inscrito no artigo 9º dos contratos de autonomia, onde se refere que quaisquer litígios relativos aos contratos " devem ser submetidos pelas partes à arbitragem nos termos da lei, com designação como árbitro de qualquer dos elementos da comissão de acompanhamento a nível nacional".

O segundo dispositivo é a comissão de acompanhamento nacional (CAN), que tem como incumbência proceder à avaliação anual dos resultados dos contratos de autonomia. A CAN é constituída, por despacho do Ministro da Educação²⁴⁷, pelos seguintes membros: três elementos nomeados pelo Ministro da Educação; dois elementos a indicar pelo Conselho de Escolas²⁴⁸.

²⁴⁷ Esta estrutura é estabelecida pelo ponto 9 da portaria nº 1260/2007, que regulamenta os contratos de autonomia, contudo não temos notícia da efectiva criação da CAN, mesmo depois de contactos telefónicos com a secretaria-geral e com o gabinete da Ministra da Educação, do XVII governo constitucional.

²⁴⁸ É um órgão consultivo do Ministério da Educação, constituído por 60 presidentes dos conselhos executivos das escolas eleitos pelos seus pares, e tem como missão representar junto do Ministério os estabelecimentos de ensino não superior, no que diz respeito à definição das políticas respeitantes a este nível de ensino.

5. Síntese da Secção

A partir da apreciação do processo de contratualização da autonomia das escolas enquanto instrumentação da acção pública, assente na negociação explícita, destacamos os seguintes pontos.

5.1. Os actores e a instrumentação da acção pública

a) A exclusão da autarquia na definição do problema: do contrato trilateral/multilateral para o bilateral.

No processo de negociação dos contratos de autonomia das escolas, no que se refere à identificação dos actores com um interesse directo no problema, o centro político começa por excluir as autarquias da definição do problema, enquanto «parceiro» já legalmente constituído no decreto-lei nº 115-A/98.

A passagem de uma configuração trilateral do contrato de autonomia para uma bilateral insere-se na tendência, referida por João Barroso, no seu quadro de análise acerca da evolução dos modos de regulação das escolas, em que "a situação mais frequente é a que se traduz em alianças bipolares de que resultam sempre um «terceiro excluído»"(1999,p. 21).

Esta configuração bilateral representa, neste caso, o enfraquecimento das interdependências ao nível local no reforço da capacidade das escolas na negociação com a administração central, já para não referir ao nível formal o afastamento de um parceiro local com personalidade jurídica, favorecendo o desenvolvimento de uma lógica estatal de modernização administrativa.

b) A construção do «acordo cognitivo» e a externalização da «expertise»: os generalistas ou os grupos de trabalho ad-hoc

Na fase correspondente à construção do «acordo cognitivo» (Reynaud, 2003b), onde se fixam as questões da negociação e se criam as condições de compatibilidade num

processo de aprendizagem, foram convocados actores que se situam fora da administração educativa, não previstos no decreto-lei nº 115-A/98.

A convocação destes actores insere-se na tendência da externalização da «expertise» (Genard & Jacob, 2004), que revela as transformações da acção pública, no quadro de um «Estado reflexivo», inscritas na procura plural da eficácia (Jacob, 2004), em que se promove o "crescimento do recurso à contratualização na implementação das missões do serviço público" (Jacob, 2004, p.22).

No quadro da procura da credibilidade e do reforço da legitimação, esta tendência de externalização pretende ultrapassar a suspeição que envolve o funcionário, mesmo esclarecido, de "estar muito «dentro» para ser suficientemente «sábio» e realmente «independente»." (Genard & Jacob, 2004, p.146). Inscreve-se, deste modo, o «expert» como aquele que "está suficientemente fora para oferecer a caução da independência condizente com a cientificidade, mas suficientemente próximo para que se possa ser convencido que as suas proposições serão operacionalizáveis" (*ibidem*, p.146)²⁴⁹.

Tanto o GTAE como o GTPDAE, ambos coordenados por académicos externos à administração educativa, apresentam-se como mandatados *ad hoc* para desenvolverem uma dinâmica de mediação entre os «universos» em negociação, entre a administração central e as organizações escolares, e não uma acção hierárquica de imposição.

No quadro da construção do compromisso assente no consentimento, estes dois grupos de trabalho apresentam-se como *generalistas* (Nay & Smith, 2002b) ao desenvolverem uma acção que se situa predominantemente na dimensão cognitiva da negociação, ou seja, «produzir uma inteligibilidade comum», de modo a fazer face à diversidade de pontos de vista.

O GTAE vai produzir uma «inteligibilidade comum» ao conduzir o processo de avaliação externa, de acordo com o seu referencial, constituído pelos cinco domínios da avaliação, que orienta os representantes das escolas na acção conjunta de disponibilização e produção de documentação (o projecto educativo, o regulamento interno...), na preparação e constituição dos painéis das entrevistas.

²⁴⁹ Esta configuração marca uma ruptura com o processo identificado por Steve Jacob (2004), salvaguardando as especificidades nacionais e dentro destas as sectoriais, referido por Genard & Jacob (2004) relativo ao "desenvolvimento considerável dos aparelhos administrativos, desde o século XIX, que foi entretanto acompanhado globalmente de um processo de internalização da expertise, os aparelhos do Estado dotando-se dos meios de recolher os dados necessários às suas práticas administrativas" (2004, p.151).

No caso do GTPDAE esta inteligibilidade é produzida a partir da formação orientada pela noção de serviço público, que serve para «habilitar» os representantes dos estabelecimentos de ensino na elaboração das propostas de contrato.

Nesta fase considerada a mais importante da negociação, onde há um forte processo de aprendizagem, relativa à construção do «acordo cognitivo», os generalistas «governam o compromisso» a ser estabelecido. Assim, embora a sua intervenção se apresente mais de mediação do que de comando, não deixa de estar presente nesta regulação conjunta uma forte assimetria na capacidade de acção entre os mandatados da administração central e os representantes dos estabelecimentos escolares.

Esta assimetria está presente tanto no primeiro caso, onde os mandatados da administração central se anunciam como avaliadores e configuram os representantes das escolas a avaliados, como no segundo caso onde se apresentam predominantemente como «formadores» estruturando os negociadores das escolas em «formandos».

c) O «regateio» e os «corretores»: de novo a administração.

É na fase do regateio, que corresponde à dimensão transaccional da negociação, circunscrita à «referencialização» operada na fase anterior, que há uma «internalização» dos mandatados da administração central, através do recurso às equipas multidisciplinares e aos directores regionais de educação, para desempenharem uma acção de corretores, («courtiers») (Nay & Smith, 2002b), desenvolvendo a dimensão estratégica inerente à troca de «objectos», que constituem os contributos/concessões de cada um dos parceiros.

O «governo do compromisso» realizado por estes «corretores» face aos representantes das escolas, agora negociadores na troca dos «objectos», já desenvolve o recurso à autoridade, proveniente da sua posição na administração educativa, contudo a sua capacidade de acção assenta predominantemente na sua condição de peritos, no que diz respeito ao domínio dos conhecimentos acerca dos constrangimentos e oportunidades que o enquadramento legal pode inscrever à negociação (por exemplo, em relação à contabilidade pública, à gestão dos recursos humanos...), não esquecendo o seu domínio das questões pedagógicas.

5.2. A mobilização do conhecimento na referencialização da contratualização: o contrato de autonomia como KbRT

No processo de instrumentação dinamizado pelos actores a mobilização do conhecimento representou um recurso importante na capacidade de acção no decurso da negociação.

a) A construção do acordo cognitivo: o destaque do dispositivo da avaliação

Para além da «formação» norteada pela noção de serviço público operada pelo GTPDAE, o dispositivo da avaliação externa exerceu uma acção estruturante na referencialização da contratualização, na construção do «acordo cognitivo», em que "a acção dos actores é regulada por mecanismos de circulação do conhecimento e menos pela coacção e constrangimentos normativos" (Afonso & Estela, 2011, p.165).

Este dispositivo tem um carácter social e procedimental pois, como referem estes autores, "incorpora conhecimento existente mas, ao mesmo tempo, facilita o trabalho de produzir e codificar novo conhecimento, garantindo que as diversas escolas possam ser comparadas umas com as outras."(*ibidem*, p.177). E, deste modo, tendo como foco a apreciação do processo de referencialização da negociação a "avaliação proporciona a possibilidade de diferentes escolas e diferentes actores escolares partilharem idênticos modos de conhecer, e conseqüentemente construirão assim uma espécie de «comunidade de conhecimento»"(*ibidem*, p.177).

b) O regateio e os objectos da negociação: do simplificar/universalizar e do complexificar/singularizar

Na fase transaccional, de negociação dos objectos, é onde a forma institucionalização da *voice* (Reynaud, 2003b) é mais visível, ou seja, é mais manifesta a necessidade que os parceiros têm de se convencer mutuamente da boa fundamentação das suas pretensões. Activa-se, deste modo, um trabalho cognitivo denso assente num

duplo esforço, de sustentação das próprias pretensões e de contestação das pretensões do parceiro, isto é, de argumentação e contra-argumentação.

De acordo com Thuderoz (2010), na sustentação há a tendência em *simplificar*, levando a acreditar que é possível dominar o real, e «universalizar» de modo a alargar o campo das pretensões próprias. Assim, por exemplo, a administração central procede à «universalização» através da evocação do interesse geral expresso na melhoria do serviço público, operacionalizado de uma forma simplificada na redução do abandono escolar e no aumento do sucesso educativo. Em relação às pretensões das escolas, por exemplo, no caso do acréscimo de autonomia na contratação dos docentes, há uma «universalização», ou alargamento do campo da pretensão, quando se articula esta autonomia na contratação à garantia dos resultados académicos dos alunos, pois, com esta autonomia torna-se possível adequar o perfil dos professores aos projectos pedagógicos em curso.

Na contestação das pretensões do parceiro, ainda de acordo com Thuderoz (2010), há a tendência de *singularizar*, no propósito de circunscrever e minorar as suas pretensões, e *complexificar*, denunciando o envolvimento de outras questões, como é o caso da contra-argumentação, por parte da administração central, sustentada na apresentação das dificuldades relativas à contabilidade pública levantadas por algumas pretensões das escolas. Evoca-se desta forma outras questões que vêm complexificar e ser um obstáculo à sua aceitação.

Deste modo, a mobilização do conhecimento na instrumentação da acção pública presente no processo de contratualização configura o contrato de autonomia das escolas como um instrumento de regulação baseado no conhecimento (KbRT), que em vez de actuar pela via da imposição hierárquica coordena "a acção pública com base, por um lado, no trabalho entre os vários actores, por outro lado, assentando na produção, disseminação e troca de conhecimento entre actores do universo das políticas e do campo do conhecimento."(Afonso & Estela, 2011, p.155), numa recíproca produção de sentido entre o conhecimento e a política (Barroso, 2010).

