

**UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA**  
**Faculdade de Ciências e Tecnologia**  
**Secção Autónoma das Ciências Sociais Aplicadas**  
**Ciências da Educação**

**A DECISÃO POLÍTICA EM EDUCAÇÃO**  
**ANÁLISE ESTRATÉGICA DA MUDANÇA DE MODELOS**  
**DECISIONAIS EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**  
**O caso do Estatuto da Carreira Docente**

**2 Volumes (Vol. I)**

**Maria Conceição Moniz Amaral de Castro Ramos**

**Dissertação apresentada para obtenção do grau de mestre em CIÊNCIAS DE EDUCAÇÃO,**  
**EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO, pela UNL/FCT, preparada com a orientação da**  
**Professora Doutora Teresa AMBRÓSIO**

**LISBOA**  
**1995**

**A DECISÃO POLÍTICA EM EDUCAÇÃO  
ANÁLISE ESTRATÉGICA DA MUDANÇA DE MODELOS  
DECISIONAIS EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**O caso do Estatuto da Carreira Docente**

**Ao João António e ao João Paulo pela  
compreensão, ajuda e estímulo.**

**A todos os que no mundo da Educação  
protagonizam os processos de decisão.**

## ÍNDICE

### Volume I

<b>1. INTRODUÇÃO GERAL</b> .....	16
1.1 Um percurso de acção .....	16
1.2 Roteiro e espírito de elaboração da investigação .....	19
1.3 Objecto e contexto da investigação .....	20
1.4 Arquitectura temática .....	27
Notas e Citações Bibliográficas .....	29
<b>PRIMEIRA PARTE - QUADRO TEÓRICO E CONTEXTUAL</b> .....	31
Introdução à primeira parte .....	32
<b>CAPÍTULO I A DECISÃO - REFERÊNCIAS TEÓRICAS E     MODELOS DE DECISÃO</b> .....	35
Introdução .....	36
<b>1. Abordagem teórica do conceito de decisão</b> .....	37
1.1 Decisão - um momento ou um processo? .....	37
1.2 Caracterização do processo - o processo de decisão no liberalismo clássico, no liberalismo moderno e nas sociedades contemporâneas .....	44
<b>2. Da perspectiva estática da decisão ao processo decisional dinâmico</b> .....	54
2.1 Modos de decisão, do ponto de vista do actor dominante .....	54
2.2 Tipologias de decisão do ponto de vista da acção .....	56
<b>3. Modelos explicativos e contextos decisoriais</b> .....	63
Notas Conclusivas .....	65
Notas e Citações Bibliográficas .....	67

<b>CAPÍTULO II A CENTRALIDADE DO PODER EM PROCESSOS DE DECISÃO</b>	<b>70</b>
<b>Introdução</b>	<b>71</b>
<b>1. O lugar do poder em processo de acção colectiva</b>	<b>73</b>
<b>2. A noção de poder como jogo e relação entre actores</b>	<b>74</b>
<b>3. Dimensões do poder identificado com acção social</b>	<b>81</b>
<b>3.1 O poder como capacidade de estruturar a negociação</b>	<b>81</b>
<b>3.2 O poder como capacidade de acção</b>	<b>83</b>
<b>4. Os instrumentos de poder e a sua importância na compreensibilidade de um sistema de acção</b>	<b>86</b>
Notas Conclusivas	91
Notas e Citações Bibliográficas	93
<b>CAPÍTULO III A NEGOCIAÇÃO COMO PROCESSO DE DECISÃO POLÍTICA</b>	<b>95</b>
<b>Introdução</b>	<b>96</b>
<b>1. A negociação vista como processo de decisão política</b>	<b>97</b>
<b>1.1 Condições de existência</b>	<b>97</b>
<b>1.2 Componentes de estrutura num processo negocial</b>	<b>100</b>
<b>1.3 Desenvolvimento do processo - o desenrolar da negociação</b>	<b>103</b>
<b>1.3.1 Fases de desenvolvimento</b>	<b>103</b>
<b>1.3.2 Tipologia das relações estabelecidas - significado e papel do conflito</b>	<b>108</b>
<b>2. Os negociadores como actores estratégicos - sua identidade e estatuto</b>	<b>112</b>
<b>2.1 Identidades do negociador como actor estratégico</b>	<b>115</b>
<b>2.2 Posicionamento dos actores no processo</b>	<b>117</b>
<b>3. O tempo relacional</b>	<b>118</b>
<b>4. Os valores e a ética ou éticas negociais</b>	<b>119</b>
Notas Conclusivas	123
Notas e Citações Bibliográficas	125

<b>CAPÍTULO IV MODELOS E LÓGICAS DE DECISÃO NO SISTEMA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DA ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO</b> .....	128
<b>Introdução</b> .....	129
<b>1. Caracterização genérica da decisão no sistema de Administração Pública e da Administração da Educação - A decisão, os decisores e a administração do sistema educativo</b> .....	130
<b>2. Tipologia dos modos de decisão no Sistema Educativo</b> .....	140
<b>3. O conceito de poder no sistema educativo português</b> .....	143
<b>3.1 Quadro jurídico institucional em que as relações de poder se estabelecem</b> ..	143
<b>3.2 Contextos político e institucional em que se configura o poder no Sistema Educativo</b> .....	145
<b>3.2 Tipologia do poder</b> .....	154
<b>Notas Conclusivas</b> .....	155
<b>Notas e Citações Bibliográficas</b> .....	158
<b>Conclusão final da Primeira Parte</b> .....	160
<b>SEGUNDA PARTE ANÁLISE ESTRATEGICA DA MUDANÇA DE MODELOS DECISIONAIS EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - O CASO DO ECD</b> .....	161
<b>Introdução à segunda parte</b> .....	162
<b>CAPÍTULO V METODOLOGIA GERAL - O PROCESSO HEURÍSTICO DE INVESTIGAÇÃO</b> .....	164
<b>Introdução</b> .....	165
<b>1. Características do estudo e opções metodológicas</b> .....	166
<b>2. Plano do trabalho de investigação empírica</b> .....	169
<b>2.1 Constituição do "corpus"</b> .....	169
<b>2.2 Questões de investigação</b> .....	171
<b>2.3 Objectivos</b> .....	172
<b>2.4 Quadros de recolha e organização de dados</b> .....	173
<b>2.5 Tabela de avaliação da natureza das negociações</b> .....	176
<b>Notas e Citações Bibliográficas</b> .....	177

<b>CAPÍTULO VI O PROCESSO DE DECISÃO DO ESTATUTO DA CARREIRA DOCENTE</b> .....	178
<b>Introdução</b> .....	179
<b>1. Contexto decisional do processo de decisão do ECD</b> .....	180
1.1 <b>Condições sócio-históricas determinantes e caracterização</b> .....	180
1.2 <b>O processo de decisão/negociação - A substituição de um modelo</b> .....	181
<b>2. Análise descritiva de identificação e caracterização dos Actores, como realidades concretas</b> .....	184
2.1 <b>Análise descritiva e interpretativa de identificação e caracterização da acção colectiva</b> .....	191
2.2 <b>Determinantes sociológicas do processo</b> .....	192
2.3 <b>Natureza das negociações</b> .....	193
2.4 <b>A estrutura de comunicação - paradigma das relações estabelecidas</b> .....	200
<b>3. Posicionamento dos actores na negociação</b> .....	204
3.1 <b>No processo em geral</b> .....	204
3.2 <b>Posicionamento quanto à evolução do processo</b> .....	206
3.3 <b>Posicionamento nos dois pólos da negociação (cooperação ou conflito)</b> .....	206
3.4 <b>A estratégia global das partes no processo de negociação</b> .....	207
<b>4. Análise do campo conflitual</b> .....	211
4.1 <b>A cooperação e o conflito</b> .....	211
4.2 <b>Esquemas de relação entre o conflito e a negociação</b> .....	213
4.3 <b>O papel do conflito na articulação entre a negociação e a decisão</b> .....	216
4.4 <b>Análise dos pontos de convergência e divergência dos parceiros na construção do modelo</b> .....	219
4.5 <b>A administração do conflito entre as partes</b> .....	223
<b>Notas e Citações Bibliográficas</b> .....	226

<b>CAPÍTULO VII ANÁLISE AVALIATIVA DO OBJECTO DA ACÇÃO - O ECD</b> . . .	231
<b>Introdução</b> . . . . .	232
<b>1. Análise avaliativa do objecto da acção - o ECD</b> . . . . .	233
1.1 <b>Caracterização do modelo de carreira anterior ao ECD</b> . . . . .	233
1.2 <b>Caracterização do modelo definido pelo ECD</b> . . . . .	237
<b>2. Caracterização do sistema como construído organizacional</b> . . . . .	241
2.1 <b>O modelo conceptual</b> . . . . .	241
2.2 <b>Organização funcional</b> . . . . .	242
2.3 <b>Relações estabelecidas entre os elementos do sistema</b> . . . . .	242
<b>3. O tempo de negociação</b> . . . . .	243
<b>4 - Conclusões da segunda parte</b>	
4.1 <b>Análise estratégica do sistema de decisão</b> . . . . .	248
<b>5 - CONCLUSÕES FINAIS - DA VIVÊNCIA AO CONHECIMENTO DO CONHECIMENTO À ACÇÃO</b>	
5.1 - <b>Síntese das conclusões</b> . . . . .	256
5.2 - <b>Contributos da análise estratégica para a acção</b> . . . . .	262
5.3 - <b>Potencialidades do processo como emergência de modelo decisional</b> . . . . .	264
<b>Notas e Citações Bibliográficas</b> . . . . .	267
<b>Agradecimentos</b> . . . . .	269
<b>Bibliografia</b> . . . . .	270
<b>Legislação Consultada</b> . . . . .	283
<b>Índice Temático</b> . . . . .	284
<b>Índice de Autores</b> . . . . .	287

## Índice de Quadros e Figuras

<b>Figura 1.1</b>	<b>Fotografia</b> .....	<b>50</b>
<b>Figura 1.2</b>	<b>Fotografia</b> .....	<b>50</b>
<b>Figura 1.3</b>	<b>Fotografia</b> .....	<b>51</b>
<b>Figura 1.4</b>	<b>Fotografia</b> .....	<b>51</b>
<b>Figura 1.5</b>	<b>Tipologia da decisão - Esquema geral de síntese</b> .....	<b>58</b>
<b>Figura 1.6</b>	<b>Mecanismos e modelos de decisão</b> .....	<b>59</b>
<b>Figura 1.7</b>	<b>Sistema de decisão organizacional</b> .....	<b>60</b>
<b>Figura 2.1</b>	<b>Modelo de conflito de métodos ou de conflito de opiniões</b> .....	<b>90</b>
<b>Figura 3.1</b>	<b>O triângulo de negociação</b> .....	<b>105</b>
<b>Figura 6.1</b>	<b>Modelo simplificado do sistema de relação</b> .....	<b>202</b>
<b>Figura 6.2</b>	<b>Composição e estrutura da rede de negociação</b> .....	<b>203</b>
<b>Figura 6.3</b>	<b>Esquema do conflito</b> .....	<b>205</b>
<b>Figura 6.4</b>	<b>Esquema da cooperação</b> .....	<b>205</b>
<b>Figura 6.5</b>	<b>Diagrama de capacidade de organização/intervenção dos parceiros na negociação</b> .....	<b>215</b>
<b>Figura 6.6</b>	<b>Desenvolvimento da carreira segundo o novo modelo (1989)</b> .....	<b>222</b>
<b>Figura 7.1</b>	<b>Desenvolvimento da carreira segundo o anterior modelo (1975-1989)</b> .....	<b>235</b>
<b>Figura 7.2</b>	<b>Configuração do modelo de sistema de decisão do ECD</b> .....	<b>241</b>
<b>Quadro 4.1</b>	<b>Tipologia dos modos de decisão no sistema Educativo</b> .....	<b>140</b>
<b>Quadro 5.1</b>	<b>Quadro orientador de recolha de dados de identificação e caracterização</b> .....	<b>173</b>
<b>Quadro 5.2</b>	<b>Quadro orientador de recolha de dados de identificação e caracterização da acção e da estratégia dos actores</b> .....	<b>174</b>
<b>Quadro 5.3</b>	<b>Quadro orientador de recolha de dados das comunicações públicas dos diferentes intervenientes</b> .....	<b>174</b>
<b>Quadro 5.4</b>	<b>Quadro orientador de recolha de dados de identificação e caracterização dos diplomas finais que dão corpo ao ECD</b> .....	<b>175</b>
<b>Quadro 5.5</b>	<b>Quadro orientador de análise de dados sobre a acção e os actores</b> .....	<b>175</b>
<b>Quadro 6.1</b>	<b>Quadro comparativo das características dominantes das partes de negociação</b> .....	<b>190</b>
<b>Quadro 6.2</b>	<b>Quadro de análise da acção colectiva</b> .....	<b>191</b>
<b>Quadro 6.3</b>	<b>Negociação I - Metodologia de trabalho adoptada nas reuniões</b> .....	<b>194</b>
<b>Quadro 6.4</b>	<b>Posição dos parceiros face às propostas do Grupo Negociador</b> .....	<b>197</b>
<b>Quadro 6.5</b>	<b>Análise descritiva global que sintetiza a caracterização das negociações</b> .....	<b>199</b>
<b>Quadro 6.6</b>	<b>Paralisações no sector da docência</b> .....	<b>214</b>
<b>Quadro 6.7</b>	<b>Pontos mais significativos de convergência inicial sobre a carreira docente</b> .....	<b>219</b>
<b>Quadro 6.8</b>	<b>Pontos de divergência inicial</b> .....	<b>220</b>
<b>Quadro 6.9</b>	<b>Pontos de convergência final após 21 meses de negociação</b> .....	<b>220</b>
<b>Quadro 6.10</b>	<b>Pontos de divergência final</b> .....	<b>221</b>
<b>Quadro 7.1</b>	<b>Modelo de análise do objecto de decisão/negociação</b> .....	<b>237</b>
<b>Quadro 7.2</b>	<b>Modelos de carreira no ECD</b> .....	<b>239</b>
<b>Quadro 7.3</b>	<b>Calendário das negociações - Cronograma de execução</b> .....	<b>244</b>

## Índice - Volume II

<b>Anexo I</b>	<b>A - Introdução</b> .....	5
	<b>B - Fichas de identificação e caracterização dos actores como realidades concretas</b> .....	8
	<b>C - Síntese descritiva</b> .....	24
	<b>D - Fontes</b> .....	25
<b>Anexo II</b>	<b>A - Ficha de identificação e caracterização da acção como processo de acção colectiva</b> ...	2
	<b>B - Tábua cronológica</b> .....	4
	<b>C - Fontes</b> .....	17
<b>Anexo III</b>	<b>A - Fichas de recolha de dados das actas das reuniões de trabalho</b> .....	2
	<b>B - Fichas de recolha de comunicações públicas dos actores</b> .....	36
<b>Anexo IV</b>	<b>A - Ficha de caracterização</b> .....	2
	<b>B - Quadro de caracterização da carreira docente - (DL nº 409/89)</b> .....	6
	<b>C - Fontes</b> .....	7
<b>Anexo V</b>	- DL nº 139-A/90, de 28 de Abril, que aprovou o ECD	

## **Introdução Geral**

# 1. INTRODUÇÃO GERAL

## 1.1 Um percurso de acção

Em Dezembro de 1990 era-nos confiado pela presidente do grupo negociador do Estatuto da Carreira Docente<sup>(1)</sup> um conjunto significativo de *dossiers*, contendo os documentos preparatórios que alicerçaram e sustentaram a decisão final do processo de negociação do Estatuto da Carreira Docente.

Afirmou-nos então, como intenção e finalidade dessa entrega pessoal *... "guardar a documentação para que se não perdesse a história dum processo negocial - pioneiro na Educação e ímpar na história da Administração Pública Portuguesa. Ser-nos-ia também útil para a tarefa de regulamentação"*, para a qual despacho<sup>(2)</sup> recente do Ministro da Educação nos havia nomeado.

É pois, na perspectiva do desafio posto pelo dever de "custódia" e o dever de "função" (conhecer para entender melhor) que iniciamos passo a passo a reconstrução de um processo que nos incentivou para o estudo e reflexão dos problemas da decisão política em Educação e pelo qual nos apaixonamos nos termos em que Karl Popper escrevia de forma particularmente expressiva:

*"Penso que só há um caminho para a ciência ou para a filosofia: encontrar um problema, ver a sua beleza e apaixonarmo-nos por ele; casar e viver feliz com ele até que a morte nos separe - a não ser que encontremos um outro problema ainda mais fascinante ou evidentemente, a não ser que obtenhamos uma solução.*

*Mas, mesmo que obtenhamos uma solução, poderemos então descobrir para nosso deleite, a existência de toda uma família de problemas - filhos encantadores ainda que talvez difíceis e para cujo bem-estar poderemos trabalhar, com um sentido até ao fim dos nossos dias".<sup>(3)</sup>*

Este facto ou este encontro com a temática da decisão foi talvez a causa próxima que nos despertou para a investigação.

A formação profissional de base - professora do ensino secundário e o desempenho de cargos de chefia intermédia e de topo a vários níveis da administração escolar, na escola, nos serviços centrais e nos serviços regionais autónomos, tornaram rica a nossa experiência profissional em informações, em experiências e sobretudo em interrogações.

Destacamos como factos e periodos significativos:

- Em 1976, o exercício de funções de Presidente do Conselho Directivo de uma escola Secundária, em época de acentuadas mudanças político-sociais e económicas.
- Em 1979 o desempenho do cargo de Chefe de Divisão do ME, em tempos de reestruturação dos serviços centrais.
- Em 1985 o desempenho do cargo de Directora Regional da Administração Escolar, em período de descentralização e autonomia administrativas.
- Em 1990 o exercício de funções de Directora-Geral da Administração Escolar, na sequência de profunda reestruturação orgânica do Ministério da Educação<sup>(4)</sup> no sentido da descentralização e regionalização dos serviços, e as actuais funções de Directora do Departamento de Gestão de Recursos Educativos, na sequência de segunda reestruturação<sup>(5)</sup> dos serviços centrais e regionais ocorrida em Maio de 93.

Os diferentes desempenhos que acabamos de enumerar constituem marcos de um percurso profissional que nos faz conhecer bem e de perto, em primeiro lugar a eficácia de certas decisões tomadas e em segundo lugar os circuitos, os processos, os contextos, os modos de tomada de decisão em administração escolar, no domínio dos recursos humanos e físicos.

Este passado e o presente fizeram com que, ao percorrer as primeiras etapas do processo de investigação, várias vezes nos assaltasse a dúvida e nos surgisse a questão de saber até que ponto é que podíamos desempenhar-nos de forma natural, independente, imparcial e isenta, no

tratamento objectivo deste tema de investigação, uma vez que estávamos intensamente relacionados com o contexto da investigação a dois planos:

- No 1º plano, sendo pelas funções dirigentes que desempenhamos um decisor - como estudar a decisão?
- No 2º plano, tendo como tarefa dar continuidade ou concluir um processo que é o objecto do nosso estudo empírico, como manter o distanciamento?

Questionámo-nos nestes termos. Reflectindo sobre eles, chegámos à conclusão que em investigação o conhecimento do meio, a experiência pessoal e até um "*Selbstverständnis*" são condições úteis e necessárias ao processo de investigação.

Concluímos também que a posição funcional e institucional que ocupamos, não era susceptível de atingir a independência no processo, mas constituía antes a "ponte" entre o objecto de estudo no campo empírico e teórico.

É que, situando-nos embora no interior do sistema, não fizemos parte dos grupos de trabalho para a elaboração da chamada negociação do Estatuto da Carreira Docente. Não tivemos qualquer intervenção no processo de decisão.

Acompanhámos apenas, como observador atento o processo de elaboração, negociação e aprovação do Decreto-Lei, cuja regulamentação posterior nos cabia negociar e propor.

Estava isolado o objecto de estudo.

Estavam igualmente afastadas as dúvidas e criadas as condições para com serenidade iniciar a reflexão e investigação sobre o tema escolhido.

Como dizia Flávia M. Sant'anna (1983) citando Herman Boch "*Interior e exterior são uma e a mesma coisa, são a imagem e contra imagem, e todavia não representam a unidade que é o conhecimento*"<sup>(6)</sup>.

É na procura da imagem e contra-imagem, visando apreender uma leitura do conhecimento no processo de decisão, que iniciamos esta investigação.

## 1.2 Roteiro e espírito de elaboração da investigação

Que caminhos e que espírito hão-de iniciar a investigação de qualquer coisa de que toda a gente fala e até por vezes refere, pondo em evidência o aspecto de decisão participada?

Como apresentá-la, se por esse facto essa decisão corresponde à representação de uma decisão política negociada e como tal aceite?

Os "dossiers" já referidos que constituíram a pedra de toque revelam-se insuficientes e não estão ordenados para uma resposta imediata.

Deste modo, mais do que organizar documentação dispersa e definir um "*corpus*", é preciso reconstruir a história, elaborar a cronologia do processo, encontrar o fio condutor e o seu sentido. É preciso reescrever a narrativa do processo, que não se esgota nos conteúdos mencionados em acta, mas antes se completa com as tomadas públicas de posição dos parceiros, com a intervenção de outras forças, com a caracterização e conhecimento dos actores. Enfim, torna-se necessário traçar reconstruindo a **trajectória negocial**.

A nível do campo teórico a pesquisa foi-nos trazendo a convicção de que existia realmente um conjunto considerável e pertinente de dados teóricos neste domínio suficientes para uma fundamentação teórica sólida, mas que esta teria que ser encontrada em vários autores. Não existia um quadro conceptual único da abordagem do que pretendíamos fazer.

Não somos propriamente um observador distante do objecto real do estudo, visto que como já referimos, estamos estreitamente a ele ligados por razões profissionais e fazemos por esse motivo uma abordagem do interior, contudo não encontramos qualquer trabalho preparatório, qualquer esboço de estudo, qualquer traçado, qualquer itinerário, qualquer rota.

Encaramos a decisão/negociação<sup>(7)</sup> do ECD, como um processo de acção colectiva a abordar numa perspectiva sistémica. Somos levados, por isso, a fazer aproximações abertas e muitas vezes interrogativas, a procurar uma diversidade de pontos de vista na sua abordagem, na associação de lógicas de análise, na tomada em conta das relações entre as partes.

A importância dada à dinâmica do processo de funcionamento, de evolução e de comportamento dos grupos constituídos para a chamada negociação, fez com que calcorreando os mesmos sentidos, vezes sem conta, em busca do conhecimento, apreensão e compreensão dos factos e fenómenos nas diferentes etapas do processo, se fossem abrindo sucessivamente caminhos mais firmes de reconhecimento de situações e aquisição de saberes.

Por estes motivos, apreender e compreender o processo de decisão/negociação do estatuto implica pelo menos atender a duas lógicas de leitura: por um lado uma lógica de génese e de evolução do processo, por outro lado uma lógica inerente à tipologia do modelo de decisão utilizado.

A singularidade deste processo negocial e a ruptura de fundo que introduziu ao nível da feitura das leis e da tomada de decisão no âmbito da Administração da Educação, fez com que o projecto de estudo se tornasse a par e passo objecto de construção e reconstituição do próprio "*corpus*" e objecto de concomitante análise.

O processo de análise estrutural como instrumento metodológico fez-nos também percorrer aquilo a que se pode chamar um vaivém permanente entre o campo teórico e o campo empírico.

### **1.3 Objecto e contexto da investigação**

O objecto da investigação que se apresenta é a decisão política em educação, enquanto processo definidor do quadro legal da gestão do sistema educativo.

Quem decide? Como decide? O que decide?

É certo que temos respostas cada vez mais correctas para estas interrogações, dadas pela comunidade científica, por políticos e por decisores. Pergunta-se não obstante: Será que essas respostas não abrem interrogações mais vastas do que aquelas a que respondem?

Não surpreenderá ninguém que nos tenhamos decidido por este tema, por razões de percurso profissional é certo, mas sobretudo, porque a Edu-

cação é hoje percorrida por múltiplas, importantes, controversas e frequentes decisões.

Este facto pode deixar ao observador distraído a impressão de uma sucessão de decisões necessárias. Quem sabe se entendidas a um nível superficial como decisões técnicas?

Em nossa opinião, estas decisões correspondem, porém, não só a oposições profundas de diferentes formas de conceber e gerir o Sistema Educativo, mas também a novos modelos emergentes de sobre ele decidir.

O termo decisão comporta assim dois sentidos fortes e distintos que convém esclarecer desde já.

O primeiro sentido corresponde à escolha entre diferentes soluções que se podem formular para um problema bem definido. Numa situação ideal traduz-se na determinação da melhor entre todas as situações possíveis, visto que, definidas as variáveis e os critérios de julgamento, a decisão pode prestar-se a um cálculo - estamos perante uma decisão técnica.

O segundo sentido corresponde ao facto de se analisar um problema, condicionando-o, porém, a determinados limites e princípios que restringem as soluções, neste caso estamos perante uma decisão política.

Evidentemente que não é possível traduzir de uma forma tão elementar e simples um processo tão complexo como a decisão.

As decisões só poderão considerar-se nestes termos se decisões a curto prazo. A médio prazo a decisão torna-se cada vez menos técnica, na medida em que surge um maior número de fenómenos que interessa analisar. Torna-se então preciso ponderar várias soluções, definir critérios de apreciação, limitar o domínio a considerar, dizer que objectivos se fixam e até onde se aceita a responsabilidade ou a corresponsabilidade.

Podemos justificar este "distinguo" de sentidos, dizendo que o primeiro aspecto da decisão é o mais importante tecnicamente pela qualidade da decisão e o segundo é o mais importante politicamente, porque define o seu alcance e porque se determina se há ou não decisão.

Em síntese, a decisão política é uma decisão de poderes públicos. A decisão política diz que há lugar a cálculo e fornece-lhe as directrizes. A deci-

são técnica fornece os instrumentos de decisão, habilita o decisor à decisão. Neste sentido a decisão política justifica a decisão técnica.

Para Jamous (1969) a decisão política é "um processo de institucionalização destinado a organizar e a criar uma resposta colectiva a uma situação problemática".<sup>(8)</sup>

A decisão política é entendida, assim, como a resultante de um confronto de um certo número de forças sociais, com uma dimensão criativa, com a característica básica e dominante de participação e respondendo a uma situação problemática. No entanto, esta definição levanta algumas dificuldades de operacionalidade entre essa clarificação de conceitos como **processo, resposta colectiva, situação problemática, forças sociais**.

O primeiro passo para superar essas dificuldades consiste em definir e limitar o sistema social. O segundo consiste em identificar os actores, a acção, o objecto da acção e o contexto em que se pretende criar a resposta colectiva para a situação problemática.

No caso dos actores sociais esta dificuldade ganha particular importância, porque os actores querem qualquer coisa, têm uma orientação, em certos casos um plano. Tentam envolver e arrastar outros actores, mobilizá-los. Procuram alianças, asseguram neutralidades, quando bem colocados escolhem o terreno.

A decisão política comporta assim um desafio mal determinado ou uma pluralidade de desafios, a mobilização dos actores e a utilização de regras de jogo.

Na realidade, é a indeterminação do jogo que alimenta as estratégias, isto porque, se a decisão é a resultante de forças em jogo não se deve limitar a uma visão estreita e curta de análise táctica.

O termo estratégia tem um sentido preciso na teoria dos jogos, que se presta a formalização, na medida em que os actores, as regras do jogo e o próprio desafio estão bem definidos.

É num sentido completamente diferente que o empregamos aqui.

Consideramos estratégia como a actividade própria daqueles que querem obter uma decisão para fazer variar a seu favor, o desafio, as regras e os participantes.

Ora, uma análise sociológica da decisão, que é aquela que escolhemos, consiste precisamente em fazer compreender, como se elabora a situação final, como se define progressivamente e o que está em causa, os que estão em causa e o quadro em que eles aceitam afrontar-se.

Será possível ilustrar estas questões na decisão política em educação, a partir do caso particular da decisão no ECD, o objecto do nosso estudo?

Foi esse o nosso propósito.

Partimos do conhecimento empírico e da vivência praxeológica do modelo tradicional de decisão no ME.

Contextualizámos o processo de decisão do ECD, coligimos os factos que o constituíram, procedemos à sua ordenação, fizemos uma leitura cronológica objectiva para identificar o esquema decisional e compreender o seu comportamento.

Construímos um corpo coerente de conceitos.

Abandonámos a visão técnica.

Abandonámos a abordagem do ponto de vista da legalidade e do ponto de vista burocrático.<sup>(9)</sup>

Enveredámos pela análise estratégica, porque a nossa abordagem investigativa se centra na estratégia dos actores e porque sabemos à partida que o nosso objecto de estudo seguiu um modelo praxeológico flexível, não prescritivo, reflectindo a realidade dos sistemas sociais e por consequência o seu estudo não se coadunava com um modelo racional e programado representativo das teorias clássicas de decisão.

Foi-nos elucidado por Crozier e Friedberg como fazer a aproximação sistema - actor. Adoptámos a teoria do sobrecódigo de Sfez na abordagem da decisão como narração multirracional, dominada pela multifinalidade,

marcada pelo reconhecimento de vários fins possíveis, simultâneos em ruptura.

Apoiamo-nos em Delivré em matéria de negociação.

Procuramos conhecer o que dizem vários actores sobre decisão e saber que conjunto de forças significativas influenciam os processos de tomada de decisão, que estruturas de poder se estabelecem, como se organizam os actores e que modelos constroem.

Segundo Watzlawick<sup>(10)</sup> a interpretação científica dispõe de dois métodos: um consiste em desenvolver uma teoria, para mostrar num segundo tempo como os factos observados a corroboram. A outra apresenta numerosos exemplos tirados de contextos diferentes, para depois separar deles, dum ponto de vista prático, a estrutura comum e as conclusões que se seguem.

No primeiro método os exemplos têm o valor de provas, no segundo a sua função é metafórica e ilustrativa.

É nesta segunda via que fazemos a nossa opção.

O facto de termos acompanhado com atenção e interesse as informações veiculadas por órgãos de comunicação social e a mobilização sindical e social que o processo de elaboração do Estatuto da Carreira Docente suscitou, associado ao facto de constataremos na leitura do preâmbulo do Decreto-Lei que aprovou o ECD, referência expressa salientando que "*... em observância da legislação em vigor, em matéria de negociação colectiva na função pública foi o presente diploma antecedido de um processo participativo que se prolongou por 21 meses, no qual organizações sindicais e Governo se empenharam activamente na procura de uma base alargada consensual*", levaram-nos a formular as seguintes hipóteses de partida.

**1ª Hipótese - A decisão do ECD foi uma decisão política participada, enquadrada num modelo de negociação colectiva.**

No entanto, se esta hipótese é verdadeira e conhecendo que o processo foi executado por um grupo negociador interministerial, constituído por altos funcionários públicos e "experts" qualificados no domínio da Administra-

ção Pública e da Educação e sabendo ainda que a certa altura foi conduzido directamente por um membro do Governo, obriga-nos a aprofundar as seguintes questões:

**1ª Questão - A decisão do ECD foi uma decisão técnica ou uma decisão política?**

**2ª Questão - Este processo participativo na procura de uma alargada base consensual, até que ponto é que correspondeu a um modelo decisional de negociação?**

Procurámos encontrar um quadro teórico de referências, à luz das quais nos fosse possível fazer uma leitura compreensiva de forma argumentativa teórica, para confirmar ou infirmar esta hipótese de partida.

Consideramos por outro lado, que tendo sido o ECD o resultado de um processo participativo em que o Governo e as organizações sindicais se empenharam na formação da referida base alargada de consenso o Decreto-Lei que aprovou o ECD, deveria ser um instrumento legal de execução pacífica e de regulamentação facilitada.

Assim não aconteceu, uma vez que a execução das normas prescritas suscitou dificuldades e dúvidas consecutiva e insistentemente postas pelos professores em geral e pelas próprias organizações sindicais que intervieram no processo. A regulamentação das normas programáticas revelou-se de igual modo difícil e em certos casos inexecutável. Perante estas razões formulámos a segunda hipótese de partida:

**2ª Hipótese - As dificuldades de execução e da regulamentação do ECD resultam da inconsistência e incongruência da decisão.**

Esta hipótese de partida leva-nos a colocar a seguinte questão:

**3ª Questão - Que factores podem estar na origem de uma contestação generalizada por parte dos actores intervenientes na execução de uma decisão que eles próprios construíram?**

O processo de decisão em questão foi levado a cabo em condições sócio-históricas que determinaram um contexto decisional de mudança, quer ao nível da Administração Pública que conduzia a Reforma Administrativa, quer ao nível da Reforma Educativa exigida pela LBSE.

Nestas condições, o conhecimento e experiência profissionais em processos de decisão em Administração Pública conduziram-nos por fim à formulação da seguinte hipótese:

**3ª Hipótese - O processo de decisão do ECD corresponde a uma mudança de ruptura com o modelo decisional praxeológico tradicional na administração da educação.**

Esta hipótese leva-nos a tentar responder à questão seguinte:

**4ª Questão - Até que ponto é que a decisão do ECD é susceptível de explicitar já um modelo emergente na praxeologia decisional na Administração da Educação?**

## 1.4 Arquitectura temática

Estruturaremos o presente trabalho em duas partes:

A primeira parte constitui o quadro teórico e contextual que acompanhou a investigação e compõe-se de quatro capítulos.

Pareceu-nos necessário em primeiro lugar definir o mais precisamente possível o conceito de decisão, os modos como se decide e os modelos explicativos deste processo na perspectiva teórica de vários actores.

No Capítulo II estudamos o problema do poder e o lugar que ocupa num processo de decisão participada, quer esta decisão seja apenas discutida ou assuma a forma de negociação.

O Capítulo III tem por objectivo definir o conceito de negociação num contexto de decisão política.

O Capítulo IV identifica modelos e lógicas de decisão no sistema de decisão em Administração Pública e Administração Educativa e os traços dominantes que caracterizam os processos decisoriais e de poder na administração do Sistema Educativo Português. Define também o contexto decisional da problemática

A ideia central que preside à construção deste referencial teórico não é fazer uma revisão da literatura para saber se uma teoria é boa e se se aplica ao caso português, mas é tentar fazer a síntese das condições em que as teorias referidas têm aplicação no nosso estudo de caso.

Na segunda parte descrevemos no Capítulo V a metodologia geral e o processo heurístico de investigação e apresentamos no Capítulo VI o trabalho de investigação empírica sobre o processo de decisão do estatuto da carreira docente dos educadores de infância e dos professores dos ensinos básico e secundário.

Estudamos aqui a decisão, o decisor, (decisores?) os factos que foram objecto de tomada de decisão, o processo e a praxeologia decisional. <sup>(11)</sup>Apresentamos um modelo sistémico interpretativo da tomada de decisão política em causa.

Questionámo-nos sobre o significado da mudança de paradigma decisional.

Seguindo a sugestão de Maupassant<sup>(12)</sup> debruçamo-nos longamente sobre esta decisão, para fazer uma leitura diferente daquela que o quotidiano sistematicamente nos apresentava.

A leitura que fazemos é o nosso contributo para a compreensão do processo de decisão do ECD.

Não pretende ser única. Afirmá-lo seria negar o princípio donde partimos, de considerar a decisão uma narração multirracional, sempre interpretável.

## NOTAS E CITAÇÕES BIBLIOGRÁFICAS

- (1) Secretária Geral do Ministério - Dr<sup>a</sup>. Maria Adelina Sá Carvalho.
- (2) Despacho nº 4-I/ME/91, de 27 de Fevereiro.  
Despacho nº 5-I/ME/91, de 27 de Fevereiro.
- (3) Citado por Bertrand Russell (1990) - O Poder uma nova análise social  
- Introdução.
- (4) Reestruturação orgânica do Ministério da Educação, operada pelo  
Decreto-Lei nº 369/89, de 23/10 - que cria a Direcção-Geral de Admi-  
nistração Escolar.
- (5) Esta reestruturação foi iniciada com a publicação do Decreto-Lei nº  
139/93, de 26/4 - que cria o Departamento de Gestão de Recursos Edu-  
cativos.
- (6) Em palestra proferida no Seminário de Verão de 1983, no Colégio de  
aplicação da UFRGS, Porto Alegre - Educ e Real, Porto Alegre, 8 (2):  
45 - 53, Maio/Agosto 1983.
- (7) Decisão / Negociação - Referimos os dois conceitos por dois motivos.  
Primeiro, porque é comum entre professores, sindicatos e entre as che-  
fias ou corpos dirigentes do Ministério da Educação, do Ministério das  
Finanças e da Secretaria de Estado da Modernização Administrativa  
este processo de decisão ser identificado como negociação do Estatuto,  
em segundo lugar porque é uma dúvida pertinente que nos acompa-  
nha neste trabalho, que pretendemos resolver e que só pode acontecer  
na análise interpretativa final.
- (8) Jamous (1969) - Sociologie de la décision - La reforme des études mé-  
dicales et des structures hospitalières, ed. CNRS - p. 36.

- (9) O fenómeno burocrático pode ter dois registos de significação (a burocracia como modo de administração e a burocracia como tipo de organização política).

A ambivalência do conceito traduz-se na existência de duas espécies de explicação sociológica:

A explicação de Marx, Galbraith e outros autores que apreendem a burocracia ao nível da sociedade global e como sistema de decisão e gestão. Do outro lado Max Weber, Taylor e outros autores que apreendem a burocracia como sistema de transmissão - uma sociologia de organização.

Quer uma via, quer outra não têm dado resposta satisfatória. Se tal é possível e se há uma via que autoriza a síntese dos objectivos destas duas correntes é nos trabalhos de Crozier e na análise estratégica, onde é concretamente mostrado como o tipo de poder e o tipo de organização interagem mutuamente.

- (10) Citado por Gilles Barouch (1989) - Decision en miettes - p. 223.
- (11) Praxeologia decisional, entendida como um modo específico de decidir (de fazer que é a praxis), pertencente ao domínio das relações sociais e da construção social. Conceito defendido por Ambrósio, T. (1987) - Aspirações Sociais, Projectos Políticos e Eficiência Sócio-Cultural p. 369.
- (12) Maupassant, a respeito de encontrar uma solução original sugere que nos sentemos em frente dum fogo crepitante, dum flor num jardim ou de qualquer objecto que encontremos no nosso caminho e permaneçamos nessa posição, até que o fogo, a flor, o objecto comecem a viver e apareçam diferentes de todos os outros exemplares da sua espécie.

**PRIMEIRA PARTE**

**QUADRO TEÓRICO E CONTEXTUAL**

## INTRODUÇÃO À PRIMEIRA PARTE

Na política ou no nosso quotidiano, tomam-se decisões sem propriamente recorrer a uma ciência da decisão, não obstante os contributos diferentes que algumas ciências humanas têm trazido à compreensão das situações de decisão e apesar do fenómeno de decisão estar presente em meios tão diferentes como empresas, organizações de cariz social, religioso, sindical e outros e em áreas de saber como a educação, a economia ou a saúde.

Existem várias abordagens, vários pontos de vista, várias leituras e correspondentes modelos interpretativos que não se anulam ou excluem quando aplicados ao estudo duma mesma decisão. Conferem-lhe antes uma outra ou outras dimensões sem esgotarem o objecto de estudo.

Provou-o Graham Allison<sup>(1)</sup> quando aplicou três modelos explicativos diferentes (um modelo racional, um modelo organizacional e um modelo político) todos eles igualmente pertinentes no processo de decisão política, ocorrido em 1962, quando os Estados Unidos descobriram que Fidel Castro e Khrouchtchev tinham chegado a um entendimento para instalar misséis soviéticos em Cuba.

A aplicação do primeiro modelo permitiu concluir que o processo de decisão fora o resultado duma escolha comparativa entre várias soluções possíveis e postulou a existência de um actor/decisor único - o Governo dos Estados Unidos. Porém, a análise fina das etapas e debates, que conduziram à decisão, não correspondeu a este modelo.

O decisor não possuía um conhecimento total da situação.

A "racionalidade limitada" da decisão<sup>(2)</sup>, demonstrava que tinha que ser encontrada uma outra explicação resultante da aplicação de um modelo organizacional.

Mas esta decisão de 1962 a que nos referimos foi mais do que isso. Foi uma decisão política e por isso a análise devia privilegiar o jogo dos actores e a sua capacidade, jogos de poder entre as administrações envolvidas designadamente militares, partidárias de uma intervenção armada e o corpo diplomático, defensor de uma solução negociada.

Estes três modelos puseram em relevo três aspectos ou dimensões do fenómeno de forma complementar e sem entrar em contradição.

O primeiro modelo pôs em destaque o cálculo de estratégia, o segundo modelo identificou os limites do conhecimento e o terceiro modelo permitiu analisar os jogos de poder e os compromissos que interagem numa organização complexa.

Duas ciências se distinguem no estudo do fenómeno de decisão e o abordam com alguma recorrência - referimo-nos à psicologia e mais recentemente à sociologia. Distinguem-se por isso duas grandes categorias de modelos.

As categorias que se concretizam em abordagens psicológicas interessadas nos processos mentais e na personalidade do decisor, explorando racionalidades subjectivas e perfis de personalidades ou estilos decisionais que correspondem a estilos de liderança no domínio da psicologia social - caminho que é afastado do nosso estudo, dada a natureza e o objecto definidos.

As outras categorias, que correspondem a modelos ditos compósitos<sup>(3)</sup>, cujo único traço comum é combinar vários aspectos de modelos precedentes.

Será este o nosso caminho, a adopção de um ou mais modelos interpretativos no estudo da decisão participada no caso do Estatuto da Carreira Docente.

É que, não se decide da mesma forma numa fábrica, num conselho de gestão duma empresa, numa assembleia geral de sindicalistas, num ministério.

Isto é, o contexto da acção, a dimensão política, psicológica e organizacional e até o próprio meio<sup>(4)</sup> fazem com que a intelegibilidade e compreensão do processo de decisão não possa ser apreendida nos seus aspectos essenciais por um modelo único e universal.

Hoje o debate das questões assume outras preocupações como entende Ozbekham<sup>(5)</sup>. A Ciência da decisão restringe a verdade ao que se pode decidir, demonstrar. Para Sfez (1990) é uma teoria dos valores que bascula na não ciência do lado do irracional e é uma não ciência que decide do "decidível" - contradição que as análises sociais têm de resolver.

É na linha da sociologia dos actores representada por Crozier e Friedberg e da análise transaccional aplicada especificamente à negociação, segundo os conceitos de Delivré (1994), que partindo da análise compreensiva do facto decisional a nível da macro/política de educação nos interrogaremos sobre os factores mais determinantes na decisão política, linha de investigação também desenvolvida por Ambrósio, T. (1987).

## **CAPÍTULO I**

### **A DECISÃO - REFERÊNCIAS TEÓRICAS E MODELOS DE DECISÃO**

## INTRODUÇÃO

Neste primeiro capítulo procuraremos estabelecer, definindo e caracterizando o conceito de decisão, com base em vários autores de entre os quais destacamos H. Simon, March, De Peretti, Sfez e Le Moigne.

Propomo-nos também questionar a sua génese e analisar retrospectivamente a evolução do conceito de decisão no liberalismo clássico, no liberalismo moderno e na idade contemporânea.

Situaremos então, a decisão no tempo, no domínio político e no campo da administração.

Abordaremos de forma breve como as tipologias de decisão podem ser vistas numa perspectiva teórica estática ou numa perspectiva dinâmica, valorizando a aproximação do ponto de vista do actor e do ponto de vista da acção.

Por último identificaremos modelos explicativos e contextos decisionais, tendo em vista a compreensão do processo de decisão no Sistema Educativo Português.

## CAPÍTULO I

### 1 - Abordagem teórica do conceito de decisão

#### 1.1 - Decisão - Um momento ou um processo?

A tomada de decisão não corresponde a uma atitude que ocorra em determinado momento. Ela resulta de um processo complexo que se foi construindo através de etapas sucessivas.

Cada etapa, que se sucede a uma etapa antecedente, permite clarificar e tornar consistente o desenvolvimento do processo.

Sem um primeiro elemento da estrutura da tomada de decisão - a consciência da necessidade de decidir, não é possível iniciar o processo.

Interessará pouco conhecer a origem desta tomada de consciência, se foi de ordem cognitiva, psicológica ou experimental, se resulta dum acaso ou de forma sistemática, mas interessa caracterizar esta etapa que consiste na identificação das situações, em que há que decidir, dos problemas que há a resolver e das oportunidades ou ocasiões a aproveitar.

Os processos de decisão vistos à luz das teorias clássicas supõem uma sequência de etapas: procura de informação, análise das soluções possíveis para responder a um problema, avaliação das consequências das acções a realizar, escolha.

Daniel Stufflebeam e outros (1974) ilustram este processo a partir de uma tomada de decisão política<sup>(6)</sup> e distinguem nesse quadro de referência quatro elementos estruturais que correspondem a quatro etapas: a tomada de consciência que conduz à formulação de um ante-projecto constituído por pequenos passos, como enunciar a situação decisional sobre a forma de questões, especificar a quem compete decidir, formular decisões possíveis, especificar critérios para julgar e apreciar as escolhas, determinar regras de decisão que serão utilizadas para proceder à escolha e pensar/calcular a cronologia que se entende respeitar.

Quando se obtém e afere o critério da informação relativo a cada possibilidade de decisão, se aplicam as regras de decisão, ou se retoma a eficácia aparente da escolha visada para confirmar ou infirmar essa escolha, abandoná-la e retomar o ciclo, estamos na fase de escolha. Nesta fase o decisor pode querer mais informação, pode mudar os critérios ou regras de decisão, pode procurar identificar outras decisões possíveis.

Esta etapa precede, segundo os autores citados, a etapa correspondente à acção.

A acção, por sua vez, consiste em agir em função da escolha feita e implica que se determine a quem compete decidir, como se operacionaliza a decisão, isto é, a escolha, que pode ser abandonada e nesse caso retoma-se o ciclo. O processo de decisão é na sua essência um processo iterativo.

Na realidade, a palavra decisão define-se vulgarmente como uma escolha entre soluções possíveis, mas esse momento e acto de decidir assentam num processo subjacente, elaborado a partir do conhecimento e apreensão da informação necessária, da aplicação de regras de decisão, da reflexão e confirmação da escolha visada, que pode ter sido feita em um ou mais ciclos.

Nesse acto e momento, misturam-se raciocínios e intuições, cálculos e apreciações globais, vontade e dúvidas, hipóteses e certezas, experiências e sonhos, debates e compromissos.

Mas afinal a decisão corresponde a um momento ou a um processo?

Com a publicação de *Administrative Behaviour: a study of decision making process in administrative organization* de H. A. Simon (1945) e de estudos posteriores deste autor e dos seus colaboradores Cyert e March (1960) é abalada a convicção até então defendida de que a decisão corresponde a um momento.

Mesmo quando De Peretti, segundo Sfez (1990) continuando embora a distinguir de forma clássica a preparação da tomada de decisão, reforça por esse facto as teorias ditas clássicas, ao privilegiar o momento decisional, ele introduz ao mesmo tempo um factor perturbador no discurso

clássico sobre a decisão, quando remete e enquadra o momento de decisão no conjunto de uma história que o esclarece, ou seja, quando admite que o momento de escolha faz parte de uma história que só se esclarece nessa concepção de história global de decisão.

Porém, ao tentar fixar o momento preciso da escolha, De Peretti reconhece que esse momento "contém em si mesmo um laivo de indeterminação e um carácter de consagração" <sup>(7)</sup> e considera necessária uma estratégia de previsão baseada em modelos que permitam situar os lugares de incidência de várias linhas de acção.

Alguns destes lugares podem ser omitidos por razões de afectividade e os modelos podem ser elaborados de maneira mais ou menos fidedigna, podendo as amostragens das pessoas abrangidas em particular ser deformadas pelas preferências pessoais, irreflectidas e até inconscientes<sup>(8)</sup>.

Surgem dificuldades de vária ordem na preparação ou no momento da tomada de decisão. Surgem igualmente vazios na trama das informações e das acções. Como são ultrapassados umas e outros?

De Peretti defende que devem ser compensadas pelo decisor, que ao dar um salto no desconhecido assume um risco criador.

Precedeu esse momento "uma estruturação progressiva do campo dos possíveis o que significa de facto, que antes da dita decisão numerosas e importantes decisões fecham progressivamente as virtualidades", como afirma Sfez (1990) ao comentar esta tese para concluir que a decisão tal como De Peretti a defende, por consequência, não se encontra na decisão, mas sim na deliberação entendida como um acto de vontade.

Esta concepção de decisão, se por um lado se coloca completamente fora do alcance da análise científica ao admitir e defender um salto no desconhecido, sem manifestar a preocupação e o interesse de conhecer a sua inteligibilidade, o que do ponto de vista científico não é aceitável, por outro lado admite explicitamente que a decisão é ambígua e implicitamente aponta para a irracionalidade, posicionando-se assim no ponto de partida de outras concepções teóricas defendidas por autores contemporâneos.

Para De Peretti a decisão é simultaneamente um processo negador e criador, mediação entre os desejos e as actuações, preparação de determinismos sempre insuficientemente formalizados e arbitrariamente consagrados <sup>(9)</sup>.

A tese da decisão como um momento é assim progressivamente afastada e substituída pela ideia de um "*continuum decisional*" defendida por Lewin ou pela noção de Simon "*um processo complexo repartido no tempo*".

Processo que compreende três fases que Simon enuncia do seguinte modo:

*"A decisão compreende três fases principais: encontrar ocasiões para decidir; encontrar as vias possíveis de acção e escolher entre as vias de acção."*<sup>(10)</sup>

Embora distintas e sucessivas estas fases repartidas de forma diferente no tempo são parte de um processo iterativo.

O decisor passa, como refere Simon (1960), uma grande parte do seu tempo a observar o meio económico, técnico, político e social, procurando identificar novas condições, requerendo ou justificando novas acções.

Passa provavelmente uma parte ainda mais importante do seu tempo individualmente ou com colegas, a tentar inventar, conceber, recensear soluções, as acções possíveis que permitiriam enfrentar as situações que necessitam de decisão.

Passa enfim, uma pequena fracção do seu tempo a escolher entre estas alternativas, de modo a assegurar-se que elas respondem ao problema colocado e a analisar as suas consequências previsíveis.

Simon chama actividade de "*intelligence*" (imputando este termo ao vocabulário militar anglo-saxónico) à primeira fase do processo da decisão, que consiste em explorar o meio para identificar as situações que exigem decisão.

Chama actividade de "*conception*" "*design*" à segunda fase que se caracteriza por inventar, desenvolver, analisar diversas acções possíveis.

Chama enfim actividade de "*choice*" à terceira fase que se traduz em seleccionar uma acção entre as que foram recenseadas.

A compreensão da tese defendida por Simon e pelos seus colaboradores exige que seleccionemos um conjunto de conceitos que directamente dizem mais respeito à nossa reflexão - tais como noção **de facto e de valor**, o **conceito de racionalidade limitada**, a intervenção dos grupos na tomada de decisão (coligação-conflito, multiplicidade e hierarquia de objectivos, etc.) e que serão trazidos à colacção no desenvolver do enquadramento teórico do nosso tema.

Simon introduz na decisão uma combinação de dois dados: **dados de facto e dados de valor**<sup>(11)</sup> de cuja combinação resulta a decisão.

Esta distinção baseia outra distinção entre político e administrativo, dependendo os dados de facto do mundo administrativo e os dados de valor do domínio político. O processo de decisão decompor-se-ia ainda nesta perspectiva em duas fases correspondendo uma primeira à elaboração de um sistema de valores e a segunda a uma comparação das linhas de acção possíveis em função do sistema de valores (Simon citado por Sfez, 1990).

Esta concepção vem reforçar a noção de complexidade do processo de decisão, já que não é possível distinguir entre político e administrativo.

Aliás, esta noção introduzida na literatura americana sobre gestão / organização vem a demonstrar na prática que não é possível separar estas duas dimensões.

Com efeito, se é um facto que o político pode definir objectivos e uma série de valores a propósito de uma decisão política, também é certo que o administrativo ao analisar e reorganizar os dados de facto, pode questionar esses valores, encontrar porventura outros com igual importância ou até objectivos implícitos que contradizem os objectivos iniciais.

Deste modo, no intercâmbio de relações que necessariamente e de forma continua são estabelecidas com vista ao processo de decisão, dados de facto e dados de valor tornam-se inseparáveis. Isto significa que não é possível identificar e afirmar que os dados de facto pertencem exclusiva-

mente ao administrativo e os dados de valor dependem exclusivamente do político.

Há uma interacção entre o decisor e os preparadores da decisão. A decisão é progressivamente determinada. Os campos dos possíveis estreitam-se, a decisão deixa de ser deste modo um acto simples e de um momento, mas "**o produto de um processo repartido no tempo**".

Aliás como refere Sfez, na 2ª fase do seu pensamento em colaboração com March e na esteira de Cyert e March, Simon constrói um modelo por ajustamentos sucessivos, isto é, um esquema de decisão por adaptações sucessivas com base na construção de um sistema de informação fazendo charneira entre o sistema de operações e o sistema de decisão<sup>(12)</sup>.

Registam-se como traços evolutivos do pensamento destes autores uma passagem do modelo de pensamento linear ao modelo de pensamento sistémico. A sua concepção sistémica é porém empírica. São identificadas várias abordagens, mas de forma estática não se chegando a estabelecer as relações entre as diferentes componentes do processo, nem sequer é teoricamente colocada a questão da conciliação dos objectivos das várias unidades.

É igualmente identificada a **ideia de incerteza** por oposição a uma certeza e a aceitação de uma **margem de aleatório** na globalidade.

Mas a decisão, embora entendida como um processo e estudada de forma fragmentada, mesmo em Feldeman e Kanter que desenvolvem as teses de Cyert e March, admite a coexistência de subsistemas, ou seja, estes autores admitem que um processo complexo pode ser fraccionado em sub-problemas mais simples, afectados por alguma incerteza, mas cuja resolução é confiada a essas subunidades.

É assim que deste ponto de vista, ao descreverem de forma abstracta o processo de decisão numa organização, concluem que "*não há um conjunto completo de alternativas, por um lado e a execução por outro*". Parece, pelo contrário que uma decisão é um processo de compromissos sucessivos para empreender algumas acções com contributos que vêm sucessivamente das diferentes partes do sistema: estas implicam considerações diversas e deixam para cada etapa muita confusão e ambiguidade<sup>(13)</sup>.

