



**Instituto Universitário de Lisboa**

Escola de Sociologia e Políticas Públicas

**Descentralização educativa e autonomia das escolas: para  
uma análise da situação de Portugal numa perspetiva  
comparada**

**Susana Paiva Moreira Batista**

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de

**Doutor em Sociologia**

**Júri**

Professor Doutor João Sebastião, Presidente do júri, por delegação do Reitor do  
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa  
Professor Doutor João Manuel Formosinho Sanches Simões, Instituto de Educação  
da Universidade do Minho  
Professor Doutor José João Ramos Paz Barroso, Instituto de Educação da  
Universidade de Lisboa  
Professor Doutor João Manuel da Silva Pinhal, Instituto de Educação da  
Universidade de Lisboa  
Professor Doutor José David Gomes Justino, FCSH-UNL  
Professora Doutora Maria de Lurdes Rodrigues, ISCTE – IUL

Este trabalho foi financiado por Fundos Nacionais através da FCT – Fundação para a  
Ciência e Tecnologia, no âmbito da bolsa de doutoramento SFRH/BD/72736/2010.

Dezembro, 2014



## **AGRADECIMENTOS**

O estudo que aqui se expõe representa o culminar do caminho percorrido durante um projeto de investigação iniciado no final do ano de 2010, pautado por inúmeras oportunidades e desafios, mas também algumas angústias e indecisões. Esse caminho teria sido bem mais penoso e solitário não fosse o apoio e colaboração de várias pessoas e instituições que merecem o devido reconhecimento.

A nível institucional, importa agradecer antes de mais o apoio financeiro prestado pela Fundação para Ciência e Tecnologia através de uma bolsa de doutoramento. Ao ISCTE-IUL, a formação proporcionada na parte curricular do ciclo, bem como o acompanhamento de todo o projeto. Realce-se, ainda, a oportunidade de ter desenvolvido parte do percurso na Universidade Livre de Bruxelas. Ao CESNOVA, fico grata pelas condições de trabalho e pelos vários estímulos recebidos, nomeadamente em termos de divulgação do trabalho científico.

Os meus sinceros agradecimentos vão igualmente para os contributos dos meus orientadores. Ao Professor David Justino, por ter acreditado na minha capacidade de trabalho e pelos níveis de exigência e rigor, sempre presentes nestes anos de colaboração que marcaram positivamente o meu crescimento nos planos científico e profissional. À Professora Maria de Lurdes Rodrigues, pela forma interessada, atenta e crítica com que seguiu este trabalho, e pelos questionamentos certos e sugestões realistas que foram (re)orientando a investigação. Finalmente, à Mme Van Haecht, verdadeiro apoio durante a minha estadia em Bruxelas, sobretudo pelas referências teóricas e discussões essenciais nas primeiras reformulações ao projeto.

Sinto-me ainda profundamente grata em relação a todos os elementos da Câmara Municipal de Cascais, e aos diretores, professores e presidentes das Associações de Pais de várias escolas do concelho, pela forma como me receberam, pela colaboração no processo de recolha de dados e pelo interesse manifestado pelo trabalho.

Outras pessoas merecem referência por se terem revelado autênticos incentivos à realização do estudo, em especial pela sua presença, pela possibilidade de partilha e discussão de ideias ou pelas sugestões e revisões de partes do texto. Destaco particularmente as minhas colegas e amigas Arlinda Cabral, Cláudia Urbano, Eva Gonçalves, Isabel Flores, Luísa Franco e Maria Emília Galvão.



## RESUMO

Este trabalho de investigação procura analisar as políticas de descentralização educativa e autonomia das escolas em Portugal, enquadrando-as em processos de (re)distribuição de responsabilidades entre atores educativos. A partir de uma perspetiva sociológica, mas aproveitando contributos da análise das políticas públicas, propõe-se um olhar teórico abrangente, que permite estudar como se articulam várias escalas e atores na produção das políticas públicas. Esse olhar distingue-se por combinar uma abordagem histórica e comparada do sistema educativo, mas também por visar a integração de múltiplas escalas de análise (global/ europeu, nacional e local). O desenho de investigação concretiza-se em três principais planos de análise, no sentido de captar as diferentes escalas onde se desenvolve o fenómeno.

A análise empreendida permite afirmar que os processos de (re)distribuição de responsabilidades envolvem uma multiplicidade de atores e escalas, desde as orientações globais às recontextualizações locais. É possível identificar tendências de evolução comum aos sistemas educativos europeus, fruto de uma regulação transnacional induzida, cujos traços são identificáveis em modelos partilhados. Porém, os modos de regulação institucional de cada sistema diferem consoante o seu desenvolvimento histórico, como se pode demonstrar através da evolução normativa dos sistemas português, da comunidade francesa da Bélgica e inglês. Finalmente, essas orientações globais e quadros legais afetam os contextos locais de implementação de políticas, mas são diferentemente apropriados e transformados em espaços de regulações autónomas, em função de contextos relacionais, sociais e organizacionais específicos.

**Palavras-chave:** descentralização, autonomia das escolas, ação pública, regulação, perspetiva comparada



## **ABSTRACT**

This research seeks to analyze educational decentralization and school autonomy policies in Portugal as processes of (re)distribution of responsibilities among educational actors. From a sociological perspective, but exploring public policies analysis theories and concepts, we propose a large theoretical point of view, which allows the study on the articulation between several scales and actors in the production of public policies. This option combines an historical and comparative approach to study the educational system, but also aims to integrate multiple scales of analysis (global/ European, national and local). The methodological strategy is achieved in three main levels of analysis, in order to capture the different scales where the phenomenon is developed.

The analysis leads us to assert that (re)distribution of responsibilities processes involve a multiplicity of actors and scales, from global orientations to local recontextualizations. It is possible to identify common trends in the evolution of European educational systems, the result of an induced transnational regulation, whose traits are expressed in shared models. However, institutional modes of regulation in each system differ according to its historical development, as showed through the normative evolution of the Portuguese, French Community of Belgium and English systems. Finally, those global orientations and legal frameworks do affect the local contexts of policy implementation, but are differently appropriated and transformed in the autonomous regulations spaces with specificities related to its relational, social and organizational contexts.

**Keywords:** decentralization, school autonomy, public action, regulation, comparative perspective





## ÍNDICE

<b>Agradecimentos</b> .....	i
<b>Resumo</b> .....	iii
<b>Abstract</b> .....	v
<b>Índice</b> .....	vii
<b>Índice de Quadros</b> .....	xi
<b>Índice de Figuras</b> .....	xiii
<b>Glossário de siglas</b> .....	xv
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	1
<b>CAPÍTULO I . QUADRO TEÓRICO E DESENHO DA INVESTIGAÇÃO</b> .....	5
1. Enquadramento teórico-conceitual .....	6
1.1. A análise das políticas públicas: ação pública e regulação.....	8
1.2. Um enquadramento sociológico: do problema da relação entre estrutura e agência .....	21
2. Desenho de investigação.....	33
2.1. Entre o quadro teórico e a abordagem de investigação: questões orientadoras .....	33
2.2. Planos de análise .....	35
2.3. Enquadramento metodológico geral .....	36
<b>PRIMEIRA PARTE. A (RE)DISTRIBUIÇÃO DE RESPONSABILIDADES ENTRE ATORES EDUCATIVOS: TENDÊNCIAS COMUNS NA UNIÃO EUROPEIA</b> .....	41
<b>CAPÍTULO II . PARA UMA ANÁLISE DAS TENDÊNCIAS COMUNS DAS POLÍTICAS EDUCATIVAS A NÍVEL EUROPEU: UM ENQUADRAMENTO</b> .....	41
1. Perspetivas sobre globalização, transnacionalização e educação .....	42
2. No contexto da União Europeia: uma europeização da educação? .....	50
3. Como analisar as tendências comuns a nível europeu? .....	55
3.1. A “globalização das reformas” à luz dos instrumentos de análise das políticas públicas.....	55
3.2. As diferenças na convergência: tipologia de países na “globalização das reformas” .....	59
3.3. O recurso a dados secundários para a comparação internacional: superando as críticas.....	60
<b>CAPÍTULO III . O PAPEL DA AVALIAÇÃO NA (RE)DISTRIBUIÇÃO DE RESPONSABILIDADES: O PANORAMA NOS SISTEMAS EDUCATIVOS DA UNIÃO EUROPEIA</b> .....	67
1. Estado Avaliador e Quase-mercado como modelos de regulação .....	69
1.1. O conceito de <i>Estado Avaliador</i> .....	71

1.2. O conceito de <i>Quase-Mercado</i> .....	73
2. O papel da avaliação nos modos de regulação dos sistemas de ensino da UE .....	78
2.1. Sobre o currículo e os processos de ensino .....	78
2.2. Descentralização de meios e responsabilidades de gestão.....	81
2.3. Diversificação da oferta educativa e mecanismos de livre-escolha: a participação das famílias na regulação dos sistemas .....	85
2.4. Dispositivos de avaliação .....	88
3. Para uma tipologia da distribuição de responsabilidades na UE .....	90
3.1. Sistemas centralizados com autonomia limitada das escolas.....	96
3.2. Sistemas predominantemente centralizados com certificação local.....	97
3.3. Sistemas federais com importância do nível regional: entre a centralização e a autonomia das escolas.....	98
3.4. Sistemas de colaboração entre o Estado e o poder local .....	100
3.5. Sistemas descentralizados com muita autonomia das escolas.....	101
<b>SEGUNDA PARTE. DAS TENDÊNCIAS GLOBAIS ÀS ESPECIFICIDADES NACIONAIS: OS CASOS DOS SISTEMAS EDUCATIVOS DE PORTUGAL, COMUNIDADE FRANCESA DA BÉLGICA E INGLATERRA .....</b>	<b>105</b>
CAPÍTULO IV . O SISTEMA EDUCATIVO PORTUGUÊS.....	109
1. Das origens do Sistema Português: administração centralizada e discursos de descentralização e autonomia .....	109
1.1. Da tradição centralizada.....	109
1.2. As reformas dos anos oitenta sob a <i>Lei de Bases do Sistema Educativo</i> .....	114
1.3. Distribuição de responsabilidades entre atores educativos: o predomínio de uma administração central desconcentrada .....	116
2. Evoluções recentes: entre as tendências globais e o peso dos arranjos históricos .....	118
2.1. Para uma maior descentralização e autonomia das escolas? .....	118
2.2. Sobre o papel das famílias: participação e escolha .....	122
2.3. Dispositivos de avaliação e prestação de contas.....	125
CAPÍTULO V . O SISTEMA EDUCATIVO DA COMUNIDADE FRANCESA DA BÉLGICA.....	131
1. Das origens do Sistema Educativo Belga da Comunidade Francesa: uma oferta plural e descentralizada.....	131
1.1. Liberdade de ensino, guerras escolares e consensos .....	131
1.2. Das crises dos anos noventa à organização segundo o decreto <i>missions</i> .....	134
1.3. Distribuição de responsabilidades entre atores educativos: o papel da Comunidade Francesa e a autonomia dos poderes organizadores .....	139
2. Evoluções recentes: entre as tendências globais e o peso dos arranjos históricos .....	140
2.1. Um “sistema” mais homogéneo e centralizado? .....	140
2.2. O desenvolvimento de dispositivos de avaliação.....	142