5.3. O quase-contrato: a procedimentação entre o interesse geral e as particularidades dos contextos

Como já referimos, as políticas públicas inscrevem-se no âmbito do interesse geral, contudo a sua representação transcendente e abstracta, associada a uma implementação de imposição, sofre um processo de erosão. O recurso a uma acção pública negociada, procedimental, como a contratualização da autonomia, pretende ultrapassar aquela dificuldade ao procurar contextualizar o interesse geral, de modo a garantir uma articulação com as particularidades e inscrever o processo de implementação como fonte de legitimação. Assim, como referem Lascoumes & Bourhis (1998), enquanto a "acção pública clássica supõe uma concepção prévia do «interesse geral», a acção procedimental propõe-se construir por etapas um «bem comum» localizado, assegurando a coerência e legitimidade das decisões"(1998, p.40).

A instrumentação da acção pública no processo de contratualização apresenta-se, pois, como «um modelo deliberativo», que se afasta da acção clássica - o «modelo tecnicista»(Lascoumes & Bourhis, 1998)-, aberto à articulação de interesses diversos e à inserção de novos actores , manifesto na convocação dos representantes dos estabelecimentos de ensino para negociar, bem como na «cooptação» dos peritos externos à administração educativa.

É neste contexto que o contrato de autonomia se insere num processo de *juridicização* da acção pública, no que diz respeito a uma *nova relação com o direito*, o direito «policy oriented» (Duran, 2010). Assim, para além da abordagem *top-down*, «clássica», o direito é também um recurso nas interacções entre actores sociais e políticos, um «utensílio da governança» (Commaille e Dumoulin, 2010).

Deste modo, nesta procedimentação da acção pública, o contrato de autonomia apresenta a sua configuração de *quase-contrato* , pois, neste «modelo deliberativo», a sua "capacidade normativa assenta menos na sua força jurídica própria do que sobre a mobilização dos actores implicados no processo. O acento é colocado sobre o repor em jogo regularmente o consentimento"(Lascoumes & Bourhis, 1998, p.65).

Esta contextualização do interesse geral negociada explicitamente promove uma tensão que se traduz em processos de "hibridação entre normas de acção que valorizam o global ou que privilegiam o local" (Gaudin, 2007, p. 193), neste caso o global representado pelo serviço público de educação, as suas dimensões previamente definidas e regulamentadas (acesso, sucesso...), e o local inscrito na autonomia, enquanto diferenciação e contextualização, no que diz respeito ao projecto educativo e às condições do seu desenvolvimento (as competências e recursos a contratualizar).

Esta hibridação, ou este «universalismo localizado»(Gaudin, 2007), pode apresentar uma calibragem com contornos de geometria variável. Assim, no caso dos contratos de autonomia verificámos que, por um lado, em relação às competências reconhecidas a maior parte delas não necessitaria de ser contratualizada por ser já de âmbito geral, e ,por outro, em relação aos recursos atribuídos estes são bem modestos e de fraca distribuição. Não há, pois, um reforço substantivo da autonomia das escolas no desenvolvimento do seu projecto educativo, apontando, desta forma, para um predomínio do «universal», confinando de certo modo o «local» ao plano simbólico.

Para além da fase transaccional da negociação e do acordo formalizado a que se chegou, tendo também em atenção a forma como decorreu a fase da construção do «acordo cognitivo», a acção dos *generalistas* mandatados pela administração central e o uso intenso do conhecimento, mobilizado em especial pelo dispositivo da avaliação externa, na referencialização da negociação, este «modelo deliberativo» orienta-se mais para uma tecnização, supostamente neutra, implicando um "debate, sobre um modo, em definitivo, mais funcional do que democrático"(Gaudin, 2007, p.193).

Considerando, pois, estas dinâmicas do processo de contratualização, o contrato de autonomia revela assim uma aproximação ao desempenho de uma *função pedagógica* (Chassagnard-Pinet e Hiez, 2008b), ou seja, àquela em que, num quadro onde a norma geral apresenta dificuldades em ser recebida pelos seus destinatários, "a norma geral e impessoal chama o contrato para obter o consentimento destes últimos ao seu conteúdo obrigacional"(Chassagnard-Pinet e Hiez, 2008b, p.19).

Deste modo, aproxima-se do que é apelidado como «contrato psicológico»(Rousseau, 1995; Bry, 2004), originado no espaço da empresa e que migrou para o espaço público, "visando suprimir os comportamentos de distanciação e

A Contratualização da Autonomia das Escolas: a regulação da acção pública em educação

de retirada dos assalariados, é o mesmo no seio da esfera pública"(Chevallier, 2004a, p.186).

Considerações Finais

O objecto de análise desta investigação foi o processo de contratualização da autonomia das escolas, ocorrido entre Janeiro de 2006 e Setembro de 2007, inscrito numa política de reforço da autonomia iniciada na segunda metade da década de oitenta do século XX, tendo sido problematizado aquele processo a partir da questão da regulação da acção pública.

Assim, atendendo que já foram apresentadas conclusões parciais anteriormente, nestas considerações finais sintetizam-se os aspectos mais relevantes dos resultados obtidos. Estes aspectos estão organizados de acordo com os dois eixos de investigação para depois considerar a complexidade da regulação da acção pública .

I- A regulação da acção pública: os Eixos «Politista» e «Sociológico»

1. Como se caracteriza a regulação política no âmbito da contratualização da autonomia das escolas? (Eixo «Politista»)

1.1. Uma Política Constitutiva - a dinâmica de (re)institucionalização

No âmbito da recomposição do Estado, a contratualização da autonomia das escolas insere-se numa dinâmica de (re)institucionalização da acção pública, que se inscreve numa política pública constitutiva, decorrendo do agir sobre o Estado no Estado e manifestando o «souci de soi de l'État»(Bezes, 2009).

Com efeito, a política de reforço da autonomia das escolas, iniciada na segunda metade da década de 1980 do século XX, no âmbito da reforma do sistema educativo, estrutura-se a partir da crítica ao modo de regulação burocrático e centralizador da administração educativa .

No início do mandato do XVII governo constitucional (2005-2009), o programa de reestruturação da administração central do Estado (PRACE), caracterizado por um esforço de racionalização e no seguimento das orientações da nova gestão pública,

defende uma reestruturação assente na diferenciação interna entre funções estratégicas e operacionais, numa visão em que a "burocracia de Weber cede lugar à agência como unidade executiva que presta um serviço ao governo e particularmente instala-se o conceito de contratualização entre governantes e administradores públicos."(PRACE-CT, 2006b,p.14).

Assim, no âmbito desta diferenciação, propõe-se a criação de uma administração central do Estado ao serviço das Escolas, circunscrita ao «fazer fazer» ou seja "com funções essencialmente normativas, de regulação, inspecção e de suporte à «escola como centro do sistema educativo»"(PRACE-GT/ME, 2006a, p.44).

É neste quadro que se insere a criação do Instituto de Recursos Educativos, com a missão de promover a autonomia das escolas e a sua contratualização, articulada com um "cenário porventura gradual de constituição de verdadeiras «unidades de gestão». (...), as escolas podem deixar de pertencer à administração directa do Estado para passarem a beneficiar de um estatuto de auto-administração"(PRACE-GT/ME, 2006a, p.28).

Neste cenário a escola é, pois, concebida como uma unidade executiva, como uma *agência* que presta um serviço no decurso de um procedimento contratual. (ver Talbot,2004).

1.2. O referencial da (re)institucionalização: a *desdiferenciação* e a legitimação inscrita na acção pública

A política de reforço da autonomia das escolas desenvolve-se no âmbito de uma (re)institucionalização da acção pública em educação, como já referimos, e inscreve-se num referencial de «*desdiferenciação*» (Birnbaum,1985) da acção do Estado em recomposição, ou seja, a reintrodução de uma "lógica de representação das periferias sociais e territoriais no seio do Estado" (Birnbaum, 1985, p.671).

Deste modo, pretende-se fazer face à crítica dos princípios e instrumentos burocráticos, que afastam e diferenciam o Estado da sociedade, dificultando a adequada consideração dos problemas públicos, que se situam em contextos diversos, fora das administrações públicas.

A contratualização da autonomia das escolas, actualizando a autonomia enquanto «arquétipo» forjado no tempo, revelando a historicidade desta acção pública (Laborier & Trom, 2003) no sector educativo, desenvolve um processo de abertura à diversidade dos contextos particulares. Este processo de abertura aos contextos particulares, munido de dispositivos de avaliação que desempenham um papel estruturante na consideração destes contextos, inscreve-se, pois, numa dinâmica de *desdiferenciação* na regulação política da acção pública.

Inserem-se também nesta dinâmica de *desdiferenciação* a externalização da «expertise» (Genard & Jacob, 2004) presente na criação dos grupos de trabalho *ad hoc*, a Comissão Técnica no PRACE, o GTAE e o GTPDAE na contratualização, bem como a mobilização de novos saberes «gerencialistas», que se situam na revelação/produção do desempenho e dos resultados da acção e não na verificação da conformidade perante a lei.

Este processo de *desdiferenciação* visa o reforço da legitimação da regulação política, não pela autoridade mas através do poder ou capacidade de acção na resolução ou coordenação dos problemas públicos.

1.3. O quase-contrato e a juridicizarização: do comando à negociação -uma regulação *soft*

É ainda no âmbito da *desdiferenciação* e da legitimação inscrita no processo de acção pública que o instrumento mobilizado não é de comando, assente na autoridade, mas incitativo e de convenção (Lascoumes & Le Galès, 2007), isto é, o contrato baseado na negociação explícita orientada para a mobilização e construção de um compromisso de acção.

O recurso a este instrumento insere-se também no processo de *juridicização* da acção pública estruturado numa nova relação com o direito. O contrato de autonomia baseia a sua normatividade menos na força jurídica do que no poder ou capacidade de mobilizar o assentimento dos actores, apresentando, deste modo, a configuração de um *quase-contrato*.

É neste sentido que este instrumento de acção pública providencia um modo de regulação política *soft*, flexível, ao inscrever-se no que é apelidado de *soft law*, dado

que se baseia numa negociação explícita que "permite implicar o destinatário da norma na tomada de decisão"(Chassagnard-Pinet & Hiez, 2008b, p.23), abandonando o carácter imperativo da sua implementação.

2. Como se processa a negociação dos contratos de autonomia? (Eixo «Sociológico»)

- A negociação explícita como «governança».

A negociação dos contratos apresenta-se como uma regulação conjunta (Reynaud, 1997, 2003a), que congrega uma pluralidade de actores, no âmbito da abertura a uma variedade de fontes na produção da orientação da acção pública. Esta negociação explícita inscreve-se, pois, na tendência em providenciar um modo de coordenação aberto e, neste sentido, passar de um modo de governo a um modo de «governança».

Esta regulação conjunta, enquanto modo de coordenação aberta, dinamiza um processo em que as partes em negociação colocam em campo o seu poder respectivo para influenciar uma decisão (Reynaud, 2003b), revelando uma articulação estruturante entre a dimensão política, estratégica, e a dimensão cognitiva, argumentativa, constituintes do registo da «*voice*»(Hirschman,1970) enquanto repertório de acção.

Deste modo, podemos afirmar que a contratualização da autonomia das escolas, enquanto negociação, "é uma forma institucionalizada da *voice*"(Reynaud, 2003b,p.188), ou seja, através da verbalização instituem-se as fases que constituem o processo de negociação, a qualificação do problema, a construção do «acordo cognitivo» e o regateio.