Vista por certos autores como um momento, defendida por outros como um processo, em nosso entender a decisão política participada é um momento e um processo, porque é feita de micro-decisões que têm lugar num dado momento do processo decisional que conduz à decisão final.

Entendemos processo como uma actividade particular e contínua comportando vários métodos e implicando um certo número de etapas e operações.

A decisão comporta assim um processo constituído por vários momentos, feitos de pequenas decisões e ao mesmo tempo um momento de escolha com que se conclui o processo. No desenrolar deste processo, surgem dados de facto e dados de valor por vezes difíceis de separar e distinguir e que estão muitas vezes na base da dificuldade em distinguir quando uma decisão é política ou técnica. Verificaremos esse aspecto no trabalho de investigação empírica (Cap. VI) sobre o "corpus" constituído a partir dos documentos existentes no processo de tomada de decisão do ECD.

Contudo, desde já e a este propósito, para confirmar a tese defendida por Simon de que **dados de facto e dados de valor** são indissociáveis, interessa referir e ilustrar, invocando vivências e experiências profissionais, como uma decisão se constrói num sobe e desce de informações entre quem decide e quem prepara a decisão.

Vejamos o caso de uma decisão de gestão política sobre a construção de uma escola.

Estão em questão exigências funcionais e construtivas, e princípios orientadores de definição da tipologia de escola, princípios e valores que o técnico/administrativo deve respeitar. Porém, se o político equaciona sobretudo o factor económico, os custos de construção de implantação e localização da escola e a evolução demográfica e em consequência determina a reformulação do projecto, contradiz os objectivos inicialmente definidos. Estes objectivos podem, por sua vez, vir a ser objecto de nova reapreciação, se tecnicamente forem inexequíveis ou colidirem com outros valores igualmente importantes que interesse ter em conta.

## 1.2 - Caracterização do processo: O processo de decisão no liberalismo clássico, no liberalismo moderno e nas sociedades contemporâneas.

*"O conceito de decisão não pode ser separado do conceito de processo de decisão"* (Sfez 1984).

*"A decisão é um acto de escolhas entre diferentes hipóteses e o pôr em prática a hipótese escolhida ..."* (Roy 1985)

*"A decisão é um processo contínuo (decisão acção contínua)"* (Lavergne 1983).

Os três autores citados ajudam a construir o quadro teórico de referência, uma vez que definem a decisão como um encadeamento, um processo insusceptível de fragmentação.

Nesta linha de pensamento e nestas condições interrogamo-nos sobre o ponto de partida do processo, os seus desenvolvimentos e a que resultados conduz a decisão como processo.

Interessa-nos ainda saber como se caracteriza a decisão ou antes que esquemas de decisão podem ser adoptados.

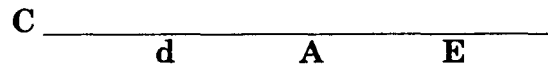
A resposta às interrogações colocadas é dada de forma distinta no esquema cartesiano, no liberalismo moderno e nas sociedades contemporâneas.

É certo que persiste uma certa base comum que transita de uma doutrina para a outra, dando-lhe um contributo para a definição do conceito, mas também é certo que, sem eliminar os contributos anteriores, esta base traduz-se numa outra perspectiva teórica, como veremos.

No esquema cartesiano os três elementos essenciais da decisão são a linearidade, a racionalidade e a liberdade<sup>(14)</sup>.

**A linearidade:** Seja **C** a concepção dum projecto ou de um desejo e **E** a satisfação deste desejo. Estabelece-se entre estes dois pontos extremos uma cadeia contínua de actividades, destinada a travar a satisfação des-

te desejo e a torná-la aceitável pela Razão; sendo a deliberação d e a decisão **A**, termos mediatos entre os extremos.



Todo o desvio, seja a ausência de **E** (veleidade) seja a passagem directa de **C** a **E** (estupidez) seja ainda parar em d (intelectualismo aberrante) deve ser afastada.

**A Racionalidade** é a ordem das causas. É um comportamento racional que realiza os fins com o mínimo de esforços e o máximo de eficácia.<sup>(15)</sup>

**A Liberdade** é o poder do homem se decidir. É condição de toda a racionalidade possível. Baseia-se na existência de um sujeito criador. É um acto criativo que permite estabelecer uma ordem linear. A liberdade coloca o indivíduo isolado como responsável pelos seus actos, não o insere num sistema de restrições.

Uma resposta assente nestes três eixos corresponde a uma visão de homem certo das suas escolhas, o "homo economicus" decalcado do "homo politicus" racional e livre de Rousseau. Três traços fundamentais o caracterizam: está completamente informado, é sensível, é racional.

Está informado, porque conhece não só o curso da acção em que está envolvido, mas também todas as suas consequências. É sensível, porque se apercebe e percebe todas as variações do seu meio. É racional, porque faz escolhas certas, isto é, faz escolhas de maneira a obter o máximo de utilidade.

A racionalidade significa neste contexto aptidão para classificar.

O "homo economicus" faz escolhas sem riscos. Se tiver de escolher entre **A**, **B** e **C** ele escolhe a melhor alternativa. Pondo em ordem estas três hipóteses, para esclarecer o que ficou dito, implica que se ele prefere **A** a **B** e **B** a **C** preferirá necessariamente **A** a **C**.

A decisão do liberalismo clássico é definida como assegurando ao decisor livre, uma escolha linear, progressista, direita.

Este conceito entra em crise no séc. XX.

Os comportamentos sociais alteram-se, a evolução económica e política fazem com que a decisão deixe de se enraizar em qualquer terreno social económico ou político. Outras formas de acção, outras estratégias sociais foram substituindo a definição conveniente e adequada à ideologia do liberalismo político clássico por formas mais adaptadas à visão do homem provável e depois do homem aleatório.

Estamos entre dois mundos - a decisão moderna provável e a teoria de mudança da sociedade contemporânea aleatória.

No liberalismo moderno o homem provável rejeita a linearidade pura e progressiva, porque se apercebe que não há uma só via, uma só escolha possível. Reconhece que existem vários caminhos para atingir o mesmo fim. A certeza dá lugar à dúvida. O homem provável pode rejeitar a linearidade progressiva, mas conserva ainda as normas dominantes eficazes do seu tempo.

Para o liberalismo moderno a base de decisão assenta na noção de "**sistema**", mais precisamente de sistema aberto com as suas interrelações.<sup>(16)</sup>

A decisão começa pelos objectivos, passa pela análise dos sistemas que conduz ao programa proposto. Esse programa é testado em função dos objectivos, para que se alcance o programa que se pretende. A análise do sistema repousa em grande parte sobre conceitos cibernéticos, que são ultrapassados numa perspectiva mais global.<sup>(17)</sup>

Existem no interior da teoria sistémica diferentes teorias particulares, a teoria sistémica crítica, a teoria da sociologia humanizada de H. Simon que põe em evidência a não racionalidade das decisões, admitindo que existe no quadro de decisão racional uma afectividade irracional do homem<sup>(18)</sup> e a teoria cibernética cognitiva de Steinbrunner que entende a decisão colectiva como um processo, no qual as decisões são divididas em pequenos fragmentos e tratadas de maneira sequencial. O problema das individualidades que participam no processo de decisão é resolvido pela incerteza, ou seja, o "homem provável" está nesta teoria para salvar o "homem certo".

Não entramos em detalhes sobre estas teorias, porque o nosso objectivo

neste momento é traçar as linhas gerais da evolução do conceito de decisão.

Já referimos que nas sociedades contemporâneas democráticas ou valorizando a democracia, a decisão deixa de estar ligada ao terreno social, económico e político, no sentido em que o homem contemporâneo passa a questionar valores e fins, por vezes muito diversos.

O homem contemporâneo, quando entra em contacto com outras sociedades, com outras culturas, através dos meios de comunicação que hoje são rápidos e instantâneos (TV), verifica que não há uma só verdade, um só centro, uma só solução, um só bloco de valores a defender. Verifica que a sociedade está marcada pela crise de valores, pela crise da economia, pela crise política e conclui que é impraticável **um caminho direito**. O erro está na ideia de pensar, mesmo que possa assim acontecer, que há uma só solução, uma só forma de pensar e agir.

O homem contemporâneo sabe prever a relatividade das normas e as causalidades invertidas, sabe que a incerteza e a contingência condicionam as suas opções.

A esta mundividência corresponde uma nova compreensão do fenómeno decisional assente em três conceitos fundamentais: multilinearidade, multirracionalidade e multifinalidade, em oposição à monorracionalidade cartesiana e aos conceitos clássicos de linearidade e liberdade.

*"A decisão contemporânea é uma narrativa sempre interpretável, multirracional, dominada pela multifinalidade, marcada pelo reconhecimento de vários fins possíveis, simultâneos, em ruptura"<sup>(19)</sup>*

Nesta perspectiva defendida por Sfez, as noções de progresso linear são postas em causa, as finalidades mudam. A decisão torna-se multifinalista.

A decisão é então uma narrativa multirracional a vários níveis.

Narrativa não no sentido de narrativa da continuidade lógica do desenvolvimento, mas conduzida à semelhança do conto fantástico, isto é, in-

cluindo as racionalidades diferentes que aparecem, como retratos da vivência, dos interesses dos protagonistas, dos códigos de língua etc.

Uma narrativa que tem uma sequência considerada, mas tem também o episódico e que é feita sem uma conceptualização, sem um percurso obrigatório, queremos dizer há conjuntos de sequências que segundo os casos poderão dar "saídas" da análise narrativa.

Este autor considera<sup>(20)</sup> que a narrativa deixa manifestar o irracional, de maneira bastante livre, na superfície do seu dizer. Utiliza a sua própria expressividade para as suas finalidades: seduzir, perturbar, inquietar. O que é interdito pelo código, pode ser tratado livremente na narrativa: deslocamentos, condensação, não-identidade, acronologia.

A progressão da narrativa é hesitante, não a podemos prever. Abre-se sobre escolhas alternativas não previsíveis ou opostas, ou ainda que se destroem. O seu procedimento é mais heurístico que pedagógico.

A arte do narrador está no abrir as possibilidades da resposta das personagens numa das situações ou destruir, transformar e deformar as respostas; ou de apresentar ainda situações a-lógicas, insolúveis, com que as personagens se confrontam.

Para o mesmo autor a narrativa é um sistema - sistema fechado sem dúvida, mas cujo estudo permitirá extrair o sentido das estruturas.

O facto de serem postos em série os elementos da narrativa familiariza-nos com a repetitividade dos elementos no tempo ou com a sincronia, põe em evidência desvios e invariantes.

O escrever a história é libertá-la da vivência ou segundo Bachelard é fazer a sua psicanálise.<sup>(21)</sup>

A sequência da narrativa obedece a uma lei de conceptualização vertical, mas também a um eixo horizontal, o encadeamento sequencial dos factos no tempo, porém a temporalidade não é necessariamente linear.

A estrutura temporal pode conter justaposição de tempos diferenciados, inversão possível da causalidade cronológica, interacção de tempos, não comunicação, etc.

Sfez considera ainda que os acontecimentos se produzam cronologicamente, seguindo uma sequência de antes/depois, não fazem todos parte do mesmo tempo.

As diferenças de tempos que coexistem no seio daquilo que acontece permitem antever relações entre acontecimentos sucessivos que não estão numa ordem linear simples. O discurso da decisão não é linear, não se situa ao nível da certeza. Ocupa-se de factos passados e futuros.

Admite a multirracionalidade ou seja racionalidades de diferentes subsistemas, racionalidade de significação, racionalidade de sentido, de linguagem, etc.<sup>(22)</sup>

A multirracionalidade de conjunto não é uma simples justaposição de racionalidades.

O mesmo autor explica que tudo se passa como num filme: as imagens fundem-se umas nas outras, trabalhando entre elas e o efeito produzido ultrapassa de longe a adição de instantâneos sucessivos.

Quando as limitações de um código se juntam às limitações específicas de outro código o efeito é imprevisível e invisível.

Transpondo para a nossa temática a exemplificação dada por Sfez diremos que se observarmos uma fotografia dum acontecimento de actualidade, situamo-nos num sistema que achamos fechado, sirvam de exemplo as fotografias de manifestações sindicais, em defesa do ECD.

A nossa decisão de pegar nestas fotografias diz respeito ao sistema e só deve estar relacionada com ele.

Contudo, o código fotográfico impõe limitações a essa actualidade dada:

Fig. 1.1



Na fotografia a militância dos professores e a atenção ou indiferença dos populares apanhados de surpresa.

Fig. 1.2



O número significativo de manifestantes ou pouco significativo (quando comparado com o número de professores da época).

Fig. 1.3



Desfile de professores, cuja observação nos permite tomar consciência da forma como se manifestam os professores e do modo como reagem as forças de segurança.

Fig. 1.4



Este quadro fez jogar uma série de códigos: o código perceptivo que permite reconhecer qualquer coisa (os manifestantes, os cartazes, etc.) um código figurativo que permite reconhecer um motivo (dizeres do cartaz), um código representativo que marca os limites ao reconhecimento.

Consideramos que cada um destes códigos acrescenta uma limitação, mas também significações suplementares. As relações que ligam cada sistema de sentido ao seu vizinho - (sistema perceptivo, sistema figurativo, sistema representativo) são relações de significação.<sup>(23)</sup>

Já vimos que a decisão, ou melhor o discurso da decisão não é linear, isto é, não se situa ao nível da certeza. No seio das sequências, as funções estão ligadas não linearmente, mas segundo uma finalidade exacta que é identificação através de movimentos que consistem em abrir a possibilidade de processos sobre a forma de actos previsíveis, realizar essa possibilidade ou então não a realizar e abrir nova possibilidade, sendo o último movimento o de terminar o processo.

As sequências podem estar desfasadas umas em relação às outras ou podem exercer uma retroacção sobre o facto que inicia a sequência, o que prova que o desenvolvimento do processo não é linear.

Vimos também que a decisão como processo colectivo contém racionalidades.

Resta-nos ver como Sfez equaciona o problema das finalidades em crítica à noção de monofinalidade, defendida por autores como Lindblom.

Sirva-nos de exemplo a análise do discurso político, onde é possível identificar a finalidade pretendida pelo seu autor, suspeitar de uma outra finalidade ou negar essa finalidade identificada como uma outra finalidade sobreposta, fazendo a análise dos lapsos, das omissões, das ambiguidades e de outros pormenores susceptíveis de identificar uma outra linha a que Sfez chama finalidade deslocada ou ainda aquela outra finalidade classificada por este autor, como finalidade condensada e que consiste numa fuga para a frente que não resolve o problema. mas vem sobrepor uma teia à que já existia<sup>(24)</sup>.

Sirva-nos também de exemplo o que acontece com o processo de decisão na elaboração de um projecto de Decreto-Lei. Nas matérias sensíveis,

em que todos os participantes sentem dificuldade de acordar uma plataforma de entendimento comum para encontrar uma solução adequada, esta pode ser remetida para regulamentação posterior<sup>(25)</sup> ou poder-se-á propôr a criação de estruturas ou órgãos encarregados de coordenar ou desenvolver as acções complicadas e indecíveis.<sup>(26)</sup>

Exemplificando ainda outro aspecto ou tipo de finalidade: quando os sindicatos ou professores ou os estudantes atacam a educação o sistema de reforma ou outro, vivendo intensamente o problema e servindo-se das funções que desempenham esperando contrariamente a toda a racionalidade que a finalidade do seu próprio subsistema possa vencer a finalidade global do sistema, estamos perante a finalidade condensada.

Assim os objectivos (finalidades) podem não corresponder ao que o sujeito ou sujeitos da acção pretendem, podem ser duplos, podem ser contraditórios, podem até servir um objectivo de fuga revestindo a aparência de deslocamento, fagocitose e condensação, mas correspondem a multifinalidades.

Nas três épocas que analisámos, o decisor e a decisão evoluem de uma linha de pensamento que assenta na certeza para a incerteza, da monoracionalidade para a multirracionalidade, de monofinalidade para a multifinalidade.

O homem certo, protótipo do liberalismo clássico respondia à definição da decisão como acto racional, linear e monofinalista. No liberalismo moderno responde a mesma definição, com a diferença que reconhece vários caminhos para atingir o mesmo fim. A ideia de monofinalidade é substituída pela ideia de equifinalidade, a concepção de homem certo pela de homem provável.

Actualmente a decisão é ao mesmo tempo equifinalista e multifinalista. O homem contemporâneo mostra pelo seu comportamento que é impraticável um caminho direito. Este está cheio de obstáculos e dificuldades e de fontes de ilusão. Não existe uma só verdade.

A liberdade do homem de hoje é uma liberdade em certa medida ilusória face às limitações históricas que traz consigo e àquelas que o meio social, cultural, familiar, etc., lhe impõem.

## **2 - Da perspectiva estática da decisão ao processo decisional dinâmico**

Situamos o conceito de decisão na idade contemporânea na linha da contingência,<sup>(27)</sup> do risco, da auto-organização. Outros ângulos de abordagem podem aproximar-nos da decisão enquanto processo dinâmico, no entanto propomo-nos fazê-lo do ponto de vista do actor dominante e do ponto de vista da acção.

Definimos como campo de análise a Administração Pública, porque é o meio pertinente em que a decisão política em educação se toma.

### **2.1 - Modos de decisão do ponto de vista do actor dominante**

Nesta perspectiva a decisão pode revestir a forma de decisão de um só actor ou decisão de um só actor que se assume como "expert", ou ainda desenvolver-se com a participação de vários actores, revestindo neste caso a forma de discussão ou negociação.<sup>(28)</sup>

A decisão de um actor único constitui um factor de rigidez no seio da instituição entendida como organização pelas seguintes razões: implica a exclusão de outros actores, tende a favorecer o uso monofuncional dos meios de que o actor dispõe, apoia-se em linguagens formalizadas.

Pode ser uma forma apropriada de decidir se o problema está bem delimitado e é relativamente isolável, mas é pobre do ponto de vista dos dados reunidos.

Expõe o decisor a simplificações perigosas e acarreta um certo número de limitações, visto que põe em jogo uma pluralidade de actores e de interesses. Isto acontece face à incerteza dos dados e na impossibilidade de os recuperar de outras fontes de informação, dado o carácter solitário do decisor em relação a outros actores e a outras informações (usos-funcionais).

A ignorância de outros actores e outras lógicas, se por um lado simplifica o processo de decisão e o torna rápido, por outro lado, fragiliza o consenso à volta da decisão e pode dificultar o seu êxito.

A decisão do tecnocrata esclarecido não deixando embora, de constituir uma decisão de um só actor abandona a rigidez que caracteriza a primeira modalidade.

Este decisor tecnocrata, investido da legitimidade que o poder público lhe confere pelo facto de exercer determinadas funções executivas, impõe os seus conceitos ou seja a sua leitura do enquadramento legal e procura, numa outra linguagem, o meio de arbitrar as lógicas à priori divergentes dos vários grupos de actores.

O decisor tecnocrata preocupa-se em integrar todos os pontos de vista. Para isso, recolhe casos concretos, recolhe dados acumulados em estudos já elaborados, julga da necessidade de completar esses estudos por outros mais actualizados, simula resultados ou soluções, constrói cenários. Em suma, assume a decisão, partindo de uma pluralidade de fontes de informação que lhe são dadas pelos diferentes estudos e contributos e lhe permitem fazer a escolha.

A decisão de vários actores põe em confronto vários actores e várias lógicas, mas mais do que isso, permite a recolha de uma carteira de soluções inovadoras ao aceitar as hipóteses diferentes que os diferentes actores lhe sugerem e abre seguramente espaços de negociação.

Esta tipologia de decisões assenta em fontes de legitimidade diferentes, em valores diferentes e utiliza utensílios de decisão diferentes.

Neste ponto é caso para perguntar:

Qual é o sistema adequado de decisão?

Decisão de um só actor? De vários actores?

E quando os decisores são vários e têm o mesmo peso, mas são portadores de lógicas e linguagens diferentes, que método adoptar para arbitrar de maneira objectiva os diferentes pontos de vista?

Uma meta -linguagem?

Produzir uma linguagem de negociação, dada a pluralidade de linguagens especializadas como fonte de incompreensão e mal entendidos?

Ou será que enveredando por uma destas soluções se admite que não há formalidade global que possa servir de referencial?

Poderá significar que inter pares não há um árbitro em posição de decidir e a negociação é inoperante?

Consideramos interessantes estas questões. Abrem no entanto vias de reflexão que implicam aprofundar o conceito de negociação num contexto de decisão participada, pelo que a seu tempo serão retomadas quer no capítulo da negociação, quer de forma implícita na análise interpretativa do nosso estudo de caso.

## **2.2 - Tipologias de decisão do ponto de vista da acção**

Vista sob o ângulo da acção, a decisão tem sido objecto de classificações já familiares e quiçá tradicionais, como refere Le Moigne (1974), de uma simplicidade aparente e que a tipificam, tomando por referência os níveis ou os métodos de decisão.

O modelo piramidal, historicamente associado a organizações militares, distingue três níveis inscritos numa organização hierárquica:

**Nível 1** - As grandes decisões ou decisões ditas estratégicas, tomadas pelos decisores de topo;

**Nível 2** - As decisões ditas táticas ou de gestão, tomadas por chefias intermédias;

**Nível 3** - As decisões ditas operacionais ou pequenas decisões, tomadas pelos indivíduos na base.

Estes níveis de decisão têm um sentido ascendente de importância.

Mélèse (1979) distingue claramente dois níveis:

- o nível das decisões de planificação estratégica. Neste caso são seleccionados os objectivos formais, definidas as políticas e decididos os recursos para as pôr em execução;
- o nível das decisões de exploração ou das operações, pelas quais se conduz efectiva e eficazmente a muitas tarefas especificamente pré-definidas.

Fica por definir o nível intermédio, como sendo o das decisões que não pertencem às duas categorias precedentes. Nível em que o decisor se pode informar para esclarecer as suas próprias decisões (decisor-piloto) ou para verificar se os seus colaboradores agiram em conformidade com os seus desejos (decisor controlador).

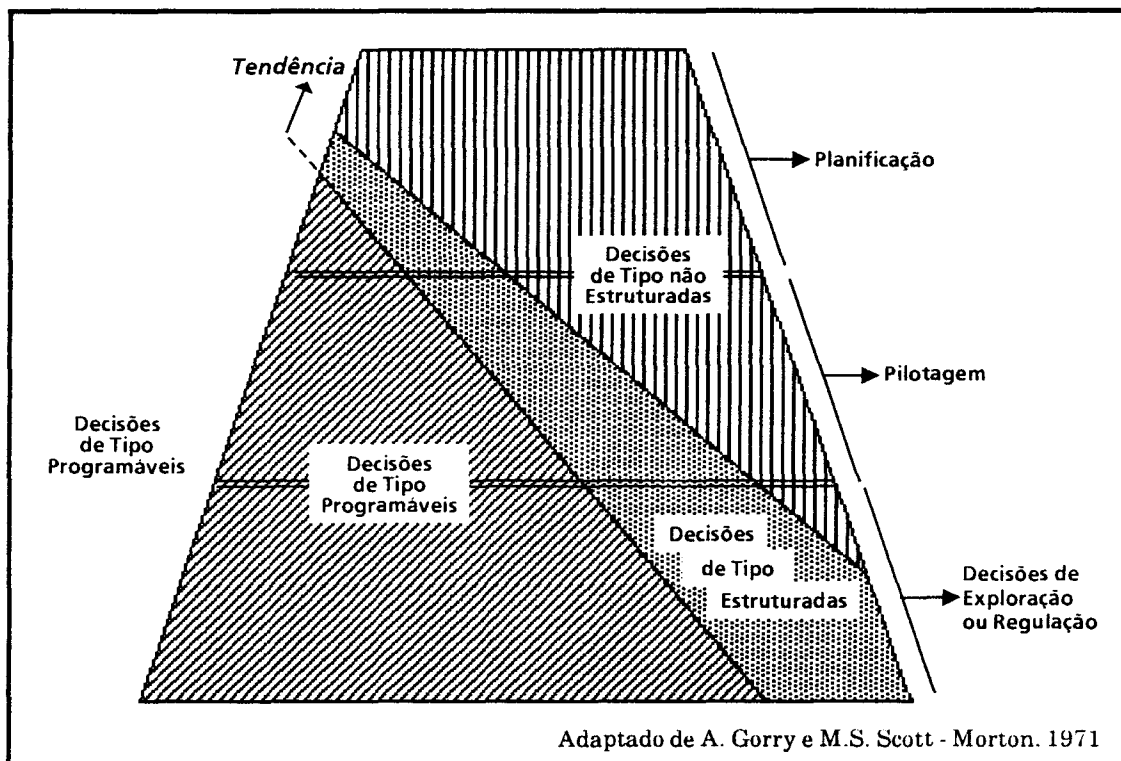
Neste quadro (cf. fig. 1.5) desenham-se três níveis de decisão: regulação, pilotagem e planificação, cujas fronteiras não são inflexivelmente definidas, pelo contrário apresentam um grau elevado de flexibilidade.

A classificação metodológica de H Simon (1960) distingue decisões programadas de decisões não programadas, entendendo que as primeiras são decisões de rotina repetitivas, para as quais se dispõe de procedimento definitivo ou seja podem ser formulados "à priori" os conjuntos de prescrições ou estratégias que definirão a sequência das respostas do sistema, considerado num ambiente mais ou menos complexo.

No oposto estão as decisões não programadas, decisões imprevisíveis, fracamente estruturadas, para as quais apenas se dispõe de processos muito gerais de resolução. Os caminhos de resolução são essencialmente heurísticos por oposição aos das decisões fortemente estruturadas, cujos modelos de solução têm o contributo importante de algoritmos pré-definidos.

A síntese de Gorry e Morton (1971) consiste em cruzar estas duas dimensões de decisão descobrindo, que em cada nível as diversas técnicas são postas em prática requerendo percursos e utensílios de análise diferentes.

**Fig. 1.5**  
**Tipologia da Decisão - Esquema Geral de Síntese**

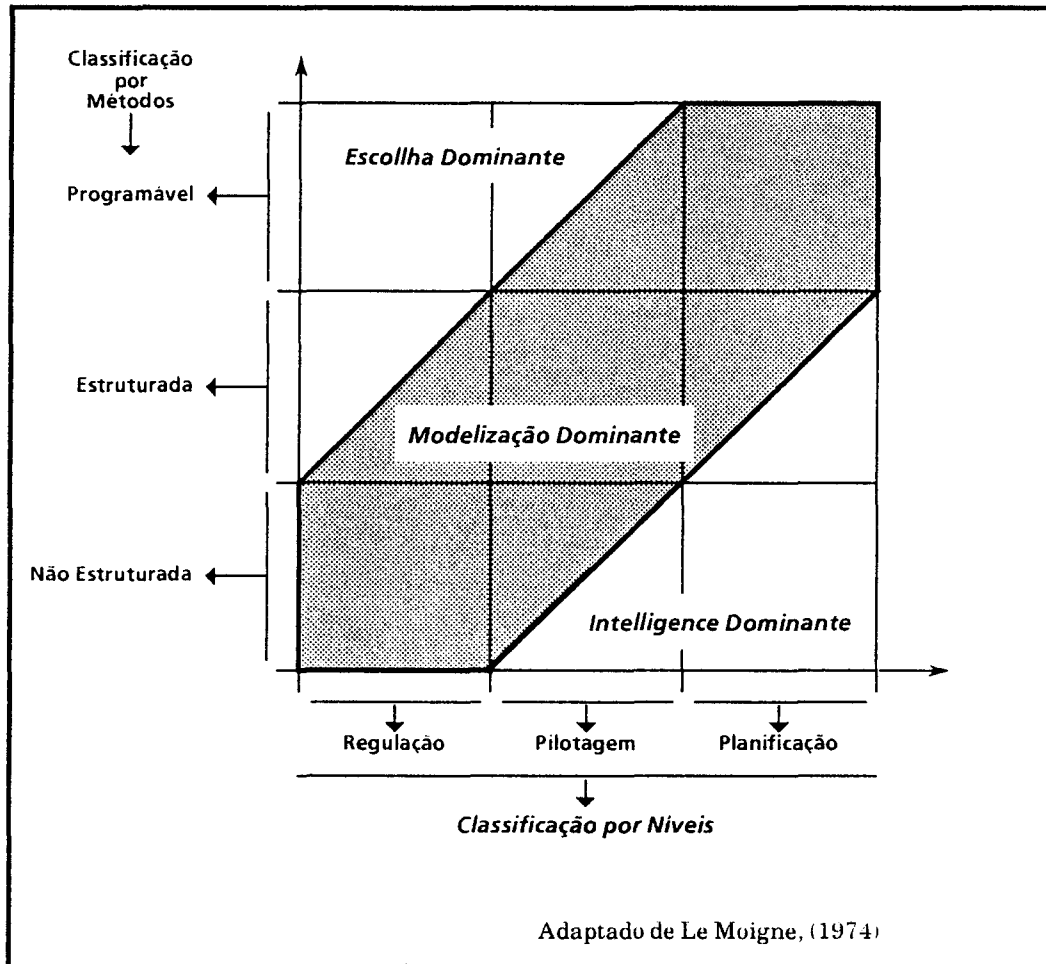


Este esquema de referência apresentado por Le Moigne (1974) afecta os modelos no espaço em que ele é frequentemente utilizado e permite pôr em evidência a frequência relativa dos diversos tipos de decisão que se observa em média na organização clássica. Trata-se de uma frequência qualitativa.

Também se pode pôr em evidência a fase do mecanismo de decisão que privilegia cada um dos tipos de decisão, como demonstra o quadro seguinte:

Fig. 1.6

Mecanismos e Modelos de Decisão



As decisões de regulação, programadas, são caracterizadas por um enriquecimento relativo da fase de escolha, a única verdadeiramente complexa a este nível. Simetricamente as decisões de planificação não estruturadas privilegiam a fase de "intelligence " isto é a parte de identificação dos verdadeiros problemas, que nesta fase é decisiva.

Le Moigne (1974) explorou a hipótese de que um processo decisional que se desenvolva na organização social pode ser modelizado por sistemo-grafia que implica uma tripla perspectiva de estudo, as dimensões genéticas, organizacionais e funcionais.

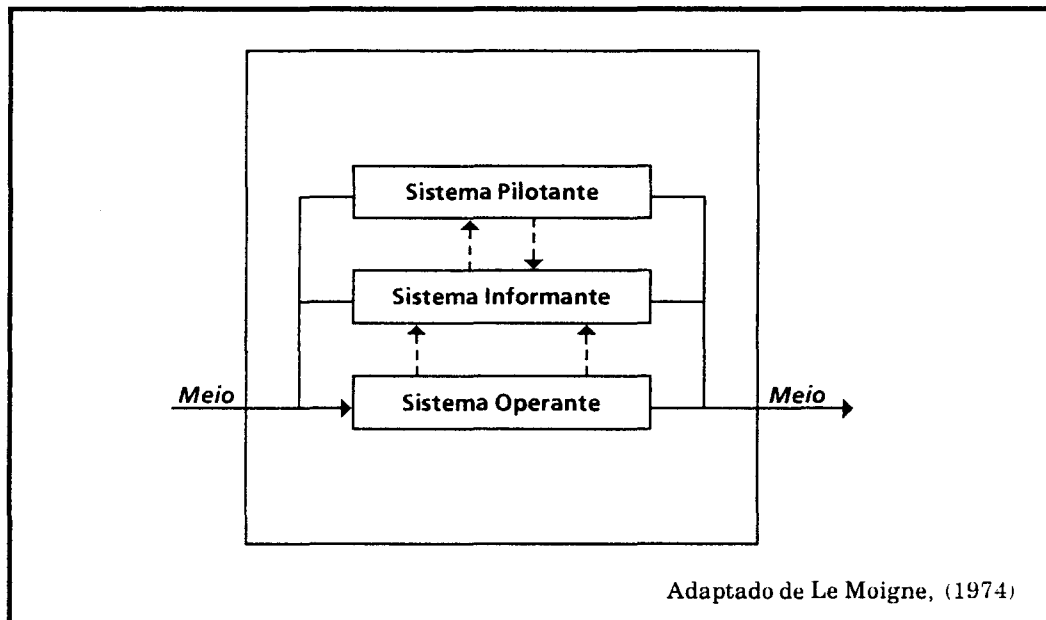
O sistema de decisão organizacional pode ser articulado entre três subsistemas funcionalmente autônomos e diferenciáveis, se bem que não separados organicamente:

- um sistema de produção propriamente dito (o sistema operativo);
- um sistema de pilotagem do sistema operativo, e a necessária interface entre estes dois sistemas;
- um sistema de informação autônomo não redutível no sistema de pilotagem.

O reconhecimento deste sistema de informação diferencial na arquitetura funcional de todo o sistema de decisão, caracteriza a passagem, segundo Le Moigne, do modelo analítico-cibernético ao modelo sistêmico clássico de decisão, conforme a fig. 1.7 representa.

Fig. 1.7

#### Sistema de decisão organizacional



Todas estas análises do processo de decisão centram-se nos mecanismos de escolha racional.

Os modelos interpretativos levam-nos ao conhecimento da emergência do fenómeno decisional, à evolução das suas formas.

Permitem inventariar características, particularidades e diferenças entre tipos.

Os actores são simples portadores (passivos) de problemas, de soluções ou de situações de oportunidade de escolha no processo decisional (Friedberg 1994).

Esta perspectiva classificativa e de tipologias induz uma visão estática da realidade.

As decisões são vistas como estados de equilíbrios de formas sem que nos seja explicado como se passa dum estado a outro estado.

March na primeira fase do seu pensamento mostrou como o comportamento dos membros duma organização podia ser compreendido como ponto das decisões em que estas procuravam ser racionais, mas só chegavam a essa compreensão de uma maneira limitada.

É certo que a sua teoria permitiu integrar mais tarde na aproximação racional das organizações, as aproximações etnográficas e interaccionistas saídas das correntes das relações humanas.

Mas este autor e os seus colaboradores afastaram-se dessa pista de pesquisa que se lhes abriu e que consistia em interrogar-se sobre as organizações como construídos políticos ou se quisermos como relações de poder que asseguram a racionalidade limitada dos participantes.

Teorias mais recentes defendidas por Hannan e Freeman (1977 e 1989) Di Maggio e Powell (1983), Scott (1987) continuam a ignorar o actor, fazendo uma abordagem das organizações ou instituições como se aquelas existissem e estas funcionassem num mundo despovoado de actores.

Têm em comum este traço de impessoalidade que se manifesta pela ausência dos actores capazes de acção e em situação.

No plano da investigação adoptar esta perspectiva significa pretender apenas a resposta a uma questão que é:

A que categoria pertence a decisão?

É que esta perspectiva postula as diferenças, induz uma marcha dedutiva, guia e pré-estrutura uma análise, mas não responde à questão:

Como funciona uma organização?

Como funciona um processo de decisão?

Essa resposta não é possível se nos desinteressarmos dos actores.

Implica que os consideremos como agentes capazes de acção como defende Boudon (1979).

Cruzando as análises feitas do ponto de vista do actor e do ponto de vista da acção a perspectiva dinâmica do processo decisional é induzida a partir de uma reflexão que considera a decisão como construído político que resulta de um processo de acção colectiva.

Os actores estão presentes e activos. São portadores de uma intencionalidade e de um cálculo.

São actores estratégicos no conceito de Friedberg e Crozier (1977).

Interrogar os seus comportamentos é procurar a resposta para o funcionamento do processo, na perspectiva dinâmica.

### 3 - Modelos explicativos e contextos decisoriais

Achille Weinberg (1993) a propósito da enumeração de tipos de aproximação teórica (teorias) que hoje partilham o campo de decisão utilizava uma comparação expressivamente feliz - o caleidoscópio dos modelos.<sup>(29)</sup>

É que o estudo do fenómeno da decisão pode, como acontece com um caleidoscópio, a cada movimento apresentar imagens variadas e interessantes dependentes do ângulo de observação.

A análise pode privilegiar factos e hipóteses provenientes das limitações da organização que selecciona ou favorecer este ou aquele cenário em função dos seus interesses - **modelo organizacional**.

Quando partimos da hipótese que a decisão tomada é o resultado duma escolha comparativa, embora sejam possíveis diversas soluções, consideramos que os decisores mediram com cuidado os riscos e as saídas prováveis de cada solução, pesando vantagens e desvantagens para aquela que apresentava a melhor relação custo/eficácia - estamos perante um modelo **explicativo racional**.

Mas, quando a análise privilegia o jogo dos actores, a sua capacidade de manobra, de aliança ou oposição e reconhece a importância da negociação e compromissos entre grupos envolvidos, o **modelo é político**.

Qualquer que seja o modelo escolhido ele não pode ser isolado do contexto decisório. Não é sequer dele independente, mas é por ele condicionado.

Uma tomada de decisão num contexto homeostático, isto é, que vise pequenas mudanças ou até aperfeiçoamentos de percurso, apoiada numa informação pertinente, é feita através de um modelo sinóptico ideal, onde nunca é possível satisfazer todas as condições dos objectivos formulados.

Num contexto caracterizado por planos que visam efectuar mudanças consideráveis apoiado num alto nível de informação - **um modelo de mudança planificada** pode ser adequado.

Este modelo implica várias etapas e a participação de vários organismos num período de tempo suficientemente longo.

Contudo, podemos estar em presença de um contexto que se caracteriza por uma mudança, baseada em decisões que devem mudar completamente um sistema - contexto metamórfico na terminologia de Daniel Stufflebeam (1980). O modelo de mudança planificada reflectirá neste caso as formas encontradas para alcançar esses objectivos mais profundos.

## *NOTAS CONCLUSIVAS*

A revisão da literatura sobre a problemática da decisão permitiu-nos conhecer os autores com cujo pensamento nos identificamos e que suportam cientificamente o acto decisional como um continuum decisional, um processo complexo repartido no tempo que não pode ser fragmentado.

Adquirimos assim a referência teórica de que a decisão é um processo iterativo, feito de vários momentos e dada a sua natureza que se pode construir de micro-decisões tomadas ciclicamente no processo, correspondendo a uma evolução teórica na forma de encarar e abordar o fenómeno decisional.

Com efeito, a perspectiva inicial que estuda a decisão com principal incidência na estrutura do processo, no identificar de fases e de circuitos de informação numa lógica determinista e causal de um modelo positivista e de pensamento linear, dá lugar a uma perspectiva sistémica em que os elementos que formam o sistema não são encarados sem ligação entre si, mas interagem e os actores são portadores de uma estratégia.

Integramos assim a nossa abordagem interpretativa na esfera de compreensão da acção social que corresponde ao modelo de pensamento sistémico. Aprofundamos ainda diferentes perspectivas políticas para o conceito decisão. No período do liberalismo clássico a boa decisão é uma decisão linear racional e monofinalista, aliás de harmonia com o pensamento dominante de certeza do conhecimento.

No período do liberalismo moderno a boa decisão conserva todas as características identificadas no período anterior, mas admite várias vias.

Reformula-se assim a postura filosófica perante o conhecimento e uma atitude de certeza dá lugar a uma postura de probabilidade.

Em consequência, a decisão deixa de ser considerada monofinalista para ser reconhecido o seu carácter equifinalista.

Na idade contemporânea o conceito de decisão é definido à luz das teorias de mudança e situa-se ao nível de incerteza, da contingência. Admite o risco.

A compreensão do fenómeno decisional abandona as características de linearidade, racionalidade e equifinalidade para ser definido como multirracional, multifinalista e sempre interpretável.

Outros ângulos de abordagem centrados no decisor, na acção ou no objecto permitiram-nos identificar tipologias de decisão, níveis ou métodos de decisão.

Identificámos duas perspectivas: a **perspectiva estática** de H. Simon, Le Moigne e Mèlèse que encara os actores como portadores (passivos) de problemas, de soluções ou de situações de oportunidade de escolha e interroga o sistema sobre o que é a decisão, e a **perspectiva dinâmica** que encara os actores como actores estratégicos (Crozier e Friedberg) capazes da acção e interroga os seus comportamentos, para compreender como funciona o sistema.

Distinguimos modelos organizacionais, modelos explicativos racionais e modelos políticos, consoante a análise privilegia factos ou hipóteses provenientes da organização ou o jogo dos actores e a sua capacidade de manobra e negociação.

Concluimos que num processo de análise da decisão política pode revelar-se pertinente a aplicação de um modelo composto a modelos explicativos diferentes, solução aliás já aplicada por G. Allison (1971) na análise da decisão no caso dos mísseis de Cuba, conforme referimos na introdução geral a este capítulo.

## NOTAS E CITAÇÕES BIBLIOGRÁFICAS

(1) Allison (1971) - *The essence of Decision Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little Brown.

(2) Racionalidade limitada, no sentido desenvolvido pela primeira vez por H. Simon, pode resumir-se nestes termos: a capacidade humana para planear é limitada.

O Homem não é capaz de ter um raciocínio óptimo que lhe permita encontrar a solução ideal para um problema.

Na realidade, cada actor, cada grupo escolhe a primeira solução satisfatória que descobre em função de critérios de racionalidade inconscientemente fixados por relação ao seu meio de referência e aos interesses que tem. Isto significa que ele poderá discutir estes critérios, que são ao mesmo tempo pessoais e colectivos, e que poderá reconhecer que outros podem ter critérios diferentes se pudesse existir uma racionalidade absoluta, e uma única resposta possível ele não admitiria que outrém pudesse conceber uma solução razoável.

(3) Conceito definido por A. Weinberg como "modelos que designam uma panóplia de outras aproximações, cujo traço comum é combinar vários aspectos dos modelos precedentes", in: *Le Kaleidoscope des modèles*, "Revista Sciences Humaines" Hors Série n° 2 - Maio 1993, p. 6.

(4) Meio "environment" utilizando este conceito no sentido que lhe foi dado em análise sistémica referenciado por Durand (1979) - *La Systémique*. Paris, PUF.

(5) Conceito definido em *Prospective et politique* p. 65 e seguintes citado por Sfez (1990) - *A Crítica da Decisão*.

(6) A propósito ainda do caso do isolamento de Cuba, na sequência da crise dos misséis soviéticos.

(7) Citado por Sfez (1990) - *A Crítica da Decisão*, p. 185 - 188.

(8) *Idem*, *Ibid*, p. 186.

(9) *Idem*, *Ibid*, p. 187.

(10) Simon (1960) - *The Shape of Automation*, p. 54.

- (11) Dá como exemplo a construção de uma nova estrada. Neste caso os dados de facto são por exemplo as resistências do tipo de pavimento, os tipos de estrada segundo os tipos de circulação que se pretende privilegiar etc., os dados de valor são a segurança dos automobilistas, dos peões e outras de tipo estético. A decisão da construção da estrada será fruto das relações entre estes dois tipos de dados.
- (12) Sfez, op. cit. 1990, p. 204 e 205.
- (13) Citado por Sfez, op. cit. a propósito das teorias neo-racionalistas, p. 203 - 233.
- (14) Sfez (1984) - La Décision, p. 24.
- (15) Idem, Ibid, p. 24.
- (16) Entendendo-se por um sistema um conjunto de elementos em interacção dinâmica, organizados em função de um objectivo. Rosnay J. (1977) - O Macroscópio - Para uma visão global, p. 85.
- (17) Sfez (1984) - La Décision, p. 53.
- (18) Idem, Ibid, p. 68.
- (19) Idem, Ibid, p. 122.
- (20) Idem - A Crítica da Decisão, p. 275.
- (21) Citado por Sfez - A Crítica de Decisão p. 157.
- (22) Racionalidade de significação racionalidade do símbolo utilizada na Idade Média para a cura de doenças por deslocamento (a febre curada por um calor intensivo, as cóleras com queimaduras etc. -) esta racionalidade, irracional (superstição) era a ordem e a pesquisa no séc. XVII.  
A racionalidade do sentido, entendendo - "sentido" como a relação dos elementos de um sistema de leis que o regem (la machine du corps de Descartes) - onde as engrenagens se encaixam. Nenhuma intervenção exterior pode dar sentido a uma máquina, porque ela tem o seu próprio mecanismo. A racionalidade da linguagem, etc.
- (23) A interpretação dos diferentes sistemas ao nível das significações define a teoria do sobrecódigo de Sfez (1984) - La Decision, p. 111.
- (24) Sfez (1990) - A Crítica da Decisão, p. 340.

- (25) Se tomarmos como exemplo o D.L. nº 139-A/89, de 28 de Abril, que aprovou o ECD identificamos no articulado do estatuto dezenas de artigos nesta condições conforme o quadro das matérias a regulamentar, p. 230.
- (26) No mesmo diploma exemplificamos este caso - o júri de avaliação previsto no artº 44º - o júri "ad hoc" para o mérito excepcional previsto no artº 48º.
- (27) A noção de contingência segundo Thom e Prigogine lembra primeiro que o estado no qual se encontra um sistema num dado momento depende da sua história, visto que nas interacções muitos factores em jogo, perturbações ou desvios mínimos podem ter um poder amplificador considerável e modificar a trajectória de evolução de maneira imprevisível. Cf. Mélése - *Approches systémiques des organisations vers l'entreprise à complexité humaine*, p. 130.
- (28) Seguimos de perto o pensamento de Barouch ( 1989) - *La Décision en miettes*.
- (29) Weinberg A. - *Le kaleidoscope des modèles* - "Revista Sciences Humaines" Hors da Série nº 2 - Mai-Juin 1993, p. 6 e seguintes.

## **CAPÍTULO II**

### **A CENTRALIDADE DO PODER EM PROCESSOS DE DECISÃO**

## INTRODUÇÃO

A palavra poder presta-se a uma multiplicidade de sentidos e adquire acepções diferentes, conforme o quadro de referência científica e ideológica a que se reporta, porque designa um fenómeno dificilmente definível, fugaz, multiforme como diz Crozier.<sup>(1)</sup>

Bertrand Russell (1990) considera o poder o conceito fundamental das Ciências Sociais, no mesmo sentido em que a energia é o conceito fundamental da Física.<sup>(2)</sup>

A comparação parece corroborar este carácter fluído do poder, no sentido da capacidade ou disponibilidade energética, que se manifesta como estando continuamente a passar de uma das suas formas a qualquer das outras.

Não pretendendo definir poder, citamos quatro definições que julgamos pertinentes.

### No domínio das ciências políticas

*"Uma força nascida da vontade social destinada a arrastar o grupo, na procura do bem comum e capaz de impor aos membros a atitude que ela comanda"*

**G. Burdeau - Tratado da Ciência Política.**

*"O poder é o conjunto de processos e de papéis sociais pelos quais são efectivamente tomadas e executadas as decisões que envolvem e obrigam todo o grupo.*

*Ele decide, regula, comanda, sanciona"*

**J. W Lapierre - Encyclopédia universalis.**

## No campo da sociologia

*"Uma espécie de círculo, cujo centro está em toda a parte e em parte alguma"*

**Bourdieu - O Poder simbólico.**

*"Poder é relação e não um atributo dos actores"*

**Crozier - L'Acteur et le système.**

A recolha destas definições, em domínio das ciências políticas e no campo da sociologia e as considerações anteriormente feitas não se destinam a introduzir o tema, pretendem antes significar o sentido, a orientação e os fundamentos do ângulo de análise do conceito de poder que adoptamos neste capítulo.

Centraremos a reflexão evidenciando aquela face do poder que passa despercebida e que resulta das exigências da vida organizada em sociedade - o aspecto relacional do poder. Nessa medida, o nosso estudo basear-se-á nas aproximações teóricas do conceito, numa linha de intervenção e acção social, isto é, como capacidade de acção.

Neste capítulo pretendemos responder às seguintes questões:

- Que posição ocupa o poder num processo de decisão?
- Que dimensões assume como capacidade de acção e como capacidade de estruturar a negociação?
- Que instrumentos utiliza como mecanismos de regulação do sistema?

## CAPÍTULO II

### 1 - O lugar do poder em processos de acção colectiva

O primeiro problema com que se defrontaram os cultores da política - entendida como ramo da filosofia ou como sector das ciências sociais, foi o problema de saber em que consiste o poder.

A questão continua a colocar-se quando se pretende cientificamente conhecer o fenómeno, não obstante o homem comum saiba o que é ter poder e reconheça instintivamente quem o tem e quem não o tem.

A este propósito Mintzberg (1986) diz que o poder é ao mesmo tempo menos complicado que as abstracções presentes na literatura teórica e mais complexo que todas as interpretações feitas que se encontram na literatura vulgar.

Por este motivo funde-se na nossa análise a índole teórica do tema desenvolvido por vários autores, com a dimensão prática de interpretação de casos ou situações.

A nível teórico procuramos os autores que concebem o poder como uma dimensão fundamental e inelutável de toda a relação social.

Pesou também nesta escolha a perspectiva adoptada na formulação teórica de **"pôr em jogo coisas teóricas muito importantes a respeito de objectos empíricos muito precisos"** como referia Bourdieu<sup>(3)</sup>. Isto significa que é posta de lado a elaboração de um discurso teórico e programático resultante duma especulação intelectual. Significa também que a teoria de intervenção constituída respeita as suas próprias hipóteses, nasce de necessidades e contingências em processo de pesquisa e adopta critérios de pertinência e de objectividade.

## 2 - A noção de poder como jogo e relação entre actores

Crozier, Bourdieu e Hatchuel convergem no entendimento que o poder é o fundamento e o centro das reflexões sobre acção organizada.

Esta centralidade do poder marca a diferença relativamente às teorias estruturalistas que o excluem inteiramente do seu campo de investigação e reflexão, ou o admitem como uma categoria de análise residual, para explicar aquilo que não foi possível explicar por outros processos.

Nesta linha de pensamento tem-se ainda a tendência para identificar o poder com o estado, a ordem instituída, a autoridade, ou concebe-se poder como um atributo, uma propriedade, um mecanismo impessoal, algo que se impõe aos actores sociais como vindo de fora, sem que se saiba donde.

Ao contrário das teorias estruturalistas e a partir da formulação genérica e comum a vários autores que concebem poder como a possibilidade para certos indivíduos ou grupos de agir sobre os outros indivíduos ou grupos, Crozier extrai a premissa básica da sua concepção teórica que é o carácter relacional do poder.<sup>(4)</sup>

"Agir sobre o outro é entrar em relação com o outro" (Crozier 1977)

Não assimila poder à utilização pura e simples da força ou da violência, nem à capacidade de ter ou não ter, mas à capacidade, à possibilidade de acção na sua dimensão de relação.

Diverge pois do consenso doutrinal defendido até então por vários autores clássicos que, já na antiguidade, faziam desta matéria objecto de reflexão. Referimos a propósito Xenofonte para quem poder é a faculdade de alguém se fazer obedecer. Na idade contemporânea Marcello Caetano sintetiza esta posição ao definir poder como a possibilidade de eficazmente impor aos outros o respeito da própria conduta ou de traçar a conduta alheia<sup>(5)</sup>.

Estes conceitos identificam-se em substância com uma postura impositiva que pode expressar-se sinteticamente definindo o poder como **"o poder de A sobre B"**.

Ao sustentar que "O poder de **A** sobre **B** corresponde à capacidade de **A** para obter que, na sua negociação com **B**, os termos de troca lhe sejam favoráveis", Crozier (1977) rompe com uma visão estática e descritiva do fenómeno, para numa - perspectiva estratégica, o considerar como processo que se constitui e desenvolve em construção na relação entre **A** e **B**. - e identifica-o com uma postura de relação, de negociação.<sup>(6)</sup>

**Poder ... é uma relação de troca, logo de negociação, na qual duas pessoas pelo menos estão envolvidas.**<sup>(7)</sup>

Convém precisar que a noção de poder não é circunscrita apenas à relação entre **A** e **B**, mas também é o lugar duma estratégia, onde os comportamentos de **A** e **B** estão submetidos à lógica das situações e aos contextos institucionais.

Mas qual é a natureza dessa relação?

A resposta é-nos dada pelo mesmo autor na obra *L'Acteur et le Système* (1977), do seguinte modo:

É uma relação instrumental, isto é, visa um fim e numa lógica instrumental implica o empenho dos actores em utilizar e envolver recursos.

É uma relação não transitiva. O poder é inseparável do actor envolvido numa relação e numa dada acção.

Cada acção constitui um jogo específico à volta da qual se estabelece uma relação de poder particular.

É uma relação recíproca, mas desequilibrada. É recíproca na medida em que negociação exige troca e só é possível se as duas partes tiverem algo a empenhar, algo a comprometer numa relação.

Mas é também desequilibrada. Se ambas as partes têm os mesmos trunfos a troca é igual. Não há razão para considerar que uma das partes se encontra em situação de poder relativamente à outra.

A noção de poder pode precisar-se como uma relação de troca recíproca, mas em que os termos da troca são mais favoráveis a uma das partes em presença.

Os fundamentos do poder são naturalmente os trunfos, os recursos e as forças de cada uma das partes em presença. Importa porém, precisar e sublinhar mais uma vez, que poder não corresponde propriamente a forças, mas a capacidade de acção. O poder vai residir na possibilidade maior ou menor que o actor tem de aceitar ou rejeitar a proposta em jogo, aquilo que Crozier (1977) chama margem de liberdade dos actores comprometidos numa relação de poder.

Porém, o poder também está em função da amplitude, da zona de incerteza que a imprevisibilidade do próprio comportamento do(s) actor(es) lhe permite controlar, face às partes envolvidas - zonas de incerteza definidas como pertinentes relativamente aos interesses das partes em presença.

Segundo este autor, a análise do poder deve efectuar-se no contexto da análise das formas de organização que mediatizaram essa força e realizam a sua coexistência no interior de uma determinada unidade social.

As características estruturais da organização delimitam o campo de exercício de poder entre os membros que a compõem e definem as condições em que lhes podem estabelecer as relações de negociação.

A análise da relação de poder exige conhecer que recursos dispõe cada parte ou seja saber que trunfos dispõe cada parte capazes de, numa dada situação, lhe permitirem alargar a sua margem de liberdade.

Esta análise exige também conhecer os critérios que definem a pertinência desses recursos e a sua **potencialidade mobilizadora**, no fundo conhecer qual é o jogo da relação e as limitações que as estruturas impõem.