2.3. Da liberdade de educação aos mecanismos de regulação da matrícula dos alunos .....	145
<b>CAPÍTULO VI . O SISTEMA EDUCATIVO INGLÊS .....</b>	<b>149</b>
1. Das origens do Sistema Inglês: definindo o papel das autoridades locais.....	149
1.1. De uma oferta local diversificada a um sistema nacional localmente administrado .....	149
1.2. Dos debates dos anos setenta à reforma educativa .....	152
1.3. Distribuição de responsabilidades entre atores educativos: entre a iniciativa local e o enquadramento nacional .....	156
2. Evoluções recentes: entre as tendências globais e o peso dos arranjos históricos .....	157
2.1. Dispositivos de avaliação externa das escolas e dos alunos .....	157
2.2. Sobre o papel das famílias: informação, escolha e participação.....	161
2.3. Diversificação do ensino e autonomia das escolas.....	164
Convergência e especificidades: que balanço? .....	169
<b>TERCEIRA PARTE. APROPRIAÇÕES E RECONTEXTUALIZAÇÕES LOCAIS: UM ESTUDO DE CASO NUM CONCELHO PORTUGUÊS .....</b>	<b>177</b>
<b>CAPÍTULO VII . O ESTUDO DE CASO: QUESTÕES METODOLÓGICAS E APRESENTAÇÃO.....</b>	<b>177</b>
1. O estudo de caso como estratégia de investigação: fundamentos e opções empíricas .....	178
2. Métodos de recolha e análise de informação .....	183
2.1. Instrumentos de recolha de dados.....	183
2.2. Análise dos dados .....	190
3. Apresentação do contexto local .....	195
3.1. Cascais, um concelho urbano diversificado em termos sociais e educativos.....	195
3.2. As sete escolas do contexto em estudo.....	201
<b>CAPÍTULO VIII . MODOS DE REGULAÇÃO LOCAL DA EDUCAÇÃO: AS RELAÇÕES ENTRE ESCOLAS E O PAPEL DO MUNICÍPIO .....</b>	<b>207</b>
1. Entre as lógicas competitiva e colaborativa: as relações entre escolas no contexto local .....	207
1.1. Um espaço de interdependências? Das dinâmicas socio espaciais e escolares ..	207
1.2. Da posição relativa entre escolas ao desenvolvimento de lógicas competitivas ...	213
1.3. Das lógicas colaborativas: uma regulação voluntária em rede?.....	236
2. O papel da Câmara Municipal na regulação local da educação.....	240
2.1. Apropriação das responsabilidades educativas .....	240
2.2. Das articulações entre a regulação da Câmara e as relações entre escolas .....	244
2.3. Perspetivas sobre o processo de descentralização e o papel da Câmara .....	246

CAPÍTULO IX . PERCEÇÕES E USOS DAS RESPONSABILIDADES NAS ESCOLAS: PARTICIPAÇÃO E AUTONOMIA.....	253
1. A tomada de decisão nas escolas: modelos de gestão e participação .....	254
1.1. O órgão de direção estratégica .....	254
1.2. Entre a administração central, a comunidade educativa e os utentes imediatos: que papel do diretor? .....	258
1.3. A participação das famílias na tomada de decisão .....	264
2. Que autonomia nas escolas?.....	272
2.1. Sobre o balanço das políticas de autonomia .....	272
2.2. Do conceito de autonomia às práticas autonómicas .....	277
<b>CONCLUSÃO</b> .....	285
<b>FONTES</b> .....	297
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	301
<b>ANEXOS</b> .....	I
ANEXO A: DOCUMENTOS RECOLHIDOS PARA O ESTUDO DE CASO.....	I
ANEXO B: METODOLOGIA DE ANÁLISE DOS RESULTADOS ESCOLARES .....	II
ANEXO C: ANÁLISE DA ESTRUTURA DAS POSIÇÕES RELATIVAS ENTRE ESCOLAS SEGUNDO OS RESULTADOS NOS EXAMES .....	IV
ANEXO D: ANÁLISE DE CORRESPONDÊNCIAS MÚLTIPLAS SOBRE A PARTICIPAÇÃO DAS FAMÍLIAS NA ESCOLA .....	VII
ANEXO E: MODELOS DE REGRESSÃO LINEAR MÚLTIPLA DOS RESULTADOS DE EXAME SEGUNDO VARIÁVEIS SOCIOECONÓMICAS.....	IX

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro III.1. Quadro-resumo de medidas associadas aos modelos de regulação de Estado Avaliador e Quase-Mercado.....	78
Quadro III.2. Nível de governo e tipo de tomada de decisão sobre questões do currículo em sistemas da UE (ISCED 2), 2011 .....	81
Quadro III.3. Nível de governo e tipo de tomada de decisão sobre algumas questões de gestão de recursos em sistemas da UE (ISCED 2), 2011 .....	84
Quadro III.4. Nível de governo e tipo de tomada de decisão sobre algumas questões do domínio “Planeamento e Estruturas” em sistemas da UE (ISCED 2), 2011.....	86
Quadro III.5. Dispositivos de avaliação: exames, avaliações externas e autoavaliações de escolas em sistemas da UE .....	88
Quadro III.6. Decisões tomadas por nível de governo no domínio da gestão do pessoal em exemplos de sistemas dos cinco tipos (ISCED 3), 2011 (%) .....	94
Quadro III.7. Decisões tomadas por nível de governo no domínio dos recursos financeiros em exemplos de sistemas dos cinco tipos (ISCED 3), 2011 (%).....	94
Quadro III.8. Grau de autonomia das escolas no currículo e avaliação, alocação de recursos (ISCED 2-3) e definição de conteúdo dos exames certificativos (ISCED 1-2), 2009.....	95
Quadro III.9. Existência de provas de exame e avaliações externas às escolas e nível de governo responsável pela sua organização (ISCED 2-3), 2009 .....	95
Quadro VI.1. Elementos relativos às tendências globais nos casos em análise .....	171
Quadro VI.2. Comparação das principais características dos instrumentos de avaliação nos casos em análise .....	175
Quadro VII.1. Escolas em estudo segundo os critérios de seleção.....	181
Quadro VII.2. Número e datas das reuniões observadas por escola .....	189
Quadro VII.3. Características demográficas e socioeconómicas das freguesias do Concelho de Cascais (2011) .....	198
Quadro VII.4. Características educativas das freguesias do Concelho de Cascais (2011) .....	199
Quadro VIII.1. Tipo de Atratividade consoante a posição da escola na dimensão académica .....	224
Quadro VIII.2. Coeficiente de variação, alunos por níveis nas CE e alunos que concluíram o 9º ano (%), 2011/2012 .....	236
Quadro C. 1. Relação entre as dimensões de análise e os tipos de autonomia .....	293
Quadro A.1. Listagem dos documentos recolhidos .....	I
Quadro A.2. Exemplo de cálculo dos indicadores de resultados .....	II
Quadro A. 3. Medidas de discriminação das variáveis ativas para a definição dos perfis das AP .....	VII
Quadro A. 4. Medidas de discriminação das variáveis ativas para a definição dos perfis do tipo de intervenção no CG.....	VIII
Quadro A. 5. Regressão linear múltipla dos resultados médios de exames (média 2008-12) de todas as escolas nos concelhos sobre variáveis socioeconómicas – 9º ano .....	IX
Quadro A. 6. Regressão linear múltipla dos resultados médios de exames (média 2008-12) das escolas públicas nos concelhos sobre variáveis socioeconómicas – 9º ano .....	X

Quadro A. 7. Regressão linear múltipla dos resultados médios de exames (média 2008-12) de todas as escolas nos concelhos sobre variáveis socioeconómicas – Ensino Secundário .....	X
Quadro A. 8. Regressão linear múltipla dos resultados médios de exames (média 2008-12) nas escolas públicas nos concelhos sobre variáveis socioeconómicas – Ensino Secundário .....	XI