Assim, a intensa mobilização do conhecimento, providenciada em especial pelo dispositivo da avaliação externa, , concomitante com a externalização da expertise, ou seja, a convocação do GTAE e do GTPDAE para desempenharem o papel de generalistas na instrumentação do contrato, com um poder mais assente no conhecimento do que na autoridade, promove uma forte processo de aprendizagem e inscreve esta acção pública numa dinâmica de intensa racionalização e tecnização.

Daqui decorre que a negociação dos contratos, embora evocando um modo de coordenação aberto, a «*voice*» como repertório de acção, foi ganhando os contornos de uma «*governança técnica*», ou seja, um modo de coordenação não tão aberto, tendo em atenção, em especial, a forma como foi produzido o «acordo cognitivo», que orientou de seguida a fase transaccional da negociação.

II- A complexidade da regulação da acção pública: do «novo» e do «velho»

A contratualização da autonomia das escolas enquanto política pública, no campo da educação, inscreve-se na questão da regulação da acção pública, que na complexidade de uma dupla problemática: *as dinâmicas da autoridade e as dinâmicas de poder*.

As dinâmicas da autoridade são relativas ao mandato, que institui a hierarquia, e à construção da ordem política, confrontadas com a erosão da legitimidade representativa e a rigidez dos dispositivos institucionais.

As dinâmicas de poder, ou a capacidade de acção, referem-se à interdependência dos actores no âmbito de um determinado problema público e confrontam-se com a exigência de resultados. Contudo estas dinâmicas dependem cada vez mais dos comportamentos de uma multiplicidade de actores, situados em espaços diversos, onde se joga a legitimidade proveniente de uma acção pública eficaz.

Deste modo, a recomposição do Estado e a modernização da administração pública movimentam-se, por um lado, na consideração do problema de regulação, de geometria variável, relativo ao "fosso entre a ordem das instituições e as exigências da acção" (Duran, 2010, p. 76) e, por outro, expressam-se através de políticas públicas constitutivas, o «*souci de soi de l'État*» (Bezes, 2009), que equacionam o "assegurar a interdependência de actores múltiplos na acção preservando o exercício da autoridade política" (Duran, 2010, p.80), de acordo com trajectórias de reforma diversas (ver Pollit & Bouckaert, 2004), segundo os espaços nacionais e os sectores.

O processo de contratualização da autonomia das escolas, inscrito numa política reflexiva que reivindica o agir sobre o Estado no Estado (Bezes, 2009), apresenta uma trajectória híbrida que revela mudanças e permanências.

Assim, há uma mudança na passagem de um modo de regulação burocrático, impositivo e assistido predominantemente por instrumentos de comando (legislativos e regulamentares), para um modo de regulação que podemos chamar de «pós-burocrático» (Maroy, 2005), em que a "contratualização das relações entre o Estado e as escolas - após o processo duplo da descentralização e do desenvolvimento da avaliação pelos resultados ou de referenciais - constitui uma alternativa possível à regulação segundo o esquema hierárquico clássico." (Vandenberghe, 2001, p. 114).

Através da negociação explícita, combinada com o dispositivo da avaliação, a contratualização valoriza os interesses e os contextos das «escolas/parceiros» procurando «assegurar a interdependência de actores múltiplos», numa mobilização para a acção e os seus resultados, reforçando *as dinâmicas de poder*, garantindo a legitimidade proveniente da acção pública.

Num processo de *desdiferenciação*, desenvolve-se uma trajectória de mudança no sentido do *Estado Contratual* (Alford & O'Neil, 1994a; Boston, 1995a), em articulação com o sentido do Estado Avaliador (Neave, 1988; 1998; Broadfoot, 2000).

O exercício da autoridade, as dinâmicas de diferenciação, porém, não estão de todo ausentes do processo de contratualização da autonomia das escolas. A preservação, como referem Pollit e Bouckaert, (2004), "de um serviço público com um estatuto, cultura, termos e condições distintos" (2004, p.99), assente na legitimidade da democracia representativa, está presente, por exemplo, no conteúdo nuclear da «formação» do GTPDAE e inscrito nos objectivos operacionais dos contratos, especificamente nas dimensões do acesso e do sucesso educativo.

É também de considerar a presença do direito administrativo, sendo reafirmado o seu papel de coordenação quando, por exemplo, no artigo 8º dos contratos se refere que todas as matérias não reguladas pelo contrato serão regidas pela lei geral aplicável.

A permanência de uma lógica de centralização é outro aspecto a considerar. Esta lógica manifesta-se nos resultados do acordo contratualizado, em que não há um reforço substantivo da autonomia, quer no grau das competências reconhecidas às escolas/agrupamentos, bem como nos recursos que as acompanham.

Embora o objecto desta tese não contemple o processo de implementação quadrienal dos contratos, que ultrapassa o âmbito cronológico do mandato do XVII governo constitucional, sob o qual decorreu o processo de contratualização da autonomia, contudo não se encontram «testemunhos» por parte das escolas contratualizadas, que revelem indícios inequívocos de uma diferenciação substantiva em relação às demais escolas/agrupamentos, decorrente dos resultados do acordo contratual.

Na consideração deste hibridismo, presente nas inovações, no sentido de uma *desdiferenciação* da acção do Estado, que se sobrepõem às permanências das dinâmicas de autoridade, no sentido da diferenciação e reafirmação do papel do Estado, podemos ver a construção de uma trajectória de recomposição e modernização da administração educativa no sentido do «Estado Neo-Weberiano»(Pollit e Bouckaert, 2004), ou seja, do «*Estado Educador Contratual*».

Referências bibliográficas

Adão, M. E. (2009). *Contratos de Autonomia -descentralização, desconcentração, (re)centralização. Que poderes conferiu às escolas?* Porto: Universidade Portucalense Infante D. Henrique. Dissertação Mestrado (policopiada).

Afonso, A. J. (1995). O novo modelo de gestão das escolas e a conexão tardia à ideologia neoliberal. *Revista Portuguesa de Educação*, 8 (1), pp. 73-86.

Afonso, A. J. (1999). Estado, mercado, comunidade e avaliação: Esboço para uma rearticulação crítica. *Revista Educação & Sociedade*, Ano XX (69), pp. 139-164.

Afonso, N. (1993). A participação dos encarregados de educação na direcção das escolas. *Inovação*, 6 (2), pp. 131-155.

Afonso, N. (1994). *A Reforma da Administração Escolar. A Abordagem Política em Análise Organizacional*. Lisboa: IIE.

Afonso, N. (1999). A Autonomia das escolas Públicas: Exercício Prospectivo de Análise Educativa. *Inovação. Vol 12, nº3*, pp. 45-64.

Afonso, N. (2005). *Investigação Naturalista em Educação: Guia prático e crítico*. Lisboa: Edições Asa.

Afonso, N., & Costa, E. (2010). *The external evaluation of public schools – The case of Portugal*. Knowandpol – Orientation 3 – Portuguese team. Disponível em: http://www.knowandpol.eu/fileadmin/KaP/content/Scientific_reports/Orientation3/O3_2.Portugal_educ.EN.pdf.

Afonso, N., & Costa, E. (2011). A Avaliação Externa das Escolas: Um Instrumento de Regulação Baseado no Conhecimento. In J. Barroso, & N. Afonso (Edits.), *Políticas Educativas. Mobilização de conhecimento e modos de regulação*. (pp. 155-189). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

Albarello, L., Digneffe, F., Hiernaux, J.-P., Maroy, C., Ruquoy, D., & Saint-Georges, P. (1997). *Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.

Alford, J., & O'Neil, D. (Edits.). (1994a). *The Contract State: Public Management and the Kennett Government*. Deakin University.

Alford, J., & O'Neill, D. (1994b). Reflections on the Contract State. In J. Alford, & D. O'Neill (Edits.), *The contract state: public management and the kennett government*. (pp. 158-166). Deakin: Deakin University.

Alford, J., O'Neill, D., McGuire, L., Considine, M., Muetzelfeldt, M., & Ernst, J. (1994). The Contract State: public management and the kennett government. . In J. Alford, & D. O'Neill (Edits.), *The Contract State* (pp. 1-21). Deakin : Deakin University.

Amselek, P. (1982). L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales. *Revue du droit public* , p. 287.

Anderson, N., & Schalk, R. (1998). The psychological contract in retrospect and prospect. *Journal of Organizational Behavior* , nº19, pp. 637-647.

Arrow, K. J., & Debreu, G. (1954). Existence of an equilibrium for a competitive economy. *Econometrica* , vol. 22, pp. 265-290.

Bardin, L. (2003). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70.

Barroso, J. (1988). Estratégias de reforma. *Seara Nova* , 18, pp. 8-11.

Barroso, J. (1995). Para uma abordagem teórica da reforma da administração escolar: a distinção entre «direcção» e «gestão». *Revista Portuguesa de Educação* , 8 (1), pp. 33-56.

Barroso, J. (1996). O Estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In J. Barroso, *O Estudo da Escola*. Porto: Porto Editora.

Barroso, J. (1997). *Autonomia e gestão das escolas*. Lisboa: Ministério da Educação.

Barroso, J. (1998). Descentralização e autonomia: devolver o sentido cívico e comunitário à escola pública. *Colóquio/Educação e Sociedade* , Nº 4, Outubro- Nova Série, pp. 32-58.

Barroso, J. (1999). Regulação e autonomia da escola pública: o papel do Estado, dos professores e dos pais. *Inovação vol12, nº3* , pp. 9-33.

Barroso, J. (2001). *Relatório Global da Primeira Fase do Programa de Avaliação Externa*. Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação.

Barroso, J. (2004). A autonomia das escolas a ficção necessária. *Revista Portuguesa de Educação*. 17 (2) , pp. 49-83.

Barroso, J. (2005). *Políticas Educativas e Organização Escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.

Barroso, J. (2006a). *A Regulação das Políticas Públicas de Educação* . Lisboa: EDUCA/Unidade de I&D de Ciências de Educação.

- Barroso, J. (2006b). A Investigação sobre a regulação das políticas públicas de educação em Portugal. In J. Barroso, *A Regulação das políticas de Educação: Espaços, dinâmicas e actores*. (pp. 9-34). Lisboa: Educa/Unidade de I&D de Ciências da Educação.
- Barroso, J. (2006c). A Autonomia das Escolas. Retórica, Instrumento e Modo de Regulação da Acção Política. In AA.VV, *A Autonomia das Escolas* (pp. 23-48). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Barroso, J. (2009). A utilização do conhecimento em política: o caso da gestão escolar em Portugal. *Educação e Sociedade*, v. 30, nº 109, pp. 987-1007.
- Barroso, J. (2011). Conhecimento e acção pública: as políticas sobre a gestão e autonomia das escolas em Portugal (1986-2008). In J. Barroso, & N. Afonso (Edits.), *Políticas Educativas. Mobilização de conhecimento e modos de regulação*. (pp. 27-58). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Barroso, J., Lima, L. C., Afonso, N., & Fonseca, P. d. (1995). A administração escolar: reflexões em confronto. *Inovação*, 8 (1/2), pp. 7-40.
- Barroso, J., & Menitra, C. (2009). *Knowledge and public action. School autonomy and management (1986-2009). Final report*. [Disponível em www.knowandpol.eu].
- Barroso, J., & Afonso, N. (Edits.). (2011). *Políticas Educativas. Mobilização de conhecimento e modos de regulação*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Barzelay, M. (1992). *Breaking Through Bureaucracy- A New Vision for Managing in Government*. Berkeley: University of California Press.
- Basdevant-Gaudemet, B. (Ed.). (2004). *Contrat ou Institution: un enjeu de société*. Paris: LGDJ.
- Batifoulier, P. (Ed.). (2001). *Théorie des conventions*. Paris: Economica.
- Bauman, Z. (2001). *The individualized society*. Cambridge: Polity Press.
- Beck, U. (2001). *La Société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*. Paris: Aubier.
- Behn, R. (2001). *Rethinking Democratic Accountability*. Washington: Brookings Institution.
- Bezes, P. (2002). *La construction historique des politiques de réforme de l'administration en France depuis les années 1960 : l'hypothèse d'un processus de différenciation intra-étatique*. Lille: VIIe congrès de l'AFSP. Comunicação manuscrita.
- Bezes, P. (2009). *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*. Paris: PUF.