Estas limitações impõem-se a todos os participantes. Estes, por sua vez, procuram no desenvolver de estratégias orientadas pela previsibilidade do seu próprio comportamento ou dos outros modificar a seu favor directa ou indirectamente as condições estruturais e as regras que regem a sua interacção com os outros.

A organização regulariza o desenrolar das relações de poder.

O campo em que se exercem essas relações não é totalmente controlado, face às margens de liberdade dos actores e às zonas de incerteza.

Pode concluir-se que o poder tem a **marca de uma ambiguidade** e implica na verdade a existência de um facto social presente nas regras de negociação, mas implica também um **dinamismo de negociação**. Há pois, na relação **regulações de poder**.

Hatchuel (1994) aceitando o modelo de Crozier descortina um segundo modelo fundado sobre a partilha de conhecimentos que o actor mobiliza para pensar a sua própria intervenção.<sup>(8)</sup>

Admite na relação **regulações de poder e regulações de saber** que se alimentam uma à outra, mas que não se sobrepõem.

Não sendo o poder uma substância universal e constituindo-se à volta da luta pelo controle das zonas de incerteza, as organizações aparecem como sistemas políticos em que cada actor negocia jogos susceptíveis de gerar entendimentos (acordos) mais ou menos estáveis.

Controlar uma zona de incerteza é apenas uma modalidade particular das relações numa organização e ela própria está ligada a um tipo de relação de saber, donde controlar uma zona de incerteza não é só poder, pode ser também saber.

A diferença consiste em que o conceito de saber para Hatchuel não é associado a recurso de poder, mas é entendido como problema, como fundamento da acção organizada, como meio de reconhecimento e inteligibilidade da relação.

O saber, no dizer deste autor, e o seu modo de produção são os recursos e são simultaneamente os produtos e produtores de relações sociais em pé de igualdade com as estratégias de poder que lhe são correlativas.

Hatchuel (1994) não encara em suma, o saber como uma arma do poder. Saber e poder constituem duas regulações distintas numa relação, que se condicionam uma à outra. A análise dessa relação não pode centrar-se apenas nos jogos de poder como postula a teoria de Crozier.

Para Hatchuel (1994) os jogos (de poder e de saber) só por si não dão conta de certos momentos ou de certas formas relativamente estáveis da vida das organizações, é preciso explicar **as trajectórias** ou as mudanças, por exemplo o desaparecimento de actores ou o aparecimento de novos actores.

É preciso também dar importância maior ou menor aos modos de partilha do saber.

A partilha de saber é no fundo partilha do estado de conhecimentos dos actores envolvidos. Hatchuel (1994) entende que esse estado não corresponde a uma simples cópia do estado de conhecimentos do meio, mas é o produto de relações contextuais que se operam na organização.<sup>(9)</sup>

Será então satisfatório afirmar que o poder está na relação de saber?

Onde está o poder?

A metáfora utilizada por Bourdieu (1989) para definir poder como "*uma espécie de círculo, cujo centro está em toda a parte e em parte alguma*" traduz e reflecte duas ideias que surgem sempre que se quer definir poder ou saber onde ele está.<sup>(10)</sup>

Por um lado, o recurso à imagem revela a dificuldade persistente em definir precisamente a noção de poder, dificuldade que se tem afirmado como um dos desafios mais estimulantes colocados a filósofos historiadores e investigadores de outras áreas de saber.

Por outro lado, a magia fugidia e a invisibilidade que constituem a própria natureza do conceito que são no fundo a causa que parece justificar a dificuldade da sua fixação.

Bourdieu chama poder simbólico - "*a esse poder invisível que só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem.*

*Poder quase mágico, que permite obter o equivalente daquilo que é obtido pela força (física ou económica) só se exerce se for reconhecido, quer dizer, ignorado como arbitrário".<sup>(11)</sup>*

Segundo este autor o poder simbólico é um **poder de construção da realidade** que tem a impor uma ordem de conhecimento, o sentido imediato do mundo social.

É invisível e como tal é necessário descobri-lo, reconhecê-lo.

É capacidade, possibilidade de persuasão, poder de constituir o dado pela enunciação, de fazer ver e fazer crer, de confirmar ou de transformar a visão do mundo.

Define-se numa relação determinada (relação de comunicação) e por meio desta entre os que exercem o poder e os que lhe estão sujeitos.

As relações de comunicação são relações de poder, mas são também instrumentos estruturados e estruturantes de comunicação e de conhecimento.

Dependem na forma e no conteúdo do poder material ou simbólico acumulado pelos agentes (ou pelas instituições) envolvidos e como que um dom ou polatch permitem acumular **poder simbólico**.<sup>(12)</sup>

É enquanto instrumentos estruturados e estruturantes de comunicação e de conhecimento que os sistemas simbólicos cumprem a sua função política de instrumentos de imposição ou de legitimação da dominação.

As diferentes partes em relação estão envolvidas numa luta simbólica para imporem a determinação de um mundo social com os seus valores os seus pontos de vista, os seus interesses.

As suas tomadas de posição orientam-se nesta luta quer directamente nos conflitos simbólicos da vida quotidiana, quer na luta travada pelos especialistas da produção simbólica (produtores de textos etc.) para fazer prevalecer e mesmo inculcar instrumentos de conhecimentos e de expressão (taxinomias) arbitrários da realidade social.

Nos três pontos de vista analisados é evidente o sentido convergente na definição de um **conceito dinâmico e relacional de poder** quanto à sua génese, natureza e campo estruturado onde existe e se desenvolve.

A divergência de entendimentos dos três autores citados reside nas razões, fundamentos ou causas em que o poder assenta, ou seja, para a pergunta:

O que é que dá poder a uma parte numa relação estabelecida?

O pensamento de Crozier concebe para esta questão uma resposta identificando poder com relação, negociação.

No conceito defendido por Hatchuel (1994) a resposta é uma dupla regulação de relações de poder e de relações de saber que se condicionam, mas não se anulam. É sublinhado neste ponto de vista, que há formas de poder estáveis nas organizações (formais ou informais) cujo conhecimento constitui o ponto de partida para conhecer a trajetória de relações que conduzem à mudança.

Bourdieu (1989) considera que são as relações de comunicação e conhecimento instrumentos estruturados e estruturantes que dependem na forma e no conteúdo do poder material e simbólico acumulado no actor ou na instituição que representa e que permitem também acumular poder.

Em síntese, podemos explicitar sumariamente que as divergências conceptuais no caso de Hatchuel consistem em pôr em evidência e valorizar aspectos a que Crozier atribuía menor importância e encarava como subsumidos à relação de poder ou a aspectos omissos. Bourdieu (1989) considera estes aspectos tais como o desenvolvimento da ideia de poder acumulado e acumulável no desenrolar do processo negocial, como aspectos reducionistas e aponta os mesmos como erro interaccionista.

Do que ficou dito resulta claro que a análise que fazemos de poder ignora a perspectiva substantivista de considerar o poder como um atributo susceptível de ser possuído por uma pessoa ou pessoas concretas. Situa-se numa perspectiva de acção, no interior da qual se distinguem e acentuam duas dimensões chave na base do desenvolvimento deste conceito que são: o poder como capacidade de estruturar a negociação e o poder como capacidade de acção.

### 3 - Dimensões do poder identificado com acção social

#### 3.1 - O poder como capacidade de estruturar a negociação

Com a preocupação de procurar fixar aquele dado indefinível de poder, podemos dizer que o poder não se poupa, não se guarda, não se empresta, é um bem como a confiança, a amizade, que se ganha ou perde quando se exerce e que ganha consistência, isto é, realidade e eficácia apenas quando se exerce.

Visto deste modo, poder é inseparável da relação que se estabelece e por consequência inseparável dos actores e da situação em que ocorre.

Não há acção social sem poder. Não há poder sem relação. Não há relação sem troca.

Não há troca sem negociação, podendo esta ser mais ou menos implícita.

Interessa referir que poder e troca incluem a chantagem como arma última; neste sentido poder constitui como que uma retaguarda profunda de toda a força, mesmo que raramente seja utilizada.

O poder de um actor **A** sobre **B** está sempre ligado à sua capacidade de obrigar pela força **B**, privando-os de um comportamento do qual dependem (ou do qual se tornaram dependentes) para realizar os seus empreendimentos.

Sob este prisma de análise, Friedberg (1993) define-o genericamente como **troca desequilibrada de possibilidades** de acção, isto é, de comportamentos entre um conjunto de actores individuais e/ou colectivos e especificamente como a capacidade dos actores estruturarem a seu favor processos de troca de maior ou menor duração, explorando as limitações e as oportunidades da situação para imporem termos de troca mais favoráveis aos seus interesses.<sup>(13)</sup>

É **uma troca negocial** de comportamentos estruturada de tal modo que todos os participantes retiram dela qualquer coisa permitindo a um ou a uns retirar mais a seu favor que os outros.

O que dá esta capacidade aos actores é por um lado o que Friedberg chama a pertinência das possibilidades de acção de cada participante para a

solução ou controle da gestão do problema ou problemas, solução essa que vai de encontro à satisfação dos desejos do outro.

Se **A** é capaz de trazer uma solução adequada temporária ou permanente para os problemas e obstáculos que impedem ou ameaçam **B** de concretizar um projecto ou uma acção e, na medida em que esse projecto de **B** é importante e a solução de **A** é mais adequada e duradoura; nessa medida aumenta a capacidade de **A** sobre **B** e a possibilidade de **A** obter de **B** maiores contrapartidas. A situação inversa também se pode verificar.

Pode ainda constituir-se um terceiro cenário em que **B** tem relativamente a outros problemas também importantes para **A** uma solução ou um controle que **A** não se tenha apercebido. Gera-se neste caso o que March (1964) designou como "**ambiguidades de pertinência**" que são no fundo fontes de tensões, geradoras de jogo e até jogo para os actores.

Uma vez que a pertinência se define em função do problema em questão ganha importância fundamental num processo de investigação a identificação clara dos problemas que constituem objecto de negociação e também a identificação, dos saberes (expertise, savoir faire) e experiências profissionais e possibilidades dos actores envolvidos na resolução dos problemas identificados.<sup>(14)</sup>

Na linha da dimensão prática de interpretação de casos a que nos referimos anteriormente (pág. 64), para ilustrar este ponto, em vez de imaginarmos uma situação fictícia decidimo-nos por tomar como exemplo concreto o caso da avaliação do desempenho dos professores no ECD.

Os sindicatos não estavam interessados em introduzir este dever que na perspectiva do governo era uma exigência e requisito para controlo de qualidade. Num primeiro momento os sindicatos rejeitaram a solução proposta, mas aperceberam-se que a avaliação era do ponto de vista do Ministério da Educação obrigatoriamente incluída no projecto. Apresentaram então uma contra proposta que aceitando o princípio lhe retirava eficácia introduzindo outro requisito aparentemente de exigência, o relatório crítico sem ser objecto de apreciação ou avaliação.<sup>(15)</sup>

O relatório crítico era pertinente para o ME, na medida em que resolvia o problema de rejeição da Avaliação por parte do Sindicato. O Sindicato por sua vez apercebeu-se da pertinência da avaliação para o ME para o

que procurou encontrar uma solução que minimizasse a seu favor uma proposta de dever exigente que lhe era desfavorável.

Por outro lado, numa perspectiva de negociação a capacidade de troca de cada um dos participantes é função de imprevisibilidade potencial do seu comportamento ou da sua previsibilidade.

A **imprevisibilidade** resulta das **margens de autonomia** que os actores têm na sua relação com os outros e determina a previsibilidade do seu comportamento pelos outros.

Concretizando e retomando o exemplo que acabamos de dar, o Ministério e os Sindicatos estavam numa situação de troca em que o comportamento do ME era absolutamente crucial para o sucesso dos projectos dos Sindicatos, enquanto o comportamento dos sindicatos tinha pouca pertinência para os projectos do ME.

Se nesta transição o ME estava totalmente livre para não se comportar como os sindicatos desejavam, então os sindicatos são previsíveis e não dispõem sequer de possibilidades alternativas para prosseguir os seus objectivos.

Em conclusão, trata-se de uma situação totalmente favorável ao ME, visto que a relação de força é a favor do ME. Situação que é apercebida pelos sindicatos que a procuram desequilibrar e introduzem assim uma solução que minimiza, ou seja, procuram introduzir uma parcela de influência que retira força ao projecto do ME. Tudo se passa como se se tratasse de uma perspectiva de negociação, em que a capacidade de cada participante é definida em função da previsibilidade e imprevisibilidade de comportamentos.

### **3.2 - Poder como capacidade de acção.**

A segunda dimensão do poder como capacidade de acção está ligada à **competência dos actores**.

Nesta dimensão de poder identificado como acção social temos de considerar os actores e as suas competências, na medida em que o poder supõe

a exploração de zonas de incerteza, relativamente a outros e na medida em que é negociação e ajustamento de posições.

Entende-se como **competência dos actores** os saberes que eles possuem e que lhes permitem num dado contexto controlar as incertezas.

Esses saberes que se revelam pertinentes numa situação dada, relativamente não só ao problema em questão, mas também em relação aos interesses das partes envolvidas, podem revestir a natureza de saberes profissionais culturais e relacionais.

As **competências relacionais** são aquelas que capacitam o actor ou os actores para saber viver com situações de conflito, de cooperação, de dependência e também de assumir riscos inerentes aos jogos de poder.

Quando se trata de actores colectivos (grupos) a competência está primeiramente ligada ao indivíduo que adquire mais tarde um segundo grau de competência no grupo através duma aprendizagem progressiva e individual.

A competência relacional é construída por meio de trocas de experiência, saberes profissionais, sociais, quadros de referência conceptuais ou outros.

O actor aprende no grupo a situar-se nas relações de negociação, aprende a aceitar e a assumir posições de dependência (interdependência) a explorar a seu favor (fazendo uso da sua margem de autonomia que nunca perde) oportunidades que se lhe deparam.

Ao entrar no grupo o actor traz para o grupo competências, saberes profissionais e culturais, mas só adquire esta competência relacional em resultado de um dado processo de vivência individual integrado num processo específico de construção de um grupo, sabemo-lo por experiência pessoal.

É uma competência primeiro inter-relacional ou seja que só pode ter origem no e dentro daquele dado grupo e que capacita para em grupo a exercer (com o colectivo) a um nível inter-relacional (inter-grupos).

Teremos oportunidade de demonstrar e exemplificar no Cap. VI, confirmando a tese de E. Friedberg (1993) que os grupos adquirem na sua re-

lação com os outros uma espécie de **capital relacional** como que uma capacidade colectiva que é mais que a soma das capacidades individuais.

Um grupo é sempre uma construção social que só existe e só subsiste, na medida em que pode apoiar-se em mecanismos que permitam integrar as estratégias divergentes dos seus membros.

Segundo Friedberg (1993) são as propriedades desses mecanismos que duma maneira ou doutra agarram ou geram os fenómenos de poder entre os indivíduos, isto é que formam o substracto da capacidade colectiva de um grupo.

É esse substrato que distingue os grupos entre si, é por assim dizer uma capacidade cultural própria que é colectiva.

A questão da ligação do poder à competência dos actores e ao controle de incertezas não é uma questão que se enuncie linearmente. É uma questão complexa<sup>16)</sup>, rica em situações, que admite variações, e neste sentido para a tornar perceptível parece justificar-se a pergunta.

Que relação existe entre incerteza e competência?

Que papel dominante podem uma e outra desempenhar na ligação que estabelecem e que sentido tem?

A situação mais comum é a de uma dada incerteza poder dar origem ao aparecimento e desenvolvimento duma competência para a controlar.

Mas também pode acontecer que uma dada competência seja utilizada pelo actor na relação bilateral. ou multilateral para gerar incerteza. Neste caso a competência desempenha o duplo papel de descobrir e controlar uma incerteza.

Em resposta à primeira pergunta diremos que a incerteza pode gerar uma competência. A competência, porém, também pode gerar incerteza. Esta reciprocidade permite-nos afirmar que qualquer uma delas pode estar na origem da génese da outra.

Isto prova duas coisas: **natureza contingente da incerteza e da competência**. Nenhuma delas são dados definitivos. São dados provisoria

mente definitivos. Não constituem dados existentes à priori, são dados sempre construídos no processo de relação em curso.

Prova também que do ponto de vista dos actores incerteza e competência os colocam divididos por duas forças contraditórias.

Por um lado, o actor tem que valorizar o conhecimento e a competência adquiridos para controlar as suas incertezas, mas por outro lado tem de dominar essas mesmas incertezas para as poder aproveitar na negociação e desenvolver os seus conhecimentos e incertezas.

Sempre que o actor domina a competência inicialmente desenvolvida para fazer face às incertezas naturais do meio impõe as suas exigências aos outros e a competência desempenha um papel estruturante na negociação e no seu resultado.

#### **4 - Os instrumentos de poder e a sua importância na compreensibilidade de um sistema de acção**

Vistos como instrumentos que comandam as relações sociais, os jogos de poder urdem uma espécie de trama, cujo conhecimento permite definir um determinado sistema de acção organizada.

Crozier e Friedberg descrevem a noção de jogo do seguinte modo:

*"... O jogo é um mecanismo real, graças ao qual os homens organizam e estruturam as suas relações de poder, e lhes impõem regras, deixando ao mesmo tempo, a essas relações e também aos homens, uma grande liberdade.*

*O jogo constitui um instrumento que os homens criaram, a fim de dar regras à sua cooperação.*

*É um instrumento fundamental para a acção organizada.*

*O jogo concilia liberdade e limitação. O jogador fica livre, mas se deseja conquistá-lo (usá-lo) deve adoptar uma estratégia racional, segundo a natureza do jogo e respeitar as suas regras"<sup>17)</sup>*

Desta definição infere-se:

Em primeiro lugar a **importância dos jogos** para o conhecimento e definição de um sistema de acção organizada.

Podemos conhecer bem as sequências dos acontecimentos, isto é, conhecemos os efeitos do sistema, que são consequências e manifestações do carácter natural e construído dos seus jogos.

Ora, este conhecimento não é completo nem global na medida em que não podemos raciocinar sobre o significado dos acontecimentos como expressão de uma evolução ou mudança no sistema em análise.

A **compreensibilidade do sistema de acção** é-nos dada pelo conhecimento do sistema de jogos estruturados.

Em segundo lugar conclui-se quanto à natureza dos jogos que não se desenrolam ao acaso, nem sem estrutura, seguem regras a propósito das quais Allison (1971) escrevia:

*"Certas regras são explícitas, outras implícitas. Certas regras são completamente claras outras subtis, certas são completamente estáveis outras mudam.*

*Mas de facto, é o conjunto das regras que define o jogo. Primeiro as regras indicam as posições, as vias graças às quais os homens chegam a estas posições, o poder ligado a cada posição, os caminhos da acção... Em seguida as regras limitam o leque ... das decisões e das acções que são aceitáveis... Enfim, as regras sancionam muitas diligências: passos - o confronto, as alianças a persuasão, o logro, o engano e a ameaça - tomando outras atitudes ilegais, imorais, incorrectas ou inapropriadas."<sup>18</sup>*

Em terceiro lugar aponta-se a **função dos jogos** no sistema, isto é, a **regulação**.

As regras são um produto mais ou menos estabilizado e precário de interacção humana para regular a cooperação.

Este atributo de construído humano faz com que os jogos e suas regras estejam ligados a módulos culturais duma sociedade ou organização e também às capacidades dos jogadores.

Em quarto lugar os jogos são considerados eixos fundamentais de cooperação humana, permitindo conciliar a ideia de liberdade e limitação.

As relações de poder entendidas como negociação não podem ser entendidas unicamente como relações conflituais, elas são também relações de cooperação. Friedberg (1993) afirma que o jogo ... é a única figura que permite conciliar a ideia de limitação e liberdade de conflito de concorrência e cooperação, a única que põe sem dificuldade, a tônica no carácter colectivo e no substrato relacional do construído da cooperação.

O mesmo autor explica que essas **relações de cooperação**, surgem como resultantes da vontade de cada jogador procurar melhorar a sua posição numa negociação, sempre que procura reduzir a margem de escolha dos seus parceiros.

Quando assim proceder contribui para a **estabilidade da relação**. Esta estabilidade corresponde para o jogador a uma estratégia mínima.

O jogo com as suas regras garante esta estabilidade.

A par de definir estratégias ganhadoras diferentes que os participantes escolhem e utilizam na sua participação, o jogo define também as exigências mínimas que cada jogador deve satisfazer para ser aceite pelos outros jogadores, isto é para poder ficar no jogo e continuar a jogar.

É neste sentido que o jogo reduz a liberdade de acção e limita a margem de arbitrariedade. As regras garantem o funcionamento regular do processo, asseguram a regulação, não interferem na racionalidade instrumental dos processos de troca e transacção ou seja não afectam a capacidade negociadora e de acção dos jogadores.

Instituem no dizer de Friedberg (1993) uma ordem local que pode assimilar-se a uma ordem política, isto é, fundada sobre um conjunto de relações de poder em **equilíbrio precário** cuja gestão impõe a sua própria lógica aos processos de troca, lógica que é de natureza propriamente política.

Concebe-se então uma autonomização do processo de negociação que assenta num conjunto de regras de jogo.

Estas regras constituem uma espécie de acordo tácito que não implica fidelidade absoluta, confiança cega, mas é uma base de jogos estabilizados neutra - visto que, nenhum jogador, para as aceitar, abdica das suas convicções e dos seus valores (Friedberg 1993)<sup>(19)</sup>.

Friedberg esclarece que a estrutura produzida pelas "**regras do jogo**", pelas quais os actores regularam as suas negociações e as suas trocas, marca por sua vez o contexto de acção. Estamos em presença duma inter-estruturação, como em toda a situação de acção social.

Os actores constroem a sua acção, as suas cooperações, as suas alianças a partir de dados dum contexto que, num primeiro tempo, eles devem aceitar tal e qual, mas pelas suas próprias acções eles transformam-nas por sua vez introduzindo-lhes novas estruturações que substituem as antigas ou se lhes sobrepõem.

Esta autonomização está condicionada pela existência ou ausência de recursos, pela existência ou ausência de obstáculos, pela existência ou ausência de técnicas de medida, aceites e dominadas pelos actores envolvidos que lhes permitam avaliar a "performance" de cada um.

A falta de recursos ou a existência de dificuldades inultrapassáveis, qualquer que seja a sua natureza, económica, técnica, jurídica ou outra, podem pôr em risco a sobrevivência do jogo, na medida em que podem tornar aceitáveis aos jogadores condições, que noutras situações seriam inaceitáveis.

Em suma, **a regulação do sistema** opera-se pelos jogos e não pela dominação de um órgão regulador ou por qualquer mecanismo automático de ajustamento mútuo.

Deste modo a regulação supõe a existência de regras de jogos ao mesmo tempo que jogos de actores, permitindo definir e/ou modificar estas regras do jogo.

O comportamento dos actores deve, por consequência, ser compreendido por referência às regras existentes e por referência a eventuais tentativas que desenvolvam no sentido de modificar, trocar, transformar essas regras do jogo a seu favor.





O poder de um actor social existe em função da ambiguidade dessa zona de incerteza ou partilha de conhecimentos.

Esclarecemos também a relação entre incerteza e competência que são dados provisórios e sempre construídos na relação. Exemplificamos como a incerteza pode dar origem ao aparecimento e desenvolvimento de uma competência para a controlar e como uma competência pode igualmente gerar uma incerteza.

Destacamos a ideia de que o poder não pode ser assimilado exclusivamente à relação de forças e defendemos que a sua análise deve ser feita no interior de uma dada unidade social, visto que o poder é o lugar de uma estratégia, onde os comportamentos de cada um dos actores estão submetidos à lógica das situações e aos contextos.

Por último identificamos os jogos de poder como instrumentos ou mecanismos que comandam as relações sociais (entendidas como acção organizada) e sublinhamos a sua função reguladora do sistema.





## **CAPÍTULO III**

### **A NEGOCIAÇÃO COMO PROCESSO DE DECISÃO POLÍTICA**

## INTRODUÇÃO

É objectivo na redacção deste capítulo, abordar em primeiro lugar os fundamentos teóricos que permitem distinguir no processo de decisão política uma situação de negociação de uma situação de discussão que sirva de base para, no desenvolvimento do trabalho de investigação empírica, confirmar ou infirmar a primeira questão hipótese que é saber se a decisão do ECD correspondeu a um processo de negociação.

Propomo-nos igualmente expor algumas ideias que se constituem comuns, na diversidade de situações que os processos de negociação podem conter.

Referiremos a este propósito as condições de existência de um processo de negociação, as componentes que o estruturam, como se desenvolve e se conclui e para responder à questão que resultados podem ser obtidos num processo de negociação, tipificaremos as principais soluções.

Descreveremos e analisaremos as relações estabelecidas durante a negociação pelos actores implicados e os diferentes posicionamentos por eles assumidos, porque são factores que ganham particular interesse em processo de negociação.

Por último e a completar o quadro lógico de um processo de negociação pretendemos analisar os vários tempos de negociação e a gestão do tempo relacional nos aspectos de duração e estruturação do processo.

Referir-nos-emos, finalmente, ao significado e papel que os valores e a ética podem assumir neste domínio.









cação que é aquele que nos ocorre e temos em mente, quando procuramos definir os contornos teóricos da nossa problemática.

Que **necessidades fundamentais** podem motivar as partes? (Ministério e Sindicatos)

Para o Ministério da Educação:

- O cumprimento de um mandato nacional;
- A concretização do programa do Governo e o desenvolvimento da Lei de Bases do Sistema Educativo;
- A necessidade de assegurar a tranquilidade governativa e talvez a sobrevivência;
- A necessidade de dispôr de elementos fiáveis e evolutivos, como meio de trabalho e de adquirir capacidade de influência no meio dos professores.
- A necessidade de dispôr de um clima relacional aberto para poder criar e organizar novas formas de gerir recursos humanos.

Vemos como motivações das organizações sindicais envolvidas no processo:

- A necessidade de reconhecimento da sua importância e de serem tidos em consideração os seus saberes;
- Legitimidades diversas, como a concretização da dignificação do estatuto da condição docente e a melhoria de condições de trabalho;
- A necessidade de dispôr do conhecimento por dentro do funcionamento da máquina administrativa, capacitante para uma intervenção mais eficaz;
- Porventura a necessidade de aumentar o seu poder **reivindicativo**.

Por detrás destas necessidades podem ocultar-se outras, que correspondem a objectivos. Situaem-se para além do processo de negociação "stricto sensu" e são geradoras de energias no decurso da negociação.













combina posições. Todos os participantes exprimem plenamente o seu ponto de vista.

O que é o **consenso** nestas condições, um compromisso das várias posições?

Não, segundo o autor citado o **consenso** é uma resposta específica, é o produto de uma colaboração no decurso do debate entre os negociadores e próxima dos valores que partilham.

### 1.3.2 - Tipologia das relações estabelecidas - significado e papel do conflito

Em negociação as relações não se estabelecem naturalmente, são processos difíceis nos quais os actores se envolvem tomando certas precauções, se não mesmo um sistema de protecções, não só porque a negociação implica sempre o reconhecimento das relações de poder, de dependência e limitações, como já referimos anteriormente, mas também porque a sua dinâmica pode ser tal, que atinja todas as partes envolvidas.

A **negociação sindical**, como processo condutor de tomada de decisões sobre acordos colectivos a estabelecer, visa chegar a um tipo de acordo sobre como se comportam uns (organizações sindicais) em relação ao outro (Governo) e como tal espelha directamente, a ideologia, a cultura e os valores assumidos pelo Governo, os quais são também influenciados entre outros factores pelo estágio de desenvolvimento do sindicalismo, pelo regime político, pela situação conjuntural socio-económica, etc.

As relações podem portanto, caracterizar-se pela aceitação fácil e rápida das reivindicações, seja por insegurança, por inabilidade ou incompetência dos líderes sindicais, seja pela postura rígida e impeditiva do governo que age de modo arbitrário e legalista somente, fazendo concessões dentro da lei ou de acordo com os seus próprios interesses, caso em que as relações estabelecidas são do tipo paternalista ou autocráticas.

As reivindicações nem sempre são atendidas o que pode provocar fracturas e o aparecimento por vezes de grupos de oposição dentro das organizações sindicais, face aos insucessos nas tentativas de negociação, (refira-se como exemplo no caso de negociação do ECD o aparecimento de uma tendência na FENPROF ou geram um reforço negativo em relação à imagem das organizações existentes, conduzindo ao aparecimento de outros sindicatos (refira-se o caso particular da constituição do SIPPEB).

As relações podem ser estabelecidas com base na reciprocidade entre as organizações sindicais e o governo.

Neste caso, assentam no princípio de que as relações de negociação envolvem os sindicatos (corpos dirigentes e associados) por um lado e por outro, propiciam uma avaliação ampla e objectiva de cada reivindicação ou situação, oportunidade e validade, sobretudo quanto à sua integração à identidade com as demais linhas de orientação política, quer do governo, quer dos objectivos e linhas de acção dos sindicatos.

Pressupõe que as soluções sejam discutidas e negociadas com dados concretos, objectivos e racionais e não, baseadas em opiniões pessoais.

Estabelece-se neste caso uma **relação participativa** que considera os administrados como parceiros e partícipes das decisões.

Esta política participativa co-responsabiliza as organizações sindicais pela manutenção de um ambiente de harmonia nas suas relações de trabalho e no cumprimento dos acordos celebrados.

Trata-se de uma política baseada no consenso entre as partes e estritamente preventiva (não correctiva) pois antecipa-se aos problemas ou, pelo menos, trata-os enquanto são controláveis.

Esta abertura, que decorre do regime democrático e do crescente desenvolvimento do sindicalismo, dá origem a um dos maiores desafios que actualmente se colocam - a convivência com a evolução sindical e a emergente participação das organizações sindicais com a necessidade por parte de níveis diferentes da Administração de se adaptarem,

de conquistarem e definirem um espaço organizacional a nível estratégico e tático.

No domínio da sociologia (Crozier) e no domínio do estudo das relações humanas ao nível das organizações (Delivré) **cooperação e conflito** são dois aspectos da actividade social considerados inseparavelmente ligados na prática e inerentes ao uso de poder.

O pensamento administrativo preocupa-se profundamente com os problemas de obter a cooperação e de sanar os conflitos.

O conceito de conflito está associado basicamente à existência de ideias, de interesses, de sentimentos antagónicos, que se podem chocar, por oposição à ideia de acordo, aprovação, coordenação, entendimento de interesses, ideias e sentimentos que se podem harmonizar, mas o **conflito** é mais que um desacordo ou choque de interesses é uma interferência deliberada sobre a tentativa da outra parte atingir o seu objectivo.

É um processo que conduz à ruptura nos processos normais de decisão que geralmente se inicia quando uma parte percebe que a outra frustrou ou pretende frustrar um interesse seu.

É um processo, porque se compõe de vários episódios de conflito. Surge, quando ocorrem duas situações desencadeantes, que são a percepção da **incompatibilidade de objectivos** e a percepção da **oportunidade de interferência**.

Como consequência a parte atingida entra em conflito e nestas condições a resolução do conflito é o fim do episódio de conflito. A resolução ocorre quando há negociação, quando há compromisso.

**Do comportamento das partes no conflito e do tipo de resolução encontrado, ficam percepções e sentimentos residuais chamados sequelas do conflito.**

As **sequelas do conflito** produzem percepções e sentimentos que as partes terão, quando o próximo episódio de conflito se instalar.

Isto significa que o episódio do **conflito** é **um ciclo repetido** de aconte-

tecimentos, em que a resolução e a seqüela de um episódio determinam a característica do próximo.

O conflito pode proporcionar **efeitos positivos**, caso em que fortalece identidades e sentimentos dando lugar a **alianças**, pode despertar a atenção para os problemas e promover o envolvimento de outras forças sociais e instituições, pode ainda gerar solidariedades, testar a balança do poder. Na verdade, o conflito é mais conhecido pelos **efeitos negativos**, caso em que provoca desgaste, gera distorções perceptivas, auto-alimenta-se e prejudica o relacionamento entre as partes conflitantes, provocando **bloqueios**.

## 2 - Os negociadores como actores estratégicos - sua identidade e estatuto

Os negociadores são actores capazes duma estratégia e portadores duma racionalidade.<sup>(15)</sup>

Definem-se num sistema de acção concreta por um nível de acção que Touraine A. (1984) chama nível de historicidade ou por uma forma de participação nas interacções, que constroem a ordem interna do funcionamento do seu campo de acção, no caso concreto no sistema de decisão.

Se os actores se definem em termos de acção e de relações, a noção de actor é apreendida como um **construído social**, numa relação de pertença a um espaço de trabalho, que é um palco, onde se forma a sua identidade e ao mesmo tempo esse espaço é estruturado e limitado pela acção estratégia dos actores.

Não se acede portanto ao estatuto de actor. Não se conquista esse estatuto.

É uma questão de facto como diz Friedberg (1994). São actores, porque pertencem ao contexto de acção colectiva que está em análise.

O facto de podermos conhecer "ex ante" os atributos profissionais habilitacionais e funcionais e podermos identificar as suas orientações culturais, o quadro de valores e projectos que defendem, não é relevante para a determinação da sua identidade.

Esta identidade é definida num processo de reconstrução empírica da sua actuação e comportamento no desenvolver da acção colectiva, o que significa que a sua personalidade é definida "ex post", porque está subjacente aos comportamentos observados no campo de análise.

Não existe uma separação entre o actor e o sistema, mas constata-se uma interdependência, na exacta medida em que o actor se define no sistema de acção e a acção é o resultado das relações entre actores.

Esta linha de pensamento de Crozier e Friedberg que vimos desenvolvendo sintetiza-se do seguinte modo: o actor não existe fora do sistema que sustenta o seu campo de acção e o sistema só existe, na medida em que existem as actores e a sua acção.



o sucesso dos seus concorrentes (outros parceiros) e explorar a vantagem comparativa.

O **processo de aprendizagem colectiva** permite deste modo instituir novos conteúdos de acção colectiva que criam e exprimem ao mesmo tempo uma nova estruturação de campos.

**Em síntese, chega-se à conclusão que os actores se definem na acção concreta, assumem papéis diferentes e realizam uma aprendizagem organizacional que não pode ser dissociada da acção.**

Consideramos oportuno dizer que para Crozier a acção colectiva não é um fenómeno natural, não surge espontaneamente, não é o resultado autónomo do desenvolvimento das interacções humanas, duma espécie de dinâmica espontânea, que leva os homens enquanto seres sociais a unir-se, a agrupar-se, a associar-se.

A acção colectiva é um construído social, cuja existência coloca o problema de explicar em que condições é que ela surge e em que condições se mantém. Significa a orientação defendida por Crozier que se torna necessária a demonstração empírica dessa existência, de um fenómeno que não é um dado natural e por consequência só poderá ser conhecida à posteriori. Ora, na medida em que a acção colectiva não é um fenómeno natural, também não é um exercício gratuito.

Ela é sempre o resultado de uma aliança de homens para resolver problemas, estabelecendo para o efeito as **relações de cooperação ou conflito**.

Como sistema de acção concreta a **acção colectiva é um conjunto de jogos estruturados**, na medida em que a regulação não se opera nem pela subjugação a um órgão regulador, nem pelo exercício duma limitação inconsciente, nem sequer por mecanismos automáticos de ajustamento mútuo, mas por mecanismos de jogos através dos quais os cálculos racionais estratégicos dos actores se encontram integrados em função dum modelo estruturado.<sup>(20)</sup>

## 2.1 - Identidades do negociador como actor estratégico

Ao longo deste capítulo procuramos desenvolver um raciocínio teórico sobre a negociação e os negociadores, não deixando de ter como contraponto a dimensão prática referente a vivências da nossa experiência profissional.

É tempo de colocar ainda neste contexto a questão de saber a **identidade dos negociadores**, entendidos como parceiros, isto é o reconhecimento daquilo que são como actores estratégicos, aquilo que se presume que sejam. Trata-se no fundo de identificar os traços dominantes que os negociadores transportam com eles em todos os tempos e em todos os lugares da negociação.

Subscrevemos a análise de Delivré distinguindo não uma, mas três identidades: uma **identidade pessoal**, uma **identidade cultural** e uma **identidade institucional**.

São três imagens distintas que, de uma forma conjugada, contribuem para a percepção global da identidade do negociador.

A **identidade pessoal** está ligada naturalmente à sua maneira de ser, a uma história pessoal de experiências vividas, a características intelectuais, a capacidades de raciocínio, a conhecimentos e métodos de trabalho.

A **identidade cultural** de um negociador define-se em função do grupo ou grupos de redes de influência a que pertence, depende da influência que esses grupos exercem sobre ela e da forma como ele consciente ou inconscientemente se identifica com eles.

É interessante, a título de curiosidade, notar que não se negocia da mesma forma com um europeu e com um chinês. Aprendemos com surpresa numa deslocação de trabalho a Macau que ao contrário dos europeus, em negociação, um chinês com o estatuto de decisor e com mais poder, presente nas discussões e conversações pode permanecer durante o processo e em várias sessões seguidas em silêncio, dando a ilusão, segundo os canones europeus de ser elemento do grupo com fraca capacidade de intervenção, para se revelar no momento final como o decisor único.

A **identidade institucional** é o estatuto, a categoria, a função, o título e por via de consequência o direito de negociar em nome duma terceira pessoa ou instituição.

Em administração pública essa identidade adquire-se pela nomeação em despacho ministerial ou por mera indigitação.

O negociador não pode dissociar-se do meio que lhe confere um mandato para negociar.

Entendemos por **meio** o conjunto de actores interessados pelo resultado da negociação e que por conseguinte delegam no negociador poderes em parte ou no todo. Os sindicatos são o meio em negociação. Em negociação política no caso português o meio é o Governo ou a Assembleia da República.

A soberania provém de um mandato que o negociador acordou primeiramente com o seu meio.

Como pode o negociador usar esta delegação de soberania?

O importante é dispor de um mandato claro com limites fixados, no interior dos quais o negociador tenha plenos poderes sobre a forma como proceder. Porém, pode confrontar-se com três situações diferentes:

**Situação A** - O negociador recebeu delegação de poderes, mas não de todos. Se o mandato é explícito é a melhor das situações.

**Situação B** - O negociador não tem margem de manobra, está totalmente dependente do seu meio. Todas as vezes que um problema se coloca, tem que referenciar-se. O risco que se corre é que os outros parceiros não o reconhecem e pedem para negociar com quem tenha autoridade.

**Situação C** - O negociador tem plenos poderes

Será a situação ideal? Não nos parece, nem para a instituição, nem para o negociador, já que este não tem margem de manobra e aquela perde capacidade reguladora.

Traçamos o perfil dos actores estratégicos ao definir as suas identidades, identificamos e definimos o meio em que exercem os seus mandatos, tipificamos as situações com que podem confrontar-se. Interessa-nos analisar como se posicionam os actores no processo de negociação.

## 2.2 - Posicionamento dos actores no processo

Os negociadores situam-se na negociação com projectos e identidades que os individualizam, conforme acabamos de referir. A negociação é para cada um uma situação de dependência de facto em relação ao outro, mas o seu posicionamento na negociação está condicionado pelo maior ou menor grau de **autonomia** que cada negociador detém.

A questão da **autonomia** não pode ser colocada como um estado inato, nem sequer como uma posição conquistada simplesmente. Distinguem-se diferentes graus de autonomia numa escala hierarquizada por ordem crescente até ao grau de maturidade.

Autores como Delivré e Katherine Symor distinguiram por ordem crescente os graus de **dependência, contradependência, independência, interdependência e maturidade**.

A **contradependência** é um grau de progresso para a autonomia. O negociador recusa a realidade de uma interdependência de facto, ao passo que na independência o negociador minimiza a interdependência. Esta traduz-se numa procura por parte do negociador de uma sinergia no seio de uma situação, na qual duas partes dependem objectivamente uma da outra pela satisfação das suas próprias necessidades. A **interdependência** é uma condição necessária à negociação.

A maturidade é o grau de autonomia em que o negociador aceita psicologicamente submeter-se temporariamente.

Na **dependência** o posicionamento relativamente ao outro é sim. Em situação de **contradependência** a palavra chave é um não. É a recusa pela recusa. Não há uma resposta construtiva. O negociador tem necessidade de se opor para se afirmar.

É normal a contradependência temporária numa relação negocial.

O posicionamento da independência permite ao negociador saber retirar-se a tempo numa situação arriscada.

Na situação de interdependência o negociador explora as sinergias. Na situação de **maturidade** o negociador sabe negociar com qualquer parceiro, sabe ser aparentemente submisso, sabe aceitar as exigências dum situação, mesmo que não esteja convencido, porque sabe distinguir o essencial do accidental.

### 3 - O tempo relacional

Não é indiferente ao processo de negociação a duração do processo negocial e a estruturação do tempo relacional.

A negociação conhece vários tempos de relação:

- tempos de actividade em que conjuntamente as partes examinaram como chegar a um comprometimento explícito, tendo em vista um programa de acção;
- tempos de lazer, de passatempo, utilizados em actividades sociais, como participação em almoços, jantares;
- tempos de ritual que se traduzem na prática, em hábitos que os grupos adquiriram na negociação, como trocas de impressões informais, jogos psicológicos para embaraçar o parceiro, etc.;
- tempos de suspensão das sessões de trabalhos, para acertar posições;
- tempos de interrupção das negociações, para reflexão;
- tempos de jogos psicológicos, estratégias relacionais com a finalidade de obter sinais de reconhecimento negativo e para intimidar o parceiro.

Não é indiferente a gestão do tempo relacional no processo, pelo contrário, a gestão do tempo relacional ganha significado próprio no processo. O estudo comparativo e a ordem de duração consagrada pelos negociadores aos seis tempos de relação mencionados são indicadores imprescindíveis à compreensão do processo.

## 4 - Os valores e a ética ou éticas negociais

Ter ética é dispôr de um **código de valores**, relativamente aos quais se permite ou se rejeita um certo número de actos, cujo cumprimento também exigimos aos outros.

A **ética negocial** reconhece como primeiro valor o respeito pela diferença e o respeito pela liberdade .

No plano dos princípios surgem outros valores designadamente o diálogo, a justiça, a dignidade pessoal e profissional e a solidariedade. Estão inscritos nos estatutos que regem a vida associativa dos parceiros ou são fruto de mera práxis negocial.

O respeito pela ética negocial centra-se no zelo posto na defesa intransigente de princípios que informam as tomadas de posição assumidas e marcam de certa forma os contornos do negociável, o que significa que há direitos que não podem ser objecto de concessão ou compromisso, são indeclináveis e inegociáveis.

Max Weber (1965) distingue uma **ética de responsabilidades** que representa o equilíbrio nas negociações. De que serve uma óptima negociação se conduz a soluções irrealistas ou traz consequências imprevisíveis, quiçá prejudiciais?.

È neste ponto que se exercita a ética das responsabilidades, que se desenvolve entre a preocupação com as consequências da aplicação das decisões, sem contudo renunciar aos princípios.

Até que ponto é que estas duas éticas podem estar presentes ou ausentes num processo de negociação? Qual o grau de visibilidade ou invisibilidade e que função desempenharam no processo, é objectivo que nos propomos questionar na elaboração do quadro de inteligibilidade e compreensão da decisão do Estatuto da Carreira Docente.

A questão dos valores é todavia, uma questão distante do caminho que delineamos para este estudo, razão pela qual não é desejável nem se justifica abordá-la aqui de forma particular.



Adianta ainda a posição de dizer-se de um certo número de teorias aquilo que a filosofia de Grice dizia dos teóricos da significação: "o que foi deixado de lado foi-o, porque é aquilo que toda a gente considera com horror, pelo menos num quadro de pensamento científico ou teórico": a ideia de valor.

No fundo podemos ir mais longe, deixando de nos preocupar com a noção de valor, mas isso não significa que não se admita de maneira implícita que os valores orientam bem o espaço de decisão.

Quando se procura dar conta dos fenómenos, é necessário reconhecer-se a alternativa proposta para a resolução do problema comum e então damos conta que estes dois aspectos - comunicação e valores aparecem inseparáveis e constituem muitas vezes a "ratio decidendi".

Entendemos por consequência a afirmação de Grice citada por Moscovici (1992) como uma forma de afirmação ultrapassadas as distinções entre julgamento de factos e julgamento de valores, influência informacional e influência normativa, em questões de tomada de decisão em grupo.

**Os valores cobrem posições colectivas na consciência dos membros do grupo. Em discussões longas gera-se um processo em que as soluções de consenso se aproximam progressivamente dos valores.**

Ocorre-nos como exemplo elementar o seguinte no processo de discussão: sindicatos e Governo, participam na negociação e entram em conflito, sobre qualquer problema. Podem subsistir numerosos diferendos reais entre os sindicatos sobre os modelos de carreira, o horário de trabalho, tornando-os adversários, mas se por uma razão ou outra, está em jogo um princípio ou valor tal como a dignidade profissional e o correspondente estatuto remuneratório ou até a falta de diálogo negocial, como aconteceu no Estatuto da Carreira Docente, em nome deste valor unem-se e uma parte destes diferendos é posta de lado.

Os diferentes sindicatos mobilizam-se para que um acordo se desenhe a partir desse princípio, que lhe fornece a matéria do consenso e de acções colectivas comuns.

Os valores conferem assim, como refere Moscovici (1992), um sentido aos diferentes pontos de vista, aos discursos políticos ou morais, filtram os ar-

gumentos e as informações ganham relevo como elemento comum no decurso da discussão e tornam-se o germe indispensável do consenso.<sup>(22)</sup>

Uma hipótese normativa da teoria formulada por Moscovici exprime que a tendência definida pelos valores e as atitudes dominantes é acentuada no concurso dos debates das reuniões, etc. e determina o sentido das decisões, conduzindo ao consenso do grupo.

Em termos estatísticos esta hipótese produz que a média das escolhas sobre as quais os membros dos grupos se põem de acordo está mais próxima do polo dominante da sua escala de valores que a média das escolhas iniciais feitas por cada um deles separadamente.

Esta hipótese é a mais importante. Ela indica quantas opiniões e julgamentos colectivos são pré-determinados em direcção ao que quer que se faça.

É portanto, pelo conjunto de conhecimentos e de valores prévios, e até um certo ponto pela memória colectiva que as pessoas partilham antes de se encontrar, que se pode explicar a evolução de certas decisões.

Moscovici refere que as observações feitas sobre numerosos grupos com os quais trabalhou permitem ver que esta hipótese explica correctamente a evolução das decisões, desde o momento em que os grupos se encontram para decidir até àquele em que interiorizam a sua decisão, como sendo a sua decisão.<sup>(23)</sup>

## *NOTAS CONCLUSIVAS*

Ao terminar este capítulo concluímos que a discussão é a expressão da divergência com uma dimensão eminentemente especulativa.

A negociação tem um sentido prático e traduz-se na procura da convergência através do jogo da discussão.

A discussão é uma condição necessária à negociação, embora não seja condição suficiente.

A discussão consoante a intencionalidade dos seus intervenientes e consoante a relação de oposição ou dominação que é por eles estabelecida pode concretizar-se de modos diferentes, assumindo cenários em que a polémica, o estratagema ou a desqualificação podem ocorrer.

No processo de negociação distinguimos como componentes estruturais as necessidades, os recursos e as intenções relacionais mínimas, que devem existir de cada lado da negociação.

Definimos negociação como um processo de gestão de desacordos, com vista a uma satisfação contratual de necessidades.

A lógica do seu desenvolvimento comporta fases que se precedem no tempo e no processo, a primeira fase consiste em negociar a negociação, a segunda fase corresponde à elaboração de entendimento comum sobre a matéria negociável e sobre o significado atribuído à realidade e aos problemas equacionados.

A este encetar da negociação seguem-se as fases de negociação propriamente dita e de conclusão.

A negociação pode revestir carácter conflitual ou cooperativo e comporta pontos de ruptura e custos. O conflito é uma das formas que conduzem à ruptura, que é mais que um desacordo, é uma interferência deliberada de uma parte sobre a outra para atingir o seu objectivo. Esclarecemos ainda como as soluções finais duma negociação se podem traduzir em desacordo, concessão, compromisso ou consenso e definimos estes conceitos.

Concluimos também que os negociadores são actores estratégicos portadores de uma identidade e adquirem um estatuto em negociação concretizando diferentes racionalidades.

O seu posicionamento no processo é fruto da sua identidade ou da autonomia que detêm, face ao seu meio pertinente e às estratégias ou tácticas que lhes servem de caminho para atingir os seus objectivos.

Sublinhamos como a ética negocial e os valores podem informar as posições assumidas pelos actores e marcar as referências e contornos da negociação, modelar as relações entre as partes, determinar tomadas de posição.

Distinguimos tempos na negociação e tempos de negociação (6 tempos), cuja gestão é factor decisivo no processo negocial.

## NOTAS E CITAÇÕES BIBLIOGRÁFICAS

- (1) Entendida como autoridade autocrata.
- (2) Precisando o conceito dos cenários enunciados distingue-se o estrategema da desqualificação pela forma como é conduzida a discussão. Enquanto no primeiro cenário é utilizado um subterfúgio ou um arдил para iludir o adversário, no segundo cenário a astúcia é substituída pelo ataque pessoal e frontal no intuito de diminuir ou culpabilizar o adversário.  
Na polémica as características da interacção têm uma relação estreita com o afrontamento, é uma disputa amigável mas sustentada por argumentos que suscitam reacção.
- (3) Considera-se efeitos demonstrativos a questão da sedução ou de generalização.  
São exemplos de efeitos de insistência a repetição de factos ou de determinadas frases para produzirem um certo impacto. O efeito de exemplaridade numa discussão consiste em dar-se como exemplo.  
Enunciar aforismos ou lugares comuns visa produzir efeitos de evidência; quando na discussão a argumentação utilizada é hierarquizada e sistematizada diz-se que estamos perante uma utilização de efeitos de método.  
Bellenger L., 1991 - *Stratégie et tactiques de négociation*, p. 48 - 64.
- (4) Entende-se por habilidade um certo tacto para lidar com as dificuldades, contorná-las, em vez de afrontar.
- (5) São casos típicos desta natureza a crítica sistemática, os ataques, as calúnias, a má-fé, os processos de intenção, etc.
- (6) A construtividade é sinónimo de interdependência, de proveito comum, de dinâmica, de vontade de progredir.
- (7) Entende-se como contrato o envolvimento explícito das duas partes com vista a um programa de acção definida.
- (8) No conceito de Launy a negociação é uma dinâmica complexa, que combina os processos conflituais e os processos cooperativos, dinâmica momentânea e fragilmente comparativa, escolhida ou não pelos parceiros/adversários, visando regular duma maneira pacífica, um conflito passado, actual ou potencialmente excluindo, momentaneamente pelo menos, a força, a violência, mas também a indiferença entre os parceiros/adversários que se reconhecem como sendo diferentes e tendo um certo poder.  
Launy R., 1990 - *La Négociation*, p. 129.



- (13) Jacques Delors, (1990) fornece os elementos da sua análise nos termos seguintes "A França tem três trunfos e três desvantagens. Os seus trunfos são: a qualidade do seu serviço público, a sua geografia e a sua demografia, os franceses têm a mais que os outros o gosto pelo trabalho. As suas desvantagens são: o seu sistema de educação, a sua descentralização não acabada e o seu sistema de relações sociais do trabalho. Se as forças políticas chegarem a acordo sobre este diagnóstico, a França tem o futuro diante dela".
- Citado por Bellenger - *Stratégies et tactiques de négociation*, p. 43.
- (14) Moscovici S.; Doise W., 1992 - *Dissensions et consensus*, p. 7 - 32.
- (15) Friedberg E., 1994 - *L'analyse stratégique*, in: *Colloque de Cerisy*, p.136.
- (16) Idem, *Ibid* p. 137.
- (17) Idem, *Ibid* p. 137.
- (18) Crozier M.; Friedberg E., 1977 - *L'acteur et le système*, p. 44.
- (19) Conceito definido por Schön D. A., 1994 - *L'Analyse Stratégique* in: *Colloque de Cerisy*, p. 221.
- (20) Crozier M.; Friedberg E., 1977 - *L'acteur et le système*, p. 242.
- (21) Moscovici S.; Doise W., 1992 - *Dissensions et consensus*, p. 138.
- (22) Idem, *Ibid*, p. 143.
- (23) Idem, *Ibid*, p. 144.

## **CAPÍTULO IV**

### **MODELOS E LÓGICAS DE DECISÃO NO SISTEMA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DA ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO**

## INTRODUÇÃO

Propomo-nos neste capítulo identificar os traços dominantes que caracterizam os processos decisoriais e de poder no sistema de Administração Pública e de Administração da Educação situando a nossa análise no período de concretização da Reforma do Sistema Educativo, (de 1986 a 1989) tomado como ponto de referência na comparação que estabelecemos com o período anterior (décadas de 60/70).

O processo de decisão no domínio da Educação não pode, porém, ser dissociado do processo geral da Administração Pública que o contextualiza e condiciona. A Administração Pública, neste período encontra-se, de igual modo em processo de profunda mudança, dando início à Reforma Administrativa.

Abordaremos a decisão, os decisores e a administração do Sistema Educativo, como elementos estruturantes de modelos de decisão.

Procuraremos aplicar as perspectivas teóricas que foram objecto de análise em capítulos anteriores sobre a decisão e o poder, identificando modos de decisão e verificando a evolução que a tipologia, o papel dos actores e os instrumentos de decisão registam.

A leitura que pretendemos fazer não pode desinteressar-se da necessidade de enunciar os valores e referir as atitudes presentes nas diferentes formas de decidir, por isso faremos também incidir a nossa reflexão sobre estes aspectos.

Pondo em confronto modelos que se desenvolveram em contextos sócio-históricos e políticos diferentes e, na linha conceptual que adoptámos sobre a centralidade do poder nos processos de decisão, trataremos este subtema identificando os contextos político e institucional em que se configura o poder no Sistema Educativo e as tipologias de poder que nele se revelam.

Orientaremos a intencionalidade da leitura pelo propósito de contextualizar genericamente a problemática em questão, procurando abrir horizontes a posteriores leituras de processos de mudança, subjacentes a outro ou outros modelos de decisão política.