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 0.1. Dimensões de análise dos processos de (re)distribuição de responsabilidades entre atores educativos.....	2
Figura I.1. Escalas, dinâmicas de transformação e tipos de regulação dos sistemas educativos .....	20
Figura III.1. Autonomia das escolas nos sistemas educativos da UE em conteúdos e processos de ensino, setor público, ISCED 2-3, 2010/2011 .....	79
Figura III.2. Distribuição de responsabilidades nos sistemas da UE na gestão de recursos humanos e financeiros, segundo os diretores de escola, 2009.....	83
Figura IV.1. Percentagem de alunos matriculados no Ensino Privado no total de alunos do ensino não-superior em Portugal, 1980-2011.....	122
Figura V.1. Esquema da estrutura das redes de ensino da Comunidade Francesa da Bélgica .....	137
Figura VII.1. Dimensões dos guiões de entrevista segundo tipo de entrevistado * .....	186
Figura VII.2. Estabelecimentos de educação por município da Grande Lisboa segundo o nível de ensino ministrado e a natureza institucional, 2011/2012 (%).....	200
Figura VIII.1. Mapa da localização e data de criação das escolas do concelho.....	208
Figura VIII.2. Estrutura das posições relativas entre escolas e sua evolução na dimensão académica, 9º ano (2008-2012).....	215
Figura VIII.3. Mapa da localização das escolas do concelho de Cascais com indicadores sobre as características de origem familiar da população escolar dos agrupamentos públicos (2011/2012) ..	218
Figura VIII.4. Posição nas dimensões académica e social das escolas públicas do concelho de Cascais segundo a percentagem de alunos não subsidiados e o Índice da CE à média nacional, 9º ano (2011/2012) .....	219
Figura VIII.5. Resultados das escolas do concelho por relação ao valor estimado do concelho para todas as escolas e para as escolas públicas – 9º ano.....	220
Figura IX.1. Perfis das Associações de Pais.....	266
Figura IX.2. Perfis da atuação dos REE no órgão da escola.....	270
Figura C. 1. Grelha analítica dos tipos de autonomia .....	292
Figura A.1. Exemplo de evolução das CE e indicadores de resultados .....	III
Figura A.2. Índice das CE à média nacional das escolas do concelho de Cascais, 9º ano (2011/12) ..	IV
Figura A. 3. Índice das CE à média nacional das escolas do concelho de Cascais, Ensino Secundário (2011/12) .....	V
Figura A. 4. Estrutura das posições relativas entre escolas e sua evolução na dimensão académica, Ensino Secundário (2008-2012).....	V
Figura A. 5. Índices dos resultados escolares do 9º ano do concelho de Cascais à média nacional (2008-2012) .....	VI
Figura A. 6. Resultados das escolas do concelho por relação ao valor estimado do concelho para todas as escolas e para as escolas públicas – Ensino Secundário.....	XI





## **GLOSSÁRIO DE SIGLAS**

- AGEE** – Agenda Global Estruturada para a Educação
- AML** – Área Metropolitana de Lisboa
- ASBL** – *Association sans buts lucratifs* (Bélgica)
- ASE** – Ação Social Escolar
- D** - Diretor
- DfE** – *Department for Education* (Inglaterra)
- DfEE** – *Department for Education and Employment* (Inglaterra)
- DfES** – *Department for Education and Science* (Inglaterra)
- CA** – Contrato de autonomia
- CEF** – Cursos de Educação e Formação
- CEMC** – Cultura Educacional Mundial Comum
- COCOF** – Comissões Comunitárias Francesas (Bélgica)
- CEPEONS** – *Conseil des Pouvoirs Organisateurs de l'Enseignement Officiel Neutre Subventionné* (Bélgica)
- CECP** - *Conseil de l'Enseignement des Communes et des Provinces* (Bélgica)
- CNE** – Conselho Nacional de Educação
- CP** – Conselho Pedagógico
- CRSE** – Comissão de Reforma do Sistema Educativo
- CT** – Conselho de Turma
- DGEE/MEC** – Direção Geral das Estatísticas do Ensino / Ministério da Educação e Ciência
- DGEEC** – Direção Geral das Estatísticas da Educação e Ciência
- EFA** – Educação e Formação de Adultos
- FELSI** – *Fédération des Établissements Libres Subventionnés Indépendants* (Bélgica)
- HMI** – *Her Majesty's Inspectors* (Bélgica)
- IEFP** – Instituto do Emprego e Formação Profissional
- IGE / IGEC** – Inspeção-Geral da Educação / Inspeção-Geral da Educação e Ciência
- INE** – Instituto Nacional de Estatística
- ISCED** – *International Standard Classification of Education*
- JNE** – Júri Nacional de Exames
- LEA** – *Local Education Authorities*
- LBSE** – Lei de Bases do Sistema Educativo
- MAC** - Método Aberto de Coordenação
- MISI** – Sistema de Informação do Ministério de Educação
- OCDE** – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
- OFSTED** – *Office for Standards in Education*
- PE** – Projeto Educativo
- PCA** – Percurso Curricular Alternativo
- PIEF** – Percurso Integrado de Educação e Formação
- PISA** – *Programme for International Student Assessment*
- RAEE** – Relatório de Avaliação Externa da Escola
- RI** – Regulamento Interno

**SeGEC** – *Secrétariat National Général de l'Enseignement Catholique de la Communauté Française*  
(Bélgica)

**SNEC** – *Secrétariat National de l'Enseignement Catholique* (Bélgica)

**SGB** – *School Governing Bodies* (Inglaterra)

**UE** – União Europeia

**UNESCO** – *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*

## INTRODUÇÃO

A descentralização educativa e a autonomia das escolas constituem temas recorrentes nos discursos e políticas educativas em Portugal, principalmente nos últimos trinta anos. Ainda hoje no centro do debate, através de programas de transferência de competências para municípios ou alterações no regime de administração e gestão das escolas públicas, são também temas atuais a nível global e europeu, como comprovam os relatórios produzidos por organizações internacionais como a OCDE ou a Eurydice. As políticas de descentralização têm impacto no funcionamento do sistema educativo e nas conceções sobre as missões da instituição escolar e do papel de vários intervenientes (Estado, municípios, escolas, famílias e outros representantes da comunidade local) na educação.

O interesse por este tema decorreu de um conjunto de interrogações que suscitou um trabalho anterior (ver Batista, 2012a), principalmente sobre o grau e a natureza das políticas de descentralização e autonomia em Portugal e a capacidade de os atores locais assumirem ou transformarem as responsabilidades daí decorrentes, tendo em conta a herança de um sistema centralizado. A reflexão aí desenvolvida centrou-se na passagem de um modelo de Estado Educador para um novo modelo de sistema educativo, procurando perceber em que medida essas orientações refletiam uma mudança na forma de conceber e praticar as relações entre as instituições escolares e a comunidade envolvente.

Nesta investigação, visamos aprofundar a análise das políticas de descentralização e autonomia das escolas, em Portugal, considerando não só a sua natureza e extensão no quadro dos desenvolvimentos operados a nível da União Europeia (UE) – o que apela a uma abordagem comparativa –, mas considerando também as possíveis articulações entre as orientações e tendências globais, documentos legais e apropriações locais – com base num modelo multinível. Enquadramo-las então em processos de (re)distribuição de responsabilidades entre atores educativos, o que nos permite ir para além da atribuição formal de competências para considerar reconfigurações das relações e importância dos atores educativos resultantes de dinâmicas múltiplas, e em particular o papel assumido pelos atores locais na sua construção.

Com esse intuito, construímos um olhar teórico a partir de uma perspetiva sociológica, mas que integra contributos da análise das políticas públicas. Os processos de (re)distribuição de responsabilidades entre atores educativos são entendidos como ação pública, com um carácter complexificado e multidimensional, que não se esgota na evolução

legislativa, mas tem também em conta outros intervenientes para além do poder político e várias fontes e mecanismos de regulação, situados em escalas distintas. A principal questão teórica consiste em compreender como interagem essas escalas na produção da ação pública, o que nos impele a considerar um dos problemas cruciais e recorrentes da teoria sociológica: o da relação entre estrutura e agência.

A Figura 0.1 esquematiza a análise aos processos de (re)distribuição de responsabilidades entre atores educativos empreendida.

Figura 0.1. Dimensões de análise dos processos de (re)distribuição de responsabilidades entre atores educativos



De acordo com este esquema, perspectivam-se dois tipos de articulações. Por um lado, e de maneira a pensar a mudança nos sistemas educativos, a evolução dos modos de regulação institucional de distribuição de responsabilidades, expressos no enquadramento legal (medidas políticas nacionais), no confronto entre o peso do desenvolvimento histórico (dependência de trajetórias das instituições) e as tendências ou orientações globais (pressões externas difusas), através de uma abordagem histórica e comparativa.

Por outro, através da integração entre vários níveis de análise, onde se tem em conta recontextualizações locais das orientações globais e enquadramento legal. Existem modalidades de apropriação e recontextualização de orientações globais e políticas nacionais por parte dos atores locais, nomeadamente representantes da Câmara, diretores de escolas, professores e famílias. Estas traduzem-se em práticas diferenciadas, determinadas pela ação destes atores, ela própria condicionada pelo contexto económico, social e relacional mais próximo, bem como pela dependência de trajetórias das instituições.

As questões que norteiam o estudo levaram-nos a organizá-lo num desenho de investigação assente numa abordagem comparativa compreensiva. Desenvolve-se em três principais planos de análise articulados, para os quais se convocam instrumentos de recolha e tratamento de dados distintos para estudar diferentes aspetos do mesmo fenómeno. Num primeiro plano, procura-se identificar e explicar as tendências de evolução comuns na (re)distribuição de responsabilidades entre atores educativos dos sistemas europeus. Privilegia-se uma perspetiva comparativa que analisa indicadores e dados produzidos por organizações internacionais por referência a modelos normativos partilhados dos modos de regulação dos sistemas educativos. Seguidamente, são traçados perfis históricos de três sistemas educativos europeus (português, da Comunidade Francesa da Bélgica e inglês) a partir de uma análise dos principais documentos legislativos publicados. Torna-se então possível identificar o que é comum aos processos em análise, bem como distinguir as especificidades relativas a diferentes contextos históricos. Finalmente, e tomando as orientações globais e enquadramento legal enquanto quadros de constrangimentos e possibilidades que condicionam os contextos de atuação, mostra-se como podem ser diferentemente apropriados e transformados nos contextos de implementação das políticas, com base num estudo de caso num local português.