- Binmore, K. (1999). *Jeux et théorie des jeux*. Bruxelles: De Boeck Université.
- Birnbaum, P. (1985). L'Action de l'État. Différentiation et dédifférenciation. In M. Grawitz, & J. Leca (Edits.), *Traité de science politique* (Vol. 3, pp. 643-682). Paris: PUF.
- Bogdan, R., & Biklen, S. (1994). *Investigação Qualitativa em Educação*. Lisboa: Porto Editora.
- Boltanski, L., & Thévenot, L. (1991). *De la Justification. Les économies de la grandeur*. Paris: Gallimard.
- Bolton, P., & Dewatripont, M. (2005). *Contract theory*. Cambridge: MIT press.
- Boston, J. (Ed.). (1995a). *The State Under Contract*. Wellington: Bridget Williams Books.
- Boston, J. (1995b). Prefácio. In J. Boston (Ed.), *The state under contract* (pp. ix-xviii). Wellington: Bridget Williams Books.
- Boston, J., Pallot, J., & Walsh, P. (1996). *Public Management: The New Zeland Model*. Auckland: Oxford University Press.
- Bouckaert, G., & Verhoest, K. (1999). A comparative perspective on decentralisation as a context for contracting in the public sector. In Y. Fortin (Ed.), *La contractualisation dans le secteur public des pays industrialisés depuis 1980* (pp. 199-239). Paris: L'Harmattan.
- Boussaguet, L., Jacquot, S., & Ravinet, P. (Edits.). (2004). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Boyer, R. (2002). Aux origines de la théorie de la régulation. In R. Boyer, & Y. Saillard (Edits.), *Théorie de la régulation, l'état des savoirs* (pp. 21-30). Paris: Éditions La Découverte.
- Boyer, R., & Saillard, Y. (2002). *Théorie de la régulation, l'état des savoirs*. Paris: La Découverte.
- Broadfoot, P. (2000). Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé: l'Etat évaluateur. *Revue française de pédagogie*. Vol. 130. pp.43-55.
- Brousseau, E. (1993). *L'économie des contrats*. Paris: PUF.
- Bry, F. (2004). L'organisation comme noeuds de contrats psychologiques entre les parties prenantes. In B. Basdevant-Gaudemet (Ed.), *Contrat ou Institution: un enjeu de société* (pp. 171-182). Paris: LGDJ.

Bullock, A.; Thomas, H. (1997). *Schools at the centre? A study of decentralization*. London: Routledge.

CAA. (1995). *Relatório preliminar. Conselho de Acompanhamento e Avaliação*. Lisboa: Ministério da Educação.

CAA. (1997). *Avaliação do novo regime de administração escolar (Decreto-lei nº 172/91)*. Lisboa: Ministério da Educação.

CAE, (2003). *Relatório da Comissão de Avaliação Externa do Projecto Fazer a Ponte*. [Disponível em <http://www.eb1-ponte-n1.rcts.pt/document/CAEPonte.pdf>].

Caillosse, J. (2008). *La constitution imaginaire de l'administration*. Paris: PUF.

Callon, M. (1986). Éléments pour une sociologie de la traduction. *L'Année sociologique*, nº 36.

Callon, M., Lascoumes, P., & Barthe, Y. (Edits.). (2001). *Agir dans un Monde Incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris: Éditions du Seuil.

Carvalha, M. d. (2009). *O Contrato de Autonomia no Agrupamento de Escolas da Charneca de Caparica*. Lisboa: Universidade de Lisboa. Trabalho de Projecto de Mestrado em Ciências da Educação, Administração Educacional. Policopiado.

Chassagnard-Pinet, S., & Hiez, D. (Edits.). (2007). *Approche critique de la contractualisation*. Paris: LGDJ.

Chassagnard-Pinet, S., & Hiez, D. (Edits.). (2008a). *La contractualisation de la production normative*. Paris: Dalloz.

Chassagnard-Pinet, S., & Hiez, D. (2008b). Le système juridique français à l'ère de la contractualisation. Synthèse générale. In S. Chassagnard-Pinet, & D. Hiez (Edits.), *La contractualisation de la production normative* (pp. 3-76). Paris: Dalloz.

Chatel, E., Rivaut-Danset, D., & Salais, R. (Edits.). (1998). *Institutions et Conventions*. Raison Pratique nº9, Paris: L'EHESS.

Chevallier, J. (1995). De quelques usages du concept de régulation. In M. Miaille (Ed.), *La régulation entre droit et politique* (pp. 71-93). Paris: Éditions L'Harmattan.

Chevallier, J. (1999). Synthèse. In Y. Fortin (Ed.), *La contractualisation dans le secteur public des pays industrialisés depuis 1980* (pp. 397-414). Paris: L'Harmattan.

Chevallier, J. (2004a). Conclusion. In B. Gaudemet-Basdevant (Ed.), *Contrat ou Institution: un enjeu de société* (pp. 183-186). Paris: LGDJ.

Chevallier, J. (2004b). Loi et contrat dans l'action publique. *Les Cahiers du Conseil Constitutionnel*, Nº 16, pp. 127-135.

- Chevallier, J. (2008). *L'État post-modern*. Paris: LGDJ.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (Edits.). (2002). *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.
- Cippola, C. (1992). *As máquinas do tempo*. Lisboa: Edições 70.
- Coase, R. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, n^o4, pp. 386-405.
- Commaille, J. (1998). Introduction. La régulation politique: L'Émergence d'un nouveau régime de connaissance. In J. Commaille, & B. Jobert (Edits.), *Les métamorphoses de la régulation politique* (pp. 11-32). Paris: L.G.D.J.
- Commaille, J., Dumoulin, L., & Robert, C. (Edits.). (2010). *La juridicisation du politique*. Paris: LGDJ- Lextenso éditions.
- Commaille, J., & Dumoulin, L. (2010). Le droit dans le politique. Actualité d'un projet. Postface. In J. Commaille, L. Dumoulin, & C. Robert (Edits.), *La juridicisation du politique* (pp. 211-226). Paris: L.G.D.J.
- Conselho Nacional de Educação. (1998). *Pareceres e Recomendações*. Lisboa: CNE.
- Correia, J. A., Stoleroff, A., & Stoer, R. (1993). A ideologia da modernização no sistema educativo em Portugal. *Cadernos de Ciências Sociais*, 12/13, pp. 25-51.
- Corte-Real, I. (2008). Public management reform in Portugal: successes and failures. *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 21, n^o 2, pp. 205-229.
- Costa, J. A. (1995). *Administração escolar: imagens organizacionais de projecto educativo da escola*. Aveiro: Universidade de Aveiro. (tese de doutoramento não publicada).
- Crozier, M., Huntington, S., & Watanuki, J. (1975). *The crisis of Democracy*. New York: New York University Press.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1977). *L'Acteur et le Système: Les contraintes de l'action collective*. Paris: Éditions du Seuil.
- CRSE. (1986). *Projecto global de actividades*. Lisboa: Ministério da Educação.
- CRSE. (1988). *Documentos preparatórios II*. Lisboa: Ministério da Educação.
- CRSE. (1988a). *Projecto global de reforma*. Lisboa: Ministério da Educação.
- CRSE. (1988b). *A gestão do sistema escolar*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Delaunay, B. (1999). Chartes usagers et engagements de qualité dans le secteur public en France. In Y. Fortin (Ed.), *La contractualisation dans le secteur public des pays industrialisés depuis 1980* (pp. 147-182). Paris: L'Harmattan.

Delvaux, B. (2009). Qual é o papel do conhecimento na acção pública? *Educação & Sociedade*, Vol.30, nº 109, pp. 959-985.

Denhardt, R. B. (1993). *The Pursuit of Significance- Strategies for Management Success in Public Organisations*. Fort Worth: Harcourt Brace College Publishers.

Denis, B. (Ed.). (2008a). *L'intérêt à l'épreuve du pluralisme* (Vols. Problèmes politiques et sociaux, nº 946). Paris: La documentation française.

Denis, B. (2008b). Avan-propos. In B. Denis (Ed.), *L'intérêt général à l'épreuve du pluralisme* (pp. 4-10). Paris: La documentation française.

Desrosières, A. (1993). *La Politique des grands nombres, histoire de la raison statistique*. Paris: La Découverte.

Dias, M. (1999). A autonomia da escola em Portugal: igualdade e diversidade? *Inovação*, 12, pp. 105-120.

Dilulio, J. (Ed.). (1994). *Deregulating the Public Service*. Washington DC: The Brookings Institute.

Donzelot, J., & Estèbe, P. (1994). *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*. Paris: Ed. Esprit.

Drury, D., & Levin, D. (1994). *School-based management; the changing locus of control in American public education*. Washington, D.C.: OERI, U.S. Department of Education.

Duncan, L., & Raiffa, H. (1957). *Games and Decision*. New York: Willey.

Duran, P. (2009). Légitimité, droit et action publique. *L'Année sociologique*, Vol. 59, nº2, pp. 303-344.

Duran, P. (2010 [1999]). *Penser l'action publique*. Paris: LGDJ/Lextenso éditions.

Dupont, C. (1994). *La Négotiation. Conduite, théorie, applications*. Paris: Dalloz.

Elias, N. (2004 [1987]). *A Sociedade dos Indivíduos*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.

Estevão, C. V. (1995). O novo modelo de direcção e gestão das escolas portuguesas. *Revista Portuguesa de Educação*, 8 (1), pp. 87-98.

Estêvão, C. V. (1999). Escola, justiça e autonomia. *Inovação*, 12, pp. 139-155.

Eymard Duvernay, F. (2006). *L'économie des conventions: méthodes et débats*. Paris: La découverte.

Falcão, M. N. (2000). *Parcerias e poderes na organização escolar. Dinâmicas e lógicas do conselho de escola*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

Falcão, M. N., Neves, N., & Seabra, T. (1995). Continuidades e rupturas na experimentação do novo modelo de administração escolar. *Inovação*, 8 (1/2), pp. 89-104.

Fernandes, A. S. (1988). A distribuição de competências entre a administração central, regional, local e institucional da educação escolar na Lei de Bases do Sistema Educativo. In CRSE, *A gestão do sistema escolar*. (pp. 103-148). Lisboa: Ministério da Educação.