## CAPÍTULO IV

### 1 - Caracterização genérica da decisão no sistema de Administração Pública e Administração da Educação

#### A decisão, os decisores e a administração do sistema educativo

O sistema da administração em Educação na sua acção e dimensão política, isto é, enquanto resposta às exigências de maior participação e democraticidade na tomada de decisão é uma *"unidade global, organizada de interrelações entre elementos, acções ou indivíduos"*.<sup>(1)</sup>

Assemelha-se a uma teia urdida de micro-decisões, que a acção dos diferentes actores, a níveis de administração diferentes, vai tecendo no quotidiano administrativo escolar. A sua análise não permite que simplifiquemos os fenómenos eliminando o desconhecido, o aleatório ou o incerto, como recomendava a lógica cartesiana. Pelo contrário, o desconhecido, o aleatório ou o incerto são uma presença constante no sistema, envolvem-no e constituem a afirmação da sua complexidade, cuja compreensão exige uma lógica sistémica.

Neste sistema a interrelação entre os elementos é permanente. Gera-se uma dinâmica própria que resulta não só da multiplicidade e variedade dos elementos em presença (escolas, alunos, professores, pais, funcionários, recursos materiais, etc.), mas também da grandeza da sua dimensão e da natureza da administração de recursos.<sup>(2)</sup>

Na dinâmica do sistema coexistem, por vezes simultaneamente, outras vezes em momentos distintos, fenómenos de retroacção negativa que caracteriza o *"steady state"* ou fenómenos de retroacção positiva que conduzem à mudança.

Por razões de clareza na exposição e de economia de raciocínio distinguiamos dois subsistemas, cujas características dominantes se identificam com a estabilidade e a mudança, correspondendo a fenómenos de retroacção negativa ou positiva, respectivamente.

O subsistema decisional com predominância de processos de "*decision making*" (tomada de decisão) e o subsistema de administração, que corresponde ao sistema operativo escolar, constituído por serviços desconcentrados do Ministério da Educação e escolas, em que os processos de decisão revestem a forma de "*decision taking*" (execução da decisão).

Estes subsistemas que constituem dois eixos estruturais do sistema concretizam processos distintos de tomada de decisão.

O primeiro identifica-se com processos de macro decisões de formulação e adopção de políticas que visam a mudança do "*establishment*" e encontra a sua força no poder legislativo.

O segundo subsistema corresponde às micro-decisões, que contribuem para a manutenção do sistema e o fazem funcionar, quando executam decisões que foram traduzidas em corpos legislativos. Neste caso, os processos têm um carácter instrumental, pois o subsistema administrativo concretiza-se e afirma-se pela capacidade técnica dos agentes para descodificar e executar as normas estabelecidas em lei.

A análise que fazemos sobre os modos e modelos de decisão insere-se no primeiro subsistema e incide por isso sobre os processos de "*decision taking*" no período compreendido entre 1986 e 1989.

Consideramos 1986 uma data significativa nos processos de mudança de paradigmas na Administração Pública e na Administração da Educação.

Com efeito, em 1986 ocorre a revisão do texto constitucional que consagra uma mudança de filosofia de princípios orientadores da Administração Pública, tornando possível o início do processo da Reforma Administrativa e nesse mesmo ano a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo vem abrir outro processo de mudança - o processo de Reforma Educativa. <sup>(3)</sup>

Não podemos dissociar a Reforma Administrativa da Reforma Educativa, porque ambas assentam em princípios de ordem geral comuns e porque a Administração Pública é o espaço e o contexto onde têm lugar os processos administrativos de preparação e tomada de decisão política.

A publicação destes diplomas introduz uma mudança voluntária pela via legislativa e regulamentar nos paradigmas de decisão instituídos e como

tal torna possível à sociologia de acção instituir os paradigmas da nova administração.

Para ajudar a compreender o que está em causa e o alcance das mudanças propostas revela-se útil traçar as linhas dominantes que caracterizam a Administração Pública antes de 1986.

Na linha do modelo da burocracia weberiana a Administração Pública apresenta como características essenciais a legalidade, a formalidade e a impessoalidade.

A tomada de decisão assenta numa planificação que elabora estudos e diagnósticos, prepara documentos sobre linhas gerais, a médio e a curto prazo, fixa princípios orientadores em propostas de lei, em matérias de estrutura orgânica dos serviços e na organização dos recursos humanos e materiais. Uma das principais consequências destas características do modelo é o pensar possível a previsibilidade do comportamento das organizações e dos seus membros.

É uma administração de poderes, hierarquizada de pendor determinista.

Funciona como um sistema tendencialmente fechado, inserido num meio social em rápida mutação, não revela um espírito gestor estratégico, pois não acolhe os valores que consideram que os administrados deverão ser verdadeiros actores participantes do desenvolvimento.

Goza de uma estabilidade e segurança muito grandes, porque actua em regime de exclusividade e não sente por isso necessidade de se renovar.

Pelo facto de ser uma emanção do Estado concebe-se a si própria como um poder público e não como um serviço público.

Nesta base, sendo a autoridade a principal característica da relação entre a Administração e os cidadãos, são os serviços públicos que ditam as regras do jogo, isto é, a Administração como poder impõe, o cidadão como subordinado obedece. Concebe-se a administração como um serviço público e não como um serviço do público.<sup>(4)</sup>

Em 1986, o texto constitucional ao estabelecer no artigo 267º que a "...Administração Pública será estruturada de modo a evitar a burocracia, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos inte-

ressados na sua gestão efectiva", delineou as tendências do novo modelo. Preconiza-se então uma Administração ao serviço do cidadão, devendo organizar-se em função dum objectivo fundamental a prestação do melhor serviço (qualidade).

Neste modelo a decisão já não pode pertencer em exclusivo ao topo da hierarquia formal. A Administração adopta conceitos de eficácia e eficiência a par do desenvolvimento de um conceito de receptividade que pode ser traduzido no desempenho de funções de informação e de auscultação do cidadão.

É uma administração com características autonómicas o que acarreta novas concepções organizacionais.

Contrariamente ao modelo burocrático, em que as organizações dispõem de regras abstractas e praticam uma estrutura rígida de hierarquia de funções controladas por uma forte autoridade, a abertura da organização ao meio social, a um sistema de comunicação interna mais flexível preconizado por este modelo, propicia formas de participação que podem melhorar as disposições internas da organização e a sua comunicação com o exterior.

A componente participativa da Reforma Administrativa tende a reforçar-se num modelo de reforma descentralizada para o cidadão e do cidadão.

É uma administração que, na tomada de decisão, passa a reconhecer parceiros, abre-se uma partilha de poder e procura gerar consensos.

Neste modelo começa por ser institucionalizada a consulta obrigatória a interlocutores privilegiados, os sindicatos, que no âmbito do corpo legislativo vêem consagradas regras claras definidas sobre a participação na formação de decisões que lhes dizem respeito.

A previsibilidade, baseada em normas racionais, legais e escritas que foi característica fundamental do modelo anterior, aliás adequada a um ambiente externo que se pressupunha simples e estável, dá lugar à imprevisibilidade e à incerteza.

A tomada de decisão tende a resultar de diálogo, discussão ou negociação em ambiente de complexidade técnica, científica, humana e política.

A Administração da Educação segue um processo idêntico ao que acabamos de traçar para a Administração Pública.

O Sistema Educativo Português, durante longos anos, vinha seguindo um modelo decisional que se caracterizava pela centralização e pelo sentido descendente do processo de execução de políticas.

Os serviços centrais eram entendidos como centros de decisão por excelência, estruturados segundo modelos organizacionais e institucionais, concebidos de forma linear, disjuntiva e arborescente, funcionando com as características essenciais do modelo tendencial da burocracia weberiana.

Nesta macro-estrutura uniformizada e padronizada, a relação estabelecida com os serviços centrais desconcentrados e com as escolas é uma relação de subordinação, regida por uma lógica de obediência.

No contexto político criado, primeiro pela Constituição da República Portuguesa e em segundo lugar pela Lei de Bases do Sistema Educativo, a concepção política da organização da Educação altera-se, tendo-se abandonado o modelo descrito que vigorava antes da Reforma Educativa, para iniciar a construção de um novo modelo que prevê a descentralização de competências a diferentes níveis de administração e a aceitação da existência de vários centros de decisão.

Mas que transformações começam a marcar a diferença na Administração do Sistema Educativo a partir da publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo?

Que campos de autonomia se podem formar no novo contexto?

Que repartição de competências se produz e que distribuição de poder é proposta?

Como se relacionam ou articulam os diferentes níveis de administração no novo modelo?

Situemos o enquadramento legal que dá corpo ao sistema organizativo e responde às questões:

O nº 3 do artº 1º da Lei de Bases do Sistema Educativo afirma a existência de *"um conjunto organizado de estruturas e de acções diversificadas, por*

*iniciativa e sob responsabilidade de diferentes instituições e entidades públicas, particulares e cooperativas" a que corresponde naturalmente uma diversificação dos poderes e dos agentes responsáveis.*

O capítulo VI desta Lei estatui os princípios gerais da administração do sistema educativo estabelecendo que a *"administração e gestão do sistema educativo devem assegurar o pleno respeito pelas regras de democraticidade e de participação..."*<sup>(5)</sup>

*"O sistema educativo deve ser dotado de estruturas administrativas de âmbito nacional, regional autónomo, regional e local, que assegurem a sua interligação com a comunidade, mediante adequados graus de participação dos professores, dos alunos, das famílias, das autarquias, de entidades representativas das actividades sociais, económicas e culturais e ainda de instituições de carácter científico."*<sup>(6)</sup>

Para tal preconiza a adopção *"de orgânicas e formas de descentralização e de desconcentração dos serviços, cabendo ao Estado através do ministério responsável pela coordenação da política educativa garantir a necessária eficácia e unidade de acção"*.<sup>(7)</sup>

A delimitação e articulação de competências entre os diferentes níveis de administração são feitas, tendo em atenção que é função da administração central assegurar e garantir a regulação estatal necessária à unidade nacional do sistema de ensino e à satisfação dos grandes objectivos estratégicos definidos pelo poder político através:

- a) da concepção, planeamento e definição normativa do sistema educativo;
- b) de coordenação global e avaliação da execução das medidas de política educativa a desenvolver de forma descentralizada ou desconcentrada;
- c) da inspecção e tutela, em geral, com vista a garantir a necessária qualidade de ensino;
- d) da definição dos criterios gerais de implantação da rede escolar, da tipologia das escolas e seu apetrechamento, bem como das normas pedagógicas a que a construção dos edifícios deve obedecer.<sup>(8)</sup>

À administração regional compete um 2º nível de administração com funções eminentemente executivas a cargo de direcções regionais de educação, com um amplo leque de competências no domínio da orientação e apoio pedagógico, da gestão de recursos humanos e físicos, na gestão de acção social escolar, etc.

Um 3º nível de administração - o local, é cometido aos estabelecimentos de educação e de ensino através do reconhecimento da autonomia pedagógica curricular e administrativa, e às autarquias que assumem responsabilidades sobretudo nas áreas de infra-estruturas e de acção social escolar, prevendo-se entre outras formas de articulação com os serviços regionais do Ministério da Educação, o estabelecimento de protocolos de cooperação.

Estamos perante um quadro legal totalmente novo e inovador na dimensão política da organização e distribuição de competências, que se distingue e concretiza pela descentralização funcional e territorial.

As administrações regionais de educação são definidas nesta lei como serviços únicos descentralizados, dotados de autonomia administrativa e financeira que se expressa através de competências próprias atribuídas pelo poder político de quem dependem directamente.

O modelo delineado na Lei de Bases do Sistema Educativo torna possível a mudança no processo e no lugar de decisão política na administração da educação.

Da análise comparativa dos textos legais resulta o entendimento que o processo de decisão nacional centralizado, que vigorou e cumpriu o modelo traçado pela Lei nº 5/73, dá lugar a um processo tendencialmente descentralizado e democrático alterando os níveis, os domínios e os modos de decisão política.

A máquina administrativa que era conduzida por uma estrutura centralizada privilegiando a hierarquia e a cadeia de comando reduz-se. Assume um comportamento organizacional diferente, face à nova situação criada com a reestruturação da administração e deixa emergir um novo conceito relacional policêntrico na tomada de decisão.

A relação entre os serviços centrais do M.E. e as escolas, que tinha uma lógica dominante de obediência altera-se para uma lógica tendencial de cor-

responsabilidade entre os serviços centrais do M.E., as direcções regionais de educação e as escolas.

O sentido descendente da relação que traduzia uma lógica de obediência ganha um sentido de retorno ascendente, que resulta dum conceito de autonomia e corresponsabilidade.

Neste sentido, estão criadas condições para uma nova modalidade de decisão no sistema educativo - a decisão participada. Estão igualmente criadas condições para a existência de agentes e decisores com perfis e funções diferentes de acordo com o objecto e os níveis de decisão.<sup>(9)</sup>

Um sistema com estas características tem a vantagem de ter assegurado à partida um alto nível de informação, já que os seus membros conhecem no terreno o estado das coisas que se pretende decidir e tratando-se de um sistema aberto, que ausculta e se coloca ao serviço dos administrados, cria condições para processos decisoriais participados e democráticos.

A decisão participada, porém, não existe por si, é produto de um processo de construção assente em três eixos referenciais, o eixo dos actores, o eixo operativo e o eixo organizacional.

Ora os sistemas decisoriais na Administração Pública e também na Administração da Educação têm como referências os textos legais, os programas de Governo, as competências atribuídas ou próprias das instituições.

Que modelos decisoriais se podem formar quando num contexto de mudança<sup>(10)</sup> e de reforma dessas referências se pretende tomar decisões políticas de ruptura com os modelos até então vigentes?

A definição de novos direitos reconhecidos aos cidadãos a que nos referiremos em detalhe nas pags. 154-157 leva-nos a pensar que é possível imaginar uma outra função das regras jurídicas introduzidas pela lei, que é a de abrir um novo campo de possibilidades, para a acção dos actores sociais. O direito de participação reconhecido aos parceiros na nova filosofia de administração insere-se nessa lógica legislativa.

Desta forma, os actores sociais ao participarem em processos de decisão podem criar e pôr ao seu dispor novos espaços de liberdade.

Por outro lado, sabemos que as sociedades são cada vez mais complexas e assistimos a mudanças sociais cada vez mais aceleradas que conduzem a situações para as quais os modelos decisoriais tradicionais já não são capazes de dar resposta adequada.

São estas circunstâncias que permitem o aparecimento de novas formas de relações no processo decisional. Neste caso, não foram, nem são as regras do jogo que mudam, é a própria natureza do jogo que se altera.

O que acabamos de referir leva-nos a afirmar na linha de pensamento de Crozier (1977) que o problema mais grave que se coloca à elaboração duma decisão não é obter a informação, mas a dificuldade em obter uma informação que não seja enviesada.

Segundo Crozier (1977) a informação é sempre um elemento importante ao jogo de poder e de influência, porque ela não se troca de forma neutra e tem sempre, se não coincidência pelo menos um largo cruzamento entre estrutura da informação e estrutura da execução.<sup>(11)</sup>

O peso do sistema organizado é deste modo considerável na orientação da decisão. Não determina a decisão, mas condiciona-a, limita-a.

E aqui coloca-se um dilema prático aos decisores quando se querem envolver na decisão de reforma.

Fazê-la adoptando um modelo decisional assente na participação de "experts" pertencentes ao sistema de execução ou adoptar um modelo assente num grupo coerente de "reformadores activos" ligados às instituições em parceria com elementos representativos dos administrados. Dito de outro modo, procurar a reforma ajustando o paradigma decisional existente ou encontrando um novo paradigma, que corte com o "trade off" que a ligação dos actores ao sistema de execução necessariamente permitiria.

A análise de funcionamento do primeiro sistema tem mostrado como referiu Crozier (1977) que os objectivos de mudança ficam progressivamente diluídos na complexidade técnica das decisões.

O segundo modelo traz a vantagem de implicar acções e reacções, negociação e cooperação entre os elementos que compõem o grupo dos reformadores.

Crozier a este propósito referiu que se trata de uma operação que põe em jogo não a vontade de um só decisor, mas a capacidade de grupos diferentes envolvidos num sistema complexo para cooperar doutra forma na acção de mudança.

Esta mudança constitui uma aprendizagem de novas formas de acção colectiva e, como referiu o mesmo autor, é também um processo de descoberta e aquisição de novas capacidades.

O paradigma decisional emergente que acabámos de descrever é a expressão duma postura democrática de gestão política de uma administração que se assume modesta, ao reconhecer outros parceiros na tomada de decisão.

## 2 - Tipologia dos modos de decisão no Sistema Educativo

Vimos no Capítulo I como a decisão tem sido objecto de vários modelos explicativos e classificada com diferentes tipologias, consoante os autores e as épocas.

Se aplicarmos estas perspectivas teóricas ao Sistema Educativo Português verificamos uma evolução na tipologia das decisões, no papel dos actores, nos instrumentos de decisão. Mudaram também com os processos decisórios, os valores e as atitudes.

O Quadro 4.1 ilustra a tipologia dos modos de decisão em três períodos distintos.

Quadro 4.1

### Tipologia dos modos de decisão no sistema Educativo

Decisor	Objecto de Decisão	Instrumentos de Decisão	Legitimidade	Valores	Atitudes
Actor Único	Decreto nº 37029 de 1948 - Estatuto do Ensino Profissional	Estudos técnicos desenvolvidos internamente, com vista à regulamentação (a boa decisão, decisão certa)	Estatuto funcional D.G. ou membros do Governo	Autoridade Ordem Razão Direito	Certeza
Actor "expert"	Lei de Bases do Sistema Educativo nº 5/73	Estudos considerados como argumentativos mais ou menos sofisticados	Competência e representatividade técnica e científica	Participação (nada na regra do jogo obriga formalmente a negociar. Os argumentos destinam-se a informar e justificar os objectivos)	Probabilidade
Vários Actores	Lei de Bases do Sistema Educativo nº 14/86	Técnicas de negociação	Cada actor tem igual legitimidade (Deputados)	Negociação <sup>(12)</sup>	Incerteza Contingência

Comentando o exemplo dado, que diz respeito ao processo de decisão na elaboração de diplomas sobre matéria fundamental em Educação, ressaltam no quadro traçado características individualizadas, mas também modos de decisão, que se sucedem no tempo para o mesmo processo decisório e correspondem, em nosso entender, a períodos históricos determinados.

A passagem de um modo de decisão a outro explica-se directa ou indirectamente pela evolução do contexto político legislativo e pela forma tendencialmente participada como na década 80/90 é encarado o processo decisio-  
nal, em matéria de concepção e elaboração de instrumentos legais, embora a prática actual se caracterize ainda por uma predominância de decisões dos dois primeiros tipos.

Ambrósio, T. (1987) no estudo descritivo histórico e sociológico das decisões políticas em matéria de política de educação, identifica de forma clara a raiz lógica e a estrutura subjacente aos paradigmas de planificação e decisão no período de 1968-74.

Traça um campo estratégico que nos permite compreender pela via da pesquisa operacional o que sociólogos como Crozier, Bourdieu e outros compreenderam pela via da observação sociológica.

A análise da praxis decisional indica-nos os traços fundamentais da evolução do "modus decidendi".

Pode dizer-se, segundo Ambrósio, T. (1987), que no período de predominância dos técnicos planificadores (1968-1974) o decisor parecia integrar todos os conhecimentos científicos, ser capaz de agarrar os elementos essenciais e de reflectir sobre os que o não eram, apoiando-se em relações técnicas que justificavam as suas decisões.

Depois da Revolução, considera Ambrósio, T. (1987) que pela exigência de participação de todos os grupos sociais na planificação ou na elaboração das decisões políticas o movimento de integração situa-se antes na fase de negociação colectiva, isto é, a do conhecimento da vontade dos grupos de indivíduos e das suas opiniões.

O papel dos agentes de preparação das decisões era então clarificar a estratégia de intervenção pela via metodológica.<sup>(13)</sup>

O papel do decisor ou quem decide nesse contexto é uma questão não abordada no estudo citado.

Entendemos que numa decisão deste tipo e, como consequência do carácter processual da decisão, pode haver lugar a uma disseminação do decisor.

A existência de um decisor torna-se precária, sempre que a complexidade organizacional do processo aumenta.

Admitimos também que nem os problemas, nem as informações, nem as finalidades estão muitas vezes definidas "à priori" nos modelos descritos no quadro 4.1.

Neste contexto podemos concluir que em algumas decisões o decisor não é definido à partida, não é estável e que à sua maneira é um produto do processo de decisão.

Esta situação concebe-se num sistema de alternância de actores, no qual cada actor tem um duplo papel que consiste em levar a bom termo a fase cuja responsabilidade ele assumiu e programou e possibilitar o aparecimento do decisor seguinte no espaço de negociação.

As relações de comunicação entre actores são de modo inseparável, sempre conforme expusemos no Cap. II, relações de poder que dependem na forma e no conteúdo do poder simbólico ou acumulado pelos actores (ou pelas instituições) envolvidas nessas relações.

Bourdieu (1989) afirma que num estado do campo em que se vê o poder por toda a parte, como em outros tempos não se queria reconhecê-lo nas situações que entravam pelos olhos dentro e que é necessário saber descobri-lo, onde ele se deixa ver menos.<sup>(14)</sup>

Entendemos também necessário fazer essa descoberta no Sistema Educativo Português.

### 3 - O conceito de poder no sistema educativo português

#### 3.1 - Quadro jurídico institucional em que as relações de poder se estabelecem

O estudo do poder no sistema educativo exige limitar a reflexão a alguns aspectos, já pela necessidade de enquadramento e referência aos objectivos que nos propomos, já por se tratar, conforme temos vindo a sublinhar de um tema tão vasto que obriga à delimitação progressiva do ângulo de abordagem, sob pena de ao tratarmos esta matéria, abrirmos um capítulo interminável.

Deixando de lado questões teóricas, como por exemplo a questão de saber em nome de quem e com que interesse se exerce o poder no sistema educativo, ou a de saber como deve ser exercido, para que a educação proporcione aos educandos a capacidade de dominar o seu próprio destino, questões pertinentes sem dúvida, mas que estão para além do campo de análise, propomo-nos encarar o poder na perspectiva da política educativa e como uma questão prática.

Neste sentido, as questões que se colocam sobre o poder prendem-se mais com a justificação da sua existência, com as condições em que se exerce, com a sua distribuição e equilíbrios, com a identificação dos actores e seus objectivos.

É que a Educação é simultaneamente poder e jogo de poder, na medida em que poder é também jogo.

A Educação dispõe do poder de educar, de formar, de dar aos seus educandos meios de exercer o seu próprio poder, exigindo que sejam respeitados os seus direitos e assumindo individual e colectivamente os deveres que lhes cabem na sociedade.

A esse poder chamamos o **poder da Educação**.

A Educação organizada como sistema educativo põe em jogo autoridades e actos de autoridade. A este poder chamaremos o **poder na Educação**.

É nesta perspectiva de poder na Educação que situaremos a nossa refle-

xão sobre o poder no sistema Educativo em Portugal, no período compreendido entre 1986 e 1989.

Situamos a nossa análise no campo da Administração da educação, excluindo as vertentes pedagógicas e sócio-culturais. Precisamos o conceito de poder e definimos o quadro **jurídico-institucional** em que as relações se podem exercer.

Segundo Marcello Caetano (1972), o poder de praticar actos executórios é dado em princípio às pessoas colectivas de direito público, no caso em análise o ME e respectivos serviços. Isto significa que a pessoa colectiva de direito público goza da capacidade de praticar actos definitivos que serão executórios, desde que obedeçam a todos os requisitos para tal efeito exigidos por lei.

O complexo de poderes funcionais conferido por lei a cada órgão para o desempenho das atribuições de pessoa colectiva em que esteja integrado constitui o que se chama competência desse órgão, segundo o conceito definido por este autor<sup>(15)</sup>.

A competência é um conjunto de poderes que o órgão possui para exercer direitos subjectivos e prosseguir atribuições de pessoa colectiva.

Dito doutro modo, a competência é o poder que uma autoridade tem de praticar actos, tomar decisões, isto é, de fazer nascer unilateralmente obrigações e eventualmente direitos relativamente a terceiros.

A competência é delimitada em razão da matéria, do grau hierárquico, em razão do lugar e em razão do tempo.

Em razão da matéria uma vez que a competência é função das atribuições, não pode exercer-se fora do âmbito destas.

Se numa pessoa colectiva vários órgãos ou agentes estão incumbidos da mesma matéria formando hierarquia, os poderes distribuem-se entre eles, tendo em consideração a sua posição relativa na escala hierárquica e atendendo a que embora a competência do superior compreenda normalmente a dos subalternos, o subalterno não pode invadir nunca a esfera de acção do superior, de modo que a sua competência está limitada em razão do grau hierárquico.

Em razão do lugar, compreendendo-se que é o espaço territorial na qual a competência se exerce.

Os limites de competência em razão do tempo são aqueles que a lei confere no momento do respectivo exercício.

Interessa assinalar que o termo poder em ciências administrativas não é vulgarmente utilizado, é preterido pelo termo competência, porque o conceito de poder corresponde a capacidade de agir.

Como ficou dito, competência é que define pois o campo bem delimitado, em que certa pessoa colectivamente exerce poderes.

Em toda a administração e na educação em particular, os poderes estão juridicamente conferidos às autoridades de diferentes níveis hierárquicos.

Existem nos serviços divisões administrativas básicas que correspondem a especialização por objecto ou tipo de trabalho - organização horizontal - ou a organização vertical dos serviços mediante a hierarquia.

O poder típico de superioridade na ordem hierárquica é o poder de direcção, mas em regra andam inerentes a esse poder o poder disciplinar, o poder de superintendência e o poder de inspecção.

Os conceitos que enunciamos são conceitos típicos, definidos pelos seus elementos qualitativos, embora em linguagem corrente se empreguem termos que lhes correspondem num sentido aproximativo ou tendencial.

Toda a análise de poder no sistema educativo deve pois partir deste **quadro jurídico-institucional**, no seio do qual se estabelecem as relações de poder entre indivíduo e sobretudo entre grupos.

### **3.2 - Contextos político e institucional em que se configura o poder no Sistema Educativo**

É indispensável para reconstituir com relevo o ambiente e o contexto em que o poder se movimenta no Sistema Educativo, conhecer as principais características que, no plano político e no plano institucional, traçam o seu quadro geral.

Para usarmos uma imagem elucidativa da sua importância diremos que esse conhecimento é semelhante ao mostrador de um relógio por detrás do qual se oculta o mecanismo que determina a marcha dos ponteiros.

No plano político são três os marcos dominantes que caracterizam o sistema:

- 1º A consolidação e a vivência do regime democrático, definido pela Constituição;
- 2º O quadro geral do Sistema Educativo, definido na Lei de Bases;
- 3º O programa do Governo para a Educação e a definição de suas prioridades.

No plano institucional destacam-se como factores determinantes:

- 1º A nova concepção de Administração Pública.<sup>(16)</sup>
- 2º A Reforma Educativa na valência da administração escolar e os novos papéis das instituições escolares.

Este extracto de diálogo, que transcrevemos do Livro VIII da República de Platão, pode dar-nos a dimensão exacta da importância do regime democrático e seus valores:

*"... - Ora a democracia surge, penso eu, quando após a vitória dos pobres, estes matam uns, expulsam outros, e partilham igualmente com os que restam o governo e as magistraturas, e esses cargos são, na maior parte, tirados à sorte.*

- *Então de que maneira é que esses exercem a administração? E de que espécie é tal forma de Governo? É evidente que um homem dessa qualidade nos aparecerá como homem democrático.*
- *É evidente.*
- *Pois não serão em primeiro lugar pessoas livres, e a cidade não estará cheia de liberdade e do direito de falar, e não haverá licença de aí fazer o que se quiser?*
- *É o que se diz, pelo menos.*



Ao definir a organização geral do Sistema Educativo e os princípios pelos quais este se rege, a Lei de Bases do Sistema Educativo, proporcionou a existência de um quadro legal estável capaz de viabilizar a reforma global que em consequência decorre da sua aplicação.

Não podemos deixar de assinalar que esta lei é o resultado de um amplo debate nacional ocorrido no seio da sociedade civil, em sectores sociais implicados com os problemas educativos, tais como sindicatos de professores, associações de pais, de alunos, etc., no seio dos partidos políticos e da análise e discussão de projectos de lei apresentados pelos cinco grupos parlamentares.<sup>(17)</sup>

Aprovada por expressiva maioria de votos,<sup>(18)</sup> a Lei de Bases do Sistema Educativo afirma-se assim, como um projecto nacional, porque é o resultado conseguido de uma convergência alargada em torno de uma pluralidade de projectos políticos e com a participação activa e representativa da sociedade portuguesa.

O seu desenvolvimento e a transição para o novo sistema inicia o movimento da Reforma Educativa que compete aos Governos cumprir.

A reforçar o carácter democrático que presidiu à sua génese e elaboração é interessante referir o facto da própria lei prever um processo mínimo para garantir o seu desenvolvimento, através de dois instrumentos fundamentais:

- a) a publicação de legislação complementar;
- b) a aprovação de um plano de desenvolvimento do sistema educativo.

Previu mesmo um processo de acompanhamento pela própria Assembleia da República e a criação de um órgão com a responsabilidade de acompanhar a aplicação do seu desenvolvimento, o Conselho Nacional de Educação.<sup>(19)</sup>

Os programas do Governo, através da definição das suas opções e políticas têm a responsabilidade de produzir as disposições regulamentares necessárias à concretização da lei, por isso constituem outro dos traços dominantes do sistema.

O **terceiro marco** é o programa do Governo para a Educação e as suas prioridades.

Destacam-se do Programa do XI Governo Constitucional (Governo que exercia funções no período em estudo) as seguintes afirmações:

*"...É antes tarefa de uma geração. Para que tenha lugar e para que seja, conseqüentemente, prosseguida terá de assentar em objectivos e estratégias estabelecidos na base de consensos alargados sobre as questões essenciais a resolver e os objectivos prioritários a prosseguir.*

*Todos os segmentos organizados da sociedade portuguesa terão, pois, de ser chamados à participação no processo da reforma. Neste sentido e em complemento dos estudos e recomendações da Comissão de Reforma Educativa serão adoptadas medidas tendentes à mobilização dos agentes educativos, dos alunos, dos pais, das comunidades e da sociedade civil em geral, na concretização do objectivo nacional do constante aperfeiçoamento qualitativo da educação em Portugal.*

*A negociação de uma plataforma amadurecida de entendimento entre as principais formas democráticas, em diálogo com a Assembleia da República, deverá ser a garantia da prevalência, a longo prazo, das políticas que traduzem o consenso sobre o interesse nacional e condição de eficácia social da reforma que se postula. A entrada em funcionamento do Conselho Nacional da Educação, após revisão do quadro legal aplicável, proporcionará também a existência de um fórum institucional onde esse diálogo poderá ter lugar em condições sistemáticas e independentes."<sup>(20)</sup>*

Duas conclusões se podem tirar das linhas de orientação e opções traçadas:

- 1º Um contexto de mudança para renovar o sistema educativo.
- 2º Uma postura de abertura à participação, à audição, à negociação, ao consenso, nas questões fundamentais de reforma educativa.

Correspondendo ao contexto de mudança para renovar o sistema educativo decorre da 2ª conclusão uma noção de partilha de poderes, uma redefinição de papéis dos diferentes parceiros sociais e o seu reconhecimento.

A mesma conclusão aponta para um contexto de renovação das organizações e instituições escolares que serão redefinidas e reestruturadas em função de uma desconcentração e descentralização de competências, rompendo com o carácter unitário do poder e reconhecendo a existência de interesses distintos dos do Estado, autónomos relativamente a este, que interessa ouvir e ter em conta.

Sublinharemos que a tutela hierárquica do poder constituía até aqui uma modalidade do exercício do poder.

O contexto sumariamente traçado parece, em nosso entender, assemelhar-se ao manto de muitas cores, matizado de toda a espécie de tonalidades, também ela matizada com toda a espécie de caracteres, como afirmava Platão na citação atrás transcrita.

Mas é altura também de perguntar: Que configuração pode assumir o poder num sistema com tais características?

Ou ainda colocar a questão de saber se num ambiente povoado de participação, representatividade e pluralismo existe poder no singular ou existe uma pluralidade de poderes.

Identificamos desde logo o poder do Estado/Governo que detém um mandato conferido pela Constituição, pelo programa a que se obriga, pela legitimidade democrática.

Este poder assume a configuração de autoridade, consoante o conceito de autoridade de Marcello Caetano (1972) já referido e que se particulariza neste caso identificado com o poder do Ministério da Educação.

### **Existem outros poderes? Como surgem?**

Existem, em nosso entender, novos poderes que resultam de uma forma diferente de exercício de poder pelo Estado.

Do enquadramento político e institucional, que descrevemos a traços largos, podemos concluir que a vivência do regime democrático instituído gerou instituições e institucionalizou formas de ser e de estar geradoras de outros poderes.

O poder dos pais que por definição é um poder não organizado e simples. Não sendo produzido em organização com estrutura consistente, porque exerce a sua função educativa na família, este poder pode neste contexto e a realidade prova-o, assumir uma forma organizada de poder, para exercer outros poderes (de influência) quando corporizado numa associação de pais, federação ou confederação de associações de pais e encarregados de educação dos alunos.

O mesmo acontece com o poder profissional dos professores, que é um poder a que chamaremos introvertido<sup>(21)</sup>, mas que pode assumir formas gradativas e complexas de poder, numa relação inter-pares, quando os professores estão organizados em conselhos de turma, conselhos pedagógicos em associações vocacionadas para aspectos de natureza científica e profissional como por exemplo a Associação dos Professores de Matemática, a Associação dos Professores de História, a Associação de Professores Licenciados, etc. ou associações vocacionadas para questões de natureza profissional dos Sindicatos.

Naturalmente que também os alunos têm poder quando se organizam em associações de estudantes, as comunidades educativas, também podem exercer poder, em suma, existe uma variedade de poderes dentro e fora do sistema educativo.

Interessa-nos porém conhecer e caracterizar melhor aqueles que já identificamos, como tendo desempenhado um papel preponderante no campo dos processos de decisão negocial que nos propusemos estudar.

Destacamos, portanto, como outros poderes o poder dos professores associados em sindicatos e associações profissionais, o poder dos pais constituído em associações de pais.

Este poder que inicialmente a um primeiro nível existe de forma atomizada e desresponsabilizada pode, em determinados contextos e situações ganhar coesão, força e forma, quando organizado institucionalmente e reconhecido como parceiro em associações com graus de complexidade diferente e diferentes capacidades de intervenção.

O poder dos professores num conselho de turma é diferente do poder num Conselho Pedagógico em função da representatividade, quando encarada individualmente ou no grupo. No conselho de turma o professor

emite uma opinião pessoal, no conselho pedagógico uma opinião colectiva (representando os outros elementos de grupo). Uma associação de Conselhos Pedagógicos perante o ME tem um poder diferente de um conselho pedagógico isolado.

O poder do Governo que resulta da legitimidade que o seu estatuto lhe confere e dos saberes e competências que individualmente os seus membros têm, no caso dos outros poderes resulta do peso da sua representatividade e naturalmente dos saberes e competências daqueles que fazem parte da sua organização.

Distinguimos no poder uma dupla face. A face do direito, da relação jurídica, donde tira a sua legitimidade e a outra face, a face da relação.

É que existe no poder uma outra face, que quase passa despercebida, que resulta das exigências da vida em sociedade organizada, que tem a ver com os processos de influência que se desenvolvem nas relações, com as relações de força que se estabelecem e que são mais do que um aspecto de relação jurídica, são um aspecto de relação relacional.

São estes dois aspectos que estão sempre presentes numa relação de poder susceptíveis de gerar equilíbrios e desequilíbrios, consensos e conflitos.

Do nosso ponto de vista, o poder no sistema educativo é definido pelas tensões geradas pelas duas faces que identificamos.

O poder tem o direito de existir, porque e desde que jurídica e formalmente reconhecido.

Considerando dispiciendo o poder difuso e atomizado que referimos inicialmente e raciocinando sobre formas instituídas e organizadas de poder, diremos que ele só existe quando age e se exerce.

As faces que apresenta - autoridade/representatividade e relação geram dinâmicas de auto-sustentação e exercício.

O aspecto jurídico de autoridade/representatividade permite-lhe o reconhecimento, o entrar na roda. O aspecto relacional confere-lhe o direito

de estar na roda e nela continuar a tirar vantagens, por meio de influências, organizando-se em associações e por consequência exercer-se.

O poder no sistema educativo no contexto político institucional descrito tende a abandonar a configuração de poder unilateral, hierárquico, ascendente ou descendente que caracteriza os poderes de Estado, para se constituir em rede com outros poderes<sup>(22)</sup> em certas situações e contextos ainda que mantendo paralelamente as características inicialmente descritas.

Na nova realidade num processo de partilha de poderes o poder não é um privilégio adquirido ou conservado pelo Poder/Governo, mas o efeito de um conjunto de posições estratégicas assumidas pelos actores. Os seus efeitos são atribuídos a dispositivos, a manobras, a técnicas, a exercício e quando esta situação se verifica o poder é definido a cada momento pelo jogo de relações que estabelece.

O poder está também nas estruturas sociais. Aliás noutro contexto mas a este propósito Touraine (1984) afirmava "as estruturas sociais têm um poder de determinação bastante forte sobre o indivíduo para que este possa ser considerado como o simples jogo destas estruturas".

É possível ainda abordar a perspectiva de considerar os outros poderes no caso particular como outros poderes sobre o ME. Os sindicatos seriam neste ponto de vista considerados contra-poder relativamente ao poder patronal, o poder do ME.

No entanto, eles também podem, se quiserem, representar um poder de parte inteira que se traduz numa atitude responsável, eficaz e construtiva, ultrapassando o espírito de contestação, assaz legítimo, para pesar as decisões políticas que envolvem o futuro.

O poder analisado desta forma assume outras faces: a face de impedir e a face de impôr. Entendido desta forma, o poder de impedir e de impôr é capacidade de qualquer parceiro na relação que se estabeleça.

Pensamos por isso, que o exercício de poder no sistema educativo pode ser concretizado como poder de injunção ou como forma de transmissão cega e despersonalizada, mas também pode assumir uma postura de gerar, organizar, regular ou avaliar a situação ou objecto que no momento está em causa.

### 3.3 - Tipologia do poder

No domínio da administração educativa utilizando a terminologia de Mintzberg (1986), embora com limitações, já que a Administração no sistema educativo é um conjunto de organizações, distintas entre si, em função de áreas diferentes de actuação<sup>(23)</sup> é possível identificar na distribuição de poderes diferentes tipologias de poder:

O poder de tutela do Ministro e Secretários de Estado, relativamente a toda a administração sob a sua dependência.

O poder hierárquico, relativamente às chefias de topo e destas relativamente a chefias intermédias (cadeia hierárquica de poder).

O poder que resulta de uma magistratura de influência que pode ser exercida dentro da organização por indivíduos ou grupos entre unidades orgânicas ou dentro e fora do sistema sem ser necessária a existência de qualquer relação funcional.

Existe um sistema de competências que pode ser entendido, como um sistema de distribuição de poderes e que se enquadra no modelo político conforme referimos no Cap. IV.

Na concepção que lhe deu Allison (1971) este modelo não dispõe de um actor único, mas antes de numerosos actores que são jogadores.<sup>(24)</sup>

Neste conceito os jogadores não se concentram sobre uma única questão estratégica, mas preocupam-se igualmente com outros problemas diversos. Trata-se de jogadores que não agem em função do conjunto de objectivos estratégicos, mas mais segundo concepções diversas, portadores de objectivos pessoais, organizacionais e racionais, são jogadores que tomam decisões não se apoiando numa escolha única e racional, mas tirando dela sobre todas as forças, a força política.

Nesta configuração essencialmente política predominam os conflitos.

Pondo de lado o modelo político descrito por Mintzberg (1986), que se revela adequado a uma problemática diferente da nossa, já que as relações de poder que procuramos tentar compreender estabelecem-se à margem das organizações e estruturas formais do Ministério e os fluxos de poder seguem percursos próprios e limitados a um contexto, o poder de decidir assume formas diferentes e é utilizado como uma arma política conforme teremos oportunidade de demonstrar no Cap. VI no caso concreto da decisão do ECD.

## *NOTAS CONCLUSIVAS*

Estabelecemos a classificação entre a tomada de decisão (decision making) e a execução da decisão (decision taking) no caso do sistema decisional português, com o objectivo de enquadrar a análise que nos propomos fazer centrada nos processos decisoriais de tomada de decisão.

Analizamos os contextos de mudança na Administração Pública e na Administração da Educação ocorridos a partir de 1986 e os aspectos que nos parecem indiciar uma mudança de paradigmas decisoriais.

Reconhecemos a existência de dois modelos de tomada de decisão ao estabelecer a comparação entre o "modus decidendi" nos anos 60/70 e a forma como o processo evoluiu nos anos 80/90.

O modelo correspondente ao primeiro período distingue-se pela centralização e pelo sentido descendente do processo de execução de políticas e tem como características dominantes a legalidade, a racionalidade, a impessoalidade, a previsibilidade das instituições e dos seus membros, a planificação rígida que precede a tomada de decisão (modelo burocrático).

Definimo-lo como um sistema fechado que dá corpo a uma administração de poderes hierarquizada, estabelecendo por consequência uma relação de subordinação traduzida numa lógica de obediência.

O segundo modelo (emergente nos anos 80) apresenta como traços marcantes e tendenciais: a desconcentração e descentralização funcional e territorial e a aceitação duma pluralidade de centros de decisão, onde tendencialmente se exerce a autonomia. A lógica de obediência dá lugar a uma lógica de corresponsabilidade.

São características deste modelo a legalidade, a multirracionalidade, a imprevisibilidade das instituições e dos seus membros, a flexibilidade na planificação.

Distinguimos três tipologias dominantes de sistema decisional (cf. Quadro 4.1) que nos permitem esclarecer o sentido de mudança verificada no processo e no lugar de decisão.

Neste modelo o papel da administração central é assegurar e garantir a regulação estatal necessária à unidade do sistema.

A relação é estabelecida nos dois sentidos ascendente e descendente.

Vimos como o segundo modelo admite a possibilidade da cadeia de decisores que, na boa linha tradicional, é constituída por chefias com dependência funcional hierárquica (line), se abria a outros parceiros ao ser substituída por elementos do "staff" e parceiros para a preparação ou tomada de decisão.

Esta característica corresponde a uma viragem na postura de diálogo que no primeiro modelo se fazia "ad intra" e no segundo modelo é virado para fora e reconhecendo parceiros.

Concluimos ainda neste capítulo que o regime democrático, a predisposição do Governo para a audição, diálogo e negociação em matérias fundamentais, a institucionalização de organizações como Sindicatos de Professores, Associações Profissionais de Professores, Associações de Pais, e as leis de dinâmica social fizeram surgir uma diversidade de poderes no Sistema Educativo.

A partilha de poderes num processo de competição entre organizações, que têm finalidades mais ou menos semelhantes, determina uma redistribuição de poder variável consoante as relações de força que se estabelecem em cada situação e momento.

Do ponto de vista do ME o problema reside em garantir a aquiescência da parte dos administrados. Do ponto de vista dos administrados o problema é fazer com que o Governo tenha em conta não apenas os seus próprios interesses, mas também os interesses daqueles sobre quem ela tem poder.

Identificámos vários poderes no ME; o poder dos professores, o poder dos sindicatos, o poder dos pais, o poder dos alunos, o poder do governo.

Constatámos que o carácter unitário do poder deu lugar a uma rede de poderes.

Entendemos que o poder encarado como arma política se exerce em relação "negociação", numa dialéctica entre as suas duas faces (autoridade e relação), assumindo-se como uma força que pode impor ou impedir.

## NOTAS E CITAÇÕES BIBLIOGRÁFICAS

- (1) Definição de sistema de Morin (1984).
- (2) Basta referir que no sistema público a rede escolar dos ensinos básico e secundário compreende cerca de 13 000 escolas, mais de 130 mil professores, 2 milhões de alunos.
- (3) Para reforçar a ideia de mudança refira-se ainda que em finais de 1986 o X Governo Constitucional tomou a iniciativa de criar o Secretariado para a Modernização Administrativa com o preciso objectivo de promover a mudança e a reforma selectiva no seio da administração pública (D.L. nº 203/86, de 23 de Junho).
- (4) Neste sentido, Corte Real I, 1988 - Públicos e serviços públicos uma nova relação. Seminário organizado pelo SMA com a cooperação da OCDE.
- (5) Cf. o nº 1 do artº 43º da Lei nº 46/86, de 14 Set. (LBSE).
- (6) Idem nº 2.
- (7) Idem nº 3.
- (8) Cf. artº 44º da Lei nº 46/86, de 14 Set. (LBSE).
- (9) Entende-se por agentes, aqueles que no contexto de autonomia de escola tomam decisões sem margem de liberdade executando a lei.
- (10) Entendemos a mudança como transformação de um sistema de acção.
- (11) Crozier (1977) - L'acteur et le système, p. 336.
- (12) Entendendo-se negociação como um processo mais ou menos codificado socialmente, tendo em vista a resolução de problemas comuns a várias pessoas. Negociação é também um quadro relacional subjectivo que condiciona a comunicação entre indivíduos.
- (13) Ambrósio, T. - Aspirações sociais, Projectos Politicos e eficiência socio-cultural - Tese de Doutoramento, p. 353.
- (14) Bourdieu - O Poder Simbólico, p. 7. (1989).
- (15) Marcello Caetano (1972)-Manual de Direito Administrativo, p. 223.

- (16) A nova concepção de Administração Pública está definida no artº 267 da Constituição da República Portuguesa (1986) que estabelece "... a administração pública será estruturada de modo a evitar a burocracia, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efectiva".
- (17) Referimo-nos aos grupos parlamentares do PSD, PS, PCP, MDP/CDE e PRD.
- (18) Recorde-se que a Lei de Bases mereceu apenas a abstenção do MDP/CDE e os votos contra do CDS.
- (19) O processo de acompanhamento referido está consagrado nos nºs 1 e 2 do artº 59º da Lei nº 46/86, de 14 Out. e o Conselho Nacional de Educação é instituído no nº 3 do mesmo artigo.
- (20) Programa do XI Governo Constitucional, p. 42.
- (21) A razão que nos leva a qualificar este poder de introvertido reside no facto de ele se caracterizar por ser um poder não organizado exercendo-se como influência junto do aluno.
- (22) Referimo-nos a poderes exteriores ao ME tais como outros Ministérios, Finanças, Secretaria de Estado da Modernização Administrativa, os partidos, etc.
- (23) As diferentes áreas de actuação correspondem a diferentes valências do sistema educativo com funções e competências próprias.
- (24) Cf. Mintzberg (1986) - Le Pouvoir dans les organisations, p. 348.

## *CONCLUSÃO FINAL DA PRIMEIRA PARTE*

Reflectimos sobre a **decisão**, o **poder** e a **negociação** de per si, o que não quer significar o reconhecimento de três realidades ou entidades distintas e distantes entre si.

Significou antes, a necessidade de caracterizar a sua essência, identificar as formas que podem assumir, conhecer a inter-relação que estabelecem e conseqüentemente os espaços tangenciais, secantes ou comuns que podem ocupar.

Definimos na 1ª parte deste estudo a estrutura conceptual global para analisar o problema da decisão política em Educação.

Esta reflexão teórica proporcionou uma visão geral das características principais de um processo decisional dinâmico.

Consideramos que a questão central subjacente à reflexão teórica que fizemos, para além de se situar no interior da análise sobre a decisão e o poder, não pode ser desligada do contexto que constitui o seu meio pertinente e, por esse facto, abordámos conjuntamente os paradigmas decisoriais na Administração Pública e fizemos posteriormente o estudo projectivo do corpo teórico contido nos Cap. I, II e III, procurando aplicar os conhecimentos adquiridos na análise do Sistema Educativo Português.

Resta-nos introduzir o problema a investigar na 2ª parte, que é o processo de decisão de um normativo integrador do desenvolvimento de um código de conduta profissional e de desenvolvimento da carreira de pessoal docente o ECD.

## **SEGUNDA PARTE**

**ANÁLISE ESTRATÉGICA DA MUDANÇA DE  
MODELOS DECISIONAIS EM ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA - O CASO DO E.C.D.**

## INTRODUÇÃO GERAL À SEGUNDA PARTE

Nesta 2ª parte pretendemos esclarecer as disfunções do modelo decisional adoptado no processo de decisão do ECD, não só pela importância da decisão em causa, mas acima de tudo por se tratar de um processo considerado novo e inovador na praxeologia decisional do Ministério da Educação.

A investigação incide sobre o "modus decidendi", os decisores e a decisão, melhor dizendo o decidido.

Adoptamos o modelo de sistema político como estrutura conceptual básica e mais adequada, para analisar um processo com uma componente técnica que suporta uma dimensão política forte, actuante e que nunca está ausente do processo.

A construção teórica do modelo assenta na distribuição legitimada de valores defendidos pelos intervenientes no processo.

O modelo centra-se nas relações entre os actores, que são os professores representados pelas organizações sindicais e as autoridades políticas representadas pelo grupo interministerial negociador.

Partimos do pressuposto que o jogo político dos parceiros radica neste padrão interactivo, mas não se esgota nele.

Os parceiros estabelecem relações directas entre si, através da acção estratégica de modo a atingirem os seus objectivos, protegerem os seus interesses ou adquirirem influência.

Adoptaremos a análise estratégica como metodologia do processo heurístico de investigação, cujos elementos básicos nos vão fornecer os instrumentos conceptuais adicionais necessários à compreensão do processo.

A investigação será orientada no sentido de encontrar os dados pertinentes para a caracterização dos actores e da acção e para a descoberta de exigências políticas e do resultado da acção.

A investigação situa-se no tempo, num momento em que o diálogo deixa de ser um processo orientado dentro da própria Administração, para ser um diálogo virado para fora, reconhecendo parceiros em processo de decisão e tem por finalidade o estudo de caso do ECD, para fundamentar a mudança de paradigma decisional na administração da educação.

Esta segunda parte compõe-se de três capítulos:

O Capítulo V, onde expomos o processo heurístico e as opções metodológicas seguidas.

O Capítulo VI, onde apresentamos a indicação dos factos, a análise descritiva e a análise estratégica do processo de decisão do ECD.

O Capítulo VII, onde fazemos a análise avaliativa do objecto da acção - o ECD.

## **CAPÍTULO V**

**METODOLOGIA GERAL**

**O PROCESSO HEURÍSTICO DE INVESTIGAÇÃO**

## INTRODUÇÃO

Neste capítulo procuramos dar conta dos modos e fases de investigação. Descrevemos as opções tomadas e os procedimentos metodológicos utilizados no estudo de caso que serviu de base para o desenvolvimento da análise que nos propomos fazer, seguindo uma linha de trabalho de sociologia da decisão, vista como análise crítica e sociológica de uma prática.

A evidência empírica não pode ser separada da pertinência teórica e é por isso que optámos pela análise estratégica dos actores<sup>(1)</sup> como método heurístico de investigação. Em nosso entender, a análise estratégica revela-se a mais adequada para fornecer os utensílios e os métodos para produzir um conhecimento da acção colectiva das estruturas do poder e dos modos de regulação de um sistema de actores determinado.

Damos preferência à análise qualitativa e escolhemos como instrumento privilegiado da investigação a análise de conteúdo, fazendo nossa a citação que serve de mote a Laurence Bardin na abertura do seu livro com o mesmo título "***A análise de conteúdo deve começar onde os modos tradicionais de investigação acabam***" no caso em apreço onde a análise estratégica não pode completar-se.<sup>(2)</sup>

Estas opções têm como fundamento a natureza do campo e objecto do nosso estudo e afigura-se-nos que a sua utilização conjugada é aquela que nos proporcionará a melhor apreensão e intelegibilidade do processo decisio-  
nal em causa.

## CAPÍTULO V

### **1 - Características do estudo e opções metodológicas**

Escolhemos como metodologia de investigação a análise estratégica, definida por Crozier e Friedberg, que se fundamenta em três premissas fundamentais com implicações metodológicas:

**1ª Premissa - O actor é capaz dum estratégia e portanto é portador dum racionalidade.**

Daqui resulta a obrigação para o investigador de reconstituir empiricamente os actores do campo que ele estuda e cujas interações reenviam para o carácter construído do campo social que os actores obrigam a reconhecer e a pôr em primeiro plano.

**2ª Premissa - As relações humanas são mediatizadas por relações de poder.**

Relações de troca desigual que comportam sempre um espaço de negociação.

Esta concepção de poder permite incluir na análise os conflitos e os acordos e permite evitar que se adopte uma visão demasiado consensual das estruturas colectivas.

É assim que se justifica que a conflitualidade e instabilidade de comportamento sejam consideradas normais e a estabilidade e a regularidade devam ser explicadas todas as vezes.

Esta concepção põe o acento sobre o carácter contraditório e complexo dos actores que desafiam toda a lógica linear, uma vez que assenta na ideia que o poder de uns e de outros está ligado ao controlo das incertezas que subsistem num dado contexto.

Somos levados na análise a pensar todo o contexto da acção como um conjunto de relações de interdependência e a interessar-nos por comportamentos atípicos, porque cada actor é simultaneamente redutor e criador de incerteza e porque se coloca a questão dos recursos e processos de poder.

### **3ª Premissa - O recurso à noção de sistema - o contexto da acção como sistema de acção concreta.**

Esta premissa conduz a uma hipótese heurística sobre a existência de um mínimo de ordem e interdependência atrás da aparente desordem das estratégias dos actores num determinado campo de acção.

Segundo E Friedberg (1994) cabe ao processo de pesquisa demonstrar a existência deste mínimo de ordem e reconstruir empiricamente os seus limites, as suas fronteiras, os seus mecanismos de regulação e os seus efeitos.

Este sistema só pode ser caracterizado no fim e permite explicar como os comportamentos, as estratégias dos actores mantêm ao mesmo tempo o sistema em acção e o modificam constantemente.

Esta opção tem vantagens e limitações.

Tem a virtude de permitir compreender o sistema de interacção entre os diferentes actores, trazer à evidência a estratégia por eles posta em acção, os seus poderes e os seus objectivos, mas apresenta como limitação o facto de utilizar instrumentos não reactivos e não permitir portanto o reemprego numa perspectiva de pesquisa (estabelecendo comparações) pois sabemos que, por vezes, o importante nem sempre está escrito.