\*

O estudo é exposto em nove capítulos. No Capítulo I, explica-se o quadro conceptual e o desenho de investigação. No plano teórico recorre-se a contributos da análise das políticas públicas e a propostas sociológicas que se articulam de maneira a delinear as principais questões orientadoras do estudo e seus princípios metodológicos, em particular a abordagem comparativa compreensiva e a articulação entre as várias escalas e níveis de análise.

Seguidamente, os capítulos organizam-se em três partes correspondentes aos planos de análise, que procuram proporcionar diferentes olhares sobre uma mesma problemática, embora se encontrem interligados. Em cada uma delas se aprofundam questionamentos teóricos e se explicam os procedimentos metodológicos específicos em relação às observações empíricas em análise.

A primeira parte centra-se nos processos de regulação transnacionais e nas tendências gerais dos processos de (re)distribuição de responsabilidades nos sistemas educativos da UE. Depois de, no Capítulo II, se proceder ao enquadramento geral da

análise, nomeadamente pela caracterização da natureza dos processos de regulação transnacional e dos seus efeitos no desenvolvimento dos sistemas educativos, realiza-se, no Capítulo III, uma análise das tendências a nível europeu. O confronto entre modelos transnacionais partilhados e as políticas empreendidas a nível dos sistemas permitirá identificar elementos comuns, mas também traçar padrões da diversidade dos caminhos adotados tendo em conta contextos históricos, culturais e outras especificidades nacionais, através de uma tipologia.

A discussão sobre a tensão entre convergência e divergência na evolução dos sistemas educativos europeus é aprofundada na segunda parte, onde se esboçam e comparam três perfis históricos de maneira a descrever como as orientações globais são mediadas de modo distinto consoante a história e instituições pré-existentes, através da análise da evolução dos modos de regulação institucional nos sistemas educativos português (Capítulo IV), da Comunidade Francesa da Bélgica (Capítulo V) e de Inglaterra (Capítulo VI).

A terceira parte incide sobre o estudo de apropriações, recontextualizações e transformação local das orientações normativas e políticas nacionais com impacto na (re)distribuição de responsabilidades entre atores educativos, considerando um contexto português. O Capítulo VII apresenta os fundamentos metodológicos, os instrumentos de recolha de informação e as principais características do estudo de caso. Nos últimos capítulos mostram-se e discutem-se os resultados da análise efetuada, primeiro sobre os modos de regulação local do contexto, partindo das relações entre escolas e do papel do município (Capítulo VIII), depois sobre as perceções e usos das responsabilidades nas escolas, em particular nos modos e participação na tomada de decisão e nas políticas de autonomia (Capítulo IX).

Na conclusão, sistematizam-se os resultados da investigação realizada e sugerem-se algumas pistas para desenvolvimentos futuros.

## CAPÍTULO I . QUADRO TEÓRICO E DESENHO DA INVESTIGAÇÃO

As políticas educativas constituem um dos objetos de estudo recorrentes da Sociologia em Portugal (Abrantes e Mendes, 2010). O tipo de abordagem para as analisar, em diálogo com outras disciplinas, tem vindo a evoluir ao longo do tempo. Segundo Afonso (2010a), os primeiros estudos, a partir do final dos anos oitenta, privilegiaram óticas de ordem macro, nomeadamente sobre o papel do Estado ou a influência da globalização e organizações internacionais na configuração das políticas educativas. É o caso de investigações sobre aspetos particulares de reformas sociais e educativas em Portugal (com os contributos fundamentais de Stoer, 1986 ou Grácio, 1986), mas também de trabalhos mais recentes que integram as análises em contextos globais (entre outros, Afonso, 1998; Antunes, 2004, 2005; Barroso, 2005a; Teodoro, 2001). Desde os anos noventa e particularmente no contexto de estudos de Ciências da Educação, observa-se uma tendência para o incremento das análises centradas nos espaços locais e contextos organizacionais, particularmente na maneira como as escolas aplicam ou implementam políticas centrais (Barroso, 2006a; Barroso e Menitra, 2009; Torres e Palhares, 2010). Veja-se, a esse propósito, os estudos de Lima (1992), Barroso (1995) ou Sarmento (2000). Outros estudos, inscrevendo-se frequentemente em investigações de Administração Educacional, incidiram sobretudo em análises históricas e de tipo jurídico sobre as ideias políticas expressas através de quadros normativos e legislativos definidos pelo poder político (Barroso, 2006a; Torres e Palhares, 2010): destacam-se aqui as obras de Formosinho (1987, *Apud* Barroso, 2006a) ou Fernandes (1992, *Apud* Barroso, 2006a).

Para Torres e Palhares (2010), a meso-abordagem da organização escolar, que, partindo das suas especificidades, analise de forma contextualizada as suas experiências e práticas, ainda se encontra pouco desenvolvida. As investigações que acompanham as recentes medidas políticas continuam a colocar a tónica em dimensões históricas, administrativas e políticas, sendo escassas aquelas que realcem o papel dos atores e seus contextos culturais e organizacionais nos processos de construção das políticas (*idem*).

Nesta investigação, procuramos analisar as políticas de descentralização e autonomia das escolas em Portugal, enquadrando-as em processos de (re)distribuição de responsabilidades entre atores educativos (administração central, municípios, escolas, famílias e entidades locais). Esta tem sido uma das questões centrais das políticas educativas nos sistemas europeus nos últimos trinta anos. Propomos um olhar abrangente,

que se distingue por uma abordagem histórica e comparada do sistema educativo, mas também pela articulação entre vários níveis de análise (global/europeu, nacional e local).

Explicitamos neste capítulo o quadro conceptual seguido recorrendo, por um lado, a contributos da análise das políticas públicas e, por outro, a propostas sociológicas. Seguidamente, apresentamos as principais linhas de força do desenho de investigação, como as suas questões orientadoras, a abordagem e os planos de análise do estudo, bem como os princípios gerais da metodologia seguida, nomeadamente no que diz respeito à perspectiva comparada e à articulação entre escalas e níveis de análise.

## 1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO-CONCEPTUAL

Nas últimas três décadas, uma das principais dinâmicas de transformação dos sistemas educativos, talvez com maior intensidade nos países anglo-saxónicos e na Europa mas com expressão em todos os continentes (Mons, 2004a), assentou em alterações na sua administração e gestão, ainda que correspondentes a motivações ou objetivos diversos. A importância crescente que essa dinâmica assumiu nos discursos sociais e políticos aumentou o interesse científico sobre a forma de distribuição de poderes, recursos e responsabilidades entre o Estado e instâncias intermédias e locais, assim como a identificação do tipo de atores implicados nos processos de tomada de decisão em domínios específicos, os seus papéis e a sua relação, ou os efeitos dessas medidas e a sua implementação pelos atores locais.

O conceito de “descentralização” é um dos termos utilizados para designar esse processo, mas cuja definição não consensual encerra ambiguidades, pelo que importa proceder a algumas clarificações prévias de maneira a melhor situar o fenómeno em estudo. O conceito começa por ter uma definição relacionada com a sua dimensão administrativa, que se refere à transferência de atribuições ou competências (no sentido de uma faculdade reconhecida) de planificação, gestão e financiamento do governo central para níveis mais baixos ou unidades de governo especializadas (Rondinelli, 1980). Para Rondinelli, existem três principais formas de descentralização: desconcentração<sup>1</sup> (onde a transferência se faz

---

<sup>1</sup> Para Formosinho (2005a), e no caso específico da educação, a distinção entre descentralização e desconcentração é mais clara, remetendo o primeiro para “o processo de submeter a tipos de administração pública menos dependentes do Estado áreas de actividade até aí submetidas a tipos mais estatizados” e o segundo para “o processo de transferir para serviços regionais e locais do Estado competências até aí situadas nos serviços centrais” (p. 25). No sistema educativo português, as Direções Regionais de Educação constituem exemplos de desconcentração.



para unidades ainda sob a autoridade do governo central), delegação (para unidades fora do governo central mas cujos poderes são enquadrados pela autoridade central) e devolução (para unidades independentes com grande autonomia de decisão), às quais se pode acrescentar a privatização (Bennet, 1990, *Apud* Mons, 2004a), que se refere à transferência de competências para entidades privadas. Razões distintas podem levar a processos de descentralização de tipo funcional, como a diferenciação de serviços para uma maior especialização (Formosinho, 2005a; McGinn e Welsh, 1999; Weiler, 1999), ou territorial, surgindo assim próximo do termo de subsidiariedade, que pressupõe a transferência de tarefas, responsabilidades e funções para o nível mais baixo da ordem social capaz de as cumprir (Work, 2002), ou seja para níveis próximos das populações que serve (Formosinho, 2005a; McGinn e Welsh, 1999; Weiler, 1999) ou para corpos políticos locais relativamente independentes do governo central (Shaeffer, 1994; Work, 2002).

Porém, a descentralização comporta igualmente uma dimensão política: mais do que mudanças técnicas, estes processos constituem formas políticas de reorganização do Estado (Barroso e Pinhal, 1996), afetando a maneira como o sistema é gerido e como as responsabilidades de decisão sobre diversos domínios são distribuídas entre os vários atores (Maroy, 2004), incitando também a participação de outros atores locais (McGinn e Welsh, 1999). Nesse sentido, para além de transferência de competências, o que está em causa é uma redistribuição de poder, recursos e autoridade (Dyer e Rose, 2005; Fernandes, 2005a).

O conceito de “autonomia das escolas” encontra-se intimamente ligado ao de descentralização (Martins, 2012) e remete para maiores poderes de decisão atribuídos à escola, na figura dos seus profissionais ou a um conselho escolar com participação de outros atores locais. Nesse sentido, é uma forma de descentralização: Formosinho (2005a) classifica como um tipo de “desconcentração funcional e descentralização territorial limitada” (p.27) as escolas com autonomia e participação da comunidade, uma vez que são serviços dependentes da administração estatal mas possuem algum poder decisório. A autonomia das escolas ou os seus termos vizinhos (“*school-based management*” ou “*school self-management*”) engloba, igualmente, a partilha de decisão com alguns representantes locais, que são chamados a participar nos processos de tomada de decisão nas escolas (Levacic, 1998). Assim, segundo alguns autores o conceito de autonomia situa-se num campo epistemológico distinto do de descentralização (Fernandes, 2005a), por implicar, para além

da organização político-administrativa do sistema, a capacidade de agir dos atores locais (ver também Barroso, 2005b, sobre a autonomia “decretada” e “construída”).