Fogden, M. (1993). Managing change in the employment service. *Public Money and Management*, 13,2, pp. 9-16.

Formosinho, J., Fernandes, A. S., & Lima, L. C. (1988). Princípios gerais da direcção e gestão das escolas. In CRSE, *Documentos preparatórios II* (pp. 139-170). Lisboa: Ministério da Educação.

Formosinho, J., Ferreira, F., & Machado, J. (2000). *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas*. Porto: Edições ASA.

Formosinho, J., Fernandes, A. S., Machado, J., & Ferreira, F. I. (Edits.). (2005). *Administração da Educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: ASA.

Formosinho, J., Fernandes, A., & Machado, J. (2010). Contratos de Autonomia para o Desenvolvimento das Escolas Portuguesas. *Administração Educacional*, Nº 7-8, pp. 66-71.

Fortin, Y. (Ed.). (1999). *La contractualisation dans le secteur public des pays industrialisés depuis 1980*. Paris: L'Harmattan.

Fortin, Y. (1999a). La contractualisation dans le secteur public des pays industrialisés depuis 1980: hors du contrat point de salut? In Y. Fortin (dir.), *La contractualisation dans le secteur public des pays industrialisés depuis 1980* (pp. 5-26). Paris: L'Harmattan.

Fortin, Y. (1999b). Administrations centrales et gestion des systèmes contractuels. In Y. Fortin (Ed.), *La contractualisation dans le secteur public des pays industrialisés depuis 1980* (pp. 49-78). Paris: L'Harmattan.

Foucault, M. (2004). *Sécurité, Territoires, Population*. Paris: Gallimard/Seuil.

Friedberg, E. (1995). *O Poder e a Regra - Dinâmicas da Acção Organizada*. Lisboa: Instituto Piaget.

Gabinete da Ministra Educação, (2006). *Comunicação: Contratos de desenvolvimento e autonomia*. -31 de Outubro. (Policopiado)

Gaudin, J.-P. (Ed.). (1996). *La négociation des politiques contractuelles*. Paris: Editions L'Harmattan.

- Gaudin, J-P, (2007). *Gouverner par contrat*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Genard, J.-L., & Jacob, S. (2004). En guise de conclusion. Les métamorphoses de l'expertise. In S. Jacob, & J.-L. Genard (Edits.), *Expertise et action publique*. (pp. 145-154). Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles.
- Gérard, P., Ost, F., & Kerchove, M. v. (Edits.). (1996). *Droit négocié, droit imposé?* Bruxelles: Facultés Universitaires Saint-Louis.
- Giddens, A. (2002). *As Consequências da Modernidade*. Oeiras: Celta.
- Gonçalves, M. E., & Guibentif, P. (Edits.). (2008a). *Novos Territórios do Direito. Europeização, Globalização e Transformação da Regulação Jurídica*. Estoril: Princípia.
- Gonçalves, M. E., & Guibentif, P. (2008b). Introdução. Novos Territórios, Modos de Regulação e Desafios para uma Agenda de Investigação sobre o Direito. In *Novos Territórios do Direito. Europeização, Globalização e Transformação da Regulação Jurídica*. (pp. 7-22). Estoril: Princípia.
- Graham, A., & Roberts, A. (2004). The agency concept in North America: failure, adaptation and incremental change. In C. Pollitt, & C. Talbot (Edits.), *Unbundled Government. A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation* (pp. 140-163). Routledge: New York.
- GTAE, (2006). Relatório Final da Actividade do Grupo de Trabalho para a Avaliação das Escolas. [Disponível em <http://www.min-edu.pt/np3/392.html>].
- Guerrien, B. (1990). *La Théorie Néoclassique. Bilan et perspectives de modèles d'équilibre général*. Paris: Economica.
- Guerrien, B. (2002). *La théorie des jeux*. Paris: Economica.
- Gunvaldsen, J. (1999). Merit pay for top civil servants in the central government administration based on management contracts. In Y. Fortin (Ed.), *La contractualisation dans le secteur public des pays industrialisés depuis 1980* (pp. 133-145). Paris: L'Harmattan.
- Habermas, J. (1973). *La science et la technique comme idéologie*. Paris: Denoël.
- Hall, P. A., & Taylor, R. (1997). La science politique et les trois néo-institutionnalismes. *Revue française de science politique*, 47, 3-4, pp. 469-496.
- Hall, P. (1993). Policy paradigm, social learning and the state. *Comparative Politics*, XXV, n°3, pp. 275-296.
- Hassenteufel, P. (2008). *Sociologie Politique: L'Action Publique*. Paris: Armand Colin.

Heckscher, C., & Donnellon, A. (Edits.). (1994). *The Post-Bureaucratic Organization: new perspectives on organizational change*. London: Sage.

Hecló, H. (1994). Ideas, Interest, and Institutions. In L. Dodd, & C. Jillson (Edits.), *The Dynamics of American Politics. Approaches and Interpretations*. Boulder: Westview Press.

Hirschman, A. O. (1970). *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge: Harvard University Press.

Hood, C. (1984). *The Tools of Government*. Londres: Mac Millan.

Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69, n^o1, pp. 3-19.

Hood, C. (1996). Exploring Variations in Public Management Reform of the 1980s'. In H. Bekke, J. Perry, & T. Toonen (Edits.), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. (pp. 268-317). Bloomington-IND : Indiana University Press.

Hood, C. (1999). Individualized contracts for top public servants. In Y. Fortin (Ed.), *La contractualisation dans le secteur public des pays industrialisés depuis 1980*. (pp. 109-132). Paris: L'Harmattan.

Hood, C., Scott, C., James, O., Jones, G., & Travers, T. (1999). *Regulation Inside Government*. Oxford: Oxford University Press.

Ihl, O., Kaluszynski, M., & Pollet, G. (Edits.). (2003). *Les Sciences de gouvernement*. Paris: Economica.

Jacob, S. (2004). L'accroissement du rôle de l'Etat et la mutation des savoirs experts. Perspective historique. In *Expertise et action publique*. (pp. 15-28). Bruxelles: Editions de L'Université de Bruxelles.

Jacob, S., & Genard, J.-L. (Edits.). (2004). *Expertise et action publique*. Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles.

Jobert, B., & Muller, P. (1987). *L'État en action*. Paris: PUF.

Julien-Laferrrière, F. (2004). La contractualisation du service public. In B. Basdevant-Gaudemet (Ed.), *Contrat ou Institution: un enjeu de société*. (pp. 47-57). Paris: L.G.D.J.

Kerchove, M. (2008). Contractualisation de la justice pénale ou justice pénale contractuelle? In S. Chassagnard-Pinet, & D. Hiez (Edits.), *La contractualisation de la production normative* (pp. 187-201). Paris: Dalloz.

Kettl, D. (2000). *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transference of Governance*. Washington, DC: The Brookings Institution.

Khun, T. S. (1970). *The Structure of Cientific Revolutions*. Chicago: The University of Chicago Press.

Kuty, O. (1996). *La négociation des valeurs. Introduction à la sociologie*. Bruxelles: De Boeck.

Laborier, P. (2003). Historicité et Sociologie de L'Action Publique. In P. Laborier, & D. Trom (Edits.), *Historicités de l'action publique* (pp. 419-462). Paris: PUF.

Laborier, P., & Trom, D. (2003). Introduction. In P. Laborier, & D. Trom (Edits.), *Historicités de l'action publique* (pp. 5-22). Paris: P.U.F.

Laffont, J., & Martimort, D. (2002). *The Theory of incentive*. Princeton: Princeton U. P.

Lane, J. (2000). *New Public Management*. London: Routledge.

Lascoumes, P. (1990). Normes juridiques et mise en oeuvre des politiques publiques. *L'année sociologique*, 40, pp. 42-71.

Lascoumes, P., & Le Bourhis, J.-P. (1998). Le bien commun comme construit territorial. Identités d'actions et procédures. *Politix*, vol.11, n°42, pp. 37-68.

Lascoumes, P., & Le Galès, P. (Edits.). (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po.

Lascoumes, P., & Galès, P. (2004a). L'action publique saisie par ses instruments. In Lascoumes, & Galès, *Gouverner par les Instruments* (pp. 11-44). Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2004b). De l'innovation instrumentale à la recomposition de l'État. In P. Lascoumes, & P. Le Galès, *Gouverner par les Instruments* (pp. 357-370). Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

Lascoumes, P., & Galès, P. (2007). *Sociologie de l'action publique*. Paris: Armand Colin.

Le Grand, J., & Bartlett, W. (1993). *Quai Markets and Social Policy*. Basingstoke: Macmillan.

Lerner, D., & Lasswell, H. (Edits.). (1951). *The Policy Sciences*. Stanford: Stanford UP.

Lidbury, C., & Petrie, M. (1999). *Lessons from Performance Contracting Case Studies and A Framework for Public Sector Performance Contracting*. Paris: OECD.

Lima, L. (1994). Modernização, racionalização e optimização. Perspectivas neo-taylorianas na organização e administração da Educação. *Cadernos de Ciências Sociais*, 14, pp. 119-139.

Lima, L. (1995). Reformar a administração escolar: a recentralização por controlo remoto e a autonomia como delegação política. *Revista Portuguesa de Educação*, 8 (1), pp. 57-61.

Lima, L. (2000). Administração escolar em Portugal: da revolução, da reforma e das decisões políticas pós-reformistas. In A. Catani, & R. Oliveira (Edits.), *Reformas educacionais em Portugal e no Brasil*. (pp. 41-76). Belo Horizonte: Autêntica.

Lima, L. (2011). *Administração Escolar: Estudos*. Porto: Porto Editora.

Lokiec, P. (2008). Contractualisation et recherche d'une légitimité procédurale. In S. Chassagnard-Pinet, & D. Hiez (Edits.), *La contractualisation de la production normative* (pp. 95-108). Paris: Dalloz.

Lopes, M. C. (1999). *Autonomia das escolas (Decreto-lei nº 43/89): estudo retrospectivo (1987-1991)*. Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa (dissertação de mestrado não publicada).

Lowi, T. J. (1972). Four Systems of Policy, Politics and Choice. *Public Administration Review*, pp. 298-310.

March, J. G., & Simon, H. A. (1958). *Organizations*. Nova Iorque: Wiley.

March, J., & Olsen, J. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organisational Basis of Politics*. New York: Free Press.

Marcou, G. (1999). Politique de la ville et contractualisation en France. In Y. Fortin (Ed.), *La contractualisation dans le secteur public des pays industrialisés depuis 1980* (pp. 243-267). Paris: L'Harmattan.

Maroy, C. (1997). A análise qualitativa de entrevistas. In L. Albarello, F. Digneffe, J.-P. Hiernaux, C. Maroy, D. Ruquoy, & P. Saint-Georges, *Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais* (pp. 117-155). Lisboa: Gradiva.

Maroy, C. (2005). Vers une régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement en Europe ? *Les Cahiers de Recherche en Éducation et Formation*, nº 49.

Maroy, C., & Dupriez, V. (2000). La régulation dans les systèmes scolaires. *Revue française de pédagogie*, 130, pp. 73-87.