Entendemos, porém, que a análise de conteúdo utilizada nas suas formas de análise de significados (análise temática) e análise de significantes (análise dos procedimentos) é susceptível de minimizar, senão mesmo de superar pela inferência, a preocupação constante com a comparação que a postura de indução da análise estratégica (porque não foi aplicada em toda a sua dimensão como método) não pode cumprir.

Num difícil percurso de exploração tudo se passou como se escalássemos uma montanha, animados pelo espírito estratégico que Crozier definia informalmente deste modo: "*...deve haver uma saída algures, é preciso encontrá-la, se a procurarmos verdadeiramente encontrá-la-emos ...*"<sup>(3)</sup>, abandonávamos a superfície das coisas para transpor o limiar das dúvidas iniciais e formulávamos hipóteses explicativas desvendando aspectos novos.

Essa ideia de descoberta e progressão conheceu as seguintes fases:

- 1º Clarificação da problemática no seio da qual situamos as hipóteses e as questões permitindo-nos definir os objectivos do nosso trabalho.
- 2º Identificação e reconstituição empírica do campo de acção, dos actores, da lógica da acção colectiva, dos mecanismos de regulação do sistema e seus efeitos.
- 3º Construção e tratamento sequencial da narrativa.
- 4º Apreensão do desempenho dos actores, das suas racionalidades, dos jogos de poder, daquilo a que Sfez chama sobrecódigo estrutural.
- 5º Formulação de hipóteses de análise interpretativa e elaboração de um quadro de intelegibilidade.

Tentámos utilizar o método do sobrecódigo que genericamente se pode definir como uma passagem, um movimento de código a código.

Este entendimento permitiu definir o que pode ser uma finalidade múltipla a partir das finalidades de sistemas diferentes.

Como método é composto por três níveis: o tratamento sequencial da narrativa, o sobrecódigo estrutural e o sobrecódigo analítico.

**1º Nível sequencial** - organização do material - o investigador trata de uma narrativa a mais completa possível - a decisão. Aplicando a técnica seminológica identifica as sequências, os actantes e seus jogos de estratégia.

Com este tratamento o investigador reconhece na narrativa a existência de lacunas que requerem novas pesquisas, como por exemplo a presença de um actante na 1ª sequência e a sua ausência na 2ª sequência, para reaparecer na 3ª, ou a existência de comportamentos que se repetem ou aparentemente sem nexos.

Fica habilitado a definir os contornos da racionalidade do(s) actante(s), a evolução da sua racionalidade, etc.

**2º Nível estrutural** - este nível é uma tradução e uma síntese dos códigos de cada actante.

Os elementos do 1º nível vão permitir analisar como é que os actantes se posicionam na acção, que sequências formam, que troca de papéis se operam e em consequência que compromissos, que combinações que alterações de racionalidades daí resultam.

O tratamento deste material permite localizar a mudança.

**3º Nível analítico** - o sobrecódigo analítico é o prolongamento do código estrutural na medida em que estuda as leis de transformação.

O código estrutural e o código analítico estão intimamente associados e são complementares um do outro.

## **2 - Plano do trabalho de investigação empírica**

Num 1º momento procedemos à recolha, compilação e organização documental de informações com o objectivo de constituir o corpus do nosso objecto de estudo - toda a documentação directamente relativa às reuniões de trabalho do grupo encarregado de elaborar o projecto de estatuto da carreira docente. Este momento corresponde à fase de pré-investigação com vista à selecção das fontes e à definição do "corpus".

### **2.1 - Constituição do "corpus"**

Num 2º momento construímos e delimitamos o corpus a partir de:

- 1 - Documentação oficial que desencadeia o processo LBSE, despachos ministeriais, convocatória/convite do ministro da Educação aos Sindicatos).
- 2 - Documentos de trabalho do grupo ministerial
- 3 - Documentos produzidos durante o processo de decisão: actas das reuniões, protocolos de acordo, as várias versões do ECD (de 23 de Outubro de 1989, de 15 de Novembro de 1989, versão final aprovada em Conselho de Ministros e versão publicada).

Consideramos estas fontes fundamentais por estarem intrinsecamente ligadas ao processo.

Constituíram também fontes primárias: o programa do XI Governo Constitucional; os estatutos das organizações sindicais; órgãos de informação escrita tais como a imprensa diária e periódica; jornais publicados pelas organizações sindicais; comunicados dos sindicatos ou notas oficiais do Governo.

A organização da análise centrou-se em torno de três pólos sequenciais:

1º pré-análise

2º preparação e exploração do material

3º tratamento dos resultados - (a indução/inferência e a interpretação)

A pré-análise consistiu numa leitura flutuante para estabelecer os primeiros contactos, colher as primeiras impressões, permitir a escolha dos documentos - (análise documental) e ainda a selecção de dados pertinentes (recolhidos por meio de mapas elaborados para o efeito). Esta recolha (análise categorial) procurou respeitar as regras de homogeneidade, exaustividade e pertinência, embora tenha sido sempre feita sobre critérios de predominância e nunca segundo critérios absolutos. Revelou-se difícil aplicar o princípio que as categorias devem ser mutuamente exclusivas.

Por este processo e aplicando o 1º nível sequencial do método do sobrecódigo foi-nos possível reconstituir o processo "decisional", ligar factos, acontecimentos, tempos e actores e elaborar a tábua cronológica.

Com estes elementos de 1º nível escrevemos a narrativa (Quadro 6.2), a lógica da acção colectiva a partir da qual ao nível estrutural podemos localizar a mudança e iniciar o 3º nível de análise interpretativa.

Incluímos nas fontes, os órgãos de informação escrita por três ordens de razões:

1ª A constatação de que a documentação oficial que fixou o desenvolvimento do processo de decisão do ECD apresenta saltos no tempo, hiatos e espaços vazios relativamente a factos e acontecimentos, cuja compreensão é indispensável para o processo.

- 2ª O entendimento, que se veio a confirmar que os órgãos de comunicação escrita constituem um espaço de afirmação da acção e do pensamento dos diferentes intervenientes no processo. Com efeito, os jornais são um canal adequado para divulgar e submeter ao veredicto público as tomadas de posição dos protagonistas do processo e podem assumir uma força de poder no apelo a bases sociais de apoio.
- 3ª A informação neles contida veio facilitar ou permitir a compreensão das dificuldades de articulação entre os princípios defendidos pelos actores e a postura que assumem na discussão ou negociação presenciada. Esta informação ilustra o discurso negocial, construído a partir de tomadas públicas de posição dos diferentes protagonistas e revela as múltiplas facetas do processo negocial, numa perspectiva interna ao processo. Fornece ainda o acesso único e insubstituível ao conhecimento de reacções imediatas e próximas dos acontecimentos, permitindo que se estabeleça ligações sequenciais entre factos.

## 2.2 - Questões de investigação

Metodologicamente partimos das seguintes hipóteses e questões já referidas no Cap. I:

- 1ª **Hipótese** - A decisão do ECD foi uma decisão política participada, enquadrada num modelo de negociação colectiva.
- 1ª **Questão** - A decisão do ECD foi uma decisão técnica ou uma decisão política?
- 2ª **Questão** - Este processo participativo na procura de uma alargada base consensual, até que ponto é que correspondeu a um modelo decisional de negociação?
- 2ª **Hipótese** - As dificuldades de execução e da regulamentação do ECD resultam da inconsistência e incongruência da decisão.

**3ª Questão** - Que factores podem estar na origem de uma contestação generalizada por parte dos actores intervenientes na execução de uma decisão que eles próprios construíram?

**3ª Hipótese** - O processo de decisão do ECD corresponde a uma mudança de ruptura com o modelo decisional praxeológico tradicional na administração da educação.

**4ª Questão** - Até que ponto é que a decisão do ECD é susceptível de explicitar já um modelo emergente na praxeologia decisional na Administração da Educação?

### **2.3 - Objectivos**

Definimos os seguintes objectivos:

#### **Objectivo geral:**

Contribuir para o conhecimento dos processos de implicação dos diferentes parceiros negociais e para a análise dos mecanismos sociais e ideológicos pertinentes e activos no processo de decisão.

#### **Objectivos operativos:**

- 1 - Identificar, descrever e analisar os processos e procedimentos utilizados na tomada de decisão política participada.
- 2 - Reconstituir a trajectória do processo de decisão identificando e caracterizando os actores e as suas estratégias, a matéria de decisão e o sistema de acção concreta.
- 3 - Apreender e descrever como o sistema funciona e se mantém no quadro das interdependências estabelecidas e os princípios por que se regeu.
- 4 - Analisar, definir, verificar e interpretar o contexto de acção colectiva, como sistema de acção concreta.

## 2.4 - Quadros de recolha e organização de dados

Para permitir uma recolha de dados e posteriores leituras de análise e interpretação, em resultado da administração de técnicas de análise sobre o "corpus", à luz dos referenciais teóricos referidos na 1ª parte, elaborámos os seguintes quadros orientadores de recolha de dados sobre os assuntos centrais do nosso objecto de estudo: - **os actores - a acção - o resultado da acção** - (Parceiros - Processo de Decisão/Negociação - ECD) contendo as questões alvo de pesquisa.

### Quadro 5.1

#### Actores

#### Quadro orientador de recolha de dados de identificação e caracterização

Questões - Alvo da pesquisa	Fontes
1 - Identificação 1.1. Designação 1.2. N° de elementos que compõe o grupo 2 - Estrutura 2.1. Caracterização profissional 2.2. Caracterização habilitacional 2.3. Caracterização funcional 2.4. Coordenação 3 - Quadro de referência ideológico 3.1. Princípios 3.2. Competências	Actas das reuniões Programa do Governo LBSE Estatutos dos Sindicatos Outros documentos oficiais

O perfil dos grupos e a compreensão da sua actuação ou comportamento, (entendida esta como condições de alinhamento e como graus de divergência e convergência inicial), são determinados pela experiência e saberes profissionais e pelos valores e concepções que cada qual defende ou partilha sobre a Educação e sobre o papel da acção sindical.

Por este facto, constituíram indicadores de identificação na grelha de análise adoptada para além do número de elementos que constitui cada grupo:

- as características profissionais;
- as características habilitacionais e as características funcionais de cada elemento do grupo, a referência aos princípios ou valores perfilhados pela organização institucional a que cada grupo pertence.

Consideramos que a idiossincrasia de cada grupo é definida, não só em função das características estruturais que os indicadores de identificação nos revelam, mas também pelas tomadas de posição privadas ou públicas.

Os Quadros 5.2 e 5.3 permitiram-nos recolher dados para responder à caracterização dos actores do ponto de vista do seu posicionamento na acção, tendo como questões alvo de pesquisa a posição dos actores relativamente à evolução do processo, à negociação com o grupo ministerial e à natureza das relações estabelecidas.

#### Acção / Actores

##### Quadro 5.2

**Quadro orientador de recolha de dados de identificação e caracterização da acção e da estratégia dos actores**

Data	Presenças	O.T.	Matéria	Posições assumidas

Fonte: Actas das reuniões de trabalho

#### Actores / Acção

##### Quadro 5.3

**Quadro orientador de recolha de dados das comunicações públicas dos diferentes intervenientes**

Data	Jornal/ Comunicado	NOTÍCIA		Tomadas de posição
		Intervenientes	Título ou facto imediato que a originou	

Fontes: - Órgãos de informação escrita  
- Comunicados oficiais ou das organizações sindicais

Os Quadros 5.2 e 5.3 têm a dupla função de recolher elementos para a caracterização dos actores e da acção. Não é possível separar as duas realidades, conforme já referimos e sublinhámos ao definir actor. Estes instrumentos recolhem informação complementar, pois permitem analisar o comportamento dos actores nas suas tomadas de posição públicas e privadas, face ao objecto da decisão.

### O Objecto de Acção

#### Quadro 5.4

**Quadro orientador de recolha de dados de identificação e caracterização dos diplomas finais que dão corpo ao E.C.D.**

Questões - Alvo	Fontes
1 - Identificação dos diplomas 2 - Objecto 3 - Modo e tempo de aprovação 4 - Estrutura do diploma 5 - Caracterização de modelos de carreira e de estrutura remuneratória	DL n.º 409/89 de 18 de Novembro DL n.º 139-A/89 de 27 de Abril

O Quadro 5.4 completa o 3.º polo sistémico e em análise cruzada com os restantes permite apreender "in fine" **o sistema decisional**.

A reflexão e análise sobre esta informação colhida que cruzámos ao nível dos espaços de pesquisa e dos resultados obtidos permitiu-nos a elaboração de:

- uma tábua cronológica, já referida, que teve a função de documento base para a reconstituição do processo de decisão numa perspectiva de desenvolvimento sequencial de acontecimentos, factos e acções;
- de um quadro orientador de análise descritiva indicando já parcialmente a análise interpretativa com as seguintes questões alvo:

#### Quadro 5.5

**Quadro orientador de análise de dados sobre a acção e os actores**

Fases	Características dominantes	Descrição	Papel dos actores

Neste quadro identificámos de forma sistemática a duração e as fases do processo, as características dominantes de cada fase e sua descrição, o papel desempenhado pelos actores.

Tratando-se de um processo decisional interactivo constatou-se que fases não eram estanques, por vezes verificou-se que as características dominantes numa fase podiam ser secundárias noutra.

Foi com base nesta matriz que partimos para dimensão analítica e interpretativa deste estudo.

## **2.5 - Tabela de avaliação da natureza das negociações**

Para determinar a natureza das negociações aplicámos as tabelas de Launy (1994), partindo do pressuposto que a negociação tem por finalidade regular os pontos conflituais considerados como menores em relação ao projecto comum.

Os pontos extremos deste tipo de negociações podem revestir as seguintes modalidades:

O projecto é totalmente comum, não suscitando qualquer conflito de interesses (quanto à concepção ou conflitos secundários) simbolicamente regista-se 100% de acordo e 0% de conflito secundário. Trata-se de um caso limite em que a negociação desaparece.

No outro extremo a percepção do projecto comum e os conflitos secundários equilibram-se sensivelmente (simbolicamente podemos considerar 50% de conflito e 50% de projecto comum) este polo é o polo da concertação.

A concertação representa assim a zona de ruptura entre a negociação cooperativa e a negociação conflitual. É entre estes dois pólos que vamos encontrar os diferentes graus de negociação.

Formalmente uma situação que comporte 90% do projecto comum e 10% de conflito secundário é uma decisão cooperativa;

Uma situação que comporte entre 60% de projecto comum e 40% de conflito secundário é uma decisão conflitual.

## NOTAS E CITAÇÕES BIBLIOGRÁFICAS

- (1) De acordo com a linha conceptual defendida por Crozier e Friedberg designadamente nas comunicações apresentadas in Colloque de Cerisy (1994), p. 135 e seguintes.
- (2) Corresponde a uma tradução informal do postulado heurístico. "Todos os fenómenos têm um sentido e correspondem a uma racionalidade a partir do momento em que existem".
- (3) Crozier in Colloque de Cerisy (1994), p. 377.

## **CAPÍTULO VI**

### **O PROCESSO DE DECISÃO DO ESTATUTO DA CARREIRA DOCENTE**

## INTRODUÇÃO

Com base na análise descritiva dos actores e da acção que fazemos, para confirmar ou infirmar as hipóteses de partida e as questões já referidas, desenvolveremos este trabalho, obedecendo ao seguinte esquema organizativo:

- a) Situamos em primeiro lugar o processo de decisão no contexto sócio-histórico;
- b) Definimos o modelo tradicional de decisão no Sistema Educativo;
- c) Caracterizamos os actores e a acção em interacção dialéctica, articulando os eixos teóricos, técnicos e morfológicos às exigências de natureza metodológica, definidas no capítulo anterior, analisaremos também o posicionamento dos actores no processo decisional e a estrutura de relações que estabelecem.
- d) Definiremos as determinantes sociológicas do processo e a natureza das negociações e seu desenvolvimento.

Por último abordaremos a estratégia global adoptada e a forma como foi feita a administração do conflito.

## CAPÍTULO VI

### 1 - Contexto decisional do processo de decisão do ECD

#### 1.1 - Condições sócio-históricas determinantes e caracterização

O processo de elaboração do ECD surgiu num contexto de mudança profunda e conscientemente assumida, nos planos da política governativa em geral e em especial no domínio da política educativa, dado que em Outubro de 1989, o XI Governo Constitucional, ao iniciar funções na sequência de uma segunda maioria absoluta, viu aprovado um programa de Governo, onde definira como objectivo principal "Modernizar a Administração" e escolhera como prioridade nacional a Educação.

A Reforma Educativa preconizada na Lei de Bases do Sistema Educativo determinara também, por sua vez, um processo de mudança na vertente da Administração da Educação ao impor a definição de um estatuto e a estruturação de uma carreira docente.

Porém, a mudança não se reduziu a uma proposta política formal, pois conforme Braga da Cruz<sup>(1)</sup> largamente demonstrou, essa mudança tinha raízes sócio-histórico-profissionais que correspondiam a um anseio genuíno da classe docente, consciente das exigências e da importância do seu papel de motor da Reforma e das limitações e constrangimentos das suas condições de trabalho, que desejava alterar.<sup>(2)</sup>

Existiu ainda uma terceira condição determinante de natureza burocrática que era a desarticulação e desconexão de rotinas e de regras dispersas por inúmeros diplomas, produzidos em outros contextos e por governos vários, não tendo, por esse facto, o corpo legislativo relativo aos professores e à sua carreira uma linha condutora coerente e uniforme, como aliás vem referido no preâmbulo do Decreto-Lei que veio a aprovar o ECD.<sup>(3)</sup>

## **1.2 - O processo de decisão/negociação - A substituição de um modelo**

Foi neste contexto de mudança, que ocorreu uma outra mudança nos processos de preparação da tomada de decisão, ao nível do esquema praxeológico decisional, utilizando uma terminologia referida por Ambrósio, T. a propósito da tomada de decisão política em educação<sup>(4)</sup>.

Adoptámos essa linha de pensamento e o paradigma decisional proposto<sup>(5)</sup>, em relação ao qual nos reportaremos para identificar a mudança operada no esquema que procurámos identificar neste estudo.

Situámo-nos no tempo, num período posterior a (1984-1987), classificado por Ambrósio, T. como de normalização da vida democrática, isto é, quando a tomada de decisão passou a ser feita em sede das estruturas de Poder<sup>(6)</sup>.

Classificámos esse período (1988-90), como período de consolidação da vivência democrática, que se caracterizou pela estabilidade do poder constituído<sup>(7)</sup> e por uma normalidade na convivência democrática e abertura ao diálogo em tomada de decisões políticas.<sup>(8)</sup>

Tomámos como ponto de partida a praxis decisional correspondente ao período de 1968-1974, por considerarmos que o período revolucionário foi transitório e fugaz, com características próprias e percíveis num período de normalidade democrática.

Na esteira da linha de investigação aberta por Ambrósio, T. e dos princípios defendidos, de que o facto político não é, nem uma concretização dum saber fazer, nem uma vontade cega de impor aos outros os seus projectos, pertence a outro domínio o das relações sociais e da construção social, portanto ao domínio da acção de fazer e por isso tem um modo específico de fazer (praxis), definimos o campo de análise aos limites da tomada de decisão "ad intra". (Ministério da Educação).

Procurámos verificar neste estudo (estabelecendo a comparação) até que ponto é que o paradigma praxeológico decisional, referido por Ambrósio, T. se alterou no contexto político social sumariamente descrito.

A nossa experiência profissional permitiu-nos conhecer como se processa a elaboração de diplomas estruturantes, em matéria de gestão de recursos, que de uma forma genérica, em síntese, segue o seguinte esquema:

Em regra, o processo de elaboração e concretização das medidas políticas é realizado pela chamada administração de linha, no seio da própria instituição e pelo serviço com competência própria, em articulação com outros serviços ou departamentos, que dentro da estrutura do Ministério estão directa ou indirectamente relacionados com a matéria na sua área de influência, podendo mesmo, em certos casos haver lugar à audição das organizações representativas dos administrados, cujo parecer todavia não é vinculativo.

Concretizando, o Membro do Governo traça as linhas de orientação sobre os objectivos, os limites e o alcance das matérias a regulamentar, define os tempos óptimos e necessários para execução.

Compete ao dirigente máximo do serviço (DG) apresentar à aprovação da tutela o ante projecto ou projecto elaborado pelo serviço competente para o efeito.

A discussão e análise prévias à tomada de decisão é feita em diálogo inter-pares (directores gerais) ou hierárquica e verticalmente entre o político e o administrativo<sup>(9)</sup>, por vezes num sobe e desce de troca de informações, redefinição de soluções em que se cruzam, se misturam e por vezes não se distinguem os aspectos políticos e técnicos.

**Ora, o processo de elaboração do ECD não se enquadrava nestes moldes, nem nestas práticas e introduziu até uma ruptura nos procedimentos administrativos dominantes "ab initio", pela génese da sua formação e pela estrutura da composição dos elementos que prepararam a decisão.**

Neste processo ultrapassou-se o sistema de constrangimento hierárquico centralizado, substituindo-o por um novo sistema mais flexível baseado na participação.

Este facto traduz uma alteração do conceito básico de gestão tradicionalmente aceite no ME, que considera como boa gestão política uma gestão

clara, racional que define direitos e deveres de cada um repousando na análise de funções dos administrados e no decisor hierárquico, correspondendo a uma ideia de ordem, conceito que, neste processo, é substituído pela ideia de mudança.

O ME bem gerido não é um ministério bem organizado e em ordem, mas o ministério que é capaz de definir objectivos e mobilizar recursos técnicos e humanos para os atingir.

**Estávamos em presença de uma mudança, a adopção de um outro paradigma que se caracteriza por um "modus operandi" de orientação diferente e de aposta em três componentes essenciais - os actores da mudança, o local onde se gera essa mudança e a dependência hierárquico-funcional que se estabelece entre actores.**

A preparação da tomada de decisão deixou de ser feita no seio da instituição, para ser feita à sua margem, constituída "ad hoc", abandonando a linha de comando hierárquico-funcional e adoptando uma linha de gestão por objectivos.

A tarefa foi cometida a individualidades de reconhecido saber e da confiança política da tutela, incluindo representantes dos serviços e das organizações representativas dos administrados que assumiram, pela primeira vez, um papel de participantes activos e co-autores de um projecto de Decreto-Lei. Os actores desempenhavam um papel de reformadores activos, na terminologia utilizada por Crozier (1977).

Foi neste contexto de **múltiplas mudanças** de natureza política, funcional e operativa, determinadas pelas condições sócio-históricas que acabamos de referir, que se iniciou e desenvolveu o processo de elaboração do ECD.

## 2 - Análise descritiva de identificação e caracterização dos Actores, como realidades concretas

Enquadrado o processo no contexto decisional que referimos, vamos procurar fazer uma análise descritiva dos actores e da acção, identificando as funções que desempenharam, cientes que o número de funções foi limitado e que essas funções estiveram submetidas a duas relações: ligaram os elementos e estavam ligadas entre elas.<sup>(10)</sup>

Será também objecto de análise a sequência de acontecimentos e o encaimento sequencial dos factos no tempo, tendo presente que a temporalidade não é necessariamente linear e que a estrutura temporal pode conter justaposição de tempos diferenciados, inversão possível de causalidade cronológica, interacção de tempos, isto é, que os acontecimentos podem não fazer todos parte do mesmo tempo, como refere Sfez.<sup>(11)</sup>

Deste modo, poderemos reconhecer a existência de eventuais lacunas, citamos a título de exemplo a presença ou ausência de actores nas sequências de acontecimentos que viermos a descrever, designadamente alianças, assinaturas de acordos, ou tomadas de posição.

Identificamos por este método as sequências, os actantes e os seus jogos de estratégia. Estes elementos de 1º nível vão permitir a um 2º nível (estrutural) analisar o posicionamento dos actores na acção.

Os **actores sociais** individuais ou colectivos, na linha teórica que adoptámos, definem-se activamente pela sua inserção num conjunto social e pelas regras de troca e de comunicação que eles conseguem estabelecer com os outros actores e pelas quais se reconhecem mutuamente.

O **actor colectivo** é criado por uma acção colectiva legítima<sup>(12)</sup>.

Em consequência, a nossa análise descritiva vai ser feita em diferentes momentos, já que a caracterização dos actores é feita a partir dos elementos estruturais (estáticos) que os definem como realidade concreta, mas também a partir de elementos que resultam da dinâmica da acção e do posicionamento que os actores adoptam em cada situação, da observação dos acontecimentos repetitivos e das rotinas da sua actuação.

Os actores são actores colectivos que se constituíram em grupos de discussão negocial.

Formaram-se sete grupos, seis dos quais representaram organizações sindicais distintas: duas federações (FENPROF e FNE), três sindicatos (SINAP, SINDEP, SIPPEB) e uma associação profissional (ANPEB) e o grupo encarregado pelo Governo para elaborar o ECD - (Grupo Negociador), que integrou representantes de vários Ministérios.

Tomando por referência o posicionamento dos grupos na discussão, distinguimos dois blocos por natureza em oposição, o grupo interministerial a que chamámos **grupo negociador** e os seis grupos que representaram as organizações sindicais, que designámos como **parceiros**.

Nesta linha de pensamento, definimos estes grupos como um conjunto de pessoas interdependentes na realização comum de um projecto - a elaboração do ECD.

Segundo Serruys, os objectivos de um grupo definem e especificam a sua razão de ser. Designam e identificam as finalidades para as quais as actividades dos membros tenderão, os alvos que se esforçarão por alcançar em comum.<sup>(13)</sup>

Estes grupos são informais, porque apenas têm uma existência e uma estrutura de facto, têm o carácter efémero, porque foram formados para elaborar um projecto determinado.

São grupos de trabalho "task group", porque têm especificamente uma finalidade.

São ainda **grupos de negociação**, porque são colocados em presença, numa relação multilateral, embora essa relação se estabeleça em regra, de forma individualizada com o grupo ministerial e cada um dos seis parceiros.

O facto de não se ter verificado a existência de uma mesa negocial única, nem terem ocorrido reuniões entre o grupo ministerial e mais que uma mesa negociadora ao mesmo tempo, justifica a natureza da relação multilateral descrita.

Foi possível identificar na análise, quando comparámos tomadas de posição ou defesas de propostas, como veremos detalhadamente na "acção" que estes **grupos de negociação** tinham objectivos e interesses por vezes opostos, divergentes ou em conflito, mas no entanto existia de parte a parte um certo interesse em descobrir um ponto de encontro, um ponto de equilíbrio ou uma modalidade de conciliação.<sup>(14)</sup>

O conjunto particular dos elementos estruturais constantes das fichas de identificação (Vol. II - Anexo I) que analisámos, isto é, a composição, as características habilitacionais, profissionais e funcionais e o quadro de princípios por que se regeram conferiam a cada grupo uma identidade única e inconfundível.

A composição dos **grupos de negociação** obedeceu a uma lógica de representatividade que, nos sindicatos se evidenciou na participação exclusiva de professores de vários níveis e graus de ensino, mas que no grupo negociador teve razões e raízes próprias de natureza técnica e política.

Não considerámos de interesse averiguar quais os critérios que presidiram à escolha dos elementos representativos dos grupos sindicais. Não é relevante o facto, dado que os grupos sindicais são homólogos quanto à sua estrutura<sup>(15)</sup>.

São estes traços que acabamos de salientar que distinguem os **parceiros do grupo negociador**, cuja composição é heterogénea a vários níveis. Este facto levou-nos a questionar as razões que determinaram aquela composição.

O **Grupo Negociador** foi constituído por indicação expressa do Ministro da Educação do XI Governo Constitucional que indigitou quadros superiores do Ministério da Educação para, em conjunto com quadros superiores do Ministério das Finanças, elaborarem um projecto de estatuto da carreira docente do ensino não superior, com a audição prévia dos sindicatos de professores.

A coordenação foi confiada à Secretária Geral do Ministério da Educação, atendendo ao seu percurso profissional na Administração Pública e experiência anterior de diálogo com parceiros sociais.<sup>(16)</sup>

Integraram o grupo o Director Geral de Administração e Pessoal e assessores das Secretarias de Estado da Reforma Educativa e Secretaria de Estado tutelada pelo Secretário de Estado Adjunto do Ministro e do próprio Gabinete do Ministro da Educação, dois professores universitários das Universidades de Évora e do Minho respectivamente, com doutoramento em Ciências da Educação, um dos quais acumulava a presidência do Instituto de Inovação Educacional, representantes do Ministério das Finanças para a componente financeira e de Administração Pública.

A lógica que presidiu à sua composição assentou no princípio de formação de um **grupo estratégico**, no sentido que lhe dá Crozier (1977), isto é, constituído por semelhança de crenças, de convicções ou afirmação de objectivos partilhados ou de um objectivo comum.<sup>(17)</sup>

Da análise das fichas de identificação e caracterização constantes do Anexo I destacámos uma estrutura habilitacional, orientada para responder tecnicamente aos problemas a discutir, visto que no grupo com nove elementos a distribuição foi a seguinte: quatro juristas, dois licenciados na área económico-financeira e três professores.

Na estrutura funcional a distribuição foi composta por quatro directores gerais ou equiparados, dois professores e três assessores e representa o "establishment" a nível da estrutura da equipa governativa do Ministério da Educação e da estrutura organizativa da Administração Pública<sup>(18)</sup>.

Manteve-se nesta estrutura a mesma ponderação verificada na estrutura habilitacional, isto é, uma maior incidência na representatividade de dirigentes de topo.

As funções que desempenhavam capacitaram-nos para defender os interesses do Ministério da Educação e do Ministério das Finanças.

É interessante notar que houve a preocupação de algum equilíbrio interno do **grupo negociador** em relação aos **parceiros**, com a integração de dois professores universitários, cujo posicionamento ideológico estava próximo das duas Federações Sindicais<sup>(19)</sup>.

Identificámos uma lógica de representatividade na composição deste grupo. Essa lógica orientou-se por critérios múltiplos de confiança política, orgânica, funcional e ideológica, visto que os elementos designados eram ele-

mentos chave do sistema de execução das políticas de educação, finanças e administração pública e detentores de reflexão teórica no domínio das Ciências da Educação.

A composição do grupo foi imposta pela autoridade - indigitação dos ministros da tutela. Mais tarde, sofreu alterações por processos de reajustamento com a integração de outro departamento ministerial a Secretaria de Estado da Modernização Administrativa, (cf. tábua cronológica Out./Nov. 1989).

**Chegámos à conclusão na investigação que a missão, os objectivos ou as linhas de orientação e os prazos de execução a ter em conta pelo grupo nunca foram objecto de despacho ministerial, nem se conhece qualquer orientação escrita nesse sentido. Apurámos também que não houve qualquer despacho escrito de nomeação deste grupo.** <sup>(20)</sup>

Não tendo sido pré-determinado formalmente o conteúdo das funções do grupo e tendo apenas existência e estrutura, considerámo-lo, dada a sua natureza, um grupo, cuja vontade negocial não pôde ser conseguida, porque era juridicamente inexistente.

Na realidade, a ausência de despacho da tutela a nomear o grupo, e a definir o objectivo principal a atingir a sua capacidade de intervenção, e as suas competências, delimitando o campo de actuação e marcando um tempo de realização da missão confiada, transformou-o num **grupo negociador** sem contornos definidos, num "task group" institucional, formado por um conjunto diversificado de elementos com experiências e saberes diferentes, designados pelas circunstâncias, pelo seu estatuto ou pela função que exerciam e reconhecidos pelo poder político.

Estas condições de existência conferiram-lhe uma margem de incerteza permanente.

Interessa assinalar, todavia, que a importância da matéria e dos parceiros fez com que, por vezes, o **grupo negociador** assumisse um papel principal, não deixando de estar em foco e de aparecer como responsável pelos atrasos na elaboração de propostas ou no bloqueio da discussão/negociação, de ser acusado de falta de coesão interna, causador de fra-

cassos ou frustrações das negociações, conforme se documenta em diferentes períodos de pré-ruptura, ruptura ou surtos de greves.<sup>(21)</sup>

São estas características que fazem do **grupo negociador**, um grupo não instituído, mas instituinte.

O **grupo negociador** assim caracterizado regeu-se por dois princípios que coexistem contraditoriamente: a máxima liberdade que decorre da inexistência jurídica e a maior limitação, que tem origem na ausência de delegação de competências para actuar.

O campo de negociação estreitou-se entre uma margem de autonomia que se exercia no domínio dos conhecimentos técnicos e sociais da matéria em discussão/negociação e o conhecimento da natureza exacta dos problemas que iam surgindo a nível dos **parceiros** e a nível dos decisores (Governo).

Por último, resta-nos referir que na análise global das características permanentes dos sete grupos como realidades concretas distinguimos três identidades:

- a) uma espécie de **identidade pessoal**, que resulta de afinidades interpessoais, como representantes dum corpo profissional e portadores dum percurso académico pedagógico ou funcional comum e resulta ainda da mesma legitimidade institucional.<sup>(22)</sup>
- b) a **identidade cultural**, que se traduz na unidade e coerência de princípios comuns defendidos, da mesma cultura profissional e cultural.
- c) a **identidade institucional**, que lhes advém duma pertença a uma instituição de tutela.

Quando comparados entre si, o **grupo negociador** e os **parceiros** apresentam semelhanças e diferenças com características dominantes, como o estatuto sócio-profissional, a legitimidade institucional, os meios e as finalidades sintetizadas no quadro seguinte:

### Quadro 6.1

#### Quadro comparativo das características dominantes das partes de negociação

Características Dominantes	Grupo negociador (ministerial)	Parceiros
1º Estatuto sócio-profissional	As afinidades interpessoais assentam no facto de serem quadros superiores ligados funcional e profissionalmente à Administração.  Cultura administrativa com várias valências (educação, pedagógica, finanças, jurídica, económica)	As afinidades interpessoais resultam de pertencerem todos ao mesmo corpo social - professores / classe docente.  Valências profissionais no domínio da educação, da pedagogia e da militância sindical.
2º Legitimidade institucional	Indicados pelo poder constituído (governamental)	Indicação representativa do poder instituído (sindical)
3º Finalidades	Corporizar no projecto orientações políticas e programáticas com respeito pelo quadro legal instituído e procurando acolher e conciliar as propostas sindicais.	Consagrar no projecto as aspirações sociais da classe, não obstante cada parceiro ser portador de um projecto diferente de acordo com os valores que defende e os associados que representa.
4º Meios de acção	Influenciam a decisão na sua relação próxima e privilegiada com o decisor.	Movimentam a pressão social - mobilizam os associados

O posicionamento dos actores no processo de decisão e as relações que estabeleceram entre si serão objecto de análise no contexto e desenvolvimento da acção colectiva.

## 2.1 - Análise descritiva e interpretativa de identificação e caracterização da acção colectiva

A acção assumiu formas de diálogo, de audição e de negociação, registando o desenvolvimento que o quadro seguinte descreve sumariamente:

**Quadro 6.2**  
**Quadro de análise da acção colectiva**

Fases	Características Dominantes	Descrição	Papel (23) Actores
1ª Fase Set. 87 a Abril 88	Ideológico-Construtiva Diálogo/Debate	<p>Período de construção conjunta do projecto. Discussão e selecção das matérias que o estatuto deve conter.</p> <p>Confronto de princípios e posições e concepções que conduzem à elaboração pelo ME de um projecto de estatuto de contornos programáticos</p>	"Decision maker / believers"
2ª Fase Maio 88 a Julho 88	Acção colectiva De confronto, cooperação e negociação Mobilização Sindical I Discussão/conversações negociação	<p>Reacções e apresentação de contrapropostas dos parceiros acompanhadas de tomadas públicas de posição assumindo várias formas de pressão social.</p> <p>Exigência da grelha salarial na mesa das negociações. Realização de Congressos Nacionais de todos os parceiros (Maio)</p>	"Decision maker / perceivers"
3ª Fase Agosto 88 a Nov. 89	Intensa agitação socio-profissional Mobilização Sindical II Negociação do Estatuto Remuneratorio	<p>Processo de negociação com um ritmo mais intenso de reuniões e rondas negociais com o grupo negociador e com os diferentes parceiros. A negociação por exigência sindical é assumida por membros do Governo SMA, SEAM e SEO registando-se rupturas nas negociações e celebração de acordos com o Governo.</p> <p>Convergência e concertação sindical de forças através da constituição de plataformas de acordo entre os diferentes Sindicatos que se concretizaram na realização de greves conjuntas.</p> <p>Envolvimento no processo de Instituições (Presidência da República, Partidos) e da Sociedade Civil Associações de Pais, outras vozes</p>	"Decision maker / strategist"
4ª Fase Nov. 89 a Jan. 90	Negociação do estatuto profissional	A participação sindical corresponde a uma afirmação e papel dos parceiros no sentido de afastar prioritariamente os perigos das propostas do ME - não promovem alternativas de fundo ao modelo de carreira delineado. A negociação do estatuto ganha força na ambiguidade de um discurso polissémico	"Decision maker / learners"
5ª Fase Jan. 90 a Maio 90	Expectativa, Dúvida e Incerteza sobre a versão definitiva	Em 27 de Abril de 1990 é publicado o Estatuto da Carreira Docente	

Centrámos a nossa análise com principal incidência no período compreendido entre Setembro de 1987 e Dezembro de 1990 para encontrar resposta às hipóteses e questões já formuladas.

Fizemo-lo por considerarmos que o período correspondente à 5ª fase (Quadro 6.2) diz respeito fundamentalmente ao período de conclusão da versão final do ECD, em que a preocupação dominante dos actores consistiu em aperfeiçoar tecnicamente propostas, já amplamente debatidas nas fases anteriores.

## **2.2 - Determinantes sociológicas do processo:**

Na análise deste processo de acção constituem determinantes sociológicas do processo e condicionantes da negociação colectiva certos factores, que a seguir se enumeram:

- 1 - A cultura profissional e a idiosincrasia da classe docente e dos sindicatos que a representam;
- 2 - A cultura burocrática da Administração Pública Portuguesa em geral e da Administração da Educação em particular;
- 3 - As variações de conjuntura social, tais como a instabilidade social provocada pela realização de congressos das diferentes forças sindicais ou pela realização de eleições (caso das eleições para o Parlamento Europeu, em 17 de Junho de 1990) e a mobilização sindical ocorrida nesses períodos;
- 4 - A própria estabilidade do Governo, como garante da continuidade das negociações;
- 5 - Acontecimentos e incidentes vários, que a seu tempo referiremos, dando desde já como exemplo a publicação do Decreto-Lei nº 427/89, que define o regime jurídico de férias faltas e licenças do funcionalismo público, quando essa matéria era objecto de discussão / negociação com os professores.

### 2.3 - Natureza das negociações

A análise do desenvolvimento da acção, à luz dos conceitos teóricos definidos no Cap. III quanto à negociação conduziu-nos à identificação de várias negociações no processo.

Na verdade, não existiu uma negociação única, mas várias negociações com objectivos e características diferentes, não obstante terem a mesma finalidade. Distinguimos cinco negociações:<sup>(24)</sup>

- Negociação I, com o objectivo de definir a metodologia das reuniões de trabalho para a elaboração do ECD;
- Negociação II, visando a selecção das matérias a discutir/negociar;
- Negociação III, em torno do projecto de princípios orientadores apresentado pelo Governo;
- Negociação IV, inicialmente sobre a carreira e sobre o estatuto remuneratório;
- Negociação V, sobre o estatuto da carreira para, a certa altura do processo, se cindir em duas negociações autónomas, sobre a grelha salarial e sobre o estatuto da carreira docente. Nesta negociação o processo desdobrou-se em micro-negociações sobre determinadas matérias, dada a relevância e importância que as partes, grupo negociador e parceiros lhe conferiram. Estavam neste caso em discussão e negociação matérias como a avaliação do desempenho, a contagem de tempo de serviço, as condições de trabalho, o acesso ao 8º escalão, etc.

Conforme já referimos a propósito, ao traçar o quadro teórico de referências, e na linha conceptual adoptada também neste caso a negociação combinou processos conflituais e processos cooperativos.

A dinâmica cooperativa, em certos momentos, prevaleceu como resultado de uma opção das partes, com o objectivo de regular um conflito potencial de uma forma pacífica.

Neste caso, foram excluídas posições de força e as partes reconheceram-se mutuamente com algum poder.



Quanto à validade dos consensos o grupo **D** (SINDEP) manteve oposição total e o grupo **C** (FNE) procurou fazer prevalecer uma situação de privilégio, invocando compromissos anteriores (cf. doc. nº 23-A) assumidos formalmente em protocolo, assinado pelo Ministro da Educação e pela Secretária Geral de FNSE, em 11 de Março 1988 (Doc. nº 22-A).<sup>(26)</sup>

Esta negociação resultou num consenso espontâneo que pode considerar-se um **acordo fundador**, na medida em que definiu as regras do jogo de relação entre as partes, significando que o primeiro projecto comum era não declarar conflito, o que se negociava era pois, um eventual conflito futuro.

A **segunda etapa** correspondeu à negociação de um entendimento comum sobre a Negociação II, que consistiu na definição das matérias que deviam fazer parte do projecto do ECD. É a chamada fase de "Conception" segundo o conceito de Simon.

Os temas propostos pelo **Grupo Negociador** que constituíram o anteprojecto de ECD estavam estruturados deste modo:

- Cap. I - Princípios Gerais
- Cap. II - Direitos e Deveres
- Cap. III - Formação de Pessoal Docente
- Cap. IV - Recrutamento e Selecção de Pessoal Docente
- Cap. V - Quadros
- Cap. VI - Carreiras
- Cap. VII - Mobilidade
- Cap. VIII - Férias, Faltas e Licenças
- Cap. IX - Regime disciplinar
- Cap. X - Limite de Idade
- Cap. XI - Disposições Transitórias

Nesta negociação os parceiros aceitaram na generalidade todas as matérias propostas para discussão negocial, relativas aos Cap. II a XI do projecto de ECD proposto pelo **Grupo Negociador**.

O grupo **E** (SINAP), não aceitou o Cap. I. A discordância radicou no entendimento daquele parceiro de que o projecto do ECD a elaborar deveria ser aplicável aos professores do ensino particular.<sup>(27)</sup>

Todos os parceiros propuseram a inclusão de matéria relativa a vencimentos e remunerações, considerada como base indispensável para a discussão do Cap. VI do projecto em análise subordinado ao título Carreiras.

A percentagem de conflito secundário, relativamente ao projecto comum, situou esta decisão cooperativa numa zona de consenso, já que quatro parceiros registam uma percentagem de 100% de projecto comum relativamente à totalidade dos conflitos e um parceiro 0%, isto é, uma média de 80% de projecto comum e 20% de conflito secundário.

A **Negociação III** dizia respeito ao projecto de princípios orientadores apresentados pelo Governo sobre as matérias definidas na **Negociação II**.

Conhecem-se as reacções iniciais dos parceiros que, em declarações públicas, afirmaram relativamente ao projecto apresentado em Abril, o seguinte:

**Grupo B** (FENPROF) classificou-o de decepcionante e pobre (doc. nº 42 e 44).

**Grupo C** (FNISP/FNE), considerou-o uma base credível para negociação (doc. nº 46 e 47).

**Grupo D** (SINDEP), declarou-o inaceitável (doc. nº 63).

Não se pronunciaram publicamente os restantes parceiros.

A análise comparativa das contrapropostas dos parceiros em reacção à proposta do Grupo Negociador, registadas em documento de trabalho do Grupo Negociador (cf.dossier I) permitiu concluir o grau de aceitação desta proposta em relação ao projecto comum, após terem tido lugar várias reuniões entre os parceiros e o Grupo Negociador.



dade negocial com a participação de elementos do Secretariado para a Modernização Administrativa.

A Secretaria de Estado para a Modernização Administrativa e o Ministério das Finanças assumiram uma participação activa no processo.

A análise da informação constante do quadro 6.4 mostra que se registou igualmente 100% de conflito, relativamente às propostas apresentadas e a oposição total dos parceiros, quanto às grelhas salariais. Foi exigência comum de todos os parceiros a paridade da carreira docente com a carreira técnica e técnica superior e, por esse facto, os parceiros romperam com o Governo e estabeleceram entre si uma plataforma de acordo com um calendário de luta comum, após a realização de várias greves conjuntas.

Apenas o SINAP acabou por dar o seu acordo à proposta final do Decreto-Lei nº 409/89<sup>(28)</sup>.

A **terceira etapa** consistiu na conclusão da negociação e traduziu-se na negociação do estatuto profissional - **Negociação V**. Esta etapa correspondeu à fase que Simon classificou de "Choice".

Coexistiram nesta negociação pequenas negociações sobre matérias importantes e decisivas no desenvolvimento da carreira que assumiram ora o carácter cooperativo, ora o carácter conflitual.

Abordaremos esta negociação do ponto de vista da sua evolução para registar os pontos significativos de convergências e divergências iniciais e finais, quando no Cap. VII for tratado o objecto da negociação, momento em que se completará o quadro de análise descritiva sistémica, sob o ponto de vista dos actores, da acção e do objecto da acção e se fará a análise avaliativa do objecto de acção.

## Quadro 6.5

### Análise descritiva global que sintetiza a caracterização das negociações

#### 1ª Etapa

##### Negociação I

- |             |  |
|-------------|--|
| Objecto     | - Metodologia de trabalho  |
| Objectivo   | - Marcar os limites, as fronteiras do negociável, definir o objecto de negociação  |
| Carácter    | - Técnico  |
| Importância | - Preparatória de outras negociações   |
|             | - Determinante do ritual das negociações   |
|             | - Reveladora das disposições ou pré-disposições para a negociação, através do significado particular das declarações sobre a matéria feitas pelas partes |
| Natureza    | - Cooperativa  |

#### 2ª Etapa

##### Negociação II

- |             |   |
|-------------|---|
| Objecto     | - Selecção das matérias   |
| Objectivo   | - Reconhecer as possibilidades de negociação e distinguir quais as matérias negociáveis |
| Carácter    | - Técnico   |
| Importância | - Permite a definição do corpus do projecto de ECD, a elaborar                          |
| Natureza    | - Cooperativa   |

#### 3ª Etapa

##### Negociação III

- |             |   |
|-------------|---|
| Objecto     | - Discussão do projecto de princípios gerais apresentado pelo Grupo Ministerial                                 |
| Objectivo   | - Base de negociação da versão definitiva   |
| Carácter    | - Técnico/político  |
| Importância | - Factor de desequilíbrio nas posições assumidas pelas partes desencadeando o conflito                          |
|             | - No conjunto das negociações é a negociação III que modela e envolve as outras negociações                     |
|             | - Por razões táticas do Governo divide-se em dois subconjuntos de negociações, a negociação IV e a negociação V |
| Natureza    | - Conflitual  |

##### Negociação IV

- |             |  |
|-------------|--|
| Objecto     | - Estrutura da carreira/estatuto remuneratório   |
| Objectivo   | - Definir a carreira e a correspondente grelha salarial  |
| Carácter    | - Técnico/político   |
| Importância | - A mais importante porque vai determinar o desenho da carreira. É a estrutura que informa e influencia todo o seu desenvolvimento e as negociações subsequentes |
| Natureza    | - Conflitual   |

##### Negociação V

- |             |  |
|-------------|--|
| Objecto     | - Estatuto profissional  |
| Objectivo   | - Definir o desenvolvimento da carreira - as condições de trabalho e a relação jurídica de emprego |
| Carácter    | - Técnico/político   |
| Importância | - Permite concretizar e concluir o processo  |
| Natureza    | - Conflitual/cooperativa   |

## **2.4 - A estrutura de comunicação - paradigma das relações estabelecidas**

A característica fundamental que define a singularidade desta negociação é a inexistência de uma mesa negociadora única.

Cada parceiro constituiu com o Grupo Negociador uma mesa negociadora autónoma, para a discussão/negociação de temas escolhidos "à la carte", após a selecção de matérias em resultado da Negociação II.

As reuniões com carácter informal e formal e as rondas de negociação ocorreram, regra geral, por iniciativa do Grupo Negociador (Grupo A) que teve um papel de "pivot" na interrelação entre as partes.

Tratou-se de um processo concêntrico de discussão/negociação, onde um grupo - o Grupo Negociador - desempenhou um papel central e de ligação entre as diferentes posições assumidas pelos diferentes parceiros, uma vez que este grupo foi o elemento comum das relações binárias que se estabeleceram entre as partes.

O Coordenador do Grupo A foi um decisor piloto, os restantes coordenadores foram decisores a que chamaremos decisores delegados. O primeiro, porque conforme o conceito defendido por Le Moigne (1974), se posicionou na relação para se informar, para esclarecer as suas próprias decisões, os segundos, porque assumiram um papel de transmissores da posição dos associados que representaram.<sup>(29)</sup>

Neste paradigma de relação tiveram lugar processos de ajustamento, de consulta mútua, de discussão, de confronto e de conciliação, num longo período de tempo em que silêncios, rupturas e fases intensas de negociação marcaram ritmos diferentes e irregulares de negociação.

O número de reuniões havidas entre o Grupo Negociador e cada parceiro foi variável, mas o mesmo não aconteceu com o número de rondas de negociação realizadas, onde se registou um número de presenças de todos os parceiros igual em todas as rondas.

As rondas de negociação ocorreram quase sempre em dois dias consecutivos, variando de ronda para ronda a ordem de precedência dos parceiros na convocatória para as reuniões, que tiveram idêntica ordem de trabalhos e como objecto de discussão os mesmos documentos base.

No posicionamento dos parceiros relativamente à existência de várias mesas distinguiram-se os grupos **B** e **C** que se situaram em campos opostos nesta matéria. O grupo **B** propôs por várias vezes a realização de uma mesa negociadora única. O grupo **C** rejeitou e inviabilizou sempre essa proposta, tendo tomado posição pública sobre essa matéria.<sup>(30)</sup>

O grupo **E** por definição, rejeitou sempre qualquer acção conjunta, visto que se constituíu, conforme referimos na ficha de identificação respectiva, por reacção aos outros sindicatos. (cf. Anexo I)

A relação parceiros - Grupo Negociador foi raramente feita através de documentos escritos. Foi geralmente estabelecida em reunião presencial, e teve como base de discussão propostas escritas nas fases das negociações III, IV e V conforme se conclui da leitura das actas.

Sempre que era tomada posição escrita os interlocutores foram os coordenadores de grupo. (cf. documentos arquivados no dossier I)

Concluimos da leitura das actas que em negociação presencial essa situação se alterava. Com efeito, são referidos em acta, os nomes dos elementos dos grupos **B** e **D** que fizeram intervenções, o que nos levou a concluir que a intervenção foi feita por vários elementos, ou seja, admitiu vários interlocutores, conforme se tratasse de matérias diferentes.

No grupo **C** (FNSP) apenas o coordenador é referido como interlocutor nas discussões/negociações, razão pela qual concluimos que o coordenador do grupo **C** desempenhou um papel de porta voz do "consensus omnium".

Fig. 6.1

Modelo Simplificado do Sistema de Relação

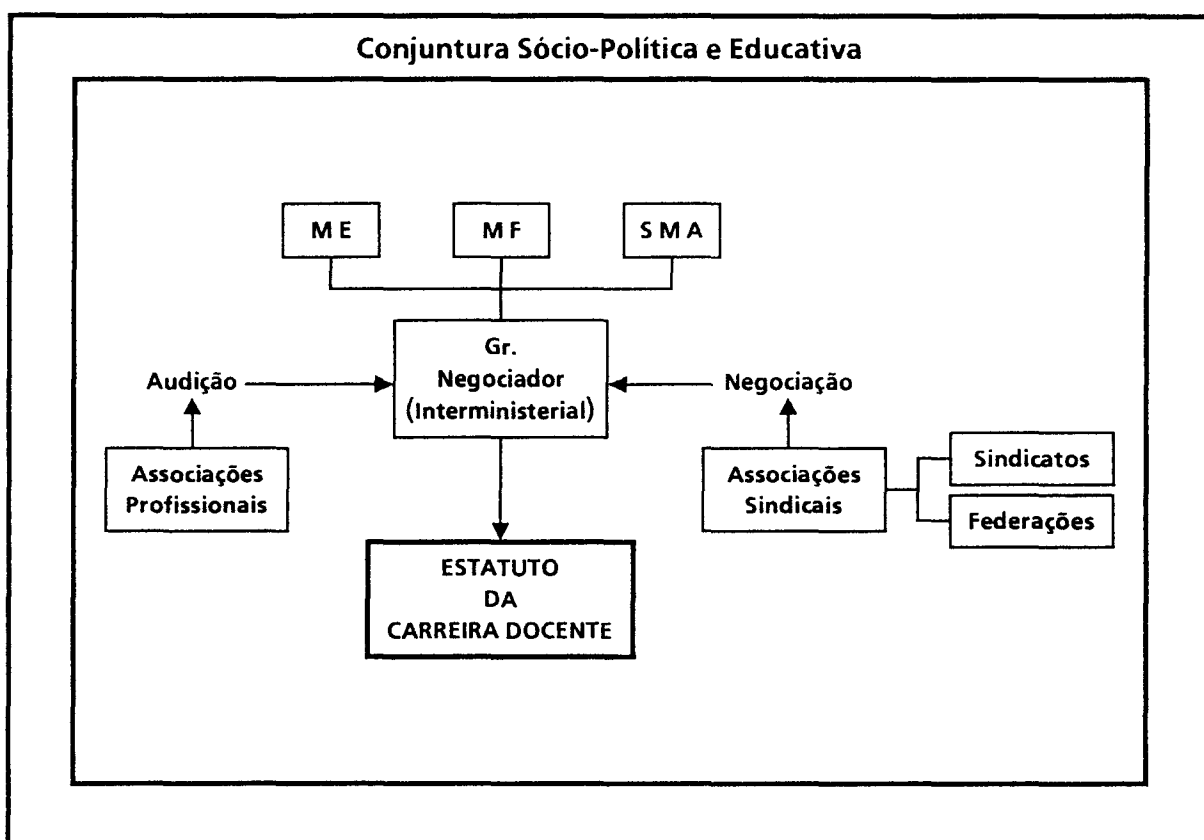
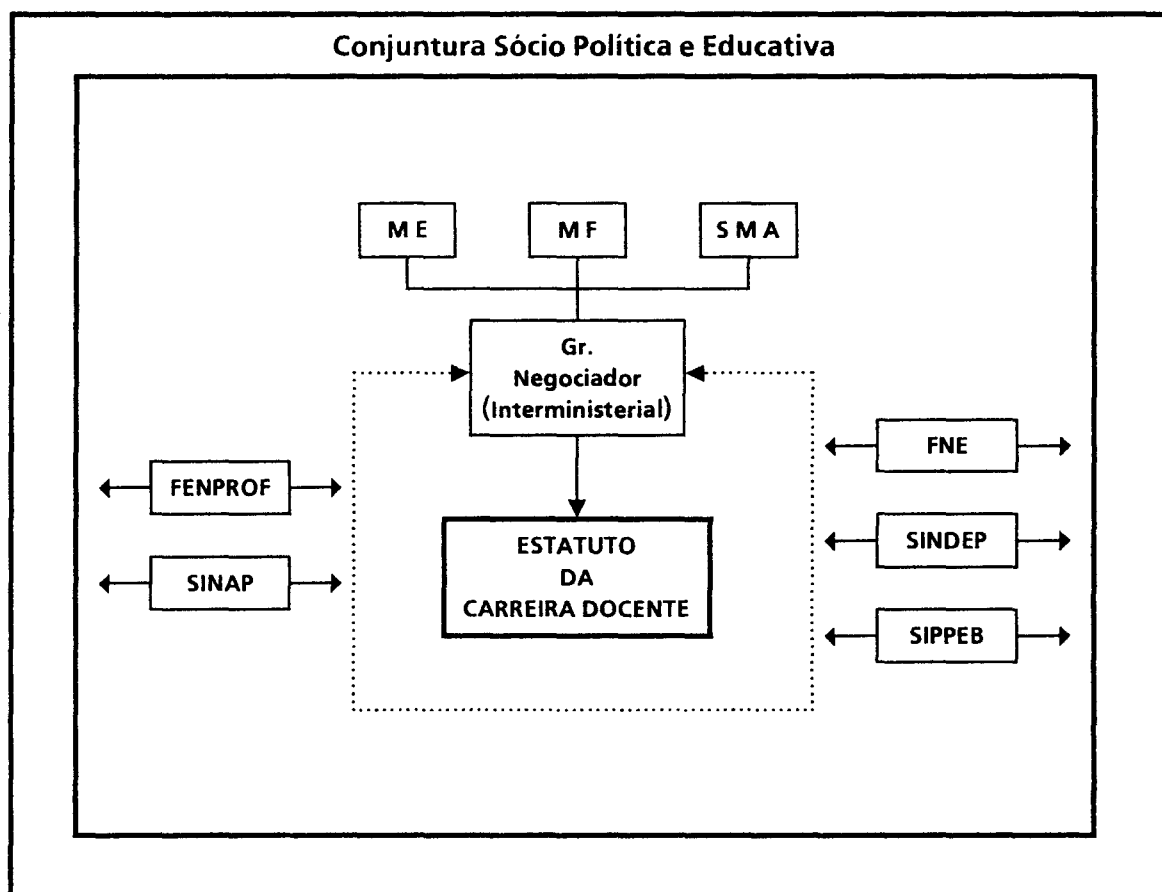


Fig. 6.2

Composição e Estrutura da Rede de Negociação



### 3 - Posicionamento dos actores na negociação

#### 3.1- No processo em geral

No processo da negociação os parceiros inseriram a negociação no tríptico **acção, reivindicação e negociação**, ao passo que o Grupo Negociador orientou a sua acção na defesa do **diálogo** e da **concertação**, visando evitar conflitos.

