

A regulação judicial-financeira dos contratos de autonomia: a auditoria do tribunal de contas

José Hipólito¹

Resumo

Nas sociedades atuais assiste-se a uma maior ação e visibilidade do poder judicial, traduzida no desempenho dos diversos tribunais que, no seu papel de gestão das relações sociais, intervêm na regulação dos problemas sociais e políticos. Esta comunicação inserida num projeto mais alargado em curso tem como objeto a auditoria realizada pelo Tribunal de Contas (TdC), aos contratos de autonomia das escolas, inseridos na política apelidada de «reforço da autonomia das escolas». Tendo como enquadramento teórico a sociologia da ação pública e a teoria da regulação social, assente na pesquisa documental dos planos estratégicos do TdC, dos manuais de auditoria, dos relatórios anuais e de auditoria de resultados, aborda-se a inscrição das «racionalidades» judicial e financeira na regulação das políticas educativas, no sentido da introdução de processos de *accountability* da ação pública, de «governo pelos números», integrados num âmbito mais alargado de recomposição do Estado.

Palavras-chave: políticas educativas, regulação judicial, *financeirização*, contratos de autonomia das escolas.

Abstract

In today's societies, there is greater action and visibility of the judiciary power, reflected in the performance of the various courts that, in their role of managing social relations, intervene in the regulation of social and political problems. This communication, inserted in a broader project in progress, has as its object the audit carried out by the Tribunal de Contas (Court of Auditors), on the schools' 'autonomy contracts', inserted in the policy called **“reinforcement of the schools' autonomy”**. This work has as theoretical framework the sociology of public action and the theory of social regulation, based on the documentary research of the strategic plans of the Tribunal de Contas, of the audit manuals, of the annual reports and of the audit of results. The inclusion of judicial and financial "rationalities" is addressed in the regulation of educational policies, in the sense of introducing processes of accountability of public action, or "government by the numbers", integrated in a broader scope of State recomposition.

Keywords: educational policies, judicial regulation, financialization, school autonomy contracts.

¹ Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico de Lisboa.

Résumé

Dans les sociétés d'aujourd'hui, l'action et la visibilité du pouvoir judiciaire sont accrues, se traduisant par la performance des différentes juridictions qui, dans leur rôle de gestion des relations sociales, interviennent dans le règlement des problèmes sociaux et politiques. Cette communication, dans le cadre d'un projet plus large en cours, a pour objet l'audit effectué par le Tribunal de Contas (Cour des comptes), des contrats d'autonomie des écoles, dans le cadre de la politique dite de « renforcement de l'autonomie des écoles ». S'appuyant sur le cadre théorique de la sociologie de l'action publique et de la théorie de la régulation sociale, s'appuyant sur des recherches documentaires sur les plans stratégiques de TdC, les manuels d'audit, les rapports d'audit annuels et de résultats. L'inscription est prise en compte des « rationalités » judiciaires et financières dans la régulation des politiques éducatives, au sens de l'introduction de processus de responsabilisation de l'action publique, de « gouvernement par le nombre », intégré dans un cadre plus large de recomposition de l'État.

Mots-clés: politiques éducatives, régulation judiciaire, financiarisation, contrats d'autonomie scolaire.

Introdução

Este texto trata da auditoria do Tribunal de Contas aos contratos de autonomia das escolas sob a perspectiva da problemática da regulação das políticas públicas em educação. O Tribunal de Contas sendo um ator «exótico» no âmbito daquela problemática, uma vez que o seu campo de ação é a fiscalização da legalidade e regularidade das receitas e despesas públicas, levanta, pois, a questão como se processa a regulação de uma política pública em educação, a contratualização da autonomia das escolas, a partir de uma auditoria realizada por uma entidade responsável pela regulação das finanças públicas e com estatuto judicial.

O tratamento desta problemática será feito a partir da abordagem da análise das políticas públicas (Lascoumes & Le Galès, 2007) mobilizando as três componentes de uma política pública, referidas na obra de Pierre Lascoumes e Patrick Le Galès, como entradas analíticas: os atores, os referenciais ou representações e os instrumentos de ação pública.