Mayntz, R. (1993). Governing failures and the problem of governability: Some comments on theoretical paradigm. In J. Kooiman (Ed.), *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. London: Sage.

Mendes, J. (2006). La réforme du système administratif Portugais : new public management ou État néo-wébérien ? *Revue française d'administration publique*, Vol. 3, nº 119, pp. 533-553.

- Mény, Y., & Thoenig, J.-C. (1989). *Politiques Publiques*. Paris: PUF.
- Merriam, S. (1988). *Case Study Research in Education: a Qualitative Approach*. San Francisco: Jossey Bass.
- Miaille, M. (Ed.). (1995). *La régulation entre droit et politique*. Paris: L'Harmattan.
- Miaille, M. (1995). La régulation: enjeux d'un choix. In M. Miaille (Ed.), *La régulation entre droit et politique* (pp. 11-24). Paris: Éditions L'Harmattan.
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1991). *Analyse des données qualitatives: recueil des nouvelles méthodes*. Bruxells: De Boeck Wesmael.
- Mockle, D. (2007). *La gouvernance, le droit et l'État*. Bruxelles: Bruylant.
- Montricher, N. (1999). Le contrat comme instrument de politique publique. In Y. Fortin (Ed.), *La contractualisation dans le secteur public des pays industrialisés depuis 1980* (pp. 269-295). Paris: L'Harmattan.
- Mörth, U. (Ed.). (2004). *Soft Law in Governance and Regulation. An Interdisciplinary Analysis*. Glos: Edward Elgar Publishing.
- Muller, P. (2004). *Les Politiques Publiques*. Paris: P.U.F.
- Musselin, C. (2005). Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques: deux approches pour un même objet? *Revue française de science politique*, Vol. 55, n°1, pp. 51-71.
- Nay, O., & Smith, A. (Edits.). (2002a). *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*. Paris: Economica.
- Nay, O., & Smith, A. (2002b). Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institutions. In O. Nay, & A. Smith (Edits.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*. (pp. 1-21). Paris: Economica.
- Neave, G. (1988). On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988. *European Journal of Education*, Vol. 23, n° 1-2, pp. 7-23.
- Neave, G. (1998). The Evaluative State Reconsidered. *European Journal of Education*, Vol. 33, n° 3, pp. 265-284.
- Orlean, A. (Ed.). (1994). *Analyse économique des conventions*. Paris: P.U.
- Osborne, D., & Plastrik, P. (1991). *Banishing Bureaucracy*. New York: Addison-Wesley Publishing Company.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*. New York: Addison-Wesley Publishing Company.

Ost, F., & Van de Kerchove, M. (2002). *De la pyramide au réseau? Pour une théorie dialectique du droit*. Bruxelles: Facultés Universitaires Saint-Louis.

Palier, B., & Surel, Y. (2005). Les «trois I» et l'analyse de l'État en Action. *Revue française de science politique*, 55, n° 1, pp. 7-32.

Papadopoulos, Y. (1994). *Complexité Sociale et Politiques Publiques*. Paris: Montchrestien.

Pollet, G. (1995). Analyse des politiques publiques et perspectives théoriques. Essai de modélisation à travers l'exemple des politiques de retraite dans une perspective historique. In A. Faure, G. Pollet, & P. Warin (Edits.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel* (pp. 25-48). Paris: L'Harmattan.

Pollitt, C. (2003). *The Essential Public Manager*. Buckingham: Open University Press.

Pollit, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. New York: Oxford University Press.

Pollit, C., & Talbot, C. (Edits.). (2004). *Unbundled Government. A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*. Oxon: Routledge.

Portugal. (1996). *Pacto educativo para o futuro*. Lisboa: Ministério da Educação.

Portugal. (1995). *Programa do XIII Governo Constitucional*.

Portugal, (1997). *Projecto de diploma Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário*.

Portugal. (2005). *Programa do XVII Governo Constitucional*.

Postel, N. (2007). Contrat, Coercion et Institution: un regard d'économiste. In Chassagnard-Pinet, & D. Hiez (Edits.), *Approche critique de la contractualisation*. (pp. 69-93). Paris: LGDJ

PRACE-CT. (2006a) *Relatório da Comissão Técnica - Primeira Fase*. [Disponível em www.dgaep.gov.pt/media/0701020000/menu_principal.html].

PRACE-CT. (2006b) *Relatório Final do PRACE- I a III*. [Disponível em www.dgaep.gov.pt/media/0701020000/menu_principal.html].

PRACE-CT.(2006c). *Relatório Final do PRACE-IV Macro-Estruturas Propostas*. [Disponível em www.dgaep.gov.pt/media/0701020000/menu_principal.html].

PRACE-CT. (2006d). *Relatório Final do PRACE- Anexo 1 - Notas Metodológicas*. [Disponível em www.dgaep.gov.pt/media/0701020000/menu_principal.html].

PRACE-CT. (2006e). *Relatório Final do PRACE- Anexo 4 Descentralização*. [Disponível em www.dgaep.gov.pt/media/0701020000/menu_principal.html].

PRACE-GT/ME. (2006a), *Relatório Sectorial Final - Ministério da Educação*.
[Disponível em www.dgaep.gov.pt/media/0701020000/menu_principal.html].

PRACE-GT/ME.(2006b) Anexo II.6- Ministério da Educação: a Descentralização e a Autonomia das Escolas In PRACE-CT. (2006e). *Relatório Final do PRACE-Anexo 4-Descentralização*.
[Disponível em www.dgaep.gov.pt/media/0701020000/menu_principal.html].

Pratt, J., & Zeckhauser, R. (Edits.). (1985). *Principal and Agent: The Structure of the Business*. Harvard: Harvard Business School Press.

Reynaud, J.-D. (1997). *Les régères du jeu: l'action colective et la régulation sociale*. Paris : Armand Colin.

Reynaud, J.-D. (2003a). Régulation de contrôle, régulation autonome, régulation conjointe. In G. Terssac (Ed.), *La Théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud* (pp. 103-113). Paris: La Découverte.

Reynaud, J.-D. (2003b). La négociation, l'accord, le dispositif. In G. Terssac (Ed.), *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud. Débats et prolongements*. (pp. 179-190). Paris: La Découverte.

Reynaud, J.-D. (2003c). Une théorie de la régulation sociale: pour quoi faire? In G. Terssac, *La théorie de la regulation sociale de Jean-Daniel Reynaud. Débats et prolongements* (pp. 399-446). Paris: Éditions La Découverte.

Rosanvallon, P. (2008). *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*. Paris: Seuil.

Rousseau, D. M. (1995). *Psychological contracts in organizations: understanding written and unwritten agreements*. Thousand Oaks: SAGE.

Ruquoy, D. (1997). Situação de entrevista e estratégia do entrevistador. In L. Albarello, F. Digneffe, J.-P. Hiernaux, C. Maroy, D. Ruquoy, & P. Saint-Georges, *Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais* (pp. 84-116). Lisboa: Gradiva.

Sabatier, P. (1998). The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe. *Journal of European Public Policy* , 5, nº1, pp. 98-130.

Salais, R., & Thevenot, L. (Edits.). (1986). *Le travail -marché, règles, convention*. Insee-Economica: Paris.

Salanie, B. (1994). *Théorie des contrats*. Paris: Economica.

Sanches, M. F. (1987). Reformar o contexto da gestão das escolas secundárias: a voz dos conselhos directivos. *Revista de Educação* , 2, pp. 27-39.

Schmidt, V. A. (2002). *The Futures of European Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.

- Séglard, D. (1992). Foucault et le problème du gouvernement. In C. Lazzeri, & D. Reynié (Edits.), *La raison d'État: politique et rationalité*. Paris: PUF.
- Serverin, E. (2008). La contractualisation des politiques publiques de la justice. In S. Chassagnard-Pinet, & D. Hiez (Edits.), *La contractualisation de la production normative* (pp. 249-263). Paris: Dalloz.
- Smith, A. (1995 [1776]). *Essais sur la nature et les causes de la richesse des nations*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Sonnenschein, H. (1972). Market Excess Demand Functions. *Econometrica*, vol. 40, pp. 549-563.
- Sousa, M. R., & Matos, A. S. (2008). *Contratos Públicos*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Stake, R. (1994). Case studies. In N. K. Denzin, & Y. S. Lincoln (Edits.), *Handbook of qualitative research* (pp. 236-247). London: Sage Publications.
- Stake, R. (2009). *A Arte da Investigação com Estudos de Caso*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Strauss, A. (1978). *Negotiations. Varieties, Processes, Contexts, and Social Order*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Supiot, A. (2005). *Homo juridicus : Essai sur la fonction anthropologique du Droit*. Paris: Seuil.
- Supiot, A. (2007). Les deux visages de la contractualisation: déconstruction du Droit et renaissance féodale. In S. Chassagnard-Pinet, & D. Hiez (Edits.), *Approche critique de la contractualisation* (pp. 19-44). Paris: L.G.D.J.
- Talbot, C. (2004). The Agency idea: sometimes old, sometimes new, sometimes borrowed, sometimes untrue. In C. Pollit, & C. Talbot (Edits.), *Unbundled Government* (pp. 3-21). Oxon: Routledge.
- Teodoro, A. (Edit.) (1996). *Pacto Educativo: Aspirações e Controvérsias*. Lisboa: Texto Editora.
- Thoenig, J.-C. (2004). Politique Publique. In L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet (Edits.), *Le Dictionnaire des politiques publiques*. (pp. 326-333). Paris: Presses de Sciences Po.
- Thuderoz, C. (2010). *Qu'est-ce que négociier?* Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Thuderoz, C., & Giraud, A. (2000). *La Négociation sociale*. Paris: CNRS éditions.

Vandenberghe, V. (2001). Nouvelles formes de régulation dans l'enseignement: origines, rôle de l'évaluation et enjeux en termes d'équité et d'efficacité. *Éducatons et Sociétés*, n°8, pp. 111-123.

Von Neumann, J., & Morgenstern, O. (1944). *Theory of Games and Economic Behavior*. Princeton: Princeton U.P.

Walras, L. (1952[1874]). *Eléments d'économie politique pure*. Paris: Librairie générale de droit.

Walton, R., & McKersie, R. (1965). *A Behavioral Theory of Labor Negotiations. An Analysis of a social interaction system*. New York: McGraw-Hill.

Warin, P. (Ed.). (1997). *Quelle modernisation des services publics? Les usagers au coeur des réformes*. Paris: La Découverte.

Weaver, R. K. (1986). The politics of blame avoidance. *Journal of Public Policy*, 6, 4, pp. 371-398.

Williamson, O. E. (1975). *Market and Hierarchies. Analysis and Antitrust Implications*. New York: Free Press.

Williamson, O. E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism: firms, markets, relational contracting*. New York: The Free Press.

Wilson, J. (1994). Can the bureaucracy be deregulated? Lessons from government agencies. In J. Dilulio (Ed.), *Deregulating the Public Service* (pp. 37-61). Washington: The Brookings Institution.

Wolcott, H. (1994). *Transforming qualitative data; description, analysis and interpretation*. London: Sage Publications.

Yeatman, A. (1998). Interpreting Contemporary Contractualism. In M. Dean, & B. Hindess (Eds.), *Governing Australia* (pp. 227-241). Cambridge: Cambridge University Press.