A dialéctica **conflito - cooperação** esteve presente ao longo da negociação e o conflito e a cooperação surgiram como processos complementares, em ciclos de acções e reacções, cujo fundamento foi tático na estratégia negocial.

De uma leitura da tábua cronológica (Anexo II-B) centrada no desenrolar dos factos e acontecimentos do processo, verificámos uma certa regularidade nestes ciclos de acções e reacções, quando observámos que em situações de ruptura ou pré-ruptura, que geralmente se concretizaram na realização de greves ou surtos de greve, se sucederam rondas de negociação, cuja conclusão se traduziu na assinatura de um protocolo de acordo.

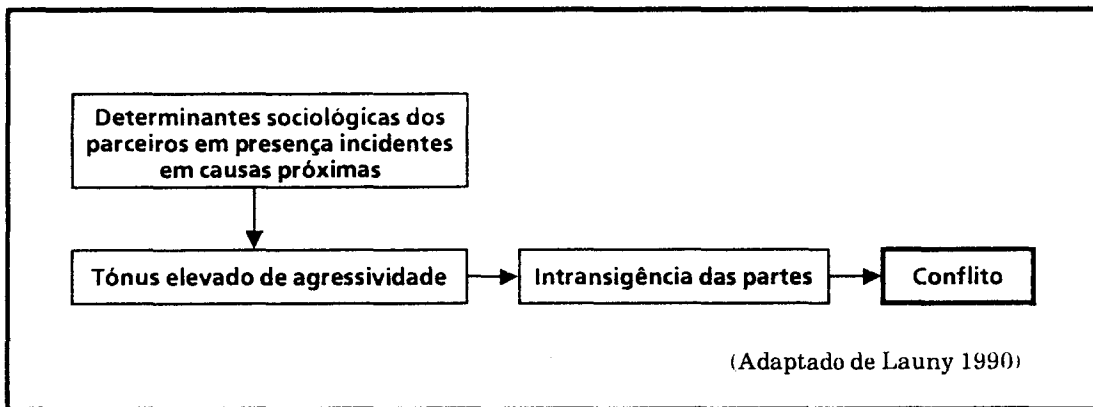
Estes protocolos representavam ao mesmo tempo a conclusão de uma etapa no processo de negociação, mas por outro lado potenciavam um futuro conflito.

Na óptica dos parceiros o incumprimento pelo Governo do acordo celebrado era gerador de outro conflito e de novo surto de greve. Assim sucedeu com as cinco rondas negociais e os quatro acordos celebrados entre os parceiros e o governo, conforme pudemos observar na análise do calendário e desenvolvimento do processo.

Encontrámos, por vezes nas negociações parcelares, processos ambíguos e contraditórios de cooperação e mini-conflitos que foram processos complementares obedecendo basicamente aos esquemas seguintes:

Fig. 6.3

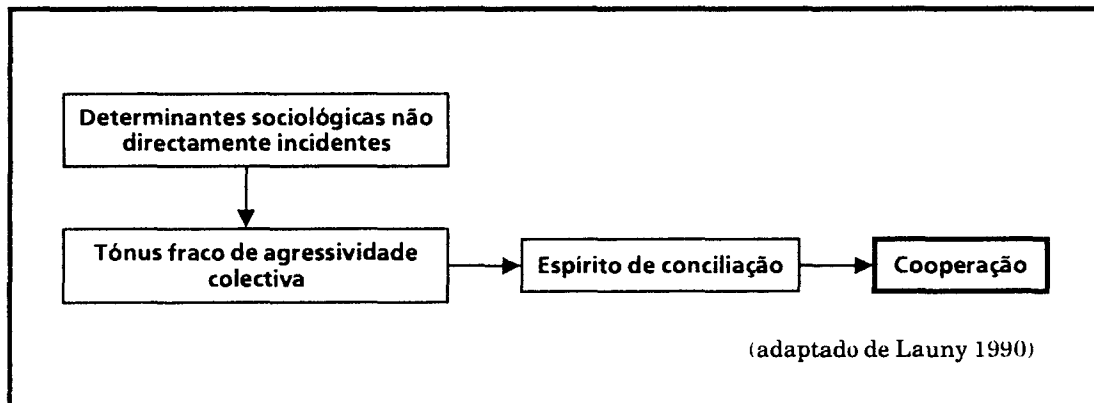
### Esquema do conflito



Um exemplo deste esquema foi a exigência feita ao Governo pelos parceiros da grelha salarial na mesa das negociações, resultando num processo de ruptura que conduziu à greve conjunta (vide Tábua Cronológica 1ª coligação - Anexo II - B).

Fig. 6.4

### Esquema da cooperação



Ilustra este esquema de cooperação o caso da posição dos parceiros quanto ao documento de princípios apresentado pelo Grupo Negociador, relativamente aos quais se registou a adesão incondicional dos parceiros (vide Quadro 6.4)

### **3.2 - Posicionamento quanto à evolução do processo**

Relativamente à evolução do processo em si, os actores assumiram posicionamentos comuns nas diferentes fases da negociação, identificadas no Quadro 6.2 de análise descritiva global de caracterização das negociações.

**Na primeira fase**, os actores puseram a tónica no pensamento e posicionaram-se como portadores de um projecto (mental) de estatuto e de negociação. A bagagem conceptual que cada actor trouxe para a construção do processo tornou-o crente nesta fase de pré-decisão, "believer" conforme já referimos, termo sugerido pela leitura de Axelrod (1972).

**Na segunda fase**, os actores assumiram um papel de processadores da informação ao identificarem os problemas, ao produzirem soluções e ao avaliarem essas soluções. A tónica residiu na compreensão dos problemas e na aquisição de uma linguagem comum (perceivers).

**Na terceira fase**, os actores assumiram-se como jogadores, utilizando estratégias e táticas de negociação para, nas fases finais, se colocarem no desempenho de um papel fundamentalmente técnico (learners) que num processo de preparação tradicional da decisão teria cabido aos serviços competentes da Administração da Educação (ME).

### **3.3 - Posicionamento nos dois pólos da negociação (cooperação ou conflito)**

Não foi uniforme o alinhamento dos parceiros, quer relativamente ao Grupo Negociador que representou o Governo, quer relativamente aos outros parceiros.

O Grupo Negociador desempenhou um papel coerente e congruente com o seu estatuto ao procurar harmonizar as divergências entre as partes.

Os Grupos **B**, **C** e **D** foram protagonistas do conflito com diferentes graus de intervenção conflitual ou cooperativa, promovendo coligações e alianças conjunturais entre si, em diferentes momentos e fases do processo (cf. doc. nºs. 336 a 391, 409, 415, 416, 418, 447 e 449 - Anexo III - B).

O Grupo **E** (SINAP) não tomou posições que lhe permitissem enquadrar-se no posicionamento dos grupos **B**, **C** e **D**. Assumiu na generalidade uma posição conformista, ao passo que o Grupo **E** (SIPPEB) se auto-marginalizou claramente, logo à partida pelos princípios definidos nos estatutos e durante o processo, tomando posições pela acção, de não alinhamento com os parceiros que, do seu ponto de vista, defendiam outros objectivos e valores. Relativamente ao Grupo Negociador o Grupo **E** manteve uma posição não conformista.

Refira-se a propósito as declarações feitas em reunião de 21/2/89 " ... não se juntam com nenhum outro sindicato porque, fundaram o SIPPEB, em virtude dos outros sindicatos não defenderem os seus interesses."

**Em síntese diremos que os actores se posicionaram na acção, em função das suas racionalidades e das estratégias e táticas, que definiam para cada situação ou acontecimento.**

### **3.4 - A estratégia global das partes no processo de negociação**

Para compreender uma negociação conflitual é preciso conhecer fundamentalmente dois factores: os parceiros e os seus objectivos e a estratégia que adoptam.

Concretizámos o primeiro factor ao identificar e caracterizar os actores estratégicos na negociação, não só do ponto de vista cultural, sócio-profissional, mas também ideológico, fazendo ainda uma aproximação ao contexto político e decisional, em que a acção teve a sua génese e desenvolvimento.

Questionámos igualmente a existência de uma estratégia previamente programada pelos actores, mas concluímos que esta foi determinada em presença e no desenrolar dos acontecimentos, resultando das multirracionalidades dos actores.

Verificámos a existência de duas estratégias opostas, adoptadas e assumidas pelas partes.

O Grupo Negociador adoptou uma **estratégia passiva** gerindo o tempo negocial, o silêncio e a palavra, o jogo de oportunidade relativamente a acontecimentos imprevistos.

Esta estratégia foi claramente demonstrada pela postura que adoptou nas tomadas públicas de posição, privilegiando o silêncio e a indiferença, perante os conflitos emergentes, conforme se depreendeu da análise das tomadas de posição públicas constantes do Anexo III-B.

Tanto foi assim que, face aos primeiros surtos de greve não foram conhecidos quaisquer comentários relativamente aos acontecimentos ou até em reacção às declarações do número de adesões às greves amplamente divulgados pelos sindicatos.

Em Maio de 1989, SINDEP (Grupo C), SINAP (Grupo D), SIPPEB (Grupo E) e FENPROF (Grupo B) fizeram três dias de greve com uma adesão estimada em 90%, situação que já não podia ser ignorada.

O ME limitou-se a afirmar que a greve era um exercício de liberdade fundamental (doc. nº 370 - Anexo III - B) e mais tarde, em Junho, quando o conflito atingiu o climax e a mobilização sindical foi assumida em frente comum de todos os parceiros, corporizando uma greve conjunta de unidade, a paralisação das escolas era já um facto. Os partidos políticos tomaram posição pública.

As Associações de Pais fizeram declarações públicas e recomendaram serenidade (cf. doc. nº 420 e outros do Anexo III - B).

O cerco apertou-se e o Ministro afirmou então estar convencido que iria conseguir evitar a paralisação após 15 de Junho e a greve às avaliações finais e exames. (doc. nº 417 - Anexo III - B).

Este abandonar do silêncio, ainda que selectivo, denotou um abandono da estratégia assumida pelo Grupo Negociador e reconhecida pelos parceiros, para confirmar esta análise interpretativa, basta citar a título exemplificativo a frase que o Grupo C escreveu na carta ao Primeiro Ministro acusando o ME de "se esconder por detrás de um silêncio incompreensível" (doc. nº 410 - Anexo III - B).

Na crise gerada pela Negociação III - (estatuto remuneratório) as declarações do ME denotaram uma posição de defesa. "Este Governo propôs pela primeira vez aos sindicatos um projecto discutido em 209 reuniões feitas até hoje (18/9/89). Sempre lhes dissemos que podíamos negociar tudo menos as grelhas salariais ME" (doc. nº 446 - Anexo III - B).

A pluralidade de parceiros e de identidades e a ausência de uma mesa negocial única permitiu, em nossa opinião, ao Grupo Negociador utilizar táticas, como a do jogo da oportunidade ou sobre acontecimentos imprevistos.

Verificou-se que o Governo, regular e sistematicamente em todas as crises de ruptura, utilizou uma tática de neutralização ao escolher estrategicamente um parceiro para reabrir as negociações.

Quando o Grupo C esteve em greve o Grupo Negociador/ME convidou o Grupo B e posteriormente os restantes para negociar.

É interessante notar que, neste caso, reatou um processo negocial com B, interrompido durante mais de três meses, período em que B levou a efeito três greves e uma manifestação (doc. nº 256 - Anexo III - B).

Esta situação verificou-se novamente nas greves de 22, 23 e 24 de Maio, realizadas em frente comum pelos parceiros B, D, E e F (FENPROF, SINAP, SINDEP e SIPPEB) o Grupo Negociador continuou a negociar com o Grupo C (FNSP doc. nº 373 - Anexo III - B).

A situação voltou a repetir-se quando surgiu, em finais de Setembro, nova greve em frente comum (C,B,E,F - FNE, FENPROF, SINAP, SIPPEB).

Desta vez o Grupo D (SINDEP) disponibilizou-se para recomeçar a negociação com o grupo "interministerial" (doc. nº 448 - Anexo III - B).

Pela quarta vez o processo utilizado volta a repetir-se por ocasião das greves de 26 e 27 de Outubro de 1989. Foi a vez do Grupo E se demarcar da greve e aceitar a proposta do Governo.

Outras **táticas** foram utilizadas pelo Grupo Negociador ou pelo Governo como:

- A de dividir os problemas e propor negociações separadas, caso da negociação V que se dividiu em duas negociações autónomas: estatuto remuneratório e estrutura da carreira;
- A de definir prioridades na ordem de receber os sindicatos para as negociações importantes (caso da negociação de Junho 89) recebendo em 1º lugar os sindicatos afectos ao próprio partido do Governo (doc. nº 436 - Anexo III - B);
- A de estabelecer comparações com outros grupos profissionais da função pública, invocando o princípio de salvaguarda, da coerência e da justiça do sistema, obtendo o efeito neutralizador nas mobilizações e pressões sindicais, junto da sociedade civil (doc. nº 344 - Anexo III - B);
- Ou a de transferir o problema para instâncias superiores afirmando publicamente que a questão estava em sede de apreciação política (doc. nº 364 - Anexo III - B).

Os parceiros adoptaram uma **estratégia activa** individual e colectivamente, valendo-se do princípio estratégico que, "*Mais vale unir-se ao adversário que ser derrotado pelo inimigo*" em oposição ao princípio estratégico que o Grupo Negociador adoptou "*Vale mais ganhar com a troca e eliminar os riscos*".

Para fazer evoluir a negociação, os parceiros tomaram iniciativas de mobilização sindical dos associados, tais como greves, manifestações, declarações públicas, comunicados, conferências de imprensa, alianças com os outros parceiros, envolvimento de Instituições como partidos políticos, a Presidência da República, a Assembleia da República a solidariedade de sindicatos de outros corpos sociais, etc.

A técnica usada pelos sindicatos foi desde a intimidação à ameaça de greve em momentos críticos da vida política (Grupo **D** - SINDEP doc. nº 337 - Anexo III - B) a formas de pressão como lançar um ultimato, caso do Grupo **B**, cita-se a propósito a afirmação produzida "*O Governo tem sete dias para cumprir os compromissos assumidos*" (docs. nº 335, 336,

134 - Anexo III - B). Constituiu também outra forma de pressão declarar que a luta dos professores seria enquadrada na luta dos demais trabalhadores que fariam coligações com outros sindicatos (doc. nº 28 e 304 - Anexo III - B).

Em suma, a filosofia das relações conflituais pôde ser simbolizada neste domínio nas **estratégias** do jogo de xadrez e do Jogo GO, adoptadas pelos parceiros e pelo Governo respectivamente.

Ao Grupo Negociador não interessava vencer o adversário, mas contê-lo, cercá-lo, neutralizá-lo, numa palavra envolvê-lo no processo, para evitar uma confrontação com a classe, promovendo a neutralidade e o acolhimento das medidas em negociação. (Jogo de GO)

Aos Sindicatos interessava ganhar fazendo cheque mate, immobilizando o Grupo Negociador e o ME. Sabemos que as peças do jogo têm forças e valores diferentes, materializadas pela forma como se posicionam estrategicamente, o que explica que o Ministro tenha sido posto várias vezes em cheque pelos parceiros.

**O Grupo Negociador desempenhou o papel dessas outras peças, pela ambiguidade do seu estatuto e pelas posições que não podia tomar num processo em que a negociação técnica e a negociação política se confundiam de forma fácil e frequente.**

## **4 - Análise do campo conflitual**

### **4.1 - A cooperação e o conflito**

Partindo da ideia chave abordada na parte teórica, de que negociar é jogar o conflito na cooperação, assentámos a nossa análise nos pressupostos seguintes:

As fontes de cooperação residem nas semelhanças de interesses, sejam reais ou supostos, entre as partes.

Da mesma forma que as fontes de conflito se encontram em algum grau de divergência, real ou suposta, de interesses.

No processo de negociação, o **conflito e cooperação** ocorreram assim, num contexto de relacionamento contínuo, porém o conflito foi o coração e o cerne da dinâmica negocial que, por sua vez, assentou na luta pela repartição do poder.

O conflito pode ser apenas percebido (latente) pode ser experimentado e pode manifestar-se em várias formas de comportamento.

O Grupo Negociador, em geral, adoptou como forma de conflito a ausência de acção, isto é, o silêncio ou a suspensão das reuniões, ao passo que os parceiros assumiram o **conflito aberto**, que se exprimiu por meio de tomadas de posição públicas, em declarações aos meios de comunicação social, promovendo conferências de imprensa, divulgando comunicados, aprovando moções.

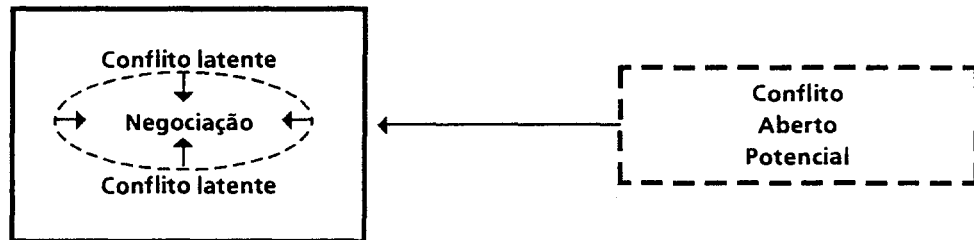
Outras formas de **conflito aberto** foram as manifestações, as vigílias, cartas dirigidas ao Ministro da Educação ou aos Pais e Encarregados de Educação, pedidos de audiência à Comissão de Educação de Assembleia da República, ao Presidente da República, campanhas de imagem junto da opinião pública, como a levada a efeito pelo parceiro B sob o lema "Damos rosto ao futuro", elaboração de plataformas reivindicativas, celebração de protocolos de entendimento, para fazer alianças e coligações numa linha de convergência sindical, greves que consubstanciaram paralisações das escolas, a nível nacional, ou a nível regional, ou até assumindo outras formas, das quais se destacam greves de zelo e greves rotativas, situações largamente documentadas no Anexo III-B.

Estas modalidades de conflito aberto foram utilizadas pelos parceiros para afirmar a sua **capacidade de mobilização** e de **poder**, para procurar alterar as relações de força em presença.

## 4.2 - Esquemas de relação entre o conflito e a negociação

Na dinâmica estratégica evolutiva que se gerou na relação conflito/negociação distinguimos três casos típicos que se ilustram graficamente do seguinte modo:

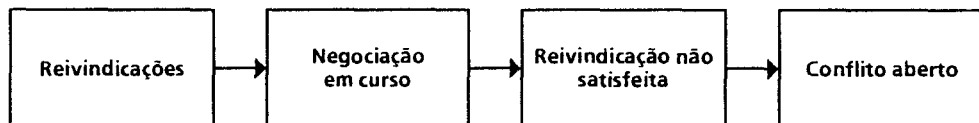
### 1º Caso



O **conflito latente** manteve-se, porque uma das partes pelo menos o evitou, ou porque não surgiram ações conflituais que alterassem esse estado.

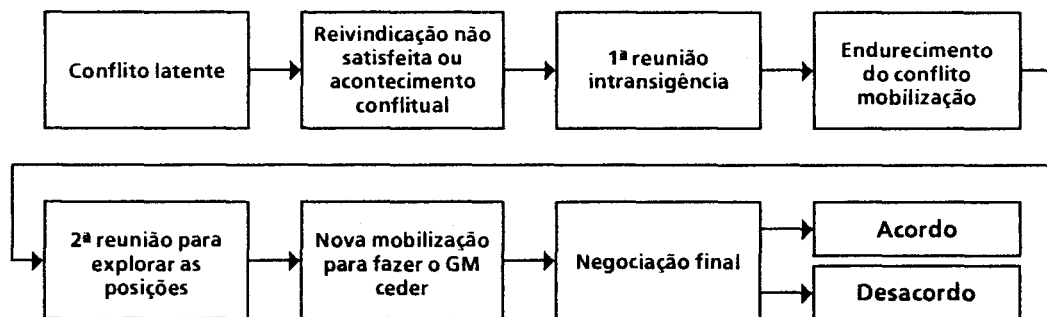
Esta situação ocorreu inicialmente nas negociações cooperativas, que identificámos de I e II e em negociações intercalares, que ocorreram no desenrolar das negociações III, IV e V (cf. pág. 199).

### 2º Caso



Foi o mais comum. O conflito assumiu uma vasta gama de expressões a última das quais foi o recurso à greve nacional.

### 3º Caso



(adaptado de Launy 1990)

Ocorreu nas negociações mais difíceis, designadamente a do estatuto remuneratório e a do estatuto da carreira.

O protagonismo dos actores / parceiros no conflito, traduzido na sua capacidade reivindicativa e mobilizadora e pela frequência com que assumiram esse posicionamento na negociação (nº de paralisações efectuadas, e sua duração, número de tomadas de posição públicas afirmando a sua divergência e sua frequência, número de apoios e solidariedades conseguidos, etc.) teve expressão diferente nos diferentes parceiros.

O parceiro **A** assumiu o 1º lugar, o parceiro **B** o 2º lugar, o parceiro **C** o 3º, os parceiros **D** e o **E** ocuparam os últimos lugares. Referimos para concretizar a título exemplificativo como factor mais importante o número de paralisações que foram levadas a cabo por cada parceiro.

**Quadro 6.6**

**Paralisações no sector da docência**

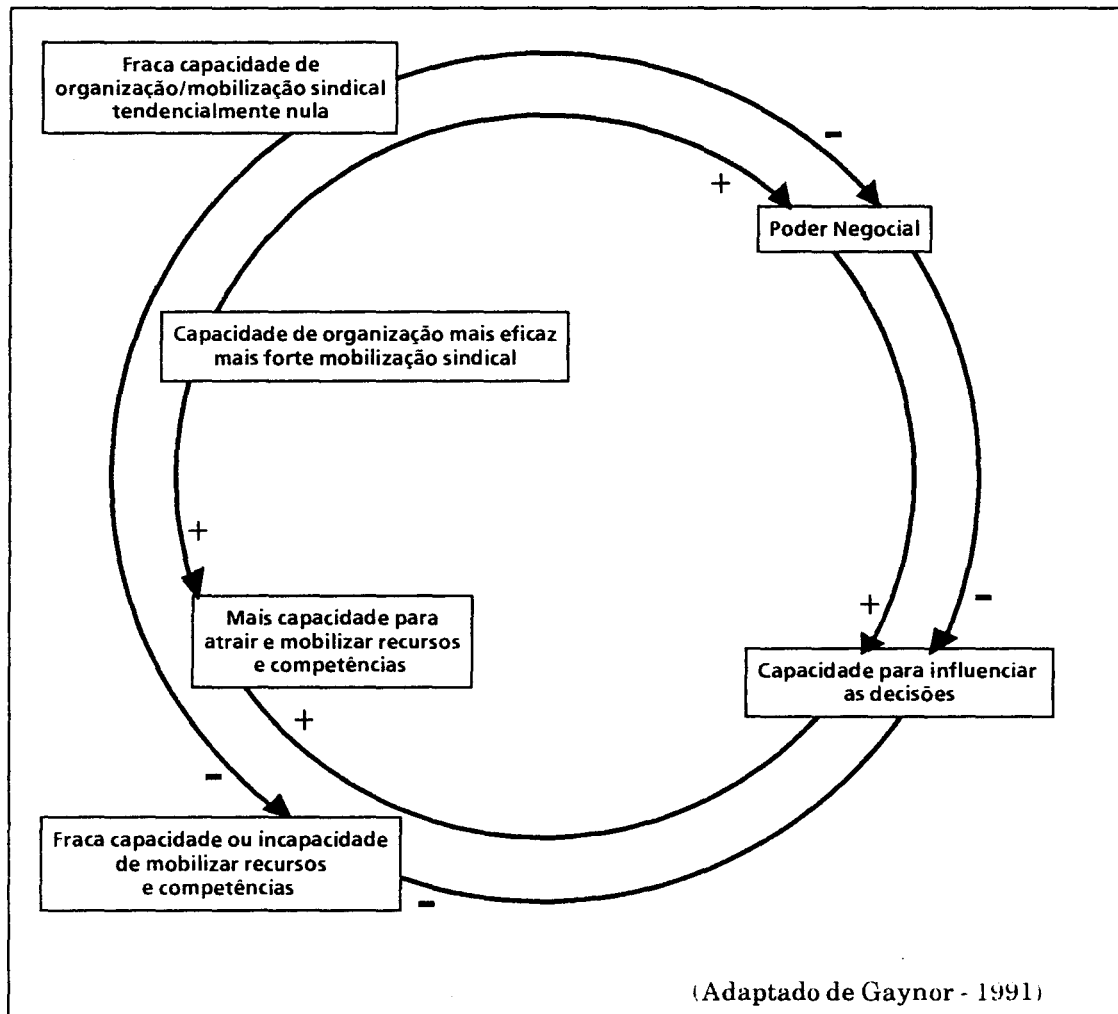
SINDICATO	ÂMBITO	Nº DE DIAS DE GREVE	DATA
FNSP	Nacional	1	89/02/16
SPGL	Docentes do ensino não superior (Lisboa)	2	89/04/03 89/04/10
FENPROF	Idem (Nacional)	2	89/05/11 89/05/17
FENPROF SINDEP SINAP	Idem (Nacional)	3	22 a 89/05/24 (SINAP só 89/05/24)
FENPROF SINDEP SIPPEB FNSE	Idem (Nacional)	2	14 e 89/06/15
FENPROF	Idem (Nacional)	8	17 a 89/06/24
FENPROF	Docentes do ensino superior	2	89/09/11 89/09/16
FENPROF SINDEP	Docentes do ensino não superior	2	26 a 89/10/27

Fonte: DGAE

A capacidade de mobilização e de organização dos parceiros esteve diretamente relacionada com o poder negocial, conforme o diagrama seguinte representa:

Fig. 6.5

**Diagrama de capacidade de organização/intervenção dos parceiros na negociação**



A leitura deste diagrama sugere-nos que nos jogos de poder os parceiros mais fortes tornam-se mais fortes e os parceiros mais fracos tornam-se mais fracos.

Verificámos na análise que fizemos que os parceiros B e C tiveram maior capacidade de organização, maior eficácia e revelaram capacidade

mais forte de mobilização sindical, aumentando por esse facto o seu poder negocial na sequência das paralisações que levaram a efeito e que, como já referimos, o reatar das negociações correspondia à assinatura de protocolos de acordo com o Governo sobre as matérias em causa. A fraca capacidade de organização e mobilização do parceiro E fez com que este parceiro apenas ganhasse poder negocial em algumas situações de ruptura do Governo com os restantes parceiros, que por tática negocial o convida para reuniões nesses períodos.

#### 4.3 - O papel do conflito na articulação entre a negociação e a decisão

A articulação entre o processo de negociação e a análise do campo conflitual vem dar resposta à questão formulada sobre se a decisão política, no caso do ECD, foi uma decisão discutida ou uma decisão negociada.

Permite também distinguir os parceiros que se situaram nitidamente no campo da negociação e os outros parceiros que, no contexto de relacionamento contínuo entre o Grupo Negociador e os restantes parceiros, se mantiveram no campo da discussão.

Situaram-se neste último caso a (ANPEB) Grupo F, cujo estatuto de associação profissional não lhe dava acesso legal à negociação e o (SIP-PEB) Grupo E, pelo facto de não ter conseguido transpor no processo relacional o plano da discussão, desempenhando um papel mais consentâneo com uma força de pressão assumida.

Porém, essa análise articulada permitiu-nos ainda a outro nível, conhecer o papel do conflito na negociação.

Abordado do ponto de vista do Grupo Negociador o conflito estabeleceu e manteve um equilíbrio de poderes que o Ministério da Educação utilizou em períodos críticos e de ruptura, como já tivemos ocasião de demonstrar, reatando a negociação ora com um, ora com outro parceiro, desequilibrando a relação de forças a seu favor.

O conflito serviu, neste caso, uma **estratégia restritiva**.<sup>(31)</sup>

O conflito permitiu também a reorientação estratégica da negociação, como foi o caso na greve de 28 de Outubro decretada pelo Grupo B, em

que o Ministério da Educação esteve colocado perante a necessidade de rever a sua estratégia negocial quando, face à calendarização constante da Nota 5/GMA/88 da Subsecretaria de Estado da Modernização Administrativa se apontou como data provável para a conclusão do processo os finais de 1989 e se referiu que "não haverá para já, tabelas indiciárias" e portanto se deviam afastar soluções casuísticas em matéria remuneratória.

Neste caso, a reorientação passou por adoptar uma **estratégia intercalar** que não bloqueasse o processo de concertação em curso, pois eram claros indícios de adesão à greve no dia 28 de Outubro decretada pela Grupo B (FENPROF), o anúncio pelo Grupo D (SINDEP) e os sinais de inquietação revelados pelo Grupo C (FNSP).

Com efeito, o Ministério da Educação destas duas tomadas de posição podia adoptar uma:

- ou era possível viabilizar uma proposta salarial de transição que desse alguma satisfação aos professores e surgisse como parte integrante do novo Estatuto.
- ou não era possível e então, teria que encarar como certa, a impossibilidade de continuar a negociar o Estatuto, sendo inevitável o corte do diálogo que vinha mantendo com as várias estruturas profissionais da classe.

A opção estratégica com que o Ministério da Educação se debateu foi a de tomar uma atitude de "wait and see" mostrando despreocupação perante a greve anunciada pelo Grupo B (FENPROF) e aguardando que este último "passasse ao ataque" com a chamada "Plataforma Negocial Imediata" poderia também optar por uma "fuga em frente", anunciando uma proposta de tabela salarial de transição, em nome da procura de soluções que indiciassem o objectivo a que chamavam de dignificação, ainda que projectando para o novo horizonte temporal - finais de 1989 a estrutura salarial desejável.

Situações como esta foram igualmente vividas pelos parceiros.

Cite-se a propósito a aprovação do estatuto remuneratório, com a publicação do Decreto Lei nº 409/89, que obrigou os sindicatos a mudar a sua estratégia e a colocar a solução do conflito na Assembleia da República.

O conflito nestes exemplos serviu **estratégias substitutivas**.

Perspectivando o papel do conflito do ponto de vista dos parceiros, ele teve em alguns casos resultados potencialmente construtivos, estimulando energias e sentimentos e tornando-se uma força aglutinadora dos diferentes parceiros, que puseram entre parêntesis divergências e clivagens, para enfrentar o adversário comum o Ministério da Educação.

Constituem exemplos elucidativos deste papel do conflito, como força aglutinadora as três coligações de parceiros que se formaram em Maio de 1989 (a 1ª coligação constituída pelo SINDEP, SINAP, SIPPEB e FENPROF), em Junho de 1989 (a 2ª coligação constituída pela FNE, FENPROF e SINDEP) e em Setembro do mesmo ano a 3ª coligação feita pelo SINDEP, SINAP, FNE e FENPROF.<sup>(32)</sup> As assinaturas de protocolos de entendimento feitas nessas datas pelos parceiros significaram uma concentração de forças sindicais.

O conflito competitivo entre parceiros teve o efeito de fortalecer a identidade dos parceiros, como ao longo do desenrolar do processo se foi dum forma geral verificando nas situações, em que os parceiros avaliavam de forma diferente as propostas do Grupo Negociador e para fazer valer as suas posições e propostas acentuavam as diferenças entre si, sublinhando e valorizando os aspectos e princípios que os distinguiam. (Citamos a título meramente exemplificativo a posição da FNE e da FENPROF, relativamente à definição do modelo de carreira, designadamente na introdução do 8º escalão como factor de promoção).

As situações que identificámos levam-nos a concluir que **o conflito pode ter o efeito de testar e reduzir as diferenças de poder entre os parceiros na medida que os parceiros se associam para enfrentar o adversário comum e paradoxalmente pode também ser utilizado pelos parceiros para acentuar as divergências, reforçando a diferença e a identidade de cada um**.

Consideramos ainda que o conflito tem também resultados potencialmente negativos, quando gera distorções perceptivas junto da sociedade civil e dos decisores e ainda quando produz acções de bloqueio nas negociações conduzindo a situações de impasse.

#### 4.4 - Análise dos pontos de convergência e divergência dos parceiros na construção do modelo

Registámos nos quadros seguintes apenas os pontos mais significativos de convergência e divergência na fase inicial e final do processo sobre o projecto de ECD, para dar a ideia geral da sua evolução.

Na pendência da negociação fruto de múltiplas negociações que foram atravessadas por uma dinâmica de luta por parte dos Sindicatos, muitas das posições iniciais foram abandonadas e progressivamente consensuadas.

Estão neste caso: o modelo de carreira, sua estrutura e desenvolvimento, eixo fundamental do ECD, questões relativas às condições de trabalho e ao regime de transição, conforme a leitura dos quadros esclarece.

Quadro 6.7

Pontos mais significativos de convergência inicial sobre a carreira docente

PROPOSTAS DO M. E.	PARCEIROS					Obs.
	B	C	D	E	F	
Princípios Gerais	x	x	x	-	-	• <i>Com reserva</i>
Direitos e Deveres	*	*	*	x	x	
Condições de Acesso à Carreira	*	x	x	-	x	
Recrutamento e Selecção	x	x	x	x	x	
Desenvolvimento da Carreira	-	x	-	-	-	
Aceitação do princípio de avaliação do desempenho	x	x	x	x	x	
Aceitação do princípio qualitativos orientadores das grelhas salariais	x	x	x	x	x	
Aceitação de um regime de transição	x	x	x	x	x	

Fonte: Actas



## Quadro 6.10

### Pontos de divergência final

PROPOSTAS DO M. E.	PARCEIROS					Obs.
	B	C	D	E	F	
Regime Remuneratório	x	x	x	x	x	x <i>Divergência total</i>
Recuperação de Tempo de Serviço	x	x	x	x	x	
Regime de Transição	x	x	x	x	x	* <i>Divergências parciais</i>
Proposta de uma comissão de avaliação e acompanhamento	x	x	x	x	x	
Condições de trabalho	*	*	*	*	*	

**Fontes:** Acordos  
Actas Finais de Negociação

A posição inicial do governo apontou para a existência de quatro carreiras diferentes seguindo um modelo piramidal, isto é, introduzindo no seu percurso formas de selecção, que não permitiam o acesso de todos os professores ao topo. Foi uma reacção, relativamente ao modelo em vigor, que pelo mero decurso do tempo permitia o acesso ao topo da carreira a todos os professores licenciados. (cf. fig. 7.1)

A versão final consagrou um modelo que se desenvolve em 10 escalões (cf. fig. 6.6) introduzindo uma barreira na progressão que consiste em fazer depender o acesso ao 8º escalão de um processo de candidatura a provas públicas.

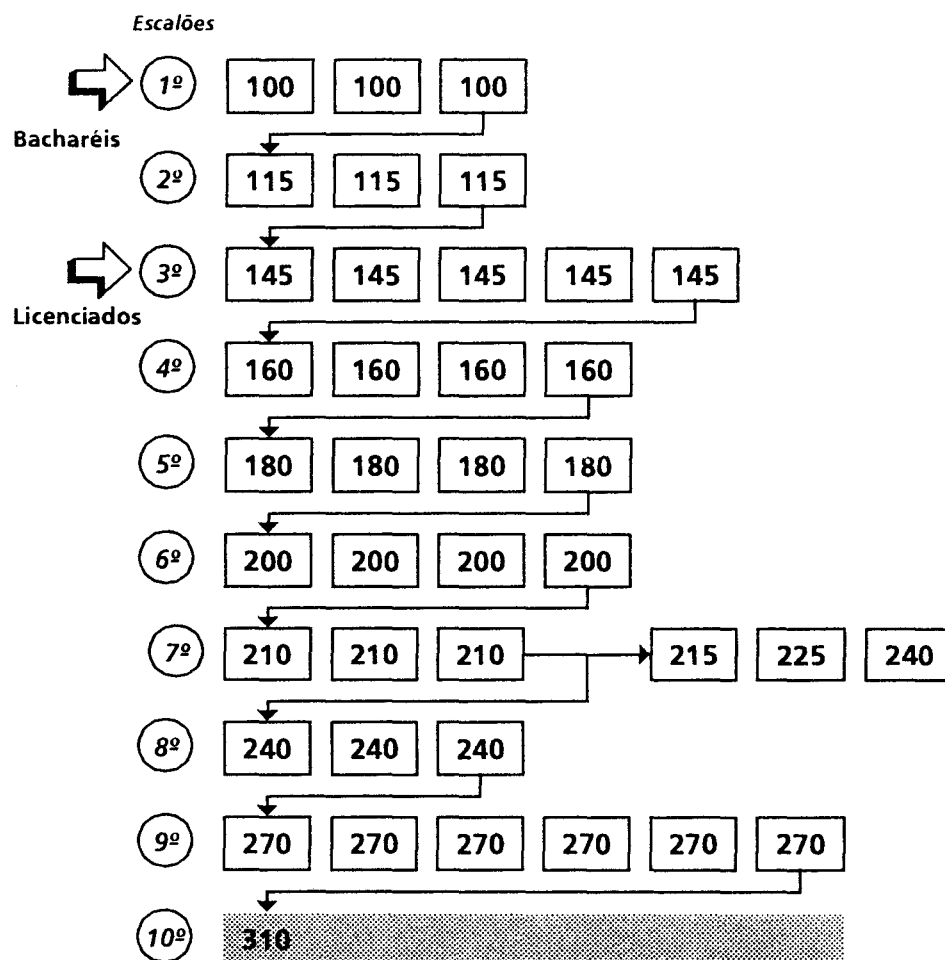
Assim do 1º ao 7º escalão vigora um regime de progressão, que é interrompido no 8º escalão por um processo de promoção, continuando a partir do 8º escalão o regime de progressão.

O Governo foi abandonando progressivamente as propostas de carreira, depois de desenvolvimento e de introdução de medidas restritivas, como a proposta de um "numerus clausus". Os parceiros foram fazendo vencer, ainda que não totalmente, as suas propostas iniciais de carreira, sua estrutura e desenvolvimento.

Deste modo, a versão final foi o produto de uma negociação que se saldou por **concessões** mútuas, em que o Governo perdeu e os sindicatos não ganharam, isto é, atingiu parcialmente os seus objectivos.

**Fig. 6.6**

**Desenvolvimento da carreira segundo o novo modelo (1989)**



- Cada rectângulo equivale a um ano de serviço
- Os números inscritos no rectângulo correspondem aos índices de vencimento

**O estatuto remuneratório** sofreu um processo de evolução idêntico ao processo de carreira. Os parceiros conseguiram primeiro o estatuto de corpo especial no conjunto da função pública, depois a paridade com as carreiras técnica e técnica superior da função pública.

Mas, enquanto a negociação da carreira foi feita de acordos e desacordos recorrente e ciclicamente negociados, a negociação do estatuto remuneratório, se bem que tenha obtido o acordo inicial de todos os parceiros em Junho de 89 quanto aos princípios qualitativos orientadores das grelhas salariais, foi rejeitada por todos os parceiros com excepção do parceiro **D** (SINAP).

Nesta abordagem, propositadamente genérica e parcelar dos pontos de encontro e de desencontro entre as partes, não aprofundámos as divergências e convergências culturalmente assumidas, que se prendem com o estatuto institucional e profissional das partes envolvidas no processo, nem sequer graus de sensibilidade e variância dos parceiros relativamente às questões em causa, visto que o que estava em foco era evidenciar um sentido e um significado no processo de negociação.

#### **4.5 - A administração do conflito entre as partes**

A gestão dos desacordos assumiu várias formas que não se excluíram mutuamente, antes pelo contrário coexistiram na conclusão final do processo e que identificámos por:

- **desacordo objectivo**, cujas divergências foram registadas em acta;
- **desacordo diferido**, sempre que as partes protelaram a reabertura do processo para sede de regulamentação da norma acordada;
- **concessão**, quando se registaram cedências de parte a parte;
- **compromissos** que corresponderam a situações que foram sofrendo reajustamentos sucessivos (caso do modelo de carreira);
- **consenso**, correspondendo ao final da negociação. O consenso foi gerado não com a função de eliminar tensões e preservar o equilíbrio entre as propostas antagónicas, mas no sentido de deixá-las modificar-se umas pelas outras até que um elemento comum se destacasse.

A administração do conflito entre as partes teve os seguintes resultados na proposta de solução final, de acordo com a leitura que fizemos dos dados analisados.

A versão final do ECD não foi acordada com o parceiro **B** (FENPROF), que na Acta final (doc. nº 10 - Anexo III - A) manifestou o seu desacordo global com os restantes parceiros.

Não foi possível consensualizar um texto final. Para este facto foi dada a justificação entendida pela FENPROF que "a sua posição englobava aspectos do documento então em conclusão e do Decreto-Lei nº 409/89", o qual na opinião daquela Federação era parte integrante do estatuto.

Consequentemente, o registo final dos pontos de divergência e a afirmação dos progressos registados em algumas matérias deveria ser enquadrado pela discordância global que esta organização sindical manifestou face à leitura dos dois diplomas (cf. doc. nº 10 - Anexo III - A).

Relativamente aos restantes parceiros, da análise dos quadros 6.7 a 6.10 concluímos que:

- O Parceiro **C** (FNE) acordou globalmente todas as matérias, manteve a discordância, relativamente ao estatuto remuneratório e à recuperação de tempo de serviço, mantendo a sua proposta de recuperação integral de tempo de serviço.
- O Parceiro **D** (SINDEP) acordou globalmente todas as matérias, com excepção do estatuto remuneratório, sobre o qual manteve a discordância e reservas, quanto ao horário e condições de trabalho, quanto ao regime de aposentação e à recuperação de tempo de serviço.
- Desconhecem-se as posições dos parceiros **E** (SINAP) e **F** (SIPPEB).

Nestes termos e nestas condições, de acordo com os dados de que dispusemos, entendemos também, que a proposta final do ECD resultou de um processo de discussão/negociação em que decisões técnicas e políticas se confundiram.

Este facto deu origem a acordos com soluções de compromisso nuns casos, noutros casos surgiram soluções de concessão. Registaram-se desacordos diferidos ou objectivos e também se verificaram soluções de consenso.

Da análise das soluções a que a administração do conflito entre as partes chegou, verificámos que estas tiveram pesos e importâncias diferentes nos vários parceiros traduzindo-se numa avaliação global nos seguintes moldes:

- **Desacordo objectivo** com a FENPROF.
- **Base alargada de consenso** com a FNE, com o SINAP e SINDEP.
- **Ausência de negociação** com o SIPPEB.

A versão publicada do Estatuto da Carreira Docente (aprovado pelo Decreto-Lei nº 139/A/89, de 27 de Abril), resultante deste processo contém 151 artigos, 29 dos quais são disposições transitórias, 14 enunciam princípios gerais e 27 artigos apontam para regulamentação posterior<sup>(33)</sup>. Isto significa que cerca de um terço da matéria não programática não foi acordada de forma definitiva, o que nos leva a concluir que a **negociação do ECD, também se traduziu num desacordo diferido**, resultado que, segundo a nossa leitura, pode ser uma das causas geradoras das ambiguidades criadas na interpretação e execução do ECD.

Entendemos ainda que podem existir outras fontes de ambiguidade em resultado não só da identidade dos negociadores, mas também, da aplicação de princípios gerais ou de regras próprias da carreira da função pública a uma carreira que se exerce num contexto diferente, ou seja, o exercício da função docente.

Fazemos desta questão objecto de análise no próximo Capítulo.

## NOTAS E CITAÇÕES BIBLIOGRÁFICAS

- (1) Referimo-nos ao relatório da comissão criada pelo Despacho 114/ME/88, do Ministro da Educação - in: *Análise Social Separata* 103/104, 1989.
- (2) Encontrámos afirmações várias neste sentido, a título meramente exemplificativo cita-se o Diário de Aveiro de 14 de Outubro de 1987, ao referir-se a uma tomada de posição pública do Sindicato de Professores da Região Centro: "O ECD é uma velha aspiração de todos os professores que desde há mais de 15 anos vêm desenvolvendo esforços em ordem à definição da sua situação sócio-profissional".
- (3) Decreto-Lei nº 139/A/90, de 28 de Abril.
- (4) Ambrósio, T.; 1987 - *Aspirations sociales . Project Politique e l'efficience socio culturelle. Thèse pour le doctorat d' Etat ES - Lettres et sciences humaines (Sciences de l'éducation)*, p. 369.
- (5) *Idem*, *Ibid* (p. 372).
- (6) *Idem*, *Ibid* (p. 353).
- (7) Entendemos por estabilidade do poder constituído, Governos estáveis cumprindo integralmente os mandatos.
- (8) Fundamentamos esta afirmação no discurso do ME, proferido na Assembleia da República aquando da apresentação do programa do Governo - XI Governo Constitucional. Apresentação e debate, 1987 (p. 40-42 e 148-150), transcrito parcialmente no Anexo I, p. 11.
- (9) Referimo-nos ao membro do Governo competente e ao alto funcionário do ME - geralmente o Director-Geral. É nesta situação que se geram as condições a que nos referimos no Capítulo I sobre a dificuldade de distinguir entre dados de facto e dados de valor na linha de pensamento iniciada por Simon.

- (10) Entendemos funções como a acção de um personagem, definido do ponto de vista da sua significação no desenrolar da intriga, conforme expressámos no Capítulo I e Capítulo V, na linha de pensamento teorizada por Sfez.
- (11) Sfez; 1990 - Crítica da Decisão, p. 151-173.
- (12) Dion S. - in: Colloque de Cerisy, 1994, p. 107.
- (13) Serruys - Introdução à dinâmica de grupos p. 44.
- (14) Segundo Serruys - "Os grupos de negociação não só interactuam entre si, mas têm também uma finalidade comum: a aproximação dos seus pontos de vista divergentes ou a resolução dum conflito que os opõe. "Introdução à dinâmica de grupos, p. 124-125.
- (15) A composição dos grupos que representam os parceiros tem a mesma estrutura, habilitacional, pedagógica sindical e funcional. Trata-se de dirigentes sindicais que, por esse facto, deixaram de exercer total ou parcialmente funções docentes.
- (16) Esta razão era voz corrente no Ministério da Educação pelo facto da SG ter desempenhado funções de Director Geral de Administração Pública. Damos significado a este facto na análise, uma vez que a função de Secretário Geral não qualificava para o desempenho desta tarefa, nem vem associada na estrutura funcional da orgânica do ME qualquer atribuição ou competência para o desempenho desta missão.
- (17) Crozier; 1977 - L'acteur et le système p. 43.
- (18) Note-se que estes elementos são directores gerais e altos funcionários.
- (19) Esta afirmação tem por base a constatação de defesa de valores e princípios comuns, em posições tomadas perante a análise e discussão das propostas defendidas pela FNE e pela FENPROF, conforme decorre da leitura das actas e documentos constantes no Anexo III.

- (20) Não foi publicado em Diário da República qualquer despacho para garantir eficácia externa da indigitação. Não foi exarado qualquer despacho ministerial formal, nem de mera eficácia interna (despacho interno), nem feita qualquer comunicação aos parceiros através de ofício ou qualquer outra forma escrita.

Como não conseguimos encontrar qualquer documento escrito confirmámos junto de elementos do grupo esta situação.

- (21) Estas afirmações encontram suporte nos documentos constantes dos Anexos II e III.

- (22) Damos como exemplo da identidade habilitacional e profissional dos actores em questão a tomada de posição assumida pelo GM e por um parceiro a propósito duma proposta sobre o estatuto disciplinar.

Estava em discussão aplicar uma sanção aos professores que na avaliação do desempenho obtivessem duas vezes consecutivas classificação de não satisfaz.

O grupo B (conf. doc. nº 7 - acta da FENPROF de 23/2/89) propôs a passagem ao QEI. (Quadro de efectivos interdepartamentais).

O GM rejeitou com base em fundamentação jurídica e filosófica da gestão de recursos na Administração Pública Portuguesa.

- (23) Os termos que caracterizam os actores como decisores (decision makers) que adiante são explicitados na pág. 206, foram-nos sugeridos por Axel-nod R. (1972) - Structure of Decision - the Cognitive maps of Political Elites, ed. Princetown Universites Press, p. 40.

- (24) Partimos do conceito de negociação já explicitado no Cap III, que define negociação como um processo de gestão de desacordos, com vista à satisfação contratual de necessidades, p. 103.

- (25) Conforme referido no Capítulo relativo à Metodologia Geral (Cap. V) seguimos o modelo definido por Launy R.; (1990) - La Négociation, p. 5.

- (26) Conforme consta na Acta nº 1 da FNE de 5/5/88, (doc. nº 23-A - Anexo III A) e de Protocolo de Acordo celebrado pelo ME e FNSP em 11/3/88 que se transcreve:

"Ponto 3. - O texto final do ECD deve resultar de um processo negocial entre o Governo e a Federação, de acordo com o calendário a estabelecer que exprima em todas as fases a procura de um consenso.

Ponto 4.1 - Exceptuar-se-á deste compromisso a matéria remuneratória, se até essa data não estiverem concluídos os trabalhos da Comissão criada pelo Conselho de Ministros para estudar e propor um novo sistema retributivo para a Função Pública. - Protocolo de Acordo - 11/3/88, ME/FNSP.

Ponto 4.2 - As partes procurarão que o processo negocial esteja concluído até ao fim do mês de Outubro."

- (27) Conforme se lê na Acta nº 1, (doc. nº 17 - Anexo III - A - Vol. III).
- (28) Conforme vem referido no Relatório de Execução - Novo Sistema Retributivo da Função Pública do Secretariado para a Modernização Administrativa 1991, p. 49.
- (29) Le Moigne - Les systèmes de décision dans les organisations (p. 49).
- (30) Declarações públicas do Secretário Geral da FNSP (doc. nº 437 - Anexo III - B).
- (31) Entende-se por estratégia em geral a concepção de um caminho que vai servir melhor para atingir um objectivo. A estratégia engloba a noção de meios, de táticas, de planos de acção, de resultados a atingir, da política em geral.
- A experiência mostra que duas orientações estratégicas são possíveis, envolver ou gerar e deixar vir, isto é, dominar ou controlar.
- De acordo com a forma e o modo em que é utilizada classificamo-la de substitutiva, intercalar ou restritiva.
- (32) Cf. Tábua Cronológica, (Anexo B - Vol. II).
- (33) Conforme Quadro da página seguinte.