Assim na primeira secção apresenta-se de uma forma sucinta os aspetos que caracterizam o Tribunal de Contas (TdC), enquanto o ator que teve a iniciativa de realizar esta ação pública de auditoria aos contratos de autonomia. Na segunda secção examina-se o referencial presente nesta ação pública e na terceira secção analisa-se a auditoria de resultados enquanto instrumento de ação pública. Na quarta secção apresenta-se o processo que tornou os contratos de autonomia «auditaáveis», a partir de uma entidade com

estatuto judicial e referencial financeiro. Por último, apresentam-se as notas finais.

1. O tribunal de contas: breve caracterização

De acordo com a Constituição da República Portuguesa (CRP), o Tribunal de Contas é considerado como uma categoria específica de tribunal (CRP, artigo 209º) e como tal é considerado um órgão de soberania (CRP, artigo 202º), independente em relação ao governo e a outros órgãos de soberania (CRP, artigo 203º).

Assim, enquanto a Assembleia da República é o órgão supremo que exerce o controlo externo político, o Tribunal de Contas (TdC) é o órgão supremo que exerce o controlo externo financeiro da administração pública, como se representa na Figura 1.

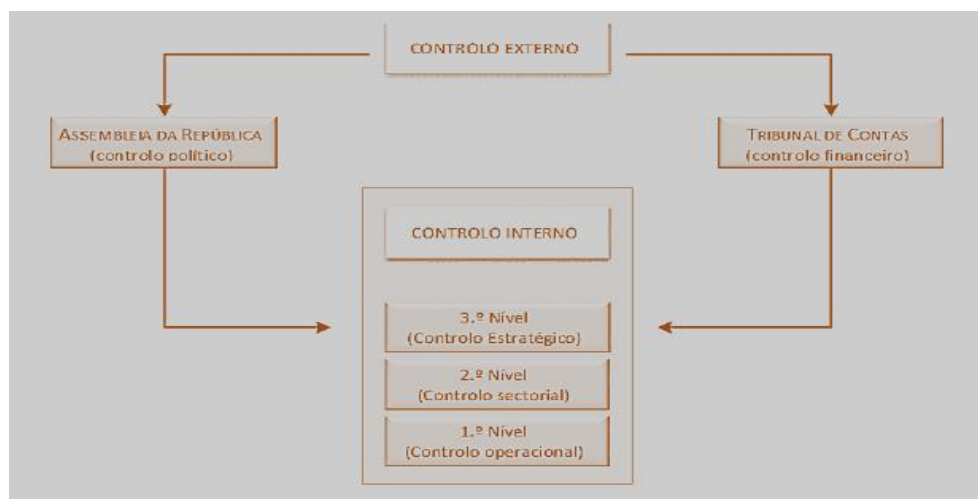


Figura 1. O controlo externo político e financeiro da administração pública.

Fonte: TDC-Manual de Auditoria, 2016:9

Para prosseguir as suas atribuições, o Tribunal de Contas está organizado em cinco secções. Na sede em Lisboa existem três secções: a primeira secção vocacionada para a fiscalização prévia e concomitante; a segunda secção orientada para a fiscalização concomitante e sucessiva, através das auditorias; a terceira secção especializada na efetivação de responsabilidades financeiras, através de julgamentos. As duas secções restantes são regionais, Madeira e Açores com competências genéricas, que abarcam os três grandes domínios de ação, ou seja, a fiscalização prévia, as auditorias e os julgamentos (TdC, Plano Trienal 2017-2019:7-8).

O Tribunal de Contas tem uma ação de controlo externo financeiro que é transversal a todos os organismos do Estado (Lei de Organização e

Processo do Tribunal de Contas- LOPTC- artigo 2º), que pode alargar-se ao espaço internacional, dentro da ordem jurídica portuguesa, e ultrapassar os limites do setor público e aplicar-se aos organismos do setor privado, sempre que estes tenham participação ou sejam beneficiários de capitais públicos (LOPTC, Artigos 1º e 2º).

Por estas disposições legais se verifica que o Tribunal de Contas é uma entidade com grande poder de ação que, fazendo parte do Estado enquanto órgão de soberania, está orientada para o controlo externo do «Estado em ação» de forma transversal no âmbito financeiro, como aqui se sintetiza **“órgão supremo de controlo externo independente das finanças públicas”** (TdC, Plano Trienal 2017-2019:6).

2. O referencial de ação em «hibridação»

2.1. O controlo externo das finanças públicas: do referencial da legalidade...

Tendo em atenção os normativos orientadores da ação do Tribunal de Contas, verificamos que o referencial inicial, fundador, que orienta o controlo externo das finanças públicas está presente na Constituição, inalterado desde 1976 até à última revisão de 2005:

“O Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe”

(CRP, artigo 214º, itálico nosso).