Yin, R. K. (2003). *Estudo de caso. Planejamento e Métodos*. Porto Alegre: Bookman/Artmed Editora.

Zagrebelsky, G. (2000). *Le droit en douceur*. Paris: Economica.

Legislação consultada (por ordem cronológica)

Decreto-Lei nº 769-A/76, de 23 de Outubro.
(Estabelece os órgãos responsáveis pelo funcionamento dos estabelecimentos do ensino preparatório e secundário.)

Lei nº 46/86, de 14 de Outubro.
(Lei de Bases do Sistema Educativo - LBSE)

Decreto-Lei nº 3/87, de 3 de Janeiro
(Estabelece o ordenamento orgânico do Ministério da Educação e da Cultura)

Decreto nº 43/89, de 3 de Fevereiro.
(Estabelece o regime jurídico da autonomia da escola- RJAÉ)

Decreto-Lei nº 172/91, de 10 de Maio.
(Define o regime de direcção, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.)

Portaria nº 812/92 de 18 de Agosto.
(Cria o conselho de Acompanhamento e Avaliação do regime de direcção, administração e gestão instituído pelo Decreto-Lei nº 172/91, de 10 de Maio.)

Decreto-Lei nº 133/93, de 26 de Abril
(Aprova a orgânica do ministério da educação)

Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio.
(Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos da educação pré-escolar, e dos ensinos básico e secundário.)

Lei nº 24/99, de 22 Abril.
(Primeira alteração, por apreciação parlamentar, do Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio)

Lei nº 159/99, de 14 de Setembro.
(Estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais)

Decreto-Lei n.º 208/2002, de 17 de Outubro.
(Aprova a orgânica do ministério da educação)

Lei nº 31/2002, de 20 de Dezembro.
(Estabelece o sistema de avaliação da educação e do ensino não superior)

Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro.

(Tem por objecto os conselhos municipais de educação e a carta educativa)

Resolução do Conselho de Ministros nº 124/2005, de 4 de Agosto .

(Cria o PRACE)

Resolução de Conselho de Ministros nº 39/2006, de 30 de Março

(PRACE- Aprova orientações gerais e especiais de reestruturação dos ministérios)

Despacho nº 5/ME/2006 de 10 de Abril

(Nomeia os 13 avaliadores do GTAE)

Despacho Conjunto nº 370/2006, de 3 de Maio

(Despacho de criação do Grupo de Trabalho da Avaliação das Escolas - GTAE)

Decreto-Lei nº 213/2006, de 27 de Outubro

(Lei Orgânica do Ministério da Educação)

Portaria nº 1260/2007, de 26 de Setembro.

(Regulamenta em regime de experiência pedagógica os contratos de autonomia entre as escolas e a respectiva Direcção Regional de Educação)

- Decreto Regulamentar nº 31/2007, de 29 de Março.

(Aprova a orgânica das direcções regionais de Educação)

- Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de Abril.

(Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré -escolar e dos ensinos básico e secundário)

Anexo 1- Guiões das Entrevistas

Entrevista à MINISTRA DA EDUCAÇÃO

4 de Fevereiro de 2009

LEGITIMAÇÃO

Estudo da evolução das políticas relativas à “autonomia e gestão” das escolas, desde 1986 até à actualidade, no quadro do Projecto KnowandPol (relação entre conhecimento e política).

OBJECTIVOS

1. Enquanto Ministra da Educação do XVII Governo (12 MARÇO DE 2005-):

- Identificar a acção política realizada no domínio da “autonomia e gestão escolar”;
- Conhecer as bases cognitivas que configuraram o pensamento e acção do ministro nesta matéria.
- Referenciar a representação que a entrevistada tem dos conhecimentos produzidos sobre este tema (pertinência, adequação, abrangência, etc.)

GUIÃO DAS QUESTÕES

BLOCO 1 – A acção política

Questões:

- Quais os aspectos que considera mais relevantes da política do seu ministério no domínio da “autonomia e da gestão escolar”
- Quais os objectivos do seu ministério neste domínio?
- Que clivagens (ou perspectivas divergentes) existem no interior do ministério nesta matéria?
- Que balanço faz das medidas tomadas durante o seu ministério relativamente à “autonomia e gestão”?

BLOCO 2 – Os fundamentos das medidas tomadas relativamente à “autonomia e gestão” das escolas

Questões

- Que “crenças”/ “ideias”/ “interesses” orientam a sua intervenção neste domínio (reforço da autonomia e alteração da gestão)?

[Quais as principais referências “políticas”, “científicas” ou “técnicas” que sustentam as medidas tomadas sobre esta matéria]

- Em que se apoiou (pessoas ou publicações) para formar uma opinião sobre este assunto? Quem são os seus interlocutores principais dentro e fora do Ministério? Qual o papel das comissões e grupos de trabalho nomeados sobre esta matéria?

- Considera existir o conhecimento necessário/suficiente (em Portugal e no estrangeiro) sobre esta matéria? Quais os principais contributos e quais as principais lacunas do conhecimento existente, para a formulação das políticas e para as práticas de autonomia e gestão nas escolas?

BLOCO 3 – Os “contratos de autonomia” e aplicação do Decreto-Lei 75-2008

Questões

- Qual o ponto de situação actual sobre os “contratos de autonomia”? Quais as principais dificuldades que considera existirem para a sua execução?

- Qual o ponto de situação actual sobre as mudanças na gestão escolar previstas no Decreto-Lei 75-2008?

Guião de Entrevista - Direcção Regional Educação do Norte/Centro/Lisboa/Alentejo/Algarve

Entrevistado: Dirigente da Direcção Regional

Entrevistador: José Hipólito

Finalidades

- Descrever e analisar o processo de contratualização da autonomia (implementação/negociação e de acompanhamento dos contratos de autonomia);
- Descrever e analisar o processo de construção, «ressemantização», do referencial normativo da autonomia a partir das decisões e acções presentes na contratualização;

Objectivos

- Conhecer o modo como a equipa entende a tarefa de implementação dos contratos de autonomia e como se organizou para a desenvolver;
- Conhecer a forma como se processou a negociação dos contratos de autonomia;
- Identificar os momentos considerados críticos na contratualização;
- Conhecer a forma como se organizou e se está a processar o acompanhamento dos contratos de autonomia;
- Conhecer como se processou a «referencialização» da autonomia na implementação/negociação dos contratos de autonomia;
- Proceder ao levantamento de documentação referente ao processo de contratualização.

Questões

1. A Implementação.

- Como é que a equipa compreendeu a sua tarefa de implementar os contratos de autonomia das escolas da área da DRELVT.

(Que orientações foram dadas provenientes da Administração Central? Houve articulação com as outras DREs? A explicitação da sua tarefa ao nível dos objectivos, estratégias?)

- Como é que se organizou para implementar os contratos?
(Como se estruturou? Houve formação específica para a equipa? Que programa de acção foi delineado?)

2. A Negociação dos Contratos de Autonomia.

- Este processo iniciou-se com a avaliação externa das escolas. Como se pode interpretar o papel/actividade do grupo de trabalho para a avaliação das escolas neste processo?

- Como se processou a negociação dos contratos de autonomia com as escolas?

(Como foi articulada com a negociação anterior na DREN e com o GTPDAE, coordenado por João Formosinho? Que orientações foram dadas às escolas por esta equipa? Que solicitações foram feitas às escolas? Como decorreram as reuniões com os representantes das escolas? Que outros actores participaram neste processo? Os conselhos municipais de educação...)

- Quais os momentos ou aspectos considerados difíceis/críticos no processo de contratualização? (Em relação ao calendário? Ao nível das propostas das escolas? Quais os artigos mais difíceis de «fechar»? Em relação às duas escolas que acabaram por não assinar o contrato?)

3- Acompanhamento dos Contratos de Autonomia.

- Como se processou a criação das comissões de acompanhamento local (CAL) das escolas contratualizadas? (Em relação ao recrutamento dos seus elementos e à elaboração dos regimentos?)

- Como decorreu o acompanhamento? (Relativamente às reuniões da comissão e ao exercício das suas funções? Em relação à elaboração do parecer sobre o relatório anual de progresso a enviar para a DRE?)

4- Representações e expectativas do processo de contratualização.

- Como se pode definir o contrato de autonomia?

- Qual o lugar do contrato para a autonomia das escolas? (Que mudanças traz? Vantagens/desafios/riscos...)

- O que representa para a missão da DRELVT? E para a Administração Central?

5- Documentação a recolher.

- . Contratos de Autonomia;
- . Composição e Regulamentos das Comissões de Acompanhamento Local;
- . Outra documentação relativa à implementação/negociação dos contratos de autonomia;

Guião de Entrevista - Membro do Grupo de Trabalho da Avaliação das Escolas - GTDAE

Entrevistado: Membro do grupo de Trabalho

Entrevistador: José Hipólito

Data/Hora: 12 de Março de 2009, 10h30

Finalidades

- Descrever e analisar o processo de contratualização da autonomia;
- Descrever e analisar o processo de construção do referencial da autonomia presente na contratualização;

Objectivos

- Conhecer o modo como o grupo de trabalho entende a sua posição na implementação dos contratos de autonomia;
- Conhecer a forma como se processou a negociação dos contratos de autonomia;
- Identificar os momentos considerados críticos na contratualização;
- Conhecer como se processou a «referencialização» da autonomia na implementação/negociação dos contratos de autonomia;
- Proceder ao levantamento de documentação referente ao processo de contratualização.

Questões

1. A Implementação.

- Como é que o grupo entendeu a sua tarefa na implementação dos contratos de autonomia?
(A explicitação da sua tarefa ao nível dos objectivos, estratégias?)

- Como é que se organizou?
(Como se estruturou? Que programa de acção foi delineado?)

2. A Negociação dos Contratos de Autonomia.

- Este processo iniciou-se com a avaliação externa das escolas. Como se pode interpretar o papel/actividade do grupo de trabalho para a avaliação das escolas neste processo?

- Como se processou a negociação dos contratos de autonomia com as escolas?

(Que orientações foram dadas às escola por esta equipa? Que solicitações foram feitas às escolas? Como decorreram as reuniões com os representantes das escolas? Como se articulou este trabalho com as DRE's? Que outros actores participaram neste processo?)

- Quais os momentos ou aspectos considerados difíceis/críticos no processo de contratualização?

3- Representações e expectativas do processo de contratualização.

- Como se pode definir o contrato de autonomia?

- Qual o lugar do contrato para a autonomia das escolas? (Que mudanças traz? Vantagens/desafios/riscos...)

- O que representa para a missão das DRE's? E para a Administração Central?

5- Documentação a recolher.

- . Despacho da criação do GTPDAE;
- . Documentação relativa à implementação/negociação dos contratos de autonomia;

Guião de Entrevista - Presidentes das Assembleias da Escola

Entrevistado: Professor -Presidente da Assembleia da Escola

Entrevistador: José Hipólito

Finalidades

- Descrever e analisar o processo de construção, «ressemantização», do referencial normativo da autonomia a partir das decisões e acções organizacionais da escola;
- Descrever e analisar o processo de contratualização da autonomia;

Objectivos

- Conhecer o modo como a Escola interpretou o convite do M.E. para a avaliação externa e se candidatou.
- Conhecer o modo como a escola se relacionou com o Grupo de Trabalho na preparação e no decurso da visita.
- Conhecer a forma como se processou a negociação do contrato de autonomia até à sua assinatura.
- Conhecer a forma como a escola vai acompanhar o desenvolvimento do contrato de autonomia.
- Conhecer as expectativas, vantagens e aspectos críticos, associadas pelas escolas aos Contratos de Autonomia.