Na verdade, ambos os conceitos incluem uma vertente de definição política e jurídica sobre atribuição de competências, identificável no enquadramento legislativo, e uma vertente social que implica as dinâmicas dos atores locais na apropriação e exercício desses poderes e competências. Além disso, e como bem alerta Dias (2008), o recurso exclusivo ao termo de descentralização pode mascarar alguns aspetos centrais à evolução dos sistemas educativos, nomeadamente a existência de processos de concentração de decisão (de determinados domínios ou pela criação de estruturas supranacionais) que ocorrem a par dos processos de transferência de competências para instâncias subnacionais, a complexificação de mecanismos de avaliação e controlo e a redefinição de relações de poder entre atores locais. Interessa-nos pois abordar, de maneira mais lata, os *processos de (re)distribuição de responsabilidades entre atores educativos*. A “distribuição de responsabilidades” é uma expressão bastante utilizada na bibliografia internacional sobre a matéria (entre outros, ver Van Haecht, 1996; Maroy, 2004; Normand e Derouet, 2011). Permite-nos considerar a atribuição formal de competências, enquadrar movimentos de transferência de responsabilidade com reconfigurações dos papéis de todos os atores educativos (inclusive do governo central) e finalmente considerar o papel assumido pelos atores locais (nomeadamente famílias, professores, diretores, representantes da comunidade local) em diferentes domínios da vida escolar, seja a nível de gestão de pessoal, recursos financeiros, questões organizacionais e pedagógicas ou avaliação. A questão está agora em saber como abordar e analisar estes processos; é o que faremos nas páginas seguintes.

### 1.1. A ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: AÇÃO PÚBLICA E REGULAÇÃO

Numa obra de síntese, Van Zanten (2004) sistematizou o conjunto de abordagens e modelos utilizados no estudo das políticas educativas, provenientes de quadros teóricos e metodológicos diversificados. Das análises sociológicas e socioeconómicas, a autora destaca o contributo das comparações internacionais de estruturas e processos educativos na construção de modelos de interpretação quanto à elaboração e aplicação de reformas educativas, e o das análises construtivistas, que privilegiam o jogo dos atores, tanto no contexto da formulação das políticas, como no da sua aplicação. Das análises históricas e socio-históricas, a autora sublinha aquela que foi desenvolvida sobre as funções dos

sistemas educativos e do papel dos atores institucionais e locais na formulação e aplicação de políticas ao longo do tempo, cruciais na compreensão das mudanças das políticas educativas. Reconhecendo, porém, os limites e o carácter disperso destas abordagens, desafia os estudiosos a aplicarem os quadros teóricos e os instrumentos da análise das políticas públicas, retomando uma sugestão já avançada por Van Haecht em diversas ocasiões (1998, 2000, 2003), de forma a articular o estudo da influência das ideias e representações na elaboração de políticas, a autoridade e poder dos atores implicados e também os efeitos destes processos.

Aceitando o desafio, propomo-nos incorporar algumas propostas da análise das políticas públicas como orientação para o modo de conceber e analisar as políticas educativas, em especial aquelas defendidas por abordagens mais recentes que resultaram de um diálogo interdisciplinar entre a ciência política e a sociologia das organizações e que consideram as políticas públicas como ação pública. Num primeiro ponto, explicamos o contexto da emergência deste objeto de estudo e as principais diferenças face a abordagens tradicionais. Seguidamente, articulamo-lo com a teoria da regulação, o que nos permitirá distinguir, num terceiro ponto, as escalas e os tipos de regulação em jogo em educação face às dinâmicas de transformação dos sistemas educativos em curso.

#### POLÍTICAS PÚBLICAS COMO AÇÃO PÚBLICA

A análise clássica das políticas públicas, iniciada na década de cinquenta, propõe o estudo da política pública segundo uma perspectiva sequencial e racional (Mangez, 2011) característica de uma abordagem *top down*. Para fins analíticos, privilegia uma conceção linear da política, decompondo-a e estudando-a em etapas distintas e sequenciais, geralmente distinguindo entre o agendamento, a formulação, a decisão, a implementação, a avaliação e a terminação (Van Zanten, 2004). Ainda que encerre certas vantagens, nomeadamente por estabelecer uma certa ordem no conjunto de ações e no trajeto da política pública, reduzindo a complexidade, esta perspectiva peca por dois aspetos: por lhe atribuir uma coerência artificial (desde a ordem ao corte das etapas, que na realidade podem aparecer imbricadas) e por se centrar na ação do Estado, minimizando o papel dos atores locais na produção das políticas (Draelants e Maroy, 2007a).

Foi num contexto de crise económica nas décadas de sessenta e setenta do século passado e das críticas então desencadeadas ao chamado Estado-Providência, nomeadamente em termos de eficácia e eficiência, que o interesse pela abordagem das

políticas públicas ganhou maior fulgor (Draelants e Maroy, 2007a; Mangez, 2011). Tal contexto ocasionou uma evolução do campo teórico, promovendo uma renovação das perspectivas, que permitiram ir para além das teorias centradas no Estado para passar a integrar tanto a explicação do funcionamento da política pública como a avaliação dos seus efeitos (Draelants e Maroy, 2007a).

Segundo Muller (2000), a nova abordagem significou um conjunto de ruturas em relação ao estudo clássico do Estado, enquadrado pela ciência política, na medida em que contribuiu para “sociologizar” a sua análise (p.189). Uma primeira rutura prende-se com a natureza do poder político, apreendida preferencialmente a partir da sua ação e resultados ao invés dos seus *inputs*, superando dimensões de nível jurídico. Trata-se de uma análise compreensiva do Estado, traduzida pelas expressões de Estado em “ação” (Duran, 2006: 238) ou “em concreto” (Van Zanten, 2004: 30), em que a tónica está em compreender as suas causas e funcionamento. Uma segunda rutura, estreitamente associada à primeira, consiste no questionamento da racionalidade da política pública, reconhecendo os efeitos não esperados da ação do Estado, a sua aplicação diferenciada, e a relativização da importância do momento de decisão política, dificilmente situada de forma clara no poder político, antes um processo no qual participam diversos atores. O papel do Estado é visto como apenas uma das dimensões a ter em conta nos processos de decisão, onde intervêm uma pluralidade de atores e locais de decisão. A esta segunda mudança não serão alheias duas dinâmicas de transformação que simultaneamente abriram espaço para a intervenção de outras escalas e atores e redefiniram o papel do Estado: os fenómenos de globalização, que reforçaram a ação de instâncias supranacionais e internacionais, e os já referidos fenómenos de descentralização, com o crescente protagonismo de níveis e atores infranacionais. Uma terceira rutura, possível graças à mobilização de conceitos da sociologia das organizações, permite observar o funcionamento do Estado através da análise das estratégias, poderes e relações entre atores nos contextos de implementação das políticas.

A conceção linear e hierárquica da perspectiva anterior dá então lugar a uma conceção pautada pela horizontalidade e circularidade (Draelants e Maroy, 2007a; Delvaux, 2007) e a análise da política pública estende-se a um campo relativamente vasto, transpondo o da decisão política. Certos autores, como Duran (1999, *Apud* Van Zanten, 2004), sugerem a substituição do conceito de política pública pelo de ação pública para assinalar esse alargamento do olhar, de modo a integrar a explicação da complexidade

inerente aos processos de decisão pública, nomeadamente ao nível dos atores e escalas envolvidas:

Face à une vision inspirée par la primauté accordée à l'impulsion gouvernementale, à l'action de l'Etat, et aux interventions des autorités publiques, on indique par ce renversement, le choix d'une approche où sont prises en compte à la fois les actions des institutions publiques et celles d'une pluralité d'acteurs, publics et privés, issus de la société civile comme de la sphère étatique, agissant conjointement, dans des interdépendances multiples, au niveau national mais aussi local et éventuellement supranational, pour produire des formes de régulation des activités collectives (Commaille, 2004: 415).

Num esforço de sistematização das dimensões que compõem a ação pública, Delvaux (2007) destaca o seu caráter multinível, devido à diversidade de atores e escalas que nela participam; a natureza compósita, e não monolítica, do ator público (incluindo o Estado); a importância das relações entre diferentes atores, questionando o peso dominante do Estado e as relações verticais; a relativização da importância e impacto do momento de tomada de decisão política; a não linearidade dos processos, marcados por momentos de discussão e negociação entre atores; e, finalmente, o caráter fragmentado e flexível da ação pública. Tais elementos convidam a uma análise da política pública que vai além da sua elaboração pelo poder político e a sua tradução regulamentar ou jurídica (Van Zanten, 2004), ou seja, que considere tanto processos a jusante como a montante da decisão, compreendendo orientações, ideias e valores que guiam as escolhas, as dinâmicas institucionais e, igualmente, os jogos de interesses e estratégias dos atores antes da escolha, durante a implementação e na apropriação local. Mais do que um produto definido pelo Estado, a ação pública é entendida como um processo social histórica e contextualmente situado (Duran 1996, *Apud* Barroso, 2006a).

Porém, e apesar da identificação destas dimensões, não dispomos ainda de uma teoria unificada que permita analisar o campo alargado e complexificado da ação pública (Delvaux, 2007). Segundo Draelants e Maroy (2007a), existem quatro perspetivas dentro da corrente que pretende explicar o funcionamento da ação pública: i) a primeira inspirada na sociologia das organizações, que privilegia as estratégias dos atores nos processos de decisão, analisando sistemas de ação concretos; ii) outra, derivada da economia política, centra-se nas ferramentas e instrumentos da intervenção pública, estudando por essa via os efeitos da ação pública; iii) uma terceira, decorrente de disciplinas como a ciência ou direito administrativos, destaca o estudo das estruturas, procedimentos e formas institucionais; iv) e

finalmente, o que tem vindo a ser denominado por abordagem cognitiva, numa perspetiva construtivista que estuda o papel das ideias e representações na formação e mudança das políticas públicas.