Mobilizando os quatro níveis de um referencial estabelecidos por Pierre Muller (2004), este referencial da *legalidade financeira* tem como representação fundamental, do que é bem ou mal, *o valor da regularidade*, ou seja, a *conformidade* do uso dos dinheiros públicos com o estabelecido pela *lei* e, por conseguinte, o «combate» às irregularidades, às infrações, financeiras. O algoritmo deste referencial, ou seja, uma teoria de ação que expressa uma relação causal (Muller, 2004), é o *controlo à priori*, que mobiliza a conformidade e a lei enquanto normas, princípios de ação, isto é, verifica a regularidade do uso dos dinheiros públicos com a lei estabelecida à priori.

2.2. ... ao referencial da «Boa Governação»

Aquele referencial de ação estabelecido desde 1976, vai ser adicionado um novo referencial para o controlo externo das finanças públicas na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), publicada em 1998, na missão estabelecida para o Tribunal de Contas:

“O Tribunal de Contas fiscaliza a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, aprecia a boa gestão financeira e efetiva responsabilidades por infrações financeiras.”

(Lei nº 97/98- LOPTC-, Artigo 1º, negrito nosso).

Este novo referencial da *boa gestão financeira*, adicionado ao referencial constitucional da legalidade, assenta no valor do *bom desempenho financeiro*, enquanto representação fundamental do que é bem e o mal no controlo externo financeiro. Este referencial é operacionalizado pelo algoritmo, enquanto teoria de ação, do *controlo a posteriori* que mobiliza as **normas dos três E's: economia, eficiência e eficácia**.

Este referencial da «boa gestão financeira» introduzido pela LOPTC vai sofrer uma reconfiguração, presente nos planos trienais de 2014-2016 e 2017-2019 (este último cobre a ação da auditoria aos contratos de autonomia das escolas), inscrita no primeiro objetivo estratégico de orientação do TdC:

“Contribuir para a boa governação, a prestação de contas e a responsabilidade nas finanças públicas “

(p.16, negrito nosso).

Esta metamorfose, esta reconfiguração, da «boa gestão financeira» para «boa governação» vai alargar o campo de possibilidades do controlo externo financeiro do TdC. Permite «extravasar», assim, o universo financeiro, *stricto sensu*, e considerá-lo em *lato sensu*, ou seja, a «boa gestão financeira» agora metamorfoseada em «boa governação» (ou *boa governança*), possibilita que o controlo externo se aplique não só às operações financeiras, mas também aos programas e às políticas dos vários setores do Estado, que têm como recurso financeiro os dinheiros públicos, permitindo desta forma «colonizar» estes setores, os seus programas e políticas, com o referencial financeiro da «Boa Governação», traduzindo-se num processo que Éve Chiapello (2017) define como «*financeirização* interna» da ação pública.

A tabela 1, mobilizando os níveis de perceção do mundo constituintes de um referencial (Muller, 2004), apresenta a análise dos três referenciais identificados na orientação da ação do Tribunal de Contas, no controle externo financeiro.

Níveis de perceção	Legalidade	«Boa Gestão Financeira»	«Boa governação»
Valor	Regularidade	Bom desempenho financeiro	Bons resultados

<i>Norma(s)</i>	Lei Conformidade Verdade	Eficácia Eficiência Economia
<i>Algoritmo</i>	Controlo <i>a priori</i>	Controlo <i>a posteriori</i>

Tabela 1. Referenciais do controlo externo financeiro do TdC.

3. Auditoria de resultados: a «metamorfose» de um instrumento de regulação

Michael Power, na sua obra dedicada ao estudo sobre a expansão das auditorias nas nossas sociedades, inscreve o aparecimento das auditorias na

“necessidade de um controlo exercido pelos principais sobre os agentes origina a auditoria. A auditoria sendo um domínio vasto e complexo, os principais não podem exercer o controlo por eles próprios e devem apelar para os serviços de um auditor”

(2005:51)

No nosso estudo consideramos as auditorias como instrumentos de regulação da ação pública, que de acordo com Pierre Lascoumes e Patrick Le Galés são definidos como

“Dispositivos técnicos e sociais que organizam as relações sociais específicas entre a autoridade pública e os seus destinatários em função das representações e dos significados que é portador”

(2007:99)

Na definição de auditoria, Michael Power identifica sempre a presença de um *programa* e de uma *tecnologia* (2005), que permite estabelecer uma relação direta com as representações e significados e os aspetos técnicos presentes na definição de instrumento de ação pública. Por programa entende serem as **“ideias e aos conceitos [que] incorporam as práticas e as ligam de maneira crucial aos objetivos mais largos da esfera pública”** (2005:36) e a tecnologia as **“amostras, as listas, os métodos analíticos, etc. constituem o fundamento operacional da auditoria”** (2005:36-37).