**Quadro das matérias a regulamentar previstas no D.L. 139-A/90**

	Artos	Assunto	DL	DR	Port.	Desp.
1	8º	Doenças profissionais			MS / ME	
2	18º	Âmbito geográfico dos concursos será definido no Despacho Regulamentar artº 24º		DR		
3	22º nº 5	Toxicodependências				ME / MS
4	24º	Regulamentação dos concursos		DR		
5	26º nº 2	Quadros da escola			ME	
6	27º nº 3	Âmbito geográfico e dotações quadros de zona pedagógica			MS / MF	
7	28º	Ajustamento dos quadros			ME / MF	
8	32º nº 2	Periodo probatório (apoio pedagógico aos docentes)				ME
9	33º nº 4	Contrato administrativo - definição de princípios			ME / MF	
10	36º nº 3 e 4 8º Escalão	Avaliação do curriculum e de um trabalho de natureza educacional - condições de dispensa				ME
11	39º nº 4 e 6	Processo de avaliação do desempenho			ME	
12	43º (c)	Ações de formação contínua para efeitos de progressão				ME
13	54º nº 4	Mestrados e doutoramentos relacionados com grupo de docência				ME
14	55º nº 2	Licenciaturas e diplomas de estudos superiores especializados				ME
15	56º nº 2	Candidatura para cursos especializados e capacitação adquirida				ME
16	58º	Intercomunicabilidade com carreiras de regime geral			ME / MF	
17	60º	Remuneração de outras funções educativas		DR		
18	63º nº 1	Subsídios de fixação	DL			
19	63º nº 2	Criação de benefícios de carácter não remuneratório			ME	
20	66º nº 2	Condições de recurso à permuta			ME	
21	71º nº 3	Periodo durante o qual devem ser requeridos o destacamento/ requisição e comissão de serviço				ME
22	80º	Redução de componente lectiva para exercício de outras funções				ME
23	81º nº 1	Dispensa de componente lectiva (109º)			ME	
24	82º nº 4	Condições de redução total ou parcial de componente lectiva			ME	
25	108º nº 1	Licença sabática				ME
26	109º	Dispensas para a formação				ME
27	111º nº 4	Acumulação			ME / MF	

DL - Decreto Lei  
 DR - Decreto Regulamentar  
 Port. - Portaria  
 Desp. - Despacho

ME - Ministério da Educação  
 MF - Ministério das Finanças  
 MS - Ministério da Saúde

## **CAPÍTULO VII**

### **ANÁLISE AVALIATIVA DO OBJECTO DA ACÇÃO - O ESTATUTO DA CARREIRA DOCENTE**

## INTRODUÇÃO

Tal como formulámos na segunda hipótese deste trabalho, a execução e a regulamentação do ECD têm levantado inúmeras dificuldades, embora tenhamos verificado no Capítulo anterior que o processo de decisão não correspondeu perfeitamente àquela decisão política negociada que estava no pressuposto inicial.

De qualquer forma, enquadrada num contexto de análise do processo de negociação, a avaliação do resultado do processo poderá fazer-nos compreender com maior profundidade a que tipo de inconsistência e incongruência esta decisão terá levado.

Procurando responder à questão que consiste em identificar os factores que podem ter dado origem a uma contestação generalizada dos actores, no momento da execução de uma decisão, que eles próprios construíram, propomo-nos neste capítulo fazer a análise avaliativa do objecto de acção - o Estatuto da Carreira Docente.

## CAPÍTULO VII

### 1 - Análise avaliativa do objecto da acção - O ECD

#### 1.1 - Caracterização do modelo de carreira anterior ao ECD

Contextualizámos no Capítulo anterior, ao caracterizarmos o processo de negociação, o estatuto da carreira docente que resultou desse processo. Consideramos no entanto, que a análise avaliativa que nos propomos fazer não pode ser feita ignorando o passado e o presente que precedeu a negociação, no que se refere à definição de carreira, não só para encontrar o sentido evolutivo de continuidade ou descontinuidade e de ruptura introduzidos, mas também para descobrir os factores que poderão ter dado origem às disfuncionalidades surgidas com a aplicação do novo modelo.

No período compreendido entre 1975 e 1986, cinco diplomas regulamentaram a estrutura da carreira docente:

- O Decreto-Lei nº 290/75, de 14 de Junho que aboliu o sistema de diuturnidades relativo aos agentes de ensino, "integrando-os num sistema de fases, como primeiro passo para a futura institucionalização de uma autêntica carreira" <sup>(1)</sup>

Este Decreto-Lei estatuiu uma carreira do pessoal docente com sete escalões de vencimento integrados, em fases até um máximo de quatro, com base na conjugação do critério da habilitação para a docência com o critério do nível de ensino. A integração nas fases compreendidas em cada escalão de vencimentos decorria do tempo de serviço docente prestado.

- O Decreto-Lei nº 611/76, de 24 de Julho, que suspendeu a aplicação do Decreto-Lei nº 290/75, pelo facto de não estar "capazmente definida a transição de fases". <sup>(2)</sup>
- O Decreto-Lei nº 74/78, de 18 de Abril, que retomando a linha de orientação política, definida pelo Decreto-Lei nº 290/75, o regulamentou e estatuiu como condições de atribuição de fases o tempo de serviço prestado, por não ser ainda possível definir as exigências próprias de uma carreira profissional.

- O Decreto-Lei nº 513-M1/79, de 27 de Dezembro, manteve o número de fases anteriormente fixado, mas definiu 11 escalões de vencimentos, aos quais os professores podiam aceder, de acordo com critérios conjugados de requisitos habilitacionais e do nível de ensino a que pertencessem.

O Decreto-Lei nº 100/86, de 17 de Maio, mantendo inalteráveis os critérios anteriores, consagrou a existência de sete níveis de qualificação, numa carreira que se estruturava em seis fases.

Foram fixadas como condições de ingresso e acesso às diversas fases a valorização profissional e o tempo de serviço.

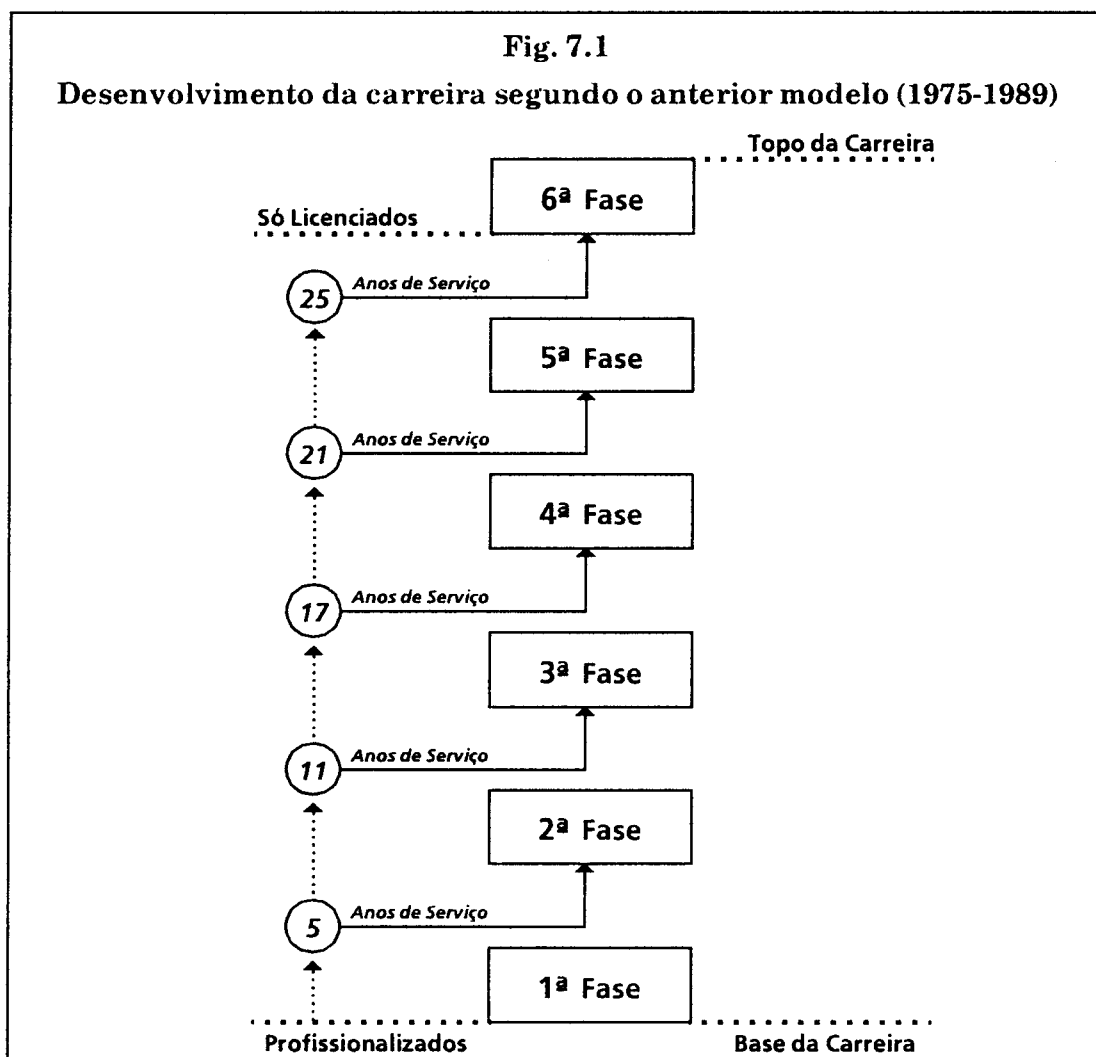
Este diploma previa expressamente que até à regulamentação da progressão na carreira, a progressão se realizasse apenas em função do tempo de serviço.

O aspecto da valorização profissional não chegou a ser regulamentado.

Em síntese, ressaltam como aspectos comuns dos diplomas legais que definiram este modelo de carreira os seguintes:

- os escalões de vencimentos e posteriormente os níveis de qualificação revestiam a natureza de meros níveis de remuneração.
- o critério de transição, que considerava a natureza da habilitação para a docência, conjugada com o critério do nível de ensino em que o professor exercia funções.
- a titularidade de qualificação profissional para a docência que era apenas exigida, para efeitos de transição da 1ª fase para a 2ª fase.

A carreira desenvolvia-se por fases que se atingiam pelo mero decurso do tempo, conforme Fig. 7.1.



Somos levados a concluir, deste modo, que a carreira dos professores de acordo com o respectivo nível de ensino e habilitação para a docência revestiu, no modelo cessante, a natureza de uma carreira administrativa basicamente assente na progressão salarial, que resulta do decurso de determinado tempo de serviço, não sendo exigida qualificação profissional a todos os professores. Admitindo professores titulares de habilitações própria ou suficiente a carreira definida neste modelo não assumiu a natureza de uma carreira profissional.

Por outro lado, analisando o enquadramento legal registamos o seguinte:

- O nº 1 do artº 4º do Decreto-Lei nº 248/85, de 15 de Julho definiu a carreira como "o conjunto hierarquizado de categorias às quais correspondem funções de natureza superior a que os funcionários terão acesso de acordo com a antiguidade e o mérito evidenciado no desempenho profissional".
- O nº 2 do artº 3º do Decreto-Lei nº 248/85, de 15 de Julho, preceituou que o desempenho de funções públicas que correspondessem a necessidades permanentes e próprias dos serviços devia ser assegurado por pessoal em regime de carreira.
- O nº 1 do artº 4º do Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro, estabeleceu que a nomeação de um funcionário público para um lugar de carreira devia garantir de modo profissionalizado o exercício de funções próprias do serviço público que revestissem de carácter de permanência.

Concluímos da leitura conjugada destes diplomas que se registou uma evolução no conceito de carreira na função pública ao admitir como características essenciais a estabilidade e a profissionalização de funções.

Chegamos também à conclusão que no regime geral de função pública, à data de negociação do ECD, a carreira se definia por três características fundamentais: **profissionalização, antiguidade e estabilidade**.

Integrado na função pública, o pessoal docente pela natureza e especificidade das funções que desempenha, já vira reconhecido em alguns diplomas, ainda que implicitamente, um tratamento específico, aspecto que durante o percurso de negociação veio a ganhar importância de forma clara e a ser consagrado no Decreto-Lei nº 184/89, de 2 de Junho que qualificou o grupo profissional dos professores como corpo especial dentro da função pública.

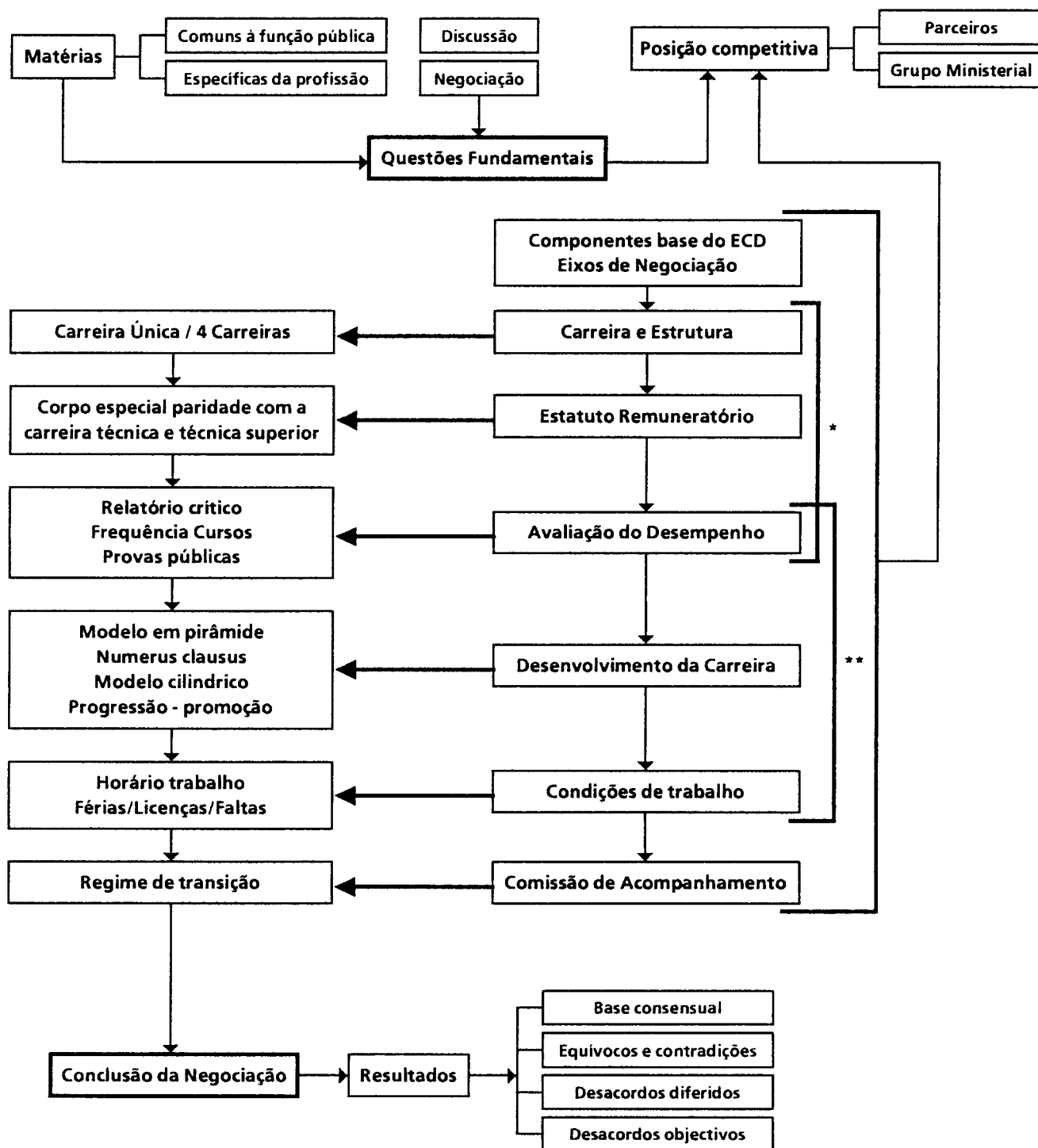
Desta forma, o contexto legal de definição da carreira do ECD ficou dependente do regime geral da função pública em matérias relativas ao estatuto de funcionário público, para se reger pelo ECD em matérias relativas ao exercício profissional da actividade docente.

Interessa salientar que este reconhecimento não veio permitir a introdução de qualquer adaptação em questões de princípios gerais de emprego, apenas previu adaptações aos princípios relativos em matéria de gestão.<sup>(3)</sup>

## 1.2 Caracterização do modelo definido pelo ECD

Quadro 7.1

Modelo de Análise do objecto de Decisão/Negociação



\* Previstas no D.L. nº 409/89  
\*\* Previstas no D.L. nº 139-A/90

Adoptando o modelo de análise representado no Quadro 7.1 analisámos o processo evolutivo do desenvolvimento do estatuto da carreira e do estatuto da função docente.

A análise demonstrou que o ECD se foi estruturando em duas componentes base, associadas a questões que se prendiam com a estrutura e desenvolvimento da carreira e a questões inerentes ao exercício da função docente.

Ao longo do percurso de discussão e de negociação nas várias versões de Estatuto foram surgindo de forma nítida essas duas linhas de desenvolvimento que davam corpo a estas componentes, seguindo uma lógica própria que no caso das matérias comuns à função pública coincidia com a lógica administrativa e burocrática da Administração e no caso das matérias específicas de profissão, se coadunava com os princípios e valores da função docente.

O novo modelo de carreira sob o ponto de vista estrutural desenvolve-se conforme o Quadro 7.1 e a Fig. 6.6 representam e enquadra-se jurídica e administrativamente no regime geral da função pública.

Sob o ponto de vista funcional, a carreira docente consubstancia exigências decorrentes da natureza da actividade docente. Estas exigências traduzem-se na necessidade permanente de formação, no empenhamento em desenvolver uma prática pedagógica coerente em articulação com os princípios da LBSE e um conhecimento da realidade escolar; na avaliação do desempenho na perspectiva múltipla do relacionamento com os alunos, com a escola como comunidade educativa e com a comunidade em geral.

Simultaneamente é uma carreira profissional que se caracteriza por uma exigência acrescida de formação, entendida como desenvolvimento profissional e avaliação do desempenho, na vertente sumativa de apreciação de eficácia e eficiência e na vertente formativa de estimular o aperfeiçoamento de condutas individuais e institucionais, em função do código deontológico da profissão.

Tendo em linha de conta tudo o que sobre esta matéria ficou dito, pusemos a hipótese da existência neste modelo não de um, mas de dois modelos de carreira, que confirmámos pela análise e distinguimos deste modo:

**Quadro 7.2**  
**Modelos de carreira no ECD**

<b>Modelo A</b>	<b>Modelo B</b>
Define regras de:	Define as regras relativas:
Ingresso e acesso na carreira Os quadros O regime de férias, faltas e licenças A mobilidade A vinculação As remunerações O regime disciplinar O limite de idade e a aposentação	À formação Às condições de trabalho Ao horário, organização, férias, interrupção de actividades, exercício de outras funções educativas

**O modelo A** segue a burocracia das carreiras de regime geral da função pública. É um modelo regulador do desenvolvimento da carreira e da actividade ocupacional dos professores.

Assenta na vertente jurídica que transita da carreira vigente e enquadra o professor no funcionalismo público, segundo uma lógica burocrática com exigências administrativas.

**O modelo B** responde às exigências do exercício da função docente, privilegiando a autonomia no exercício da profissão. É um modelo definidor do desenvolvimento de um código de conduta profissional.

Assenta num conceito de função docente regido por um código deontológico, que visa os interesses dos alunos e o profissionalismo, entendido este como melhoria da prática docente, isto é, assenta na vertente profissional, segundo uma lógica funcional com exigências pedagógicas.

A profissionalidade subjacente ao exercício da função docente orienta-se por um compromisso com um ideal de serviço traduzido nos valores da profissão e com normas de conduta institucionais ou individual.

A coexistência destes dois modelos num estatuto profissional, modelos em certa medida contraditórios, colocam o professor numa situação de dilema ou problemática e geram na sua aplicação situações contraditórias de conflitualidade e de ambiguidade.

Isto, porque a autonomia profissional que o modelo **B** preconizou entra em conflito com a rigidez que o modelo **A** estatuiu.

Consideramos esta questão uma questão dialéctica não resolvida, que se desenvolve em torno destes dois pólos. Fazemos a leitura que este modelo está na origem das ambiguidades e contradições que a aplicação do ECD veio revelar de forma clara, facto que conhecemos por experiência profissional e que se traduziu na não aceitação e contestação generalizada dos professores constatada e já referida.

Citamos a título exemplificativo da disfuncionalidade gerada pelos modelos, o regime de férias, faltas e licenças, matéria comum da função pública que quando aplicado ao pessoal docente gera dificuldades, ambiguidades e contradições, pelo facto de existirem realidades diferentes e específicas que levam a distinguir anos lectivos, anos escolares e civis com datas obviamente não coincidentes.

Poderíamos citar ainda o caso do período probatório (comum à função pública) e do ano de indução (específico da função docente) períodos que precedem o ingresso definitivo em quadros e que se destinam a verificar a adequação profissional às funções a desempenhar. Estas normas confundem-se na concepção e são formuladas de forma equívoca gerando, por isso na prática a sua inexequibilidade, por se revelarem contraditórias.

## 2 - Caracterização do sistema como construído organizacional

### 2.1 - O modelo conceptual

O sistema de decisão do ECD estruturou-se em função de sete grupos estratégicos, seis dos quais tinham um conflito potencial com o grupo negociador ministerial, por definição (Sindicatos versus Governo) e uma relação de competitividade entre si, por razões de afirmação de identidade própria e por questões de estratégias de poder.

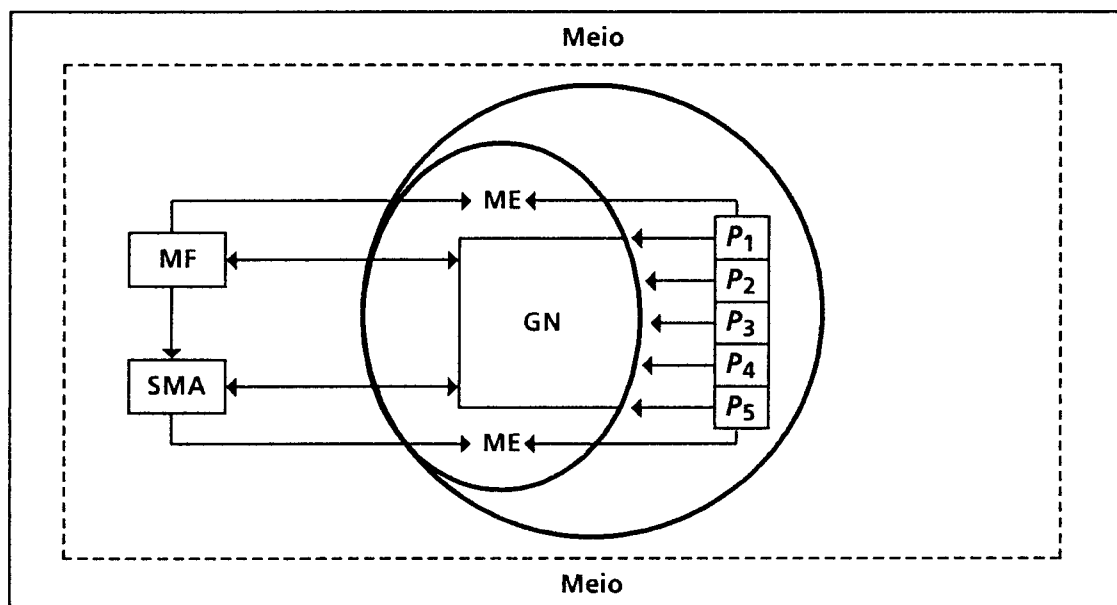
O grupo negociador, para além dos parceiros internos ao sistema, estabeleceu relações de dependência "stricto sensu" primeiro com o Ministro da Educação, em segundo lugar com o Ministério das Finanças e mais tarde com o SMA, estes últimos funcionaram como parceiros externos.

Constituíram o meio pertinente vários grupos sociais como os pais, partidos, as comunidades educativas e a sociedade civil em geral.

O sistema decisão/negociação apresentou uma configuração que a fig. 7.2 pretende traduzir:

Fig. 7.2

#### Configuração do modelo de sistema de decisão do ECD



#### Descrição:

- GN - Grupo Negociador (Interministerial)
- P1 a P6 - Parceiros
- ME - Ministério da Educação
- MF - Parceiro externo ao GN e ao ME
- SMA - Parceiro externo ao GN e ao ME
- Meio - Grupos sociais diversos

## **2.2 - Organização funcional**

O corpo decisional foi constituído por um sistema cuja organização funcional consistiu na elaboração de um projecto comum, numa meta temporal sucessivamente adiada, como já referimos, não foi estabelecida qualquer programação ou definida a planificação de tarefas, nem foram também delimitados previamente os limites de competências decisoriais do grupo encarregado de elaborar o projecto de ECD (grupo negociador)

O sistema funcionou por troca de informações, codificação, descodificação e auto regulação.

## **2.3 - Relações estabelecidas entre os elementos do sistema**

A interacção entre os elementos do sistema foi uma acção recíproca que comportou relações causais (ciclos de acções e reacções) e relações ditas de retroacção negativas e positivas.

O sistema não existiu por si mesmo num vazio institucional e social . Foi criado para dar resposta a uma obrigação do Governo em primeiro lugar (regulamentação da Lei de Bases do Sistema Educativo) e em segundo lugar para dar resposta às expectativas legalmente tuteladas do corpo docente, o que significa, que o sistema preencheu uma função social - a produção de um serviço.

Em torno do cumprimento dessa função o sistema entrou necessária e constantemente em contacto com grupos sociais exteriores que constituíram o seu meio pertinente.

O sistema revelou funcionar com o ambiente em termos de ecossistema, ou seja, estabeleceu conexões entre todos os níveis no qual esteve integrado: manifestações de solidariedade nacional e internacional, relações com partidos, etc.

Foi um sistema permeável porque não foram fixados os seus limites/fronteiras.

### **3 - O Tempo de negociação**

Para além da repartição do tempo em grandes fases identificadas e caracterizadas como marcos e etapas na trajectória do processo, procurámos também uma abordagem na perspectiva da sua estrutura de gestão, para encontrarmos a compreensão da duração do processo.

Consta de todas as primeiras actas um ponto na agenda de trabalhos, identificado como calendarização, todavia ao longo de todo o processo o seu significado limitou-se à marcação das reuniões subsequentes ou a acordar metas de conclusão do projecto, que foram sendo sucessivamente ultrapassadas.

Verificámos que nenhuma foi cumprida conforme demonstra o cronograma de execução (Quadro 7.3).

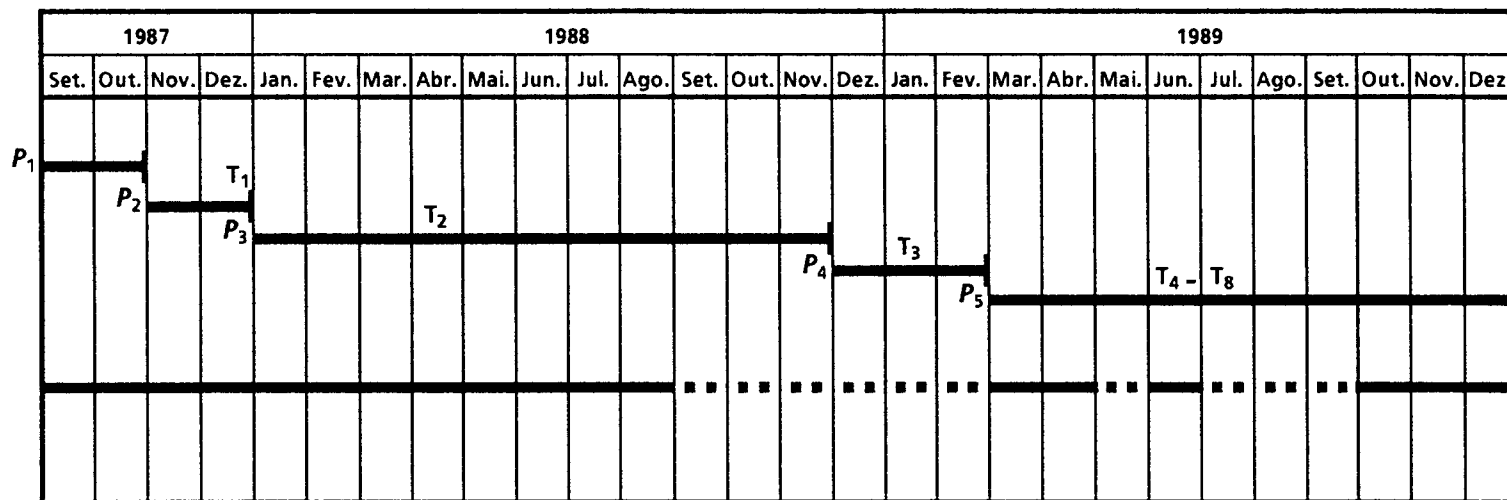
O tempo aparece, assim, ligado a um calendário de compromisso político que se prolongou com o adiamento de cinco datas previstas.

A data legalmente prevista no nº 1 do artigo 59º da Lei de Bases do Sistema Educativo era Setembro de 1987. À partida o Governo admitiu a hipótese do seu cumprimento em Outubro de 1987, mas a realidade mostrou que a conclusão da discussão e negociação da versão final do ECD apenas ocorreu em Dezembro de 1989.

Verificaram-se interrupções da relação negocial significativas que tiveram a sua justificação em situações de impasse ou ruptura (Vide Quadro 7.3 e Tábua Cronológica - Anexo II - B - Vol. II).

Quadro 7.3

CALENDÁRIO DAS NEGOCIAÇÕES  
Cronograma de execução



LEGENDA

- $P_1$  Data legal prevista no nº 1 do artº 59 da LBSE
- $P_2$  a  $P_5$  Datas previstas pelo ME
- $T_1$  Debate e discussão
- $T_2$  Projecto elaborado pelo ME
- $T_3$  Negociação das propostas e contrapropostas
- $T_4$  Negociação da grelha salarial
- $T_5$  Acordo princípios orientadores da grelha salarial
- $T_6$  Discussão / negociação versão 1 do ECD
- $T_7$  Discussão / negociação versão 2 do ECD
- $T_8$  Discussão / negociação versão final do ECD
- ..... Interrupções mais significativas da relação negocial, devido a situações de impasse ou ruptura

Na análise do processo constata-se uma ausência de planificação das tarefas devidamente identificadas, condição que julgamos necessária a um plano e cronograma de acção obedecendo a uma planificação técnica (pert).

Fomos levados a concluir que o projecto de negociação se foi cumprindo pela inércia do processo e por exigência persistente dos parceiros que foi claramente evidenciada no desenrolar da acção.

Esta situação suscitou-nos também a hipótese de considerar o tempo como factor de negociação no processo.

Considerámos este factor com influência na decisão a outro nível. É que este prolongar das negociações e do tempo negocial permitiu que micro decisões, por esse facto, se fossem tornando irreversíveis, retirando condições à existência de um decisor, porque sustentaram um sistema de decisão organizacional articulado entre três subsistemas autónomos e indiferenciáveis: o sistema operacional, o sistema informativo, inter-face entre este e o sistema pilotagem, adoptando nesta análise o modelo de Le Moigne (1974), referido no Cap. I, pág. 60.

Verificou-se também que o tempo real de execução não foi coincidente com o tempo real de actividade.

As reuniões foram irregulares em número e em frequência, relativamente aos diferentes parceiros, constatando-se apenas regularidades, nos dias que corresponderam a rondas de negociações com a duração geralmente de dois dias. (vide Tábua Cronológica - Anexo II - B).

Verificaram-se períodos de interrupção de duração variável chegando a ultrapassar os três meses.

Esses períodos ganharam significado na relação negocial, porque corresponderam a situações de impasse, de ruptura ou de tática de negociação utilizada, pelo ME como já tivemos oportunidade de referir.

O Governo e os parceiros conheceram tempos fortes e tempos críticos de negociação. A análise dos tempos negociais permitiu-nos a leitura no sentido de considerar que os momentos críticos do Governo coincidiram com os períodos fortes de afirmação de um processo reivindicativo que não parou de crescer. Ao mesmo tempo, assistiu-se a uma tentativa para diminuir as

clivagens inscritas na realidade sindical e para construir um campo geral de reivindicação, numa convergência de mobilização sindical comum quando os sindicatos se aliaram e formaram as coligações conforme já referimos.

Contrariamente, os períodos mortos do Governo constituíram momentos significativamente críticos para os parceiros que para ultrapassar a situação utilizaram formas de luta como manifestações exigindo a negociação, (vide fotografias, pág. 50, 51) ou mesmo dias de greve.

Não se conheceram tempos de relação diferentes, como tempos de suspensão das sessões ou das negociações para acertar posições ou para reflexão. Distinguiram-se três tempos específicos:

$t_1$  - O tempo da discussão e conhecimento dos grupos e da matéria (Set. 87 a Dez. 87).

$t_2$  - O tempo de confronto de posições ( $t_3, t_4, t_5$ ).

$t_3$  - O tempo para conciliar e harmonizar propostas ( $t_6, t_7, t_8$ ).

Não obstante os acontecimentos se terem desenrolado sequencialmente existe uma interação entre eles no tempo que não se manifesta numa sequência cronológica.

Com efeito, estas diferenças de tempos que coexistiram no seio de alguns factos que aconteceram (manifestações/greves, acordos celebrados, etc.) permitiram antever relações entre acontecimentos sucessivos que não se enquadraram temporalmente numa ordem linear.

Esta é mais uma questão de observação e análise que abandonámos em obediência aos princípios de economia e negligenciabilidade <sup>(4)</sup>, por considerarmos que abriu outros espaços de investigação.

Sempre referiremos, no entanto, que existiu uma justaposição de tempos diferenciados na actuação dos parceiros, no que se refere a **tempos de acção** e **tempos de não comunicação** e que esse facto constituiu factor de conflitualidade com o grupo negociador/ME e por vezes um factor de união conjuntural entre os parceiros.

Em síntese levantamos como hipótese de leitura do estudo do factor tempo neste processo de negociação a seguinte:

- A apreensão holística do tempo no processo implica abordagens, quanto à sua duração, estrutura de gestão e forma de utilização pelas partes.
- Existiu no tempo negocial um tempo real e um tempo ou tempos previstos, que não coincidiram.
- A estrutura de gestão do tempo organizou-se em tempos de comunicação e tempos de não comunicação.
- Distinguiram-se tempos específicos no processo que cumpriram funções diferentes.
- Existiram justaposições de tempos de acção na actuação dos parceiros.
- Os tempos de não-comunicação por iniciativa do Governo foram geralmente comuns a todos os parceiros.
- A gestão do tempo foi condicionante e determinante no desenrolar do processo, constituindo-se muitas vezes em factor de negociação

Um sistema destes tem um comportamento imprevisível.

As relações com o meio foram uma necessidade, mas foram também um factor potencial de perturbação dos equilíbrios internos do sistema, uma fonte de incerteza. O assegurar do seu funcionamento desencadeou correlações de força, que se traduziram em jogos de poder.

A estruturação dos campos de acção foi feita em resultado da correlação de forças estabelecidas pelos jogos de poder.

A análise destes jogos de poder levou-nos ainda a distinguir no comportamento dos actores princípios de ética negocial e de ética de responsabilidade a que demos relevo no Cap. II.

Considerámos que as fontes de ambiguidade que se geraram na concepção de algumas normas programáticas remetendo para futuro a sua regulamentação, embora possam ser atribuídas as razões de estratégica adoptada pelas partes, obedeceram também a uma ética de responsabilidade dos protagonistas que conhecedores da importância e efeitos de uma mudança com determinadas matérias acordaram consensualmente linhas gerais em que se deveriam futuramente desenvolver ou delinear os seus contornos.

## 4 - CONCLUSÕES DA SEGUNDA PARTE

### 4.1 - Análise estratégica do sistema de decisão

Das questões que inicialmente colocámos e que, ao longo deste estudo, fomos formulando, questões houve, para as quais encontramos resposta que nos permitiu a compreensibilidade do processo, outras vieram a verificar-se irrelevantes e marginais às hipóteses formuladas. Consideramos outras, ainda, inabordáveis, por descobrirem em nosso entender novas linhas de investigação.

Não se confirmou a hipótese que colocámos de considerar a decisão do ECD uma negociação feita pelo grupo negociador ministerial e por todos os parceiros.

A análise que fizemos do processo a partir do "*corpus*" definido levou-nos à conclusão que o SIPPEB (parceiro E) não negociou o estatuto remuneratório, nem o estatuto da carreira docente. Não formou qualquer aliança, no todo ou em parte, com as restantes organizações sindicais envolvidas no processo. Este parceiro, embora se tenha constituído como organização sindical em reacção ao processo de negociação já em curso e por oposição aos negociadores do processo, não revelou um comportamento de participação e conduta, reunindo as condições e as características de negociação, mas tão só de discussão, conforme ficou já dito anteriormente a este propósito.

A análise permitiu-nos concluir que a FENPROF foi um parceiro de primeira linha com capacidade mobilizadora,<sup>(5)</sup> pela originalidade e criatividade nas formas de expressar a divergência ou o desacordo global, pela frequência de tomadas públicas de posição, pela capacidade demonstrada de estabelecer relações com outras forças sociais, designadamente partidos políticos, instituições, outros sindicatos, concitando solidariedades nacionais e internacionais, pela capacidade de formulação de propostas e contra propostas.

Constactámos que foi o único parceiro que fez registar em actas pedidos de justificação, relativamente a tomadas de posição do Governo sobre soluções adoptadas para matérias em discussão ou com ele relacionadas.

Classificámos o processo de negociação com este parceiro, como **negociação conflitual de soma nula** que se veio saldar **num desacordo objectivo**.

A acta de negociação final registou o desacordo global relativamente ao ECD e a fundamentação aduzida pelas partes.

Com o SINAP verificámos que a consensualidade atingiu plena realização, porque este parceiro foi o único que deu o seu acordo final ao estatuto remuneratório da carreira<sup>(6)</sup> e ao estatuto da carreira docente manifestando discordância, quanto às questões referidas na Quadro 6.10, que identifica os pontos de divergência final.

Esta organização sindical teve ao longo do processo uma postura de cooperação e um "low profile" negocial, tomando posições públicas, nos momentos críticos, de crítica moderada ou até em consonância com as posições do Governo.

Com o SINDEP chegámos à conclusão que o processo de negociação final do Estatuto da Carreira Docente foi de forma genérica consensualizado, registando-se porém desacordo objectivo sobre algumas matérias fundamentais.(cf. Quadro 6.10)

Este parceiro teve um desempenho negocial coerente nas tomadas de posição privadas e públicas em geral e em especial relativamente à validade dos consensos e ao conceito de negociação defendidos pelo Grupo Negociador Ministerial, questão sobre a qual manifestou sempre desde a primeira reunião total discordância.

A análise relativa à participação e ao comportamento global da FNE no processo permitiu-nos concluir que a negociação/discussão conheceu, com este parceiro, fases nítidas de cooperação e de conflito. A negociação final foi conseguida, nalguns pontos, por consenso noutros por compromisso. Houve desacordo objectivo quanto a duas questões fundamentais: a questão do posicionamento dos professores na nova carreira e o estatuto remuneratório.(cf. Quadro 6.9 e 6.10)

Os dados analisados permitiram-nos entender que a FNE foi um parceiro de primeira linha, com um perfil de conflitualidade diferente da FEN-PROF, revelando uma capacidade surpreendente nas tomadas de posi-

ção pelo inusitado das suas decisões, criando margens de incerteza que desequilibravam a seu favor a correlação de forças.

A complexidade do processo e a forma de desenvolvimento que a análise nos revelou, levou-nos várias vezes a questionar se no processo teria havido decisão final.

Interrogámo-nos mesmo, sobre a existência de um ou de vários decisores, ou de nenhum.

Defendíamos a tese de que a macro decisão (decisão final) era o resultado de uma teia de micro decisões, em que decisões técnicas e decisões políticas se confundiam. Tínhamos adquirido a convicção de que reunião, após reunião com o prolongar do processo de negociação, em resultado dos adiamentos sucessivos se consolidavam certas soluções dificilmente reversíveis.

Essa situação verificou-se, em nosso entender, de facto, de forma dominante nas primeiras fases do processo e em fases posteriores, já com menor incidência.

A capacidade instituinte do Grupo Negociador, apesar da indefinição do seu estatuto, em matéria de competências por um lado e por outro lado a ausência de intervenção da equipa responsável do Ministério da Educação foram permissivas de situações de decisão por omissão.

Esta leitura sugere-nos a hipótese de considerar que a **não decisão** foi uma forma de decisão dominante nestas fases.

A certa altura do processo (Fev. 89) por exigência estratégica dos parceiros, face a situações de impasse criadas, a negociação foi assumida pelo Ministro da Educação e o Grupo Negociador Ministerial passou a funcionar como assessoria técnica ao membro do Governo, que tinha delegação de competência do Ministro da Educação, para o efeito.

Ora, este processo de decisão foi um fenómeno sistémico e como tal se compreende que as negociações determinantes, porque incidiam sobre matérias estruturantes do projecto (carreira e vencimentos), tivessem sido assumidas pelos parceiros externos (MF e SMA). Estes Ministérios que tinham vindo a acompanhar o processo através dos seus represen-

tantes no Grupo Negociador entraram no campo negocial protagonizando a decisão do estatuto remuneratório (Decreto Lei nº 409/89). Com o objectivo de procurar uma harmonização política com outras carreiras do regime geral também em processo de concertação social.

O decisor neste caso foi exterior ao Ministério da Educação e a decisão saldou-se por um desacordo objectivo total de todos os parceiros com excepção do SINAP.

Conforme já referimos as inúmeras decisões que a elaboração do projecto de Decreto Lei do ECD suscitou foram tomadas em sede de negociação técnica dos parceiros com o Grupo Negociador Ministerial, ou em sede de negociação política com o membro ou membros do Governo. As decisões resultaram de concessões entre as partes, de compromissos ou de desacordos diferidos, em que a dificuldade de decisão era transferida para regulamentação posterior. Esta situação foi evidente quando analisámos as três versões do projecto de ECD e obrigou-nos a fazer muitas vezes a pergunta:

### **Quem decide em política?**

Do nosso ponto de vista, fomos concluindo que é ilusória a noção que se possa adquirir sobre a real possibilidade de uma decisão consciente e unificada ser tomada por um decisor, num determinado momento. **Há nos processos de decisão uma multiplicidade de racionalidades diferentes que se interpenetram, se sobrepõem, se confrontam fazendo da decisão um enigma, um processo longo e aleatório, porque crescentemente complexo.**

Os factos que acabámos de enunciar fazem também do decisor um mito,<sup>(7)</sup> porque o poder real não lhe pertence e porque efeitos de micro decisões racionais podem resultar numa macro decisão irracional, ultrapassando o decisor, como somos levados a concluir no caso do nosso objecto de estudo.

A resposta à questão/hipótese de partida, que consistia em saber que razões podiam ter justificado que uma decisão (que se julgava à partida negociada por consenso, mas que se revelou não ser verdadeira esta hipótese para a totalidade dos parceiros), provocasse na sua fase de execução situações de oposição generalizada, mesmo daqueles que nela tinham

participado e tinham mesmo subscrito o acordo final, em suposto processo de concertação negocial, fez-nos reformular a questão inicialmente posta nos seguintes termos:

- **Existiu uma relação entre o modelo de carreira construído, os negociadores e a sua estratégia.**
- **A inconsistência da decisão foi fruto da incoerência do modelo e da estratégia dos actores.**

Dos quadros de análise anteriormente descritos procurámos, em contexto organizacional, entender então "a racionalidade dos actores e compreender o construído organizacional a partir da sua vivência" conforme defende Crozier.<sup>(8)</sup>

O cruzamento dos dados de análise recolhidos vistos numa perspectiva sistémica forneceu-nos as seguintes leituras, relativamente às questões colocadas quanto ao modelo de carreira definido no ECD.

O modelo de carreira construído foi fruto duma dialéctica não resolvida entre dois pólos que identificámos e fizemos corresponder a dois modelos concomitantes e paralelos - o modelo B e o modelo A.

Estes modelos resultam de duas lógicas conflitantes : a lógica burocrática que enformou a carreira de professor na sua dimensão de funcionário público e a lógica funcional que definiu o exercício e a actividade profissional da carreira de professor, na sua dimensão de docente e educador.

Estas lógicas foram canalizadas para o processo, em função da identidade dos actores e ganharam nele importâncias diferentes, em resultado da natureza das matérias e em resultado da correlação de forças que delimitou a sua zona de influência .

Do nosso ponto de vista é visível a lógica burocrática em matérias comuns às carreiras de regime geral da função pública. A leitura aponta-nos para a influência tecnocrata prevalecente exercida pelo Grupo Negociador e pelos constrangimentos que o quadro legal vigente na Administração Pública criaram ao processo.

Em matérias específicas da profissão a leitura da análise feita aponta-nos para a influência da cultura docente, transferida para o modelo pelos negociadores profissional e institucionalmente ligados à função do-

cente, visto que os elementos dos grupos a que chamámos parceiros são todos professores. Por outro lado, somos levados a concluir que o modelo de carreira reflecte a identidade dos negociadores.

Não foi indiferente a génese do processo marcada pela ausência de orientações expressas e pela inexistência de um modelo de estatuto preliminar à discussão.

Este facto criou condições para que num sistema aberto, como foi o sistema decisional do ECD, a solução tivesse sido desenhada ao sabor das estratégias.

Vários poderes percorreram e alimentaram o sistema decisional do ECD, o poder (poderes) do Ministério da Educação, o poder do MF e do SMA o poder das organizações sindicais, os poderes invisíveis dos pais, dos partidos, em suma dos órgãos de comunicação social.

As margens de incerteza foram geradas no interior do sistema decisional, pelas estratégias e táticas utilizadas pelos parceiros, mas também foram reforçadas pela intervenção ou não, dos poderes periféricos, que designámos como invisíveis, porque eram susceptíveis de introduzir factores de desequilíbrio nos jogos de poder, conforme fosse o alinhamento adoptado.

Os jogos de poder funcionaram como alavancas determinantes na máquina de produção do projecto comum, influenciaram e moldaram as decisões principais.

O poder tal como referimos no Capítulo II não esteve circunscrito à relação entre as partes, mas também ao lugar de uma estratégia onde os comportamentos das partes estiveram submetidos à lógica das situações e aos contextos institucionais.

Tivemos oportunidade de verificar que, sempre que os poderes do Ministério da Educação e dos sindicatos se equilibravam assistíamos a situações de impasse ou de bloqueio. Quando o desequilíbrio se gerava ocorriam situações de ruptura que permitiam a actuação dos poderes periféricos e encontrar soluções que, ora eram a favor de uns, ora a favor de outros (mitigadas).

Para além deste papel de regulação que os jogos de poder tiveram constituíram-se também cenários, em que as fontes de tensões entre as partes foram geradoras de jogo e até jogo para os actores<sup>(9)</sup> - Os cenários assim constituídos correspondem segundo March (1964) a ambiguidades de pertinência.

A intervenção no processo de forma directa ou indirecta de outras forças existentes no meio pertinente permitem-nos classificar, sob o ponto de vista de funcionamento neste aspecto, o sistema decisional do ECD como um eco-sistema, e afirmar com base na análise avaliativa feita que o sistema também funcionou deste modo.

A análise das estratégias globais definidas pelos parceiros e pelo Grupo Negociador Ministerial tiveram o seu reflexo e consequências na definição do projecto nos seguintes termos:

A tática adoptada pelo Governo, de separar a definição da carreira e da grelha de vencimentos numa negociação autónoma e a definição do Estatuto da Carreira Docente noutra negociação posterior, permitiu fixar a lógica administrativa da carreira e consolidar o peso tecnocrata dos negociadores institucionalmente ligados ao Governo.

A tática adoptada pelos parceiros, de acordar consensualmente normas programáticas de forma genérica transferindo a sua regulamentação para negociações posteriores e introduzindo uma norma de revisão do estatuto no prazo mínimo de três anos,<sup>(10)</sup> tendo em vista a sua adequação à Reforma do Sistema Educativo e ao enquadramento dos docentes com graus académicos superiores, criou uma margem de manobra para em oportunidade diferente fazer funcionar a correlação de forças a seu favor.

No primeiro caso, a tática teve uma influência definitiva no projecto.

No segundo caso, a tática introduziu no projecto fontes de ambiguidade e de equívocos que nos levam a concluir ser esta uma das causas que estão na origem da contestação generalizada.

É que a consensualidade de normas e de compromissos só é possível numa negociação multilateral, como é o caso, se a relação for formulada de

forma ampla e genérica, de molde a que cada negociador reveja na fórmula adoptada que a sua proposta não foi inviabilizada.

Fazemos desta leitura uma justificação para o equívoco e a confirmação da questão levantada que a inconsistência da decisão foi fruto da estratégia dos actores.

Segundo Serge Muscovici e Willem Doise (1992) "Todo o consenso serve em definitivo para gerir uma margem de desacordo, permitindo a uma relação ou a uma acção em comum continuar" <sup>(11)</sup>.

Entendemos por isso, que a leitura que fazemos não ficaria completa se não soubessemos em que bases e em que condições, o consenso se estabeleceu. É certo que as partes envolvidas neste sistema decisional viveram pela primeira vez uma experiência de participação activa num processo de tomada de decisão política.

Este processo foi um processo de aprendizagem onde foram partilhados saberes e experiências, mas também valores como o respeito pela diferença e o respeito pela liberdade.

Em situações de processo decisional porém, os valores do risco e os valores da prudência colocam-se por vezes como um dilema aos protagonistas de uma decisão. Entendemos que a base consensual alargada que se evidenciou nas tomadas de posição, relativamente às matérias a não regulamentar de imediato, assentaram na opção partilhada pelos parceiros e pelo Grupo Negociador do valor da prudência, numa ética negocial de responsabilidade.

## 5 - CONCLUSÕES FINAIS - Da vivência ao conhecimento - Do conhecimento à acção

### 5.1 - Síntese das conclusões

Pretendíamos com este estudo investigar a decisão política em Educação, partindo do estudo de caso do ECD, considerado como um processo pioneiro na praxeologia decisional do Ministério da Educação, no contexto de mudanças e reformas que, concomitantemente eram realizadas, quer no âmbito da Administração Pública Portuguesa com a Reforma Administrativa e a Reforma do Novo Sistema Retributivo, quer no domínio da Educação com a Reforma do Sistema Educativo.

Esperávamos que a investigação nos fornecesse dados, para a análise estratégica da mudança, no "modus operandi" e no "modus decidendi" do processo estudado e permitisse encontrar uma resposta sobre as razões que estariam na origem dos problemas surgidos com a aplicação de uma decisão construída em processo de concertação social, segundo um modelo decisional não experimentado.

Colocava-se claramente como questão inicial a seguinte:

A que se devem tantas dificuldades e contestação na execução de uma solução (o Estatuto da Carreira Docente) - que foi resultado de uma decisão negociada com cinco organizações sindicais?

Questionámos depois a natureza da decisão a vários níveis: decisão política ou decisão técnica?; decisão negociada ou simplesmente discutida?. Colocámos a questão de conhecer o decisor ou decisores e admitimos inclusive a hipótese da **não-decisão**, como forma de decisão.

Questionámos, por último, a coerência do modelo de ECD decidido, para ver até que ponto estaria associada à inconsistência da decisão tomada.

Os dados disponíveis do "corpus" definido permitiram-nos que, à luz das actuais teorias sobre sociologia da decisão e processos de negociação, chegássemos a conclusões sobre o processo e a trajectória decisional percorrida, sobre os protagonistas da decisão e o papel ou papéis desempenhados e ainda sobre a natureza da decisão, que passamos a enunciar.

A decisão do ECD foi uma decisão política sobre a reforma estrutural da carreira dos educadores de infância e dos professores dos ensinos básico e secundário, construída num modelo decisional de negociação colectiva.

Surgiu num momento histórico da Administração Pública e da Administração da Educação, como expressão da mudança de filosofia na Administração Pública que pretendia abandonar o pendor determinista de sistema decisional fechado em que o estudo e a decisão dos problemas estavam a ser feitos no seu interior, para adoptar um modelo decisional aberto à participação do cidadão na tomada de decisão, reconhecendo parceiros, permitindo o diálogo e a partilha de poder, na procura de soluções com uma base consensual alargada.

O processo decisional do ECD, não foi precedido de um projecto prévio à discussão/negociação. Também não esteve presente no início das reuniões de trabalho qualquer anteprojecto de diploma ou de princípios gerais concebido previamente, para servir de base de discussão entre as partes.

Este facto determinou que a decisão se instituisse em processo de construção colectiva, num **"continuum" decisional** que se prolongou por 21 meses.

É possível distinguir na trajectória do processo fases e tempos com características dominantes que denotam a natureza da sua génese e evidenciam ao mesmo tempo um processo evolutivo de aprendizagem dos actores em situação.

Estas fases que classificámos no nosso estudo de ideológico-construtiva, de acção colectiva e de mobilização sindical e de negociação (discussão do estatuto remuneratório e profissional) encontram correspondência nas características dominantes das fases de "intelligence", "conception" e "choice" do modelo teórico de decisão de Herbert Simon.

Não há um conjunto completo de alternativas por um lado e a decisão por outro, trata-se de um processo com uma grande margem de aleatório e de incerteza, características aliás próprias da decisão contemporânea.

A trajectória do processo decisional seguiu deste modo um percurso dinâmico e iterativo, feito de compromissos sucessivos, que deixaram em cada etapa muita ambiguidade e confusão.

Embora sejam comuns nos processos de decisão contemporânea certas margens de aleatório e de incerteza, neste processo esses traços acentuam-se, pelo facto de não ter sido feita à partida uma clarificação dos domínios e limites em que as decisões técnicas e as decisões políticas deveriam ser tomadas.

Considerámos igualmente relevante, pelos efeitos e reflexos evidenciados pela análise feita do processo de decisão e da decisão, que o facto da missão, dos objectivos e das competências do Grupo Negociador não terem sido objecto de definição escrita pelo poder político, conferiram a este grupo um estatuto equívoco e ambíguo feito de contradições e paradoxos.

Com efeito, este grupo é simultaneamente um grupo não instituído mas instituinte, cuja capacidade de sair das situações passa por um grau incontornável de dependência do poder político que o indigitou, a par de um grau notável de autonomia que a ausência das orientações e de linhas de acção, que referimos, lhe conferiu.

Os **dados de facto** e os **dados de valor** confundiram-se, assim, de forma frequente e natural num processo que à partida não clarifica competências políticas e competências técnicas e por consequência permite que os papéis de decisor e de preparador da decisão coexistam ou se alternem.

Possuidores de legitimidades institucionais distintas que derivam do poder constituído no caso do Grupo Negociador Ministerial e do poder sindical instituído no caso dos parceiros, prosseguindo finalidades diferenciadas e dispondo de meios de acção próprios, estes actores colectivos não existem fora deste sistema decisional que sustenta o seu campo de acção.