Um dos debates atuais em torno da análise deste objeto de estudo consiste na integração possível entre as variáveis e as escalas usualmente mobilizadas para a sua explicação (Draelants e Maroy, 2007a). É neste sentido que Muller (2005), visando contribuir para uma teoria da mudança da ação pública, justifica a abordagem da análise cognitiva, considerando os quadros cognitivos e normativos como meio de articulação entre estruturas (enquanto sistemas de interação duráveis expressos em instituições e quadros de interpretação do mundo, que permitem evidenciar os constrangimentos) e atores (com uma margem de autonomia e participando nas políticas públicas). Lascoumes e Le Galès (2007) também avançam um modelo de análise que integra, para além de atores, instituições e representações, a análise dos processos (como formas de interação entre atores) e os resultados (efeitos da política pública).

Face a esta ausência de teoria unificada, várias correntes teóricas são convocadas para compreender a ação pública. Entre elas destaca-se a da regulação social, que permite articular uma análise das regras e do seu efeito condicionador, com uma análise do seu processo de construção, e portanto do papel dos diferentes atores e as possibilidades de mudança (Delvaux, 2007)<sup>2</sup>.

#### DA REGULAÇÃO DA AÇÃO PÚBLICA

O uso do termo regulação remete antes de mais para alterações observáveis nos sistemas educativos, nomeadamente no que diz respeito à importância atribuída ao papel do Estado na orientação das políticas públicas. É assim que Barroso (2005a) explica a sua emergência no contexto francófono e em países onde a administração do Estado na educação foi tradicionalmente centralizada. O conceito exprime assim a ideia de transformação de uma administração de carácter essencialmente burocrático, baseada no controlo direto sobre os

---

<sup>2</sup> Segundo Delvaux (2007), esta abordagem seria preferível a outras correntes que estudam a ação pública, como aquela que mobiliza o conceito de “governança”. Embora contenha alguns aspetos semelhantes, como a pluralidade e diversidade de atores a ter em consideração e a sua relação não necessariamente hierárquica, esta corrente procura estabelecer a coerência na construção das políticas públicas e caracterizar o papel da instância política nesse processo (para uma síntese das teorias de “governância”, ver Reis, 2009). O conceito de regulação preocupa-se, antes, em não sobrevalorizar o processo de pilotagem promovido pelo Estado.

processos através de regras precisas, para uma intervenção menos prescritiva, centrada nos resultados:

A «regulação» (mais flexível na definição dos processos e rígida na avaliação da eficiência e eficácia dos resultados) seria o oposto da «regulamentação» (centrada na definição e controlo *a priori* dos procedimentos e relativamente indiferente às questões de qualidade e eficácia dos resultados (Barroso, 2005b: 63).

É neste contexto que surgem referências da passagem de um modelo de Estado Educador, associado à emergência dos sistemas educativos nacionais, onde o Estado assumiu a oferta e controlo do serviço público e tendencialmente monopolista, para um Estado Regulador (Charlot, 2007)<sup>3</sup>. Esta ideia sugere que o Estado deixaria de prestar diretamente os serviços educativos, limitando-se a uma função de controlo de resultados. Tal não parece ser o caso, sobretudo em Portugal, onde o sistema de ensino parece ainda mais próximo do primeiro modelo (Justino e Batista, 2013).

É contudo verdade que o Estado tem vindo a modificar o seu papel tradicional, no quadro de alterações na distribuição de responsabilidades entre atores educativos que, por um lado, alargaram a capacidade de intervenção dos atores locais e, por outro, marcaram o reforço da influência de instâncias supranacionais no desenvolvimento dos sistemas educativos. Este duplo movimento veio desestabilizar os anteriores equilíbrios entre atores responsáveis pela condução dos sistemas educativos (Duterq e Van Zanten, 2001).

A distinção entre regulação e regulamentação não é suficiente, porém, para dar conta da aceção conferida ao termo nas teorias sociais, que recuperaram o conceito oriundo das ciências físicas e biológicas no final dos anos oitenta e princípios dos anos noventa. A sua utilização nestas áreas científicas mantém a ideia de regulação enquanto processo de ajustamento da ação e correção de desequilíbrios do sistema, proveniente da abordagem sistémica, mas acrescenta uma dimensão estratégica, de interpretação e de ação dos atores, pois considera que os sistemas sociais não se regem por mecanismos automáticos (Barroso, 2005a). O conceito de regulação dos sistemas sociais traduz desta forma a transformação do olhar dos investigadores sobre a política pública (Duterq e Van Zanten,

---

<sup>3</sup> No contexto anglo-saxónico, privilegiou-se o conceito de “desregulação”, que procura descrever uma situação em que se altera o papel do Estado de uma intervenção direta na provisão direta de bens e serviços educativos para um papel de regulador de bens fornecidos por outras entidades. O oposto da “privatização” (enquanto transferência para outras entidades do controlo e prestação de serviços) seria então uma “(re)regulação”, ou seja, uma intervenção do Estado na prestação de um serviço público (Barroso, 2005a).

2001): considerar a política pública como uma ação pública implica compreender o processo complexo através do qual é construída e conduzida, o que envolve a consideração de múltiplos atores e vai para além do momento da decisão.

Dois principais tipos de abordagens sobre a regulação em sistemas sociais procuraram assegurar este ponto de vista: a abordagem desenvolvida pelos economistas e aquela elaborada por sociólogos.

A teoria da regulação, avançada por economistas (Boyer, 1986 *Apud* Maroy, 2004; Boyer e Saillard, 1995), concebe a regulação principalmente de um ponto de vista sistémico e macro, salientando a dimensão estrutural e institucional enquanto normas, regras ou códigos de conduta de relativa permanência que definem e orientam as práticas e ações sociais. Assim, por exemplo, o estabelecimento de regras dos mercados, visto como necessário em função de determinados valores, princípios ou finalidades, pode ser promovido tanto por uma instância exterior ao contexto de ação regulado (como é o caso do Estado) como por uma associação dos próprios (macro)atores que aí interagem, assumindo uma autorregulação.

Privilegia-se, nesta abordagem, a descrição das formas de coordenação do sistema que constituem o quadro estrutural e institucional das práticas e dos atores, através dos *arranjos institucionais*, isto é, das maneiras através das quais os agentes económicos se relacionam e organizam para resolver diversos problemas de mercado, desde a procura de capital à comunicação com os consumidores, passando pela definição de preços (Dupriez e Maroy, 1999). Foi nesse sentido que Hollingsworth e Boyer (1997, *Apud* Dupriez e Maroy, *idem*) propuseram uma tipologia das formas de coordenação do mundo económico, com base no cruzamento de duas dimensões: o motivo da ação, variando de uma ação mais estratégica e utilitarista à ação que tem em conta normas sociais e compromissos com outros atores; e o modo de coordenação e distribuição de poder, de um extremo vertical onde a coordenação é hierárquica, para um outro horizontal baseado na interação entre agentes mais ou menos equivalentes. As seis formas de coordenação identificadas – mercado, hierarquia ou organização, comunidade, Estado, associações e redes – desenvolvem-se de forma diferenciada em função do contexto social onde se inscrevem.

A teoria da regulação social, especialmente definida pelo sociólogo Reynaud (1994), distingue três fenómenos articulados entre si. Primeiro, uma regulação institucional, normativa e de controlo, que tem em conta a produção de regras, normas e injunções que enquadram a ação, especialmente aquelas postas em prática por autoridades legítimas,



como o Estado (Maroy e Dupriez, 2000). Segundo, regulações situacionais, ativas e autónomas, promovidas pelos próprios atores face às regras definidas, que remetem para processos de apropriação, (re)contextualização e transformação das regras através da ação individual e coletiva. Multiplicam-se assim as fontes, objetivos e formas de regulação, que dependem, como refere Barroso (2005a: 731), “da diversidade dos actores envolvidos, das suas posições, dos seus interesses e estratégias”. Finalmente, uma regulação conjunta, que exprime a relação entre as duas primeiras na produção de regras comuns. Sublinha-se, nesta abordagem, o processo de elaboração de “regras do jogo” (idem) num sentido ativo, envolvendo vários atores e dinâmicas em todos os níveis da ação social. A integração destes complexos interativos de regulações, longe de ser assumida *a priori*, é sempre dinâmica, objeto de negociações e tensões (Maroy, 2004). É conferido especial destaque à ação na interpretação, aplicação e transformação das regras: “la régulation fait forcément référence à une règle ou à une norme dont la mise en œuvre implique des écarts que la définition ajustée précise” (Duterq, 2005: 10).

Estas duas perspetivas apresentam algumas diferenças cruciais, que Ramos (2001) sintetiza em três pontos. Em primeiro lugar, no que diz respeito à visão do sistema social: se a abordagem económica centra a sua explicação num modelo macro e na integração sistémica, ponderando a ação de grupos de atores mas dificilmente considerando a ação micro (Maroy, 2004), a abordagem sociológica privilegia a consideração de múltiplos sistemas que se influenciam mutuamente mas que não formam um conjunto estável e coerente, sendo a integração das várias regulações incompleta. Em segundo, sobre o processo de elaboração de regras: a teoria da regulação social acentua a natureza construída das regras e o significado atribuído pelos atores, enquanto a teoria da regulação da perspetiva económica se centra na dimensão estrutural. Finalmente, na importância conferida ao poder, resultando em diferentes possibilidades de ação por parte dos atores. Nesse sentido, entendendo Reynaud (1994) que as regras incluem uma relação de poder, estas acabam por afetar a capacidade de ação ou a margem de liberdade dos atores em aceitar, negociar ou rejeitar a proposta de regras de jogo.