Questões

1. A Candidatura.

- Como se processou a candidatura da Escola ao convite do M.E. para a avaliação externa?
- Como foi visto/interpretado o convite do Ministério? Como se procedeu à decisão de aceitar o convite? Que estruturas ou grupos intervieram?
- Como se formalizou a candidatura? Quais as pessoas/estruturas mais envolvidas (E a Assembleia de Escola)? Procurou-se ajuda, conselho/informações fora da Escola?

2. A Visita dos Avaliadores e o Relatório.

- Como foi organizada a visita à Escola?

Que contactos houve com o grupo de trabalho (onde, quando)? Quem representou a Escola nesses contactos? Que orientações/documentos foram fornecidos pelo Grupo de Trabalho? Que informações/documentos foram pedidos à Escola? Como é que o Grupo de Trabalho apresentou a sua tarefa (avaliação externa)?

- Como decorreu a visita dos avaliadores?

-Como foram preparados os vários «painéis» solicitados pelo Grupo de Trabalho? -- Como foi a participação da Assembleia? Como foi vista esta visita pelos elementos/estruturas da escola, designadamente a Assembleia?

- Como foi recebido o relatório do grupo de trabalho? A Escola reviu-se no relatório, nos pontos fortes e fracos? Confirmou/infirou as conclusões da auto-avaliação? Qual a posição da Assembleia?

- Como foi vista a tarefa do grupo de trabalho? Quais as implicações para as escolas (para a sua autonomia, para o seu desenvolvimento organizacional, no relacionamento com outras entidades...)?

3- A Proposta do Contrato de Autonomia.

- Como foi elaborada/negociada a proposta de contrato?

- Que pessoas/estruturas da escola participaram na elaboração da proposta de contrato? Quais foram os critérios/prioridades usados para a elaboração da proposta? **Qual a consideração/importância da auto-avaliação e do relatório de avaliação externa para a elaboração da proposta?** A Escola estava preparada para elaborar este tipo de documento (que tipos de conhecimentos foram considerados necessários? Que «ajudas» foram procuradas)? Houve relações com organizações do «território» da escola para a elaboração da proposta? Como se processou a aprovação da proposta (o papel da Assembleia de Escola)?

- Quais os serviços/estruturas do M.E. que participaram na negociação do contrato? Como se processou essa negociação (quando, onde, de que forma, dirigista...)? Que documentos/informações foram pedidos ou fornecidos? Que mudanças (introduções, eliminações, modificações) foram apresentadas pelos serviços/estruturas do M.E.? Foram todas consideradas no documento final?

4- A Assinatura do Contrato de Autonomia.

- Como decorreu a cerimónia da assinatura do contrato? Quem esteve presente? Como foram apresentados/caracterizados os contratos de autonomia pelo Ministério?

5- Acompanhamento do Contrato de Autonomia.

- Como se pensa ou se está a fazer o acompanhamento do desenvolvimento do contrato de autonomia (tendo em conta o Relatório Anual de Progresso, relativamente a novas competências ou estruturas organizacionais)? E o papel da Assembleia até à implantação do novo regime? Qual a opinião sobre a nova estrutura, o Conselho Geral?

- Como é que a Escola vai designar os seus representantes para a Comissão de Acompanhamento Local- modos e critérios - (CAL)? Como é vista a existência desta Comissão? E o que se pensa do Relatório ser publicitado na comunicação social juntamente com o parecer da Comissão?

6- Expectativas em relação ao Contrato de Autonomia.

- O que é, afinal, um contrato de autonomia? O que representa para a escola, para a sua autonomia? Que mudanças traz em relação aos regimes anteriores?

- Quais as vantagens ou as novas exigências/desafios/riscos (em que domínios organizacionais, nas relações com outras entidades, nos processos de decisão e conhecimento...) para as escolas?

- O que representa para o M.E./Administração Central(fins, objectivos, estratégias na relação com as escolas)? E para a DRE?

Guião de Entrevista - Grupo de Trabalho da Avaliação Externa das Escolas - GTDAE

Entrevistado: Membro do grupo de Trabalho

Entrevistador: José Hipólito

Finalidades

- Descrever e analisar a contratualização da autonomia das escolas em articulação com o processo de avaliação externa
- Descrever e analisar o processo de construção, «ressemantização», do referencial normativo da autonomia a partir das decisões e acções presentes na fase da avaliação externa;

Objectivos

- Conhecer o modo como o grupo de trabalho entendeu a sua tarefa de avaliação externa das escolas;
- Conhecer a forma como se organizou;
- Conhecer o modo como se processou a avaliação externa;
- Conhecer como se processou a «referencialização» da autonomia na avaliação externa das escolas;
- Proceder ao levantamento de documentação referente ao processo de avaliação externa.

Questões

1. O Grupo de Trabalho

- Como é que foi entendida a tarefa de avaliação externa das escolas pelo GT? (Que orientações foram dadas ao nível político? Que relação foi estabelecida com a autonomia das escolas? Que outras referências estiveram presentes?)
- Como se processou o alargamento do grupo de trabalho? (Que critérios estiveram presentes na inclusão dos 13 peritos?)

- Como é que o grupo de trabalho se organizou para implementar a avaliação externa?

(Quais os objectivos e estratégias foram delineados?)

2. Processo de Avaliação Externa e a Autonomia das Escolas

- Quais os critérios usados na selecção das candidaturas das escolas?

- Como é que foi feita a preparação das visitas com as escolas?

(O que foi pedido às escolas? Que orientações e/ou materiais foram dados? Quais as dificuldades apresentadas?)

- Como decorreram as visitas às escolas? (Quais os aspectos mais relevantes apresentados? Quais as dificuldades encontradas mais significativas?)

- Que benefícios as escolas manifestaram querer atingir com a avaliação externa? Que receios/riscos manifestaram?

- Qual a relação estabelecida com a autonomia das escolas?

(E com os Contratos de Autonomia? E com a avaliação interna das escolas?)

3. O Grupo de Trabalho e a Autonomia das Escolas

-Qual o contributo da avaliação externa para a autonomia das escolas?

-E para o processo de contratualização posterior?

(Foi estabelecida alguma articulação com a fase posterior do trabalho das escolas, onde já está presente o GTDAE?)

4- Documentação a recolher.

. As candidaturas das escolas seleccionadas da DREL;

Guião de Entrevista - Presidentes dos Conselhos Executivos das Escola

Entrevistado: Professor - Presidente do Conselho Executivo

Entrevistador: José Hipólito

Finalidades

- Descrever e analisar o processo de construção, «ressemantização», do referencial normativo da autonomia a partir das decisões e acções organizacionais da escola;
- Descrever e analisar o processo de contratualização da autonomia;

Objectivos

- Conhecer o modo como a Escola interpretou o convite do M.E. para a avaliação externa e se candidatou.
- Conhecer o modo como a escola se relacionou com o Grupo de Trabalho na preparação e no decurso da visita.
- Conhecer a forma como se processou a negociação do contrato de autonomia até à sua assinatura.
- Conhecer a forma como a escola vai acompanhar o desenvolvimento do contrato de autonomia.
- Conhecer as expectativas, vantagens e aspectos críticos, associadas pelas escolas aos Contratos de Autonomia.

Questões

1. A Candidatura.

- Como se processou a candidatura da Escola ao convite do M.E. para a avaliação externa?
- Como foi visto/interpretado o convite do Ministério? Como se procedeu à decisão de aceitar o convite? Que estruturas ou grupos intervieram?
- Como se formalizou a candidatura? Quais as pessoas/estruturas mais envolvidas (e o grupo responsável pela auto-avaliação...)? Procurou-se ajuda, conselho/informações fora da Escola?

2. A Visita dos Avaliadores e o Relatório.

- Como foi organizada a visita à Escola?

Que contactos houve com o grupo de trabalho (onde, quando)? Quem representou a Escola nesses contactos? Que orientações/documentos foram fornecidos pelo Grupo de Trabalho? Que informações/documentos foram pedidos à Escola? Como é que o Grupo de Trabalho apresentou a sua tarefa (avaliação externa)?

- Como decorreu a visita dos avaliadores?

Como se processou a apresentação da Escola feita pelo C.E.? Como foram preparados os vários «painéis» solicitados pelo Grupo de Trabalho? Como foi vista esta visita pelos elementos/estruturas da escola?

- Como foi recebido o relatório do grupo de trabalho? A Escola reviu-se no relatório, nos pontos fortes e fracos? Confirmou/infirou as conclusões da auto-avaliação?

- Como foi vista a tarefa do grupo de trabalho? Quais as implicações para as escolas (para a sua autonomia, para o seu desenvolvimento organizacional, no relacionamento com outras entidades...)?

3. A Proposta do Contrato de Autonomia.

- Como foi elaborada/negociada a proposta de contrato?

- Que pessoas/estruturas da escola participaram na elaboração da proposta de contrato? Quais foram os critérios/prioridades usados para a elaboração da proposta? Qual a consideração/importância da auto-avaliação e do relatório de avaliação externa para a elaboração da proposta? A Escola estava preparada para elaborar este tipo de documento (que tipos de conhecimentos foram considerados necessários? Que «ajudas» foram procuradas)? Houve relações com organizações do «território» da escola para a elaboração da proposta? Como se processou a aprovação da proposta?

- Quais os serviços/estruturas do M.E. que participaram na negociação do contrato? Como se processou essa negociação (quando, onde, de que forma, dirigente...)? Que documentos/informações foram pedidos ou fornecidos? Que mudanças (introduções, eliminações, modificações) foram apresentadas pelos serviços/estruturas do M.E.? Foram todas consideradas no documento final?

4. A Assinatura do Contrato de Autonomia.

- Como decorreu a cerimónia da assinatura do contrato? Quem esteve presente? Como foram apresentados/caracterizados os contratos de autonomia pelo Ministério?

5. Acompanhamento do Contrato de Autonomia.

- Como se pensa ou se está a fazer o acompanhamento do desenvolvimento do contrato de autonomia (tendo em conta o Relatório Anual de Progresso, relativamente a novas competências ou estruturas organizacionais)?

- Como é que a Escola vai designar os seus representantes para a Comissão de Acompanhamento Local- modos e critérios - (CAL)? Como é vista a existência desta Comissão? E o que se pensa do Relatório ser publicitado na comunicação social juntamente com o parecer da Comissão?

6. Expectativas em relação ao Contrato de Autonomia.

- O que é, afinal, um contrato de autonomia? O que representa para a escola, para a sua autonomia? Que mudanças traz em relação aos regimes anteriores?
- Quais as vantagens ou as novas exigências/desafios/riscos (em que domínios organizacionais, nas relações com outras entidades, nos processos de decisão e conhecimento...) para as escolas?
- O que representa para o M.E./Administração Central(fins, objectivos, estratégias na relação com as escolas)? E para a DRE?