Em relação às auditorias do TdC, o processo de «hibridação» do seu referencial de ação, analisado na secção anterior, também vai estar inscrito nos tipos de auditoria mobilizados pela instituição. Assim, encontramos no seu Glossário uma definição de auditoria que vai ao encontro do referencial fundador da *legalidade financeira*:

“Exame das operações, atividades e sistemas de determinada entidade, com vista a verificar se são executados ou funcionam em conformidade com **determinados objetivos, orçamentos, regras e normas.”**

(TdC, Glossário, 1992)

No entanto, no Manual da Auditoria de 2016 encontramos a apresentação dos três principais tipos de auditoria, em uso pela instituição, onde já encontramos a presença do referencial da Boa Governação/Boa Gestão Financeira na auditoria de resultados. A definição dos três tipos de auditoria e a sua inscrição nos referenciais está sintetizada na tabela 2, com citações retiradas do Manual da Auditoria do TdC (2016:33-37).

Referencial da Legalidade Financeira		Referencial da Boa Governação
Auditoria Financeira	Auditoria de Conformidade	Auditoria de Resultados
“O objeto principal se foca na <i>informação financeira</i> apresentada de acordo com a estrutura concetual de relato financeiro aplicável e as normas orçamentais apropriadas (...) <i>proceder à apreciação da legalidade e regularidade das operações realizadas.</i> ” (itálico nosso)	O objeto principal incide sobre <i>atividades ou operações</i> em conformidade com as leis, regras e regulamentos aplicáveis ”. (itálico nosso)	“O objeto principal se foca em <i>atividades, programas, entidades, medidas ou recursos</i> obedecendo aos princípios da economia, eficiência e eficácia, tendo por referência critérios de auditoria ”. (itálico nosso)

Tabela 2. Referenciais e Tipos de Auditoria do TdC.

É, pois, este referencial da «Boa Governação» que vai metamorfosear a auditoria «fundacional», definida no Glossário de 1992, correspondente ao tipo de auditoria financeira ou de conformidade, numa auditoria de resultados cujo objeto já não necessita ser diretamente financeiro, podendo ser, para além da economia e eficiência, a eficácia de um qualquer programa ou política pública, quanto aos seus objetivos e resultados, como se explicita nesta figura 2, retirada do Manual de Auditoria de Resultados (2016:15).

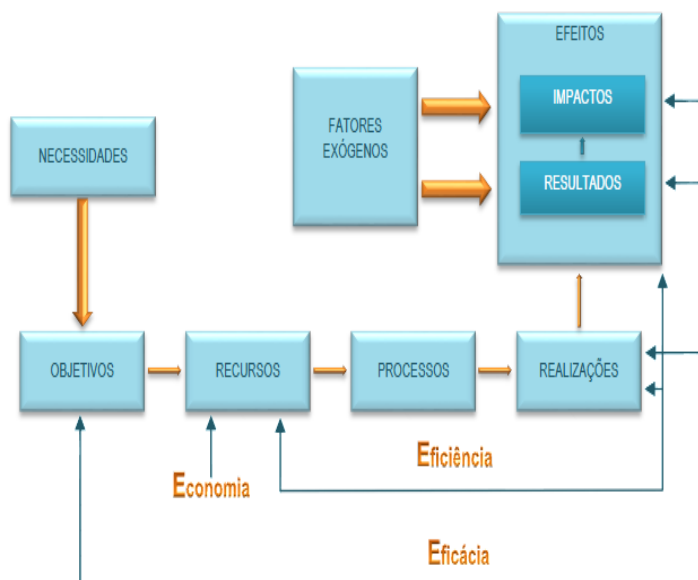


Figura 2. A Auditoria de Resultados- **Value for Money** ou os 3 E's.