Apesar destas diferenças, as duas perspetivas têm o mérito de não centrar a análise num único ator central, como o Estado, e considerar possíveis contradições nos processos de definição das regras que orientam as condutas dos atores. O processo múltiplo de regulação, construído por diversos níveis, atores e mecanismos não se traduz necessariamente num sistema organizado e ordenado, pois apesar de poderem existir

compromissos e negociações entre as várias lógicas presentes, também são possíveis conflitos na definição das regras do jogo (Maroy, 2004). Afastam-se, assim, de abordagens mais funcionalistas, que se focam nos mecanismos pelos quais um sistema tende a manter o equilíbrio, deixando de lado aspetos relativos ao conflito e à contradição, provando ser mais adequadas para o estudo dos sistemas educativos enquanto totalidades compostas por elementos interdependentes (idem).

Na senda do trabalho desenvolvido por Maroy (idem), torna-se útil combinar contributos das duas perspetivas, o que permite, por um lado, descrever morfologicamente os arranjos institucionais postos em prática pelo Estado e poderes públicos e, por outro, considerar relações e estratégias desenvolvidas nos contextos de ação:

The first underlines the fact that, depending on the country, regions and periods, the forms mobilized to supervize contexts of action and conduct may be very different. The second insists on the fact that highlighting these forms in no way exhausts the intelligibility of the active processes of regulation and that, in each of these forms, or their inter-relationships, it is a question of making sense out of the construction processes situated in the game rules in force, at play in the interstices or joints between these different forms of regulation (pp. 39-40).

Adotar esta abordagem implicaria em primeiro lugar identificar as formas de coordenação que garantem uma relativa coerência da estrutura e do funcionamento do sistema educativo que não se esgotem no Estado. Maroy e Dupriez (2000), aplicando a tipologia desenvolvida por Hollingsworth e Boyer (idem), identificaram as formas atuais de coordenação em jogo no sistema educativo belga, atendendo às condições históricas da sua evolução, mostrando que o quadro atual é bastante complexo. Num exercício de síntese semelhante, Barroso (2005b) propôs três modos de regulação da escola resultantes de uma perspetiva diacrónica de análise dos papéis e relações entre o Estado, os professores e os pais em Portugal: a regulação burocrático-profissional, a regulação pelo mercado e a regulação comunitária.

Em segundo lugar, tratando-se de um processo compósito e não único, automático e previsível, a regulação aplicada aos sistemas educativos obriga à consideração das interações e jogos entre atores, não só na apropriação, interpretação e mudança dos quadros estruturais identificados, como também o seu próprio papel na produção das regras que orientam a ação social (Dupriez e Maroy, 2000). Assim, importa capturar a ação local de construção de normas, que fará variar o grau em que as regras institucionais e normativas se inscrevem concretamente na unidade em estudo (idem). Observando o “contexto das

práticas”<sup>4</sup>, não será descabido recuperar também certos conceitos e instrumentos de análise que enriqueçam o estudo da aplicação das políticas, de forma a considerar, por exemplo, desvios entre os objetivos da política e da sua aplicação local, recorrendo a contributos da chamada “sociologia da implementação” (Delvaux, 2007: 83).

#### DAS ESCALAS E TIPOS DE REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO

Os processos de construção das políticas públicas de educação caracterizam-se por um sistema complexo de regulações promovido por diferentes níveis e atores que perseguem objetivos, interesses e estratégias diferenciadas. A regulação resulta assim dos cruzamentos, complementaridades ou contradições de diferentes lógicas. Para Barroso (2006b), o termo *multiregulação* é mais adequado para definir estes processos, uma vez que:

A diversidade de fontes e modos de regulação faz com que a coordenação, equilíbrio ou transformação do funcionamento do sistema educativo resultem mais da interação dos vários dispositivos reguladores do que da aplicação linear de normas, regras e orientações oriundas do poder político (p.64).

Três tipos de regulação, envolvendo processos e efeitos característicos, têm vindo a ser identificados em função das suas origens em diferentes escalas (Barroso, 2006b; Maroy, 2004): transnacional, nacional e local.

A regulação transnacional diz respeito ao conjunto de mecanismos de coordenação (desde discursos, normas ou instrumentos) produzidos e difundidos internacionalmente com impacto na evolução dos sistemas educativos, seja por serem percebidos como orientações forçosamente a ser cumpridas ou por serem mobilizados pelos atores políticos nacionais como legitimação e justificação para as medidas empreendidas (Barroso, 2005b, 2006b).

---

<sup>4</sup> O “contexto das práticas” remete para um dos contextos considerados na abordagem do dinâmico e flexível ciclo de políticas (Ball, 1994, *Apud* Mainardes, 2006), a par do de influência e de produção de textos, onde se considera a interpretação dos textos e orientações para a realidade institucional e organizacional. Entre as questões que orientam a análise deste contexto, constam a compreensão de como foi a política recebida, interpretada e implementada e a possível interação entre os atores do contexto e aqueles da formulação de políticas (Mainardes, 2006). Ainda que se inscreva parcialmente em abordagens sequenciais, por tentar isolar o contexto das práticas para melhor o observar, os contributos teóricos e metodológicos desta abordagem podem constituir um ganho para a análise da ação pública: não em termos de análise de co-construção das políticas, mas sobretudo por permitir desvendar os mecanismos que levam certos atores responsáveis pela aplicação de certas políticas a afastar-se das intenções iniciais (Delvaux, 2007).

A regulação de nível nacional é essencialmente política ou institucional, no sentido em que envolve a definição de normas e regras formais por parte de autoridades legítimas, nomeadamente através de legislação. Trata-se do conjunto de mecanismos de coordenação e controlo autorizados pela ação pública estatal, que orientam e constroem os contextos de ação do sistema educativo (Maroy, 2005) ao distribuir de certa forma, por exemplo, determinados recursos e poderes que afetam a possibilidade de coordenação do sistema educativo. Retomando uma expressão de Popkewitz (2000), Barroso (2005b) realça o caráter híbrido da regulação nacional, que constitui um local de cruzamento de diferentes pressupostos, modelos, lógicas e orientações. Nesse sentido, no estudo da evolução dos processos de regulação, é indispensável considerar não só uma perspetiva sincrónica (que analise os efeitos da regulação transnacional e local na regulação nacional num determinado momento do tempo, preferencialmente através de uma abordagem comparada), mas também uma perspetiva diacrónica e histórica, que compreenda como esses processos já vinham sendo constituídos e alterados tanto pelas autoridades políticas nacionais como pelas ações e dinâmicas locais (idem).

Um terceiro tipo de regulação diz respeito à ação desenvolvida pelos próprios atores nos contextos regulados: é a chamada *micro-regulação local* (Barroso, 2005b, 2006b). Os atores envolvidos neste tipo de regulação (representantes da administração regional, local, organização educativa ou mesmo elementos da comunidade educativa, desde professores, funcionários, representantes de associações locais, pais ou alunos) podem estar organizados formalmente ou, ao agir individualmente, produzir um efeito no sistema educativo. Ao confrontar lógicas mais verticais (oriundas das regulações transnacional e nacional) e horizontais (as próprias relações locais), manifesta-se de diferentes maneiras, seja pela resistência, negociação (através das quais as normas, orientações e injunções são (re)contextualizadas, ainda que nem sempre de forma propositada (Barroso, 2005b)) ou definição autónoma de regras (formais e informais). A singular combinação dos diferentes modos de regulação em cada contexto local pode afetar o funcionamento e a ação das escolas situadas nesses espaços, contribuindo para uma alteração das relações locais (Maroy, 2004)<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Maroy (2004) distingue ainda uma regulação intermediária de uma regulação local. A primeira, que tanto pode ser considerada como uma regulação de controlo como uma regulação conjunta (Reynaud, 1994) é aquela desenvolvida entre as autoridades públicas centrais e as escolas (com origem tanto nas autoridades públicas como em redes de atores) que influencia a conduta dos

Mais do que a sua escala de origem (transnacional, nacional ou local), cremos que o que distingue os tipos de regulação são os mecanismos utilizados e a sua natureza (Justino e Batista, 2013). A regulação oriunda de instâncias exteriores ao objeto de regulação – uma regulação de controlo, segundo Reynaud (1994) – será de carácter mais coercivo ou induzido. Coercivo, quando implica mecanismos de índole compulsória, como são os documentos legislativos, mesmo que precedidos de negociações prévias; induzido, caso não tenha força de lei, mas instigue a adoção de determinadas medidas ou ações, através de orientações, modelos, ou mesmo comparações. É neste último caso que é possível contemplar regulações ditas normativas (Demailly, 2001, *Apud* Maroy, 2004), exercidas por meio da construção e difusão de modelos que orientam a ação pública e que podem ser analisados através de uma abordagem cognitiva das políticas públicas (Duterq e Van Zanten, 2001).

A regulação poderá ainda ser partilhada ou voluntária, quando envolve os próprios atores para quem as regras do jogo são produzidas. O primeiro caso aplica-se a situações onde as responsabilidades são repartidas entre instâncias exteriores e os atores no contexto que é regulado, como acontece nos processos de transferência de certos poderes para as autoridades locais, geralmente decorrentes de um determinado quadro legal e dependentes de uma contratualização da responsabilização partilhada (quanto às suas condições, duração e finalidades). Já a regulação voluntária, correspondente ao que Reynaud (1994) designa de autónoma, resulta da ação, formal ou informal, de organizações e atores que, por sua iniciativa, assumem e desenvolvem práticas que orientam, condicionam ou influenciam a afetação e gestão de recursos, os propósitos e os resultados da ação educativa. Engloba, a título de exemplo, fenómenos como as redes de escolas, baseadas numa associação voluntária de natureza colaborativa (Justino e Batista, 2013).