Mas este sistema decisional também só existe, na medida em que existem os actores, porque é um construído social.

Os actores fazem um processo comum de aprendizagem que se iniciou na primeira fase com a troca de pontos de vista sobre saberes e experiências, pelo conhecimento recíproco de princípios e valores caros a cada grupo, pela definição de posições na discussão e selecção da matéria negociável.

Na segunda fase, os actores aprenderam a conviver com os processos de cooperação e conflito próprios de acção colectiva, a ter a percepção da incompatibilidade de objectivos e a percepção de oportunidade de interferência, aprenderam também a utilizar os efeitos positivos e negativos do conflito no desenrolar da acção colectiva e na gestão dos desacordos.

A rede de comunicação entre as partes foi estabelecida pelo grupo negociador que desempenhou o papel central de interlocutor comum, de coordenador do processo, tendo-se constituído cinco mesas negociadoras.

A característica singular deste processo reside na inexistência de uma mesa negociadora única, o que permitiu na relação participativa a utilização por parte dos actores de estratégias activas, passivas ou substitutivas, ao longo do processo relacional e o estabelecimento de um código de ética negocial.

Portadores de uma identidade cultural, profissional e institucional e corporizando racionalidades e lógicas de actuação diferentes os actores assumiram posturas e capacidades de intervenção igualmente diferentes face à negociação (discussão do ECD).

Este poder, entendido como capacidade dinâmica e relacional, não se circunscreveu à relação entre as partes, mas também ao lugar das estratégias, onde os comportamentos dos parceiros e do Grupo Negociador se submeteram à lógica das situações e aos contextos institucionais.

Surgiram no processo vários poderes (do ME, dos Sindicatos, da Sociedade Civil) e cálculos de estratégia diferenciados, traduzidos no poder de impor soluções ou no poder de as impedir, no poder de criar situações de impasse ou situações de bloqueio, assumindo formas de coligação e de ruptura, provocando trocas desequilibradas de possibilidades de acção,

criando equilíbrios precários nas necessidades, nos recursos ou nas relações intencionais e criando zonas de incerteza e margens de liberdade, bases em que o poder assenta, susceptíveis de aumentar ou diminuir o capital relacional adquirido pelas partes e de criar também ambiguidades de pertinência que são, no fundo, fontes de tensões, geradoras de jogos de poder e até jogos de poder para os actores.

A gestão dos desacordos entre o Grupo Negociador/ME assumiu formas diferentes com os parceiros.

Não se confirmou a hipótese de partida que todos os parceiros tinham negociado o ECD.

Existiram várias negociações de natureza cooperativa ou conflitual, negociadas por alguns parceiros e discutidas por outros a par de situações de mera audição e de discussão.

Os dados disponíveis permitiram identificar capacidades diferenciadas de intervenção dos parceiros envolvidos.

A FENPROF e a FNE posicionam-se na primeira linha de negociação e o SINDEP também, mas o nível de intervenção e do posicionamento adoptado pelo SINAP denota já uma posição conformista com as propostas do Governo e o SIPPEB excluiu-se de negociação, limitando o seu grau de participação à discussão.

Os grupos como actores estratégicos e a sua identidade, a gestão dos saberes e das tomadas de posição, quer privadas nas reuniões de trabalho, quer expressas publicamente pelas mais diversas e criativas formas de tomada de posição, desde as posições formalmente instituídas (manifestações, desfiles, conferências de imprensa) a realizações pouco comuns e como tal potencialmente mobilizadoras da atenção do poder e do meio social (citamos a título exemplificativo, a realização de um "rally paper", vigílias, etc.) constituíram-se neste processo como elementos estruturantes da decisão.

Os tempos de negociação e a sua forma de estruturação ganharam um significado próprio, como factores decisivos no processo negocial.

Relativamente ao resultado do processo, a investigação forneceu dados pertinentes que nos levam a concluir que o diploma resultante da negociação foi fruto da dialéctica projectiva dos negociadores, reflectindo a sua identidade e estratégias.

Distinguimos dois modelos e duas lógicas na definição do ECD. Um modelo regulador do desenvolvimento da carreira e da actividade ocupacional dos professores que obedeceu a uma lógica burocrática com exigências administrativas próprias do funcionalismo público e um modelo definidor de um código de conduta profissional que obedeceu a uma lógica funcional com exigências de natureza pedagógica decorrentes do exercício profissional da actividade docente.

Fomos levados a concluir que a disfuncionalidade entre os dois modelos se traduz num processo dialéctico não resolvido e por isso mesmo gerador de ambiguidade e de conflito.

Por outro lado, concluímos também que a administração dos conflitos se traduziu na celebração de acordos consensuais, de compromissos, de concessões ou de desacordos objectivos ou diferidos.

Esta pluralidade de soluções relativas à conclusão do processo de decisão (negociação de um texto, feita de per si com cada parceiro), gerou formulações jurídicas equívocas ou ambíguas e até contraditórias.

Colocamos a hipótese interpretativa dessas situações resultarem de quatro ordens de razões:

1ª A pluralidade de decisores internos e externos ao processo, que reunião após reunião e acordo após acordo foram formando um conjunto de micro decisões racionais que condicionaram a decisão final e conferiram um certo grau de irracionalidade ao modelo, que se revelou na inconsistência da decisão.

2ª A indefinição permanente entre competências técnicas e políticas e a ausência de uma matriz inicial que fizeram do processo decisional e da decisão uma incógnita.

3ª A decisão ser o resultado, em alguns casos, da própria estratégia negociadora dos parceiros, quando optam por uma formulação suficientemente lata e permissiva de várias leituras.

4ª Certas soluções serem fruto da ética negociadora e da ética de responsabilidade dos negociadores, que perante situações de impasse sobre questões fundamentais e importantes optavam por uma fuga para a frente, remetendo a decisão para regulamentação posterior, mas também da sua inexperiência em processos desta natureza e da incapacidade revelada por alguns parceiros de interiorizarem a postura de negociação.

## **5.2 - Contributos da análise estratégica para a acção**

Um sistema decisório totalmente aberto, como aquele que identificamos é permeável às influências dos negociadores, do meio pertinente, de outros poderes e permissivo a uma configuração de soluções, por vezes contraditórias, incoerentes ou ambíguas que acabam por funcionar como efeito perverso do sistema.

A reflexão desta evidência leva-nos a considerar se a solução adoptada no processo decisório do ECD não teria ganho, em congruência e eficácia se a sua génese tivesse partido da discussão de um documento base, com uma mesa negociadora única, feita por um grupo negociador formalmente instituído e instruído.

Poderemos igualmente questionar o efeito que poderia ter tido na solução a encontrar pelos negociadores, um estudo de avaliação do sistema que se pretendia alterar, identificando os pontos críticos e os objectivos e contornos da mudança.

Não cabe neste trabalho de investigação promover este tipo de dúvidas, nem sequer entendemos útil ou adequado delinear um modelo alternativo, ainda que a título exemplificativo porventura beneficiasse já daqueles pontos de vista que adquirimos com a análise crítica e construtiva do modelo estudado.

Consideramos de interesse, porém, explicitar os aspectos que nos habilitaram a pensar ser importante ter em conta em processos decisoriais desta natureza.

Estes aspectos prendem-se com a modalidade do sistema decisório adoptado, que não pode passar de um sistema fechado e limitado ao interior da Administração para um sistema totalmente aberto, em que a Administração não expressa claramente o sentido e objectivo da mudança, pois não basta mudar as finalidades para mudar os resultados da acção.

Consideramos mesmo, que o carácter construído da mudança só será eficaz se reconhecermos o carácter igualmente construído dos nossos modos de organização e acção colectiva e, como tal, se adopte um modelo aberto que permita mais iniciativa, mais autonomia, mas não passe por menos organização. Ao contrário, deve passar por maior organização, no sentido de estruturação consciente dos campos de acção.

A decisão política contemporânea nos domínios que estudámos não pode ser feita sem o conhecimento do sistema em que interfere, ignorando o presente e o passado daquilo que está em causa e se pretende mudar.

Não basta o rigor dos princípios, a racionalidade dos modelos propostos ou a pureza das intenções postas nos resultados de uma acção de reforma. É necessário conhecer as práticas e os comportamentos reais, compreender o papel das mudanças que se pretendem, medir a força de resistência ou as capacidades de evolução que a mudança pode desencadear nas élites a que se destina.

Não há que ter medo desse conhecimento ou receá-lo como factor destrutivo ou impeditivo de mudança.

Quanto mais e melhor se avaliar o passado mais facilmente nos libertamos e o usamos como conhecimento criativo de mudança eficaz, porque permite gerar decisões que se deixam guiar por um sentido de responsabilidade.

Entendemos assim que apesar do importante e indispensável e sublinhamos indispensável contributo (porque não há praticamente nenhuma decisão política pública, que possa ser decidida por um actor único) que a participação alargada a parceiros traz para a decisão, não pode ser

subestimada a influência de variáveis como o conhecimento e avaliação do sistema, o ponto de vista dos serviços executores, a comparação com referentes de outros países.

Estas variáveis capacitam os decisores a formular juízos de valor, quanto à pertinência das soluções e o sentido pragmático do impacto da mudança ou seja a antecipação e análise dos problemas reais, que podem resultar das novas soluções.

### 5.3 - Potencialidades deste processo como emergência de modelo decisional

O trabalho de reflexão a que a segunda parte da investigação nos conduziu, para perceber os contextos e os paradigmas da decisão no Sistema Educativo Português levou-nos a traduzir uma mais valia de conhecimentos para a tipologia dos modos de decisão no sistema educativo que sintetizamos no quadro seguinte:

#### Paradigmas decisoriais na Administração da Educação

PARADIGMA TRADICIONAL	PARADIGMA EMERGENTE
<i>Características dominantes da decisão</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• hierárquico-funcional</li> <li>• em pirâmide</li> <li>• estruturada</li> <li>• programada</li> <li>• previsível</li> <li>• privilegia a fase de escolha</li> <li>• modelo explicativo racional</li> <li>• contexto homeostático</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• em parceria /participada</li> <li>• em rede</li> <li>• fracamente estruturada, imprevisível</li> <li>• caminhos de solução essencialmente heurísticos</li> <li>• privilegia a fase de "intelligence"</li> <li>• modelo político</li> <li>• contexto metamórfico</li> </ul>
<i>Características dominantes dos decisores</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• identificado, decisor de topo embora admita decisores a nível intermédio é um decididor, faz escolhas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pluralidade de decisores dificilmente identificáveis - o decisor é um mito</li> </ul>

Constatámos a ruptura do paradigma tradicional introduzida pelo processo de decisão no ECD a nível do decisor, do modo de decidir, da forma de decidir e dos graus de importância, atribuídos às diferentes fases do processo de decisão.

Levantamos a hipótese de estarmos perante um outro modelo emergente com características de participação e decisão em rede que acabamos de identificar.

Interrogamo-nos se o modelo de decisão identificado neste estudo de caso é expressão de uma mudança de paradigma na tomada de decisão política em Educação ou corresponde a uma crise de decisão no sistema decisional vigente.

Inclinamo-nos para a primeira hipótese, pois o aparecimento deste modo de decidir não pode ser desligado da história social.

Foi o sistema democrático, são as pedagogias institucionais sobre os valores do diálogo, do respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos e pela postura de serviço aos cidadãos que a Constituição da República Portuguesa consagrou e a organização do poder político procura levar à prática, alterando os seus modelos de autoridade e modos de decisão, que criaram as condições para a existência e necessidade de um modelo de decisão participada que ganha consistência no imaginário da comunidade educativa com o suceder de outras experiências a nível da administração escolar.

Esta é, porém, uma nova questão para cuja resposta seria necessária abrir outra linha de investigação.

Reconhecemos que a concretização e operacionalização do modelo decisional emergente no caso do ECD revelou insuficiências de organização, Consideramos incorrecto pretender tirar conclusões que positiva ou negativamente afirmassem o modelo generalizável enquanto tal, porque de um estudo de caso singular se trata e, sendo a matéria "decidendi", um objecto social qualquer que seja, é difícil encontrar um esquema, por-

que ele escapa a todos os planos e a todos os esquemas, cria a sua própria existência e forja a sua natureza.

Fazê-lo seria como que confundir a fotografia com o modelo, a carta com o território ou o organigrama com a organização.

Não deixaremos, no entanto, de referir o valor positivo deste modelo como um modelo, aberto à realização de experiências diferentes, cujo conhecimento acumulado nos capacita para o reconhecimento da "Gestalt" de mudança.

Consideramos também como valor positivos do modelo o seu efeito demonstrativo a dois níveis.

O primeiro nível revela-se na possibilidade de podermos concluir esta espécie de regra de conduta no que se refere à tomada de decisão política. A decisão política, deve resultar de um jogo de balanço e compromisso entre decisores e administrados a quem deve ser possibilitada a aquisição de uma capacidade de representação e também um conhecimento da negociação.

O segundo nível que nos leva a pensar que é possível uma outra função das regras jurídicas introduzidas pela lei, que é a de abrir um novo campo de possibilidades para a acção dos actores sociais. Foi o direito de participação reconhecido aos parceiros na nova filosofia da Administração que veio permitir essa possibilidade.

## NOTAS E CITAÇÕES BIBLIOGRÁFICAS

- (1) Conforme se lê no preâmbulo do D.L. nº 611/76, de 24 de Julho.
- (2) Idem, Ibid.
- (3) Entende-se por matérias de gestão as seguintes: política de emprego, mobilidade, produtividade, quadros de pessoal, ingresso e acesso na carreira, intercomunicabilidade, reclassificação e reconversão profissional, conteúdo funcional de cargos, formação profissional.
- (4) Princípios epistemológicos definidos cf. Bruyne P. e outro (1974) - *Dynamique de la recherche en sciences sociales*, p. 45.  

Princípio de economia, que força a um rigor operatório mais sistemático, a não multiplicar inutilmente as hipóteses e as medidas.

Princípio de negligenciabilidade, que permite distinguir o essencial do acessório e autoriza uma certa forma de redução operatória.
- (5) Destaca-se o facto desta organização sindical ter feito 19 dias de greve num somatório de 20 dias de greve feitos por todas as organizações sindicais.
- (6) Versão que veio a ser consagrada no DL nº 409/89, de 18 de Novembro, conforme se lê no relatório sobre medidas correctivas, elaborado pela Comissão para o Estudo do Sistema Retributivo da Função Pública (1988).
- (7) Mito - No contexto das sociedades modernas emprega-se o termo mito para designar elaboração da consciência colectiva que não assentam numa realidade objectiva.
- (8) Cf. Crozier (1977) - *L'acteur et le système*, p. 49.

- (9) Podemos concretizar esta leitura com o exemplo da aprovação da estrutura da carreira.

A publicação do Decreto Lei nº 409/89 pôs termo a uma situação de ruptura Ministério da Educação / Parceiros.

A intervenção do MF e do SMA fizeram prevalecer a tese do Governo que venceu quanto à grelha de vencimentos e desenvolvimento da carreira. Os parceiros com a sua mobilização sindical e social e solidariedade de outros poderes (comunicação social, partidos, outros sindicatos) impuseram a sua tese de carreira única e fizeram vencimento na equiparação da carreira docente à carreira técnica e técnica superior, para efeitos de vencimentos. E o processo repetiu-se com certa regularidade em outras situações.

- (10) Conforme dispõe o artº 151º do Estatuto da Carreira Docente.

- (11) Cf. Moscovici S. e Doise W. (1992) - Dissensions et consensus, p. 15.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao escrever esta última página, faço-o com o gosto e a emoção de quem coloca a última pedra num trabalho, que foi feito sem forçar o tempo e sem poupar horas, porque o seu cumprimento no silêncio de tempos de descanso e pós-laborais foi possível com o estímulo e compreensão dos amigos que me faziam sentir que valia a pena e com a ajuda e colaboração de outros a quem neste momento quero expressamente agradecer.

De entre todos destaco a Sr<sup>a</sup> Prof<sup>a</sup> Doutora Teresa Ambrósio, modelo e exemplo de orientadora, sempre estimulante nas críticas, nos conselhos e nas sugestões e sempre disponível para um atendimento.

Uma palavra especial, para a Sr<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Berta Macedo, por me ter me ter disponibilizado a sua experiência, conhecimentos e bibliografia.

Agradeço à Sr<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Teresa Espada Feio a recolha de documentação feita no Centro de Documentação e Informação do Ministério da Educação.

Agradeço igualmente à Sr<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Paula Padrel de Oliveira pelos esclarecimentos prestados e por me ter facultado o dossier pessoal da negociação, à Sr<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Teodolinda Boucinha e aos Sr. Prof. Luís de Melo, Carlos Chagas, Carlos Avelino, Lemos Damião e à Sr<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Eleonora Bettencourt, destacados dirigentes das organizações sindicais que protagonizaram o processo pela colaboração prestimosa e franca como puseram à minha disposição documentos para a elaboração do "corpus".

Agradeço também à Sr<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Maria de Lourdes Azinheiro, pela recolha e sistematização de legislação consultada.

Um palavra de reconhecido agradecimento para a colaboração pronta de Maria de Lourdes Marques, para a Esmeralda Novás que processou todo o texto no computador com inextinguível zelo e competência e para o Sr. Geromildo Marques que de igual modo lhe deu a forma e desenhou com rigor figuras e esquemas.

## **BIBLIOGRAFIA**

ALLISON, G.T. , 1971 - **Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis**. Glenview, Illinois, Scott, Foresman and Company.

AMBRÓSIO, T.

1981 - **Democratização do ensino**. In. M. SILVA ; M. I. TAMEN (eds.) - Sistema de ensino em Portugal. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1981, p. 575-602

1987 - **Aspirations sociales. Project Politique et Efficience Socio-Culturelle**. Tours. (Thèse pour le doctorat d'Etat en Lettres et Sciences Humaines Sciences de l'Education)

1988 - **Limites metodológicos na investigação dos processos auto-organizativos dos sistemas sociais e humanos**. Lisboa. (Comunicação ao Colóquio AIPELF)

1988 - **A Reforma educativa e o processo de modernização do País**. «Seara Nova». 18 (1988), p. 4-7.

1991 - **Da Tecnologia Social à Investigação Educativa**. In: STOER, S.R., org. - **Educação, Ciências Sociais e realidade portuguesa: uma abordagem pluridisciplinar**. Porto, Edições Afrontamento, p. 187-203.

1992 - **Ciências da Educação e decisão nas políticas educativas**. In: Decisões nas políticas e práticas educativas (9-19) Porto, S.P.C.E.

ANSART, P. , 1990 - **Les Sociologies Contemporaines**. Paris, Ed. du Seuil.

ANTOINE, Léon , 1985 - **The History of education today**. Paris, UNESCO. International Bureau of Education.

ARON, R.

1967 - **Les étapes de la pensée sociologique**. Paris, Gallimard.

1969 - **Les Desillusions du Progrés**. Paris, Calman Lévy.

ATLAN, H.

1987 - **Création et désordre**. Paris, l'Original.

1991 - **Tout non peut-être. Education et vérité**. Paris, Seuil.

AXELROD, R. 1972 - **Structure of decision - The cognitive maps of Political Elites**. Princetown, University Press.

BACHARACH, S.B. ; BARATZ, E.J. , 1963 - **Decisions et non decisions: an analytical framework**. «American Political Science Review», p. 632-647.

BACHARACH, S.B. ; LAWLER, E.J., 1980 - **Power and politics in organizations**. San Francisco, Jossey-Bass.

BALLÉ, C. , 1990 - **Sociologie des Organisations**. Paris, PUF.

BARATA, J.T. ; AMBRÓSIO, T. , 1988 - **Desafios e limites da modernização**. Lisboa, Ed. IED. (Cadernos Modernização).

BARDIN, Lawrence , 1988 - **Análise de conteúdo**. Lisboa, Eedições 70 Peresona.

BAROUCH, G. , 1989 - **La décision en miettes. Systèmes de pensée et d'action à l'oeuvre dans la gestion des milieux naturels**. Paris, l'Harmattan. (Logiques Sociales).

BELLENGER, Lionel , 1994 - **Les Outils du négociateur, consultant, argumenteur, réfuteur**. Paris, ESF. (Collection Formation Permanente en Sciences Humaines).

BERNOUX, P. , 1985 - **La Sociologie des organisations**. Paris, Seuil. (Col. Points).

BERTALANFFY, L. , 1968 - **Théorie générale des systèmes**. Paris, Dunod.

BERTHELOT, J.M. , 1984 - "Pour un bilan de la sociologie del' education". In: **Cahiers du Centre de Recherche Sociologiques**. Toulouse, n°. 2.

BIRNBAUM, P. , 1982 - **La Logique de l'Etat**. Paris, Fayard.

BOHM, D. ; PEAT, F.D. , 1989 - **Ciência, ordem e criatividade**. Lisboa, Gradiva.

BOUDON, R.

1973 - **L' Inégalité des chances. La mobilité sociale dans les sociétés industrielles**. Paris, Armand Colin.

1977 - **Effects prevers et ordre social**. Paris, PUF.

1979 - **La Logique du social**. Paris, Hachette, 1979. (Col. Pluriel).

1984 - **La Place du désordre**. Paris, PUF.

- 1986 - **L'Idéologie. L'origine des idées reçues.** Paris, Fayard.
- 1990 - **Dicionário de Sociologia.** Lisboa, Publicações Dom Quixote.
- BOUDON, R. ; BOURRICAUD, F. , 1986 - **Dictionnaire critique de la sociologie.** Paris, P.U.F.
- BOURDIEU, P.  
1979 - **La Distinction.** Paris, Les Editions du Minuit.
- 1989 - **O Poder simbólico.** Lisboa, Difel.
- BOURDIEU, P. ; PASSERON, J.C. , 1970 - **La Reproduction - éléments pour une théorie du système d'enseignement.** Paris, Editions du Minuit.
- BRITO S. P. , 1943 - **A Sociologia e a abordagem sistémica.** Campinas, Papyrus Livraria Editora.
- BROWN, D. J. , 1990 - **Decentralization and school based management.** London, New York, The Palmer Press.
- BRUYNE, P. ; HERMAN, J. ; SCHOUTHEETE, M. , 1974 - **Dynamique de la recherche en sciences sociales.** Paris, Presses Universitaires de France.
- BUCKLEY, W. - **A sociologia e a moderna teoria dos sistemas.** S. Paulo, Cultrix.
- BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, 1994 - **Liberté syndicale et négociation collective.** Genève, B.I.T. (Conférence International du Travail 81e Session. Rapport III, Partie 4B).
- CAETANO, Marcelo , 1980 - **Manual de Direito Administrativo.** 9ª ed. Coimbra, Livraria Almedina.
- CAMPOS, Bártolo P. , 1989 - **Questões de Política Educativa.** Porto, Edições Asa.
- CARNEIRO, Roberto  
1988 - **Portugal: os próximos 20 anos.** Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian. Vol. 5: Educação e Emprego em Portugal: uma leitura de modernização.
- 1989 - **Economia da Educação.** «Cadernos de Economia». 6 (1989), p. 13-14.
- CASTORIADIS, C.  
1975 - **L'Institution imaginaire dans la société.** Paris, Ed. du Seuil.

1977 - **Domaines de l'homme**. Paris, Ed. du Seuil.

1978 - **Les Carrefours du Labyrinthe**. Paris, Ed. du Seuil. (Col. Esprit).

1985 - **Sens et Place des Connaissances dans la Société**, Paris, CNRS.

1990 - **Le monde Morcelé**, Paris, Seuil.

CAZENEUVE, Jean, dir. 1982 - **Dicionário de Sociologia**, Lisboa, Verbo.

CHESTER, I. Barnard , 1968 - **The Functions of the Executive**. Cambridge MA, Harvard University Press.

CHIAVENATO, I. , 1993 - **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 3<sup>a</sup> ed. McGraw-Hill.

CLAUDE, Gilbert , 1992 - **Le Pouvoir en situation extrême: catastrophes et politique**. L'Harmattan.

COLLOQUE DE CERISY

s.d. - **Les Théories de la Complexité. Autour de l'oeuvre d'Henry Atlan**, Paris, Editions du Seuil.

1994 - **L'Analyse stratégique, sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels autour de Michel Crozier**. Paris, Editions du Seuil.

CORNATON, M. , 1979 - **Grupos e Sociedade**. Lisboa, Vega.

CORTE REAL, I. , 1990 - **Cidadão, Administração e Poder**. Lisboa, M.E.

CROZIER, M.

1963 - **Le Phénomène bureaucratique**. Paris, Seuil.

1970 - **La Société Bloquée**. Paris, Seuil.

1990 - **L'Entreprise à l'écoute. Apprendre le management post industriel**. Paris, InterEditions.

1990 - **Liberté, Complexité**. "Le Debat". Paris, n<sup>o</sup>. 60.

1991 - **État modeste, État moderne. Stratégies pour un autre changement**. 2<sup>a</sup> ed. Paris, Éditions Fayard, Éditions du Seuil.

1995 - **La Crise de l'intelligence - Essai sur l'impuissance des élites à se reformer.** Paris, Interéditions.

CROZIER, M. ; FRIEDEBERG , 1977 - **L'Acteur et le système.** Paris, Seuil.

CRUZ, Manuel Braga da, org. , 1989 - **Teorias Sociológicas.** Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian. Vol. 1: Os Fundadores e os Clássicos. Antologia de Textos.

CRUZ, Manuel Braga da, et al. , 1989 - **A Situação do Professor em Portugal.** Lisboa. (Relatório da Comissão criada pelo Despacho 114/ME/88 do Ministério da Educação).

CYERT, R.M. ; MARCH, J.G., 1963 - **A Behavioral theory of the firm.** Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall.

DAHL, R.

1966 - **Who governs?.** New Haven, Yale University Press.

1989 - **Democracy and its critics.** New Haven, Yale University Press.

1991 - **Modern political analysis.** Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall.

DELIVRE, François , 1994 - **Le Pouvoir de négociateur - s'affronter sans violence.** Paris, Interéditions.

DEROEU, Jean-Louis , 1988 - **La Profession enseignante comme montage composite.** «Education Permanente». 96 (1988), p. 61-71.

DESJEUX, Dominique , /1993/ - **Le Sens de l'autre.** Paris, Unesco.

DEWEY, J. , 1986 - **Democracy and education.** NY, Mcmillan.

DONZELOT, J. , 1984 - **L'Invention du Social.** Paris, Fayard.

DURAND, D. , 1979 - **La Systémique.** Paris, PUF.

DURAND, J.P. ; WEIL, R. , 1989 - **Sociologie Contemporaine.** Paris, Vigot.

DURKHEIM, E. , 1989 - **Education et Sociologie.** 2<sup>a</sup> ed. Paris, P.U.F.

ENGLAND, Gerry , 1989 - **Tres formas de entender la administración educativa,** in BATES, R., et al. - **Teoría crítica de la administración educativa.** Valencia, Universidad de Valencia.

FERNANDES, A.T. , 1988 - **Os Fenómenos Políticos. Sociologia do poder.** Porto, Afrontamento.

FERNANDES, R. ; GOMES, J.F. ; GRÁCIO, R. , 1988 - **História da Educação em Portugal.** Lisboa, Livros Horizonte.

**Formation (La) continue des enseignants** , 1988 . «Education Permanente», 96 (1988).

FORMOSINHO, J.

1986 - **Descentralizar a Educação, Descentralizar a Escola.** Braga, Universidade do Minho.

1987 - **O Sistema Educativo: conceitos básicos.** «Cadernos de Administração Escolar». Braga.

1988 - **Princípios para a organização e administração da escola portuguesa.** In: A Gestão do Sistema Escolar. C.R.S.E. Lisboa, GEP, Ministério da Educação.

1989 - **De Serviço de estado a comunidade educativa - uma nova concepção para a escola portuguesa.** «Revista Portuguesa de Educação». Braga, 1989

1991 - **Concepções de Escola na Reforma Educativa.** In: Ciências da Educação em Portugal: situação actual e perspectivas. SPCE, p. 31-51.

FRIEDBERG, E.

1988 - **L'Analyse sociologique des organizations.** Paris, L'Harmattan. (POUR, nº. 28).

1993 - **Le Pouvoir et la règle - dynamique de l'action organisée.** Paris, Ed. du Seuil.

GALBRAITH, J.K. -

1980 - **A Era da incerteza.** Lisboa, Moraes Editores.

1983 - **Anatomia do Poder.** Lisboa, Difel.

GALLIMARD, 1983 - **O Espectador comprometido.** Lisboa, Moraes.

GAYNOR, A. , 1991 - **Course material for SED AP.** 761 (Spring). Boston, Boston University Publishing Co.

GODET, Michel , 1988 - **Défis et crise mondiale des systèmes éducatifs.** Futuribles.

GORE, Al , 1994 - **Reinventar a administração pública: Relatório sobre o estado da Administração Pública Americana e as opções fundamentais para a sua Reforma.** Elaborado sob a direcção do Vice-Presidente Al Gore. Introdução por José de Magalhães. Lisboa, Quetzal Editores.

GORRY, 1971 - **The Development of managerial models.** Cambridge, Mass. «Sloan Management review» (I.M.R., M.I.T.), 1971, vol. 12, n. 2, p. 1-16.

GRICE, P.H. - **Logic and conversation.** In: P. COLE ; J.L.MORGAN, ed, 1975 - **Speech Acts.** vol. 3, New York, Academic Press.

HABERMAS, J.

1987 - **Técnica e Ciência como "Ideologia".** Lisboa, Edições 70.

1990 - **O Discurso filosófico da modernidade.** Lisboa, Publicações Dom Quixote; Nova Enciclopédia.

HANOUN, Hubert , 1989 - **Paradoxe de l'enseignant.** Paris, Editions ESF.

HATCHUEL, A. , 1994 - **Connaissance et pouvoir. L'analyse stratégique des organisations revisitée.** In: L'Analyse stratégique. Colloque de Cerisy, p. 211-219.

HOLLY, Mary Louise ; MCLOUGHLIN, Caven S, ed. , 1989 - **Perspectives on teacher professional development.** Lewes, The Palmer Press.

HUBERMAN, Michael

1988 - **Les Phases de la carrière enseignante: un essai de description et de prévision.** «Révue Française de Pédagogie». n. 86 (1988), p. 5-16.

1988 - **Teacher careers and school improvement.** «Journal of curriculum studies». vol. 20, n. 2 (1988). p. 119-132.

1989 - **Le Cycle de vie professionnelle des enseignants secondaires: résumé d'une recherche démentielle.** Université de Genève. (Cahier n. 54/F.P.S.E.).

1989 - **La Vie des enseignants : évolution et bilan d'une profession.** Neuchâtel, Delachaux and Niestlé.

HUNTER, F. , 1952 - **Community power structure: a study of decision makers.** New York, Doubleday Anchor.

HUSEN, Torsten , 1989 - **La Recherche en éducation et la croisée des chemins? Un exercice d'autocritique.** "Perspectives" 19 (3) 1989, p. 279-319.

JAMOUS, H. , 1969 - **Sociologie de la Décision.** Paris, Ed. CNRS.

JONES, Ken , 1985 - **The National Union of Teachers**. In: McNAY, I, ORZA, J. - **Policy making in education: the breakdown of consensus**. Oxford, Pergamon Press.

KOENIG, G. , 1990 - **Management strategique: vision, manoeuvres tactiques**. Nathan, Cap. 1-3.

LAUNY, Roger , 1990 - **La Negociation applications pratiques**. 3. ed. Paris, ESF Editeur - Entreprise Moderne d'Édition Librairies Techniques.

LAVERGNE, J.P. , 1983 - **La Décision, psychologie et méthodologie**. Paris, ESF.

LAWTON, D. , 1986 - **The Role and professional status of the teacher. Some sociological perspectives**. (OCDE Working Document).

LE MOIGNE, J.L.

1974 - **Les Systèmes de décision dans les organisations**. Paris, P.U.F.

1984 - **La Théorie du système général. Théorie de la modélisation**. Paris, P.U.F.

LERBERT, G.

1981 - **Système alternance et formation d'adultes**. Mamecourt, Mésonance.

1981 - **Une nouvelle voie personnaliste, le système-personne**. Mamecourt, Mésonance.

1986 - **De la structure au système: essai sur l'évolution des sciences humaines**. Mésonance, Editions Universitaires.

LESOURNE, J.

1979 - **Approches systémiques des organisations: vers l'entreprise à complexité humaine**. Suresnes, Hommes et Techniques.

1987 - **Éducation et société demain: à la recherche des vraies questions**. Paris, Ministère de l'Éducation Nationale. (Rapport).

LUNDGREEN, V. , 1987 - **New challenges for teachers and their education**. Strasbourg, Standing Conference of European Ministers of Education.

MALAN, T. , 1986 - **La Planification de l'éducation comme processus social**. Paris, UNESCO.

MARCELO GARCIA, Carlos

1987 - **El Pensamiento del Profesor**. Barcelona, Ediciones CEAC.

1988 - **Avances en el estudio del pensamiento de los Profesores**. Servicio de Publicaciones de Sevilla.

MARCH, J.G. , 1964 - **Les Organisations, problèmes psychosociologiques**. Paris, Dunod.

MARCH, J.G. , 1991 - **Décisions et organizations**. Editions d'Organization.

MARTINET, A.C. , 1983 - **Estratégia**. Lisboa, Silabo.

MAURICE, M.; SELIER, F.; SILVESTRE, J.J. , 1982 - **Politique d'éducation et organisation industrielle en France et Allemagne: essais d' analyse sociale**. Paris, Presses Universitaires de France.

MÉLÈSE, Jacques , 1979 - **Approches systémiques des organisations vers l'entreprise à complexité humaine**. Paris, Les Ed. d'Organisation.

MIALARET, G. , 1980 - **As Ciências da Educação**. 2ª ed. Lisboa, Moraes Editores.

MINTZBERG, Henry , 1986 - **Le Pouvoir dans les organisations**. Les Editions d'Organisations.

MITCHEL, Gim ; MARLAND, Pere , 1989 - **Research on teacher thinking: the next phase**. «Teaching and teacher education». vol. 5, n. 2 (1989), p. 115-128.

MORIN, E.

1977 - **La méthode: la nature de la nature**. Paris, Seuil.

1984 - **Sociologia**. Lisboa, Pub. Europa América.

1988 - **Pensar a Europa**. Lisboa, Pub. Europa América.

1990 - **Introduction à la Pensée Complexe**. Paris, ESF Editeur.

MORTON, D. Davis , 1973 - **La Theorie des jeux**. A. Colin.

MOSCOVICI, S. ; DOISE, W. , 1992 - **Dissensões e Consensos**. Lisboa, Livros Horizonte.

MUCCHIELLI, R. , 1989 - **La Méthode des Cas**. Paris, Ed. ESF.

MUSGRAVE, P.W. , 1979 - **Sociologia da Educação**.Lisboa, Fund. Calouste Gulbenkian.

MUSSELIN, C. - **Quelle stratégie de recherche pour les anarchies organisées:** Actes du Seminaire CONDOR. Vol. 2, CRG-ESP, p. 151-168.

NEAVE, G. , 1990 - **The Teaching Nation.** OCDE.

NÓVOA, A.

1987 - **Le Temps des Professeurs: analyse socio-historique de la profession enseignante au Portugal.** Lisboa, INIC.

1989 - **Os Professores. Quem são? Onde vêm? Para onde vão?** Cruz Quebrada, Instituto Superior de Educação Física/UTL

1991 - **As Ciências da educação e os processos de mudança.** In: NOVOA, A.

; CAMPOS, B. ; PONTE, J.P. ; SANTOS, M.E.B. - **Ciências da Educação e Mudança.** Porto, Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação, p. 17-33.

1992 - **A Educação Nacional.** In: F. ROSAS, ed. - **Portugal e o Estado Novo.** Lisboa, Presença.

1992 - **A Reforma educativa portuguesa: questões passadas e presentes sobre a formação de professores.** In: NÓVOA, A. ; POPKEWITZ, T.S., org. - **Reformas educativas e formação de professores.** Lisboa, Educa, p. 57-69.

1993 - **A Imprensa de Educação e Ensino: repertório analítico séculos XIX-XX.** Lisboa, Instituto de Inovação Educacional. (Memórias de Educação 1).

NUNES, A.S. , 1987 - **Questões Preliminares sobre as Ciências Sociais.** Lisboa, Presença.

OLSON, Mancur , 1994 - **The Logic of collective action. Public goods and the theory of groups.** Cambridge MA, Harvard University Press.

PERETTI, A. De ; BESSIERE, G. , 1985 - **L'Education et l'homme à venir.** Casterman, 15<sup>a</sup> imp.

PFEFER, J. , 1981 - **Power in organizations.** Marshfield, MA, Pitman.

PINEAU, Gaston , 1987 - **Temps et contretemps.** Montreal, Editions Saint-Martin.

PINTO, F. Cabral , 1992 - **Leituras de Habermas: modernidade e emancipação.** Coimbra, Fora do Texto, Cooperativa Editorial de Coimbra.

PIRES, Eurico Lemos , 1987 - **Lei de bases do sistema educativo. Apresentação e comentários.** Porto, Edições Asa.

PLATÃO - **A República**. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 3ª ed.

POCKTAR, J. , 1989 - **Analyse systémique de l'Éducation**. Paris, ESF.

POPPER, K.

1978 - **Lógica das Ciências Sociais**. Brasília, Ed. Universidade de Brasília.

1981 - **La Quête inachevée**. Paris, Presses Pocket.

1989 - **Em busca de um Mundo Melhor**. Lisboa, Fragmentos.

PORTUGAL. Assembleia da República , 1989 - **Constituição da República Portuguesa**. 2ª rev. Lisboa, Direcção Geral de Apoio Parlamentar.

PORTUGAL. Secretariado para a Modernização Administrativa , 1992 - **Novo sistema retributivo da Função Pública: Relatório de Execução**. Lisboa, Presidência do Conselho de Ministros.

PRIGOGINE, I. ; STENGERS, I. , 1988 - **Entre le Temps et l'éternité**. Paris, Fayard.

POCZTAR, J. , 1989 - **Analyse Systémique de L'Éducation**. Paris, les éditions ESF.

RAIS, G. ; HOFFMEYER, J. , 1990 - **La Prise de Décision**. Fribourg, DelVal.

RODRIGUES, M.J. , 1991 - **Competitividade e Recursos Humanos**. Lisboa, Pub.D. Quixote, Biblioteca de Economia e Gestão.

ROGERS, C. , 1985 - **Tornar-se Pessoa**. Lisboa, Moraes Editores.

ROSENAU, Pauline Marie , 1992 - **Post-modernism and the social sciences: insights, inroads and intrusions**. Princeton N. J., Princeton University Press.

ROSNAY, J. , 1977 - **O Macroscópio. Para uma visão Global**, Lisboa, Arcádia.

ROY, B. , 1985 - **Méthodologie multicritère d'aide à la décision**. Paris, Economica. (Coll. Gestion).

ROWE, J. Kenneth ; SYKES, Jackie , 1989 - **The Impact of professional development on teachers self perceptions**. «Teaching and Teacher Education». Vol. 5, n. 2 (1989), p. 129-141.

RUDDUCK, Jean , 1989 - **The Ownership of change as a basis for teachers professional learning**. In: CALDERHEAD, James, ed. - **Teachers professional learning**. Lewes, The Palmer Press p. 205-222.

RUSSEL, Bertrand , 1990 - **O Poder: Uma nova análise social**. 2.ed. Editorial Fragmentos.

SANTOS, Boaventura de Sousa , 1990 - **O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)**. Porto, Edições Afrontamento.

SCHELLING, T. , 1980 - **La Tyrannie des petites décisions**. Paris, PUF.

SERUYS ,s.d. - **Introdução à dinâmica de grupos**.

SFEZ, L.

1984 - **La Décision**. Paris, PUF.

1993 - **Crítica da decisão**. Lisboa, Pub. D. Quixote. (Col. Universidade Moderna 93).

SILVA, J.J.R. Fraústo da, et al. , 1987 - **Proposta de reorganização dos planos curriculares dos Ensinos Básico e Secundário. Relatório Preliminar**. Lisboa.

SIMON, H.A.

1960 - **The New science of management decision**. New York, Harper and Row.

1983 - **Administration et Processus de Décision**. Paris, Economica.

SIMON, H.A ; MARCH, J.G. , 1969 - **Les Organizations**. Paris, Dunod.

SOUBRÉ, L. , 1982 - **Décentralisation et démocratisation des institutions scolaires: rapport à Monsieur le Ministre de l'Éducation Nationale**. Paris, M.E.N.

SOUTA, Luís e Oliveira , 1991 - **Mas afinal os Professores são quadros? «Noesis»**. 19 (1991), p. 53-55.

STOER, S.

1982 - **Educação, Estado e Desenvolvimento em Portugal**. Lisboa, Livros Horizonte.

1986 - **Educação e mudança social em Portugal**. Porto, Afrontamento.

1991 - **Educação, ciências sociais e realidade Portuguesa. Uma abordagem pluridisciplinar**. Porto, Edição Afrontamento.

STRATEGOR , 1988 - **Stratégie, structure, décision, identité, politique générale d'entreprise**. Interéditions. Cap. 16.

STUFFLEBEAM, Daniel , 1980 - **L'Evaluation en éducation et la prise de décision**. Victoriaville Québec, N.H.P.

THOENIG, J.C. , 1992 - **La Décentralisation, dix ans après.** "Pouvoirs". 60, 1992, p. 5-16.

TOURRAINE, A.

1965 - **Sociologie de l'action.** Paris, Ed. du Seuil.

1973 - **Production de la Société.** Paris, Ed. du Seuil.

1984 - **Le Retour de l'acteur.** Paris, Fayard.

1987 - **Troisième révolution industrielle ou société post-industrielle?.** In: **Sens et Places des Connaissances dans la société.** Paris, CNRS.

UNITED NATIONS , 1990 - **Developing human resources for development.** Report of The Secretary General. New York.

WEBER, M. , 1965 - **Wirtschaft und Gesellschaft.** Berlin.

## LEGISLAÇÃO CONSULTADA

### DECRETO-LEI

### Assunto

DL nº 36508, de 17 de Setembro de 1947

DL nº 37029, de 25 de Agosto de 1948

DL nº 48572, de 9 de Setembro de 1968

DL nº 409/89, de 18 de Novembro

DL nº 139/A/90, de 28 de Abril

Estatuto da Carreira Docente

Lei nº 46/86, de 14 de Outubro - Lei de Bases do Sistema Educativo

DL nº 344/89, de 11 de Outubro- Regime jurídico da Formação

DL nº 427/89, de 7 de Dezembro - Regime jurídico de emprego da função pública

DL nº 422/91, de 15 de Novembro - Código do Procedimento Administrativo

DL nº 184/89, de 2 de Junho

DL nº 248/85, de 15 de Julho

DL nº 290/75, de 14 de Junho

DL nº 611/76, de 24 de Julho

DL nº 77/78, de 18 de Abril

DL nº 513-M1/79, de 27 de Dezembro

DL nº 100/86, de 17 de Maio

Carreira

### ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

DL nº 259-A/80, de 6 de Agosto -

DL nº 3/87, de 3 de Janeiro

DL nº 397/88, de 8 de Novembro

DL nº 369/89, de 23 de Outubro

DL nº 361/89, de 18 de Fevereiro

DL nº 362/89, de 19 de Outubro

DL nº 82/91, de 19 de Fevereiro

Desconcertação

Administração da Educação

Leis Orgânicas do ME

DRegulamentar nº 30/89, de 20 de Outubro

DL nº 43/89, de 4 de Fevereiro -

Autonomia das Escolas

## ÍNDICE TEMÁTICO

ACÇÃO COLECTIVA - p. 87 ; 89 ; 91 ; 114 ; 192

ACÇÃO COLECTIVA Ver tb: PODER

ACTORES -Autonomia - p.258  
- Competência - p.82 ; 84 ; 144 ; 242 ; 250  
- Estatuto - p. 188 ; 191 ; 258 ; 259 ; 261  
- Identidade - p. 112 ; 115 ; 188 ; 190 ; 253 ; 258 ; 259 ; 260  
- Posicionamento - p.117 ; 200 ; 201 ; 204 ; 205 ; 206 ; 207 ; 211 ;214 ;  
216 ; 219 ; 220

ACTORES ESTRATÉGICOS - p. 62 ; 66 ; 112 ; 114 ; 115 ; 200

ACTORES SOCIAIS - p. 61 ; 62 ; 113 ; 137 ; 151 ; 185 ; 186 ; 187

ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO - Modelos e lógicas de decisão - p.129 ;  
133 ; 134 ; 137 ; 140  
- Níveis - p. 135 ; 136  
- Sistema - 130 ; 132 ; 134 ; 135 ; 136

ANÁLISE ESTRATÉGICA - p.23 ; 162 ; 163 ; 166 ; 167 ; 247 ; 250

CONFLITO - p. 88 ; 89 ; 110 ; 111 ; 206 ; 212 ; 213 ; 214 ; 218 ; 225 ; 249 ; 259

CONFLITO - Efeitos - p. 110 ; 111 ; 224  
- Objecto - p.212  
- Papel - p. 108 ; 212 ; 216 ; 217 ; 218 ; 219

COOPERAÇÃO - p. 88 ; 110 ; 206 ; 212 ; 213 ; 214 ; 219

DECISÃO - Conceito - p.20 ; 21 ; 24 ; 32 ; 34 ; 37 ; 38 ; 39 ; 40 ; 42 ; 43 ; 44 ;47 ;  
49 ; 52 ; 53 ; 55 ; 65 ; 66 ; 250 ; 251 ; 259  
- Dados de facto - p. 41 ; 43 ; 258  
- Dados de valor - p. 41 ; 43 ; 258  
- Incerteza - p. 42 ; 47 ; 166 ; 188 ; 247 ; 253 ; 260  
- Incongruências - p. 233  
- Inconsistência - p. 255 ; 256  
- Modelos - p. 32 ; 33 ; 59 ; 61 ; 63 ; 138 ; 267  
- Modos - p. 54 ; 55  
- Multifinalidade - p. 47 ; 53 ; 66 ; 57  
- Multiracionalidade - p. 47 ; 49 ; 66 ; 155

DECISÃO - Níveis - p. 57  
- Perspectiva estática - p. 42 ; 61 ; 66  
- Perspectiva dinâmica - p. 54 ; 62 ; 66  
- Praxeologia decisional - p- 23 ; 28 ; 30 ; 138 ; 139 ; 256  
- Racionalidade limitada - p. 32; 41; 45; 113  
- Sistema - p. 60 ; 240 ; 241 ; 242 ; 247 ; 253 ; 254 ; 261 ; 262  
- Tipologias - p. 56 ; 58 ; 140 ; 266

DECISÃO POLÍTICA Ver tb: NEGOCIAÇÃO

DECISÃO POLÍTICA - p. 20 ; 22 ; 21 ; 23 ; 33 ; 37 ; 43 ; 224 ; 257 ; 265 ; 268

DECISÃO TÉCNICA - p. 21 ; 22 ; 224

DECISORES - p. 39 ; 40 ; 54 ; 55 ; 57 ; 141 ; 142 ; 147 ; 200

ESTRATÉGIAS - p. 22 ; 23 ; 76 ; 86 ; 88 ; 105 ; 126 ; 207 ; 208 ; 209 ; 210 ; 211 ;  
216 ; 217 ; 218 ; 254 ; 255 ; 259

ESTRATÉGIAS - Lógicas - p. 88 ; 252 ; 263 ; 261  
- Modelos - p. 263  
- Princípios - p.210

ÉTICAS NEGOCIAIS - p. 119 ; 247 ; 254 ; 264

JOGOS - p. 22 ; 86 ; 88 ; 89 ; 90 ; 126 ; 154 ; 211 ; 253 ; 254

MODELOS DE DECISÃO - Modelo organizacional - p. 32 ; 63  
- Modelo de mudança planejada - p. 63 ; 64  
- Político - p. 32 ; 63 ; 257

MODOS DE DECISÃO - p. 266

MUDANÇA - p. 78 ; 139 ; 149 ; 184 ; 258 ; 265

MUDANÇA - Contexto decisional - p. 26 ; 63 ; 64 ; 131 ; 136 ; 149 ; 181 ; 182 ; 193 ;  
258

NEGOCIAÇÃO - Caracterização - p. 107 ; 199 ; 200  
- Componentes - p. 100 ; 101 ; 102  
- Conceito - p. 97 ; 98 ; 99 ; 103 ; 104 ; 105 ; 108 ; 117 ; 125  
- Discussão - p. 97 ; 98 ; 99 ; 100 ; 125  
- Estrutura de comunicação - p. 106 ; 200; 202; 203 ; 204; 241;  
242 ; 246 ; 259 ; 261  
- Fases - p. 103; 104; 106; 195; 196; 198; 199

NEGOCIAÇÃO - Natureza - p. 194 ; 195 ; 199  
- Resultados - p. 106 ; 107 ; 221; 223 ; 224; 225; 226; 248 ; 249 ; 250 ; 251 ; 252 ; 253 ; 254 ; 255 ; 257 ; 258 ; 259  
- Tabela - p. 177  
- Tempo - p. 118 ; 124 ; 200 ; 242 ; 243 ; 244; 245; 246; 257 ; 260 ; 262  
- Zona de negociação - p. 196 ; 197

NEGOCIAÇÃO/NEGOCIADORES - p.104 ; 105 ; 115

NEGOCIAÇÃO/NEGOCIADORES Ver tb: ACTORES ESTRATÉGICOS

PODER - Ambiguidade - p. 77 ; 91 ; 92 ; 240 ; 247 ; 254 ; 258 ; 261  
- Ambiguidade de pertinência - p. 82 ; 260  
- Capacidade de acção - p. 79 ; 81 ; 83 ; 116 ; 216  
- Capital relacional - p. 85 ; 260  
- Competência - p. 83 ; 84 ; 85 ; 92 ; 144  
- Conceito - p. 71 ; 72 ; 74 ; 75 ; 76 ; 77 ; 78; 79; 80; 91; 92 ; 143 ; 253 ; 261  
- Dimensões - p. 81  
- Equilíbrio precário - p. 88  
- Estabilidade de relação - p. 88  
- Função do jogo - p. 87  
- Importância do jogo - p. 87  
- Incerteza - p. 85 ; 86 ; 92 ; 258  
- Instrumentos - p. 86  
- Jogos - p. 75 ; 77 ; 88 ; 90 ; 92 ; 98 ; 143 ; 211 ; 215 ; 216 ; 247 ; 252; 253  
- Margens de autonomia - p. 83 ; 84 ; 117  
- Margens de liberdade - p. 76  
- Regras - p. 87 ; 89 ; 90  
- Regulações de poder - p. 77 ; 80 ; 87 ; 88  
- Relações de conflito - p. 90 ; 114  
- Relações de cooperação - p. 88 ; 114  
- Zonas de incerteza - p. 76 ; 84 ; 91 ; 92 ; 252 ; 260  
- Zonas de incerteza Ver tb: Incerteza

PODER Ver tb: ACÇÃO COLECTIVA

TIPOLOGIA DA DECISÃO - p. 140

TIPOLOGIA DO PODER - p. 101 ; 145 ; 150 ; 151 ; 152 ; 153 ; 154 ; 252 ; 259 ; 261

VALORES NEGOCIAIS - p. 120 ; 121 ; 255

## ÍNDICE DE AUTORES

- ALLISON, G.T.(1971) - p.32 ; 66 ; 87 ; 54
- AMBRÓSIO, T. (1981) - p.34
- AMBRÓSIO, T. (1987) - p.141 ; 182
- AXELROD, R. (1972) - p.207
- BARDIN, L. (1988) - p.165
- BAROUCH, G. (1989) - p.126
- BELLENGER, L. (1994) - p.98
- BOUDON, R. (1979) - p. 62
- BOURDIEU, P. (1989) - p.72 ; 73 ; 74 ; 78 ; 80 ; 91 ; 141 ; 142
- CAETANO, M. (1972) - p.74 ; 44 ; 150
- COLLOQUE DE CERISY (1994) - p.61 ; 12 ; 113 ; 166 ; 167
- CROZIER, M. (1994) Ver: COLLOQUE DE CERISY
- CRUZ, M. B. da (1989) - p.181
- CYERT (1963) - p.38 ; p.42
- DELIVRE, F. (1994) - p.24 ; 34 ; 90 ; 97 ; 103 ; 105 ; 110 ; 115 ; 117
- DOISE, W. Ver: MOSCOVICI, S.
- FRIEDBERG, E (1977) Ver: CROZIER, M.
- FRIEDBERG, E. (1993) - p.81 ; 84 ; 85 ; 88 ; 89
- FRIEDBERG, E. (1994) Ver: COLLOQUE DE CERISY
- GAYNOR, A. (1991) - p.216

GORRY, (1971) - p. 57 ; 58

GRICE Ver: MOSCOVICI

HATCHUEL, A. (1994) - p. 74 ; 77 ; 78 ; 80 ; 91

JAMOUS (1969) - p.22

LAUNY, R. (1990) - p.103 ; 177 ; 195 ; 206

LAVERGNE, J.P.(1983) - p.44

LE MOIGNE, J.C.(1974) - p.36 ; 56 ; 58 ; 59 ; 60 ; 66 ; 201

MARCH, J.(1964) - p.82

MARCH, J.(1991) - p.36 ; 38 ; 42 ; 61

MELESE, J. (1979) - p.66

MINTZBERG, H. (1986) - p.73 ; 90 ; 154

MORIN, E.(1984) - p.130

MORTON Ver: GORRY

MOSCOVICI, S.(1992) - p.107 ; 120 ; 121 ; 122

PLATÃO - p.146 ; 150

PERETTI, A. De (1985) - p.36 ; 38 ; 39 ; 40

POPPER, K. - p.16

ROY (1985) - p.44

RUSSERL, B. (1990) - p.71

SCHOEN Ver: COLLOQUE DE CERISY

SERUYS - p.186

SFEZ (1984) - p.44

SFEZ (1990) - p.23 ; 36 ; 38 ; 39 ; 41 ; 42 ; 46 ; 47 ; 49 ; 52 ; 168 ; 185

SIMON, H.(1960) - p.40 ; 41 ; 66 ; 195 ; 196 ; 199

SIMON, H. (1983) - p.36 ; 38

STUFFLEBEAM, D. (1974) - p.37 ; 64

TOURRAINE, A. (1984) - p.112 ; 153

WEBER, M. (1965) - p.119