4. Tornar «auditável» ou a «fabricação» dos contratos de autonomia

Os contratos de autonomia das escolas (Formosinho et al. 2010; Hipólito, 2011) surgiram no âmbito da política de «reforço da autonomia das escolas», formalmente estabelecidos com a aprovação do regime jurídico de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos em 1998 com o Decreto-Lei nº 115-A/98 e, atualmente, estabelecido pelo Decreto-Lei nº 137/2012.

No sentido de analisar o processo que vai tornar «auditáveis» os contratos de autonomia apresenta-se de seguida, na tabela 3, a «tecnologia» mobilizada pela auditoria de resultados, assente exclusivamente no exame da eficácia, tendo como referência as noções de *técnica* e *ferramenta*², como elementos de um instrumento de ação pública (Lascoumes e & Le Galès (2005).

Referencial	Técnicas	Ferramentas
«Boa Governação»	Avaliação da	Identificar os riscos-chave

² Técnica e Ferramenta são respetivamente definidos do seguinte modo “a técnica é um dispositivo concreto operacionalizando o instrumento” e “a ferramenta é um microdispositivo no seio de uma técnica” (Lascoumes & Galès, 2005:6)

Value for Money ou os 3 E's	-Eficácia-	Examinar os riscos
		Elaborar Conclusões
	Decisão dos Juízes	Contraditório
		Responsabilização pelos Riscos/Correções

Tabela 3. «Tecnologia» da Auditoria de Resultados.

Assim, a norma ou o princípio de ação presente no exame dos contratos de autonomia é a da eficácia inscrita nas duas perguntas de partida desta auditoria:

“Os objetivos operacionais estabelecidos nos contratos de autonomia foram alcançados?”

“Os procedimentos de controlo dos contratos de autonomia foram adequados e eficazes?”

(Relatório da Auditoria aos Contratos de Autonomia (RCA), 2019:5)

4.1. Os riscos inerentes à boa execução dos contratos de autonomia: as «deficiências» e as «insuficiências»

Conforme a tabela 3, avaliação da eficácia de um programa ou uma política pública assenta na identificação dos riscos-chave que comprometem uma ação eficaz. De acordo com o Manual de Auditoria de Resultados, a noção de risco é definida da seguinte forma:

“Risco é a probabilidade de um acontecimento ou ação afetar negativamente uma entidade (v.g. uma perda financeira, uma perda de reputação) ou a sua capacidade de realizar uma política ou de afetar uma atividade, um programa, etc.”

(2016:27)

De seguida apresentaremos o exame dos riscos identificados na realização dos contratos de autonomia das escolas.

4.1.1. A deficiência na quantificação e na comparabilidade

De acordo com o exame da auditoria, a incorreta formulação dos objetivos inscritos nos contratos de autonomia não permitiu a visibilidade, a «inteligibilidade», das realizações, ou seja, das atividades realizadas pelas escolas para cumprirem os objetivos negociados e contratualizados entre as escolas e o ministério da educação, devido à ausência do uso dos números,

que permitisse a quantificação e através dela a visibilidade, a aferição da eficácia:

“Incorreta formulação, falta de mensurabilidade, de fixação de metas e de apresentação dos respetivos indicadores e valores de partida”
(RCA,2019:21)³

Por outro lado, a falta de uniformidade na definição dos conceitos de abandono escolar e sucesso escolar, e nos indicadores associados, objetivos operacionais obrigatórios a negociar e inscrever nos contratos de autonomia, não permitiu a comparabilidade entre os resultados das escolas com contrato em relação à eficácia, como se refere neste excerto:

“Adicionalmente, os conceitos de abandono escolar e de sucesso escolar e os indicadores associados não são uniformes, impossibilitando a comparabilidade de resultados”

(RCA,2019:21)

4.1.2. As insuficiências: os números da eficácia e a accountability

Nos objetivos operacionais não formulados deficientemente, isto é, construídos a partir de valores numéricos, que permitiram a quantificação, a sua «inteligibilidade», a aferição revelou uma eficácia reduzida, insuficiente **“O grau de cumprimento, que foi possível observar, foi limitado (não chegou a 40%)”** (RCA, 2019:21).

Esta inteligibilidade, esta aferição, indica que cerca de 60% dos objetivos não foram cumpridos, como consta no subtítulo da capa do relatório da auditoria aos contratos de autonomia, e ao mesmo tempo revela que não houve processos de responsabilização face a estes resultados, através de medidas corretivas, como por exemplo, a suspensão ou rescisão dos contratos:

“não existindo evidência de terem sido adotadas medidas corretivas nem se registaram consequências decorrentes da avaliação dos resultados do contrato, designadamente a eventual suspensão ou rescisão”
(RCA, 2019:21)

³ O exame dos objetivos operacionais visou aferir, previamente, se a sua definição e construção obedeceu a requisitos de tecnicidade, designadamente se têm como características a especificidade, a mensurabilidade, a exequibilidade, a pertinência e a calendarização para poderem ser **qualificados como tal**” (RCA.2019:11).

4.2. Os riscos de controlo: o problema da quantificação e da *accountability*

Em relação ao sistema de controlo da realização dos objetivos **operacionais também foi aferido ser “inadequado e ineficaz” nos três níveis** considerados: o 1º nível, considerado de autocontrolo, corresponde a uma estrutura permanente de acompanhamento e monitorização da implementação do contrato de autonomia, constituída pelo diretor do Agrupamento, ou de Escola não agrupada (ENA), e mais dois docentes de carreira e tem a incumbência de produzir um relatório anual de progresso (RAP) a enviar para o 2º nível de controlo. O 2º nível de controlo é a comissão de acompanhamento, constituída por um representante do Agrupamento/ENA, um representante da Direção-Geral da Administração da Escolar (DGAE) e da Direção-Geral da Educação, um representante da associação de pais e encarregados de educação e um elemento do Conselho Municipal de Educação, com a competência de acompanhar e supervisionar o contrato e emitir um parecer do Relatório de Acompanhamento de Progresso (RAP), a enviar ao nível seguinte; o 3º nível é constituído pela Inspeção-Geral da Educação e Ciência (IGEC) que tem como competência a avaliação dos resultados dos contratos de autonomia. Assim, em relação ao primeiro nível refere-se o seguinte:

“No 1.º nível de controlo, embora tenham sido constituídas estruturas permanentes de acompanhamento e monitorização nas escolas, a informação constante dos Relatórios Anuais de Progresso relativa ao cumprimento de objetivos nem sempre se apresentava sustentada, condicionando, desde logo, a monitorização do seu grau de cumprimento”

(RCA, 2019:22)

Noutra passagem especifica-se o problema central da quantificação dos Relatórios Anuais de Progresso do seguinte modo:

“Apreciação meramente qualitativa, isto é, sem quantificação dos resultados alcançados, não acompanhando a característica de mensurabilidade dos objetivos operacionais.”

(RCA, 2019:17)

Em relação ao segundo nível, a supervisão dos contratos, da responsabilidade das comissões de acompanhamento, não foi realizada, ou **seja, na generalidade “não funcionou devido à não constituição das Comissões de Acompanhamento e à consequente falta de emissão dos respetivos pareceres.” (RCA.2019:22).**

Quanto ao terceiro nível de controlo, da responsabilidade da IGEC, o principal problema identificado é não ter procedido à responsabilização pelos resultados, à *accountability*:

“Verifica-se, assim, que, apesar dos contratos celebrados por algumas escolas enfermarem de lacuna decorrente da inexistência de contratualização de objetivos referentes à avaliação externa, tal facto, considerado essencial para sustentar a apreciação pela IGEC, não obsteu à sua prorrogação.” (RCA, 2019:19-20).

E ainda,

“não produziu impactos relevantes uma vez que, independentemente do grau de cumprimento dos objetivos e do seu desajustamento, os seus relatórios concluem por uma avaliação positiva, ainda que com reservas e condicionada a uma futura apreciação efetiva, o que não chegou a suceder”
(RCA,

2019:22)

4.3. A decisão dos juízes: a correção orientada pelas recomendações

Realizada a auditoria de resultados e elaborado o respetivo relatório pela equipa de auditores, os juízes da 2^a secção do TdC decidem enviar o relatório para contraditório às entidades que estão envolvidas ou têm interesse nesta ação⁴, para posteriormente aprovarem o relatório.

4.3.1. Instruir o destinatário das recomendações: a quantificação, a comparabilidade e a accountability

A componente principal da decisão dos juízes do Tribunal de Contas consiste em responsabilizar o destinatário das recomendações da auditoria, neste caso o Ministro da Educação, ou seja, em tomar medidas no sentido daquelas orientações:

“Instruir o destinatário das recomendações para lhe transmitir, no prazo de 90 dias, informação documentada sobre as medidas adotadas”

(RCA, 2019:24)

As recomendações dirigidas ao responsável político apontam para duas grandes orientações:

“Em resultado da auditoria realizada aos contratos de autonomia, formulam-se ao Ministro da Educação as recomendações seguintes:

1. Pondere a manutenção dos contratos de autonomia.

⁴ O Ministro da Educação; a Direção-Geral da Administração Escolar; a Direção-Geral da Educação; a Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares; a Inspeção-Geral da Educação e Ciência; as Escolas cujos contratos foram examinados na auditoria; a Equipa de Projeto dos Contratos de Autonomia das Escolas.

2.Caso se entenda manter o modelo atual dos contratos de autonomia, pondere:

2.1. Rever o regime jurídico vigente (...).

2.2. Rever os contratos de autonomia em vigor (...)

(RCA, 2019:23)

Uma das orientações é, pois, ponderar a manutenção dos contratos de autonomia, reconhecendo assim que os riscos inerentes e de controlo identificados e examinados comprometem de forma decisiva a eficácia dos contratos e, por conseguinte, o interesse na sua continuidade.

A segunda orientação é a manutenção dos contratos, mas sujeita ao «racional» da *quantificação* e *comparabilidade* já presente nas conclusões do relatório da auditoria. Apresenta-se a execução desta orientação a partir de **duas ações. A primeira consiste em “Rever o regime jurídico vigente no sentido de os tornar [os contratos de autonomia] efetivos instrumentos de aprofundamento da autonomia” (RCA, 2019:23).** De acordo com aquele racional, pretende-se reformular o instrumento jurídico tendo em atenção o seguinte:

“a) Os objetivos operacionais integrem as características apropriadas (especificidade, mensurabilidade, exequibilidade, pertinência e calendarização) e os indicadores sejam relevantes, reconhecidos, credíveis, fáceis e robustos e prevista a sua identificação na matriz do contrato.

b) Os indicadores associados aos conceitos de abandono e de sucesso escolar sejam uniformes, facilitando a comparabilidade dos resultados;”

(RCA, 2019:23, negrito nosso)

Nesta revisão do regime jurídico também está presente a correção dos riscos de controlo dos contratos de autonomia, como aqui se afirma:

“c) O sistema de monitorização, acompanhamento e avaliação dos contratos seja reformulado, potenciando a sua eficácia e eliminando os **constrangimentos identificados na auditoria;**” (RCA, 2019:23)

Complementando o racional da quantificação e comparabilidade, esta correção dos riscos de controlo também está orientada os processos de responsabilização, ou de *accountability*:

“d) As situações suscetíveis de conduzir ao incumprimento dos contratos sejam claramente identificadas; e) Seja explicitada qual a entidade responsável pela avaliação positiva, e respetivos termos (...) a propósito da renovação dos contratos de autonomia.”

(RCA, 2019:23)

Por último, a outra ação, para além da revisão do regime jurídico a aplicar no futuro, consiste em corrigir os atuais contratos de autonomia de

acordo com o mesmo racional, designadamente no que diz respeito à quantificação:

“2.2. Rever os contratos de autonomia em vigor, em particular no que respeita aos objetivos operacionais”

(RCA,2019:23)

Notas finais

O Tribunal de Contas, a partir de uma auditoria metamorfoseada pelo referencial da «Boa Governação», procedeu a uma avaliação da eficácia de uma política alicerçada nos contratos de autonomia, que através da decisão dos juízes propôs correções e melhorias. Este processo inscreve-se na problemática que, de acordo com Jacques Commaille, a literatura internacional especializada nomeia como judicialização e serve para **exprimir “a ideia de um crescimento do poder dos tribunais em relação ao poder legislativo e ao poder executivo ou ainda a ideia de adoção de procedimentos para-judiciários pelas instituições públicas”** (Commaille,2007:296), que não é, todavia, um processo linear, sendo até bastante complexo (Commaille & Dumoulin,2009).

Este reforço do poder do Tribunal de Contas procede a uma regulação, cujo referencial é o da «Boa Governação», que se traduz na quantificação das realidades examinadas, operada pelas normas da Economia, Eficiência e Eficácia. Podemos aqui falar de uma «governança pelos números» (Lindblad et al., 2018; Pettersson et al., 2019, entre outros) através de um instrumento de ação pública que mobiliza e gera conhecimento no processo de regulação (Barroso, 2011; Carvalho, 2011), inscrevendo-se no universo da prestação de contas, das políticas de accountability (Afonso, 2014; Maroy et al.,2019).

Esta avaliação da economia, da eficiência e da eficácia dos resultados das políticas públicas, identificando e propondo a correção dos riscos, insere-se no processo que Éve Chiapello apelida de «financeirização» interna, através **de uma referencialização, ou seja, “às formulações dos problemas em termos de rendimento e de risco para os investidores, assim como às proposições de reforma que daí advêm visando a melhorar os rendimentos ou a reduzir os riscos.”**(2017:27), apresentando de seguida esta definição:

“Nós definiremos, portanto, a *financeirização* como uma «colonização» das situações pelas formas de raciocínio e de cálculo «financeirizadas»”

(Chiapello, 2017:25)

Referências bibliográficas

Afonso, A. (2014). The emergence of Accountability in the Portuguese Education System. *European Journal of Curriculum Studies* Vol. 1, No. 2, 125-132.

- Barroso, J. (2011). Conhecimento e ação pública: as políticas sobre a gestão e autonomia das escolas em Portugal. In J. Barroso & N. Afonso, (Ed.) *Políticas Educativas. Mobilização de conhecimento e modos de regulação* (pp. 27-58). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Carvalho, L. M. (2011). *O Espelho do Perito*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Chiapello, E. (2017). La financiarisation des politiques publiques. *Mondes en développement*, Vol. 2, n° 178, 23-40.
- Commaille, J. (2007). La justice entre détraditionnalisation, néolibéralisation et démocratisation: vers une théorie de sociologie politique de la justice. In Jacques Commaille et al., *La fonction politique de la justice* (pp. 293-321). Paris: La Découverte.
- Commaille, J. & Dumoulin, L. (2009). Heurs et malheurs de la légalité dans les sociétés contemporaines. Une sociologie politique de la «judiciarisation». *L'Année sociologique*, Vol. 59, 63-107.
- Formosinho, J.; Fernandes, A.; Ferreira, H. (2010). *A Autonomia da Escola Pública em Portugal*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Hipólito, J. (2011). A contratualização como instrumentação da ação pública. In J. Barroso & N. Afonso, (Edit.) *Políticas Educativas. Mobilização de conhecimento e modos de regulação* (pp. 87-121). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Lascombes, P. & Le Galès, P. (2005). *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Lascombes, P. & Le Galès, P. (2007). *Sociologie de l'action publique*. Paris: Armand Colin.
- Lima, L. (2011). Avaliação, competitividade e hiperburocracia. In M. P. Alves & J.-M. De Ketele (Edit.). *Do currículo à avaliação, da avaliação ao currículo* (pp. 71-82). Porto: Porto Editora.
- Lindblad, S., Pettersson, D., Popkewitz, T. (2018). *Education by the Numbers and the Making of Society*. New York: Routledge.
- Maroy, C. & Pons, X. (Edit.) (2019). *Accountability policies in education. A comparative and multilevel analysis in France and Quebec*. Cham, Switzerland: Spring.
- Muller, P. (2004). *Les politiques publiques*. Paris: Presses Universitaires de France
- Pettersson, D; Mølstad, C. (Eds.) (2019), *Numbers and Knowledge in Education: New Practices of Comparison, Quantification and Expertise*. New York: Routledge.
- Portugal (1998). *Lei n° 97/98- Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas* (LOPTC). Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda.
- Power, Michael, (2005 [1997]). *La société de l'audit. L'obsession du controle*. Paris: La Découverte.
- Tribunal de Contas, (1992). *Glossário*. Lisboa: Tribunal de Contas.
- Tribunal de Contas, (2014). *Plano Trienal 2014-2016*. Lisboa: Tribunal de Contas.

- Tribunal de Contas, (2016). *Manual da Auditoria*. Lisboa: Tribunal de Contas.
- Tribunal de Contas, (2016). *Manual de Auditoria de Resultados*. Lisboa: Tribunal de Contas.
- Tribunal de Contas, (2017). *Plano Trienal 2017-2019*. Lisboa: Tribunal de Contas.
- Tribunal de Contas, (2019). *Relatório de Auditoria aos Contratos de Autonomia das Escolas*. Lisboa: Tribunal de Contas.