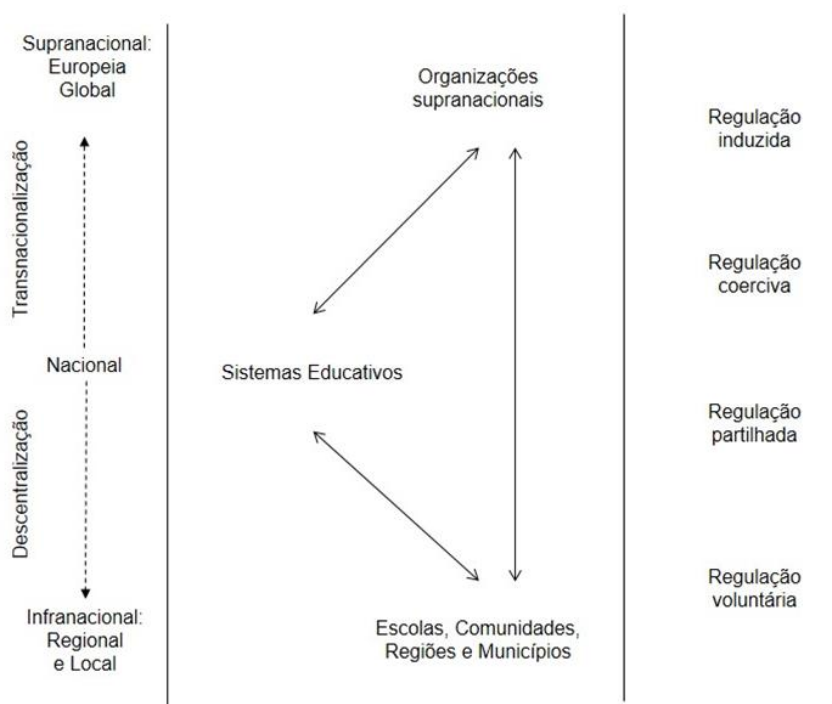
De forma sintética e esquemática, a Figura I.1 ajuda-nos a sistematizar este quadro conceptual na diversidade das escalas, atores e dinâmicas de transformação dos sistemas educativos identificados. O duplo movimento de transformação, resumido nos conceitos de *transnacionalização* e *descentralização*, pretende ilustrar os processos através dos quais se

---

atores escolares e se centra em questões como a oferta escolar e escolha da escola. A segunda opera no interior das escolas e outras organizações constitutivas dos sistemas educativos, definindo as regras internas, e é tanto influenciada por regulações de controlo (oriundas de regulações centrais ou intermediárias) como pelo ambiente local mais próximo, nomeadamente as relações desenvolvidas com outras escolas.

operou uma recomposição do papel do Estado, tornando imperativo alargar o leque de escalas e atores em jogo na construção e regulação das políticas de educação. As três escalas consideradas e os seus atores influenciam-se mutuamente nos processos de regulação, num cruzamento de tipos de regulação distintos, complementares ou mesmo contraditórios definidos pela sua natureza e os mecanismos postos em prática.

Figura I.1. Escalas, dinâmicas de transformação e tipos de regulação dos sistemas educativos



Adaptado de Justino e Batista, 2013

\*

Estudar a ação pública, e em particular as políticas educativas que remetem para uma (re)distribuição de responsabilidades entre atores segundo o quadro teórico anteriormente apresentado implica considerar um dos problemas cruciais e recorrentes da teoria sociológica: o da relação entre estrutura e agência. Com efeito, vários são os analistas das políticas públicas que alertam para a necessidade de integrar uma dupla abordagem face à multiplicidade de escalas em estudo, que contemple quer a questão estrutural (nomeadamente a descrição do processo institucional que condiciona o contexto no qual os atores se situam e atuam), quer a questão da agência (no estudo de como se apropriam e transformam as regras do jogo em situação):

On ne peut pas comprendre l'action publique (...) si on ne combine pas une approche par les structures, qui permet de mettre en évidence les changements, et une approche par les acteurs qui permet de souligner la marge d'autonomie des agents (Muller, 2005: 158).

Policy analysis requires understanding that is based not on constraint or agency but on the changing relationship between constraint and agency and their inter-penetration (Ball, 1998: 127).

Os próprios conceitos utilizados para dar conta dos processos em causa contêm essa relação implícita. O conceito de regulação compreende orientações normativas/culturais, procedimentos institucionais e processos, ações e formas organizacionais, o que traduz uma certa complexidade entre contextos de orientação, definição das políticas e os das respectivas apropriações. O mesmo se pode dizer do conceito de *autonomia das escolas*, que como referimos não diz respeito unicamente à organização político-administrativa do sistema, mas implica igualmente as capacidades individuais e coletivas de agir por parte dos atores locais (Fernandes, 2005a).

Por esses motivos, procuraremos evitar, por um lado, uma das limitações apontadas por Torres e Palhares (2010) numa revisão dos rumos da investigação nacional, em particular das macro-abordagens, que, privilegiando o estudo de fatores externos às escolas, as remetem para um estatuto de reflexo ou reprodução de estruturas centrais ou globais. Por outro, um dos erros apontados por Muller (2000) a certas abordagens das políticas públicas, que, ao se centrarem nos atores e estratégias, esqueceram a identificação de uma ordem que se constituiria como constrangimento e recurso para a ação. No ponto seguinte, refletimos então sobre a forma de articular essa dupla abordagem, de uma perspectiva sociológica.

## 1.2. UM ENQUADRAMENTO SOCIOLÓGICO: DO PROBLEMA DA RELAÇÃO ENTRE ESTRUTURA E AGÊNCIA

O problema do estatuto e da relação entre o todo social e os indivíduos, ou entre estrutura social e agência, presente explícita ou implicitamente em qualquer análise do social (Peters, 2006), tem constituído uma das questões fundamentais da teoria sociológica: "the fundamental problem of linking human agency and social structure stalks through the history of sociological theory" (Archer, 1982: 455).

As teorias que se foram desenvolvendo ao longo do tempo tenderam a dar primazia na explicação a uma dessas dimensões analíticas em detrimento da outra (Pires, 2014),

gerando, na terminologia de Archer (1995), um problema de *conflação*, ao reduzir um dos níveis ou dimensões a outro. As abordagens holistas ou coletivistas centraram-se assim nas propriedades das estruturas sociais que, de fora, determinam ou condicionam a ação dos agentes (*downward conflation*); as abordagens mais individualistas ou voluntaristas focaram-se nos indivíduos e suas atividades, concebendo a estrutura social como agregação de comportamentos individuais (*upward conflation*). Em ambos os casos, não se ponderou o dualismo proporcionado por esses dois elementos da realidade social, indispensável à explicação sociológica (Archer, 1982).

O mesmo se pode afirmar relativamente às propostas teóricas da sociologia da educação (Shilling, 1992), entre investigações de âmbito mais macrossociológico, como sobre as funções e efeitos dos sistemas educativos e políticas, apresentando geralmente os indivíduos como determinados pelo seu passado ou apagados pelas estruturas, e aquelas que se centram no papel atores, analisando processos educativos nas escolas ou mesmo nas salas de aula, na produção das estruturas (Duru-Bellat et Van Zanten, 1992).

Dois autores contemporâneos, Anthony Giddens ([1979] 2000, 1984) e Margaret Archer (1982, 1995), avançaram sínteses das teorias sociológicas anteriores na tentativa de resolver esse dualismo, embora diverjam na forma como encaram a relação entre estrutura e agência. A leitura das suas propostas permite-nos melhor enquadrar teoricamente as nossas preocupações, no sentido de conferir um carácter multidimensional e multinível à ação pública. Coloca-se assim a questão de entender que tipo de condicionamento exercem os modelos normativos (como aqueles difundidos internacionalmente) e a distribuição de responsabilidades entre atores educativos (em particular as formas recorrentes ao longo do tempo e aquelas definidas a nível legal) nos atores escolares e qual o papel da ação grupal e individual na configuração final da ação pública, o que nos remete para dois pontos principais: o estudo da mudança nos sistemas educativos e o estudo das apropriações e (re)contextualizações locais<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Refira-se que a procura de novas abordagens aos fenómenos educativos tem passado precisamente por “apresentar propostas que tentam compreender a forma como a acção individual se interliga com os processos de estruturação social” (Sebastião, 2009: 97), sendo comum a adaptação de elementos da teoria de Giddens (ver, por exemplo, Schilling, 1992; Van Haecht, 1992) e Archer (a este propósito, ver as teses de Abrantes, 2008 ou Sebastião, 2009).



## PRESSUPOSTOS ONTOLÓGICOS E ANALÍTICOS: DOIS AUTORES CONTEMPORÂNEOS

As abordagens de Giddens e Archer diferem desde logo nos seus pressupostos ontológicos, isto é, no que concebem como propriedades que definem a realidade social.

A proposta de Giddens para resolver o problema do dualismo passa por vincular as estruturas às práticas sociais, baseando-se então numa “ontologia das práticas” (Oliveira, 2011: 124). O domínio básico de investigação são precisamente as “social practices ordered across space and time” (Giddens, 1984: 2), e não as motivações ou subjetividades dos atores individuais nem as propriedades estruturais. Este primado das práticas sociais faz com que o autor reserve o estatuto ontológico para as categorias de ator e de ação (Pires, 1999) e centre a sua abordagem nos indivíduos (Parker, 2000a). Com efeito, embora organizem as práticas sociais, as estruturas, enquanto complexo de regras e recursos, são de certa forma virtuais: não existem por si mesmas, mas apenas quando são instanciadas pelos atores nas práticas sociais e aí se tornam visíveis. Ao procurar superar o dualismo, o autor conceptualiza então a estrutura como não tendo qualquer tipo de independência das práticas que a tornam possível: “um dos postulados centrais da teoria da estruturação é justamente o de negar a independência ontológica entre objectos sociais e as pessoas que os utilizam” (Oliveira, 2011: 122).

Na ontologia da *praxis*, a bom rigor, nenhum dos termos tem uma existência independente (Parker, 2000a), uma vez que a relação é dialética. Estrutura e ação encontram-se intimamente ligadas nas práticas sociais através dos indivíduos, que apenas exercem a agência acedendo às estruturas (idem). As práticas quotidianas são situadas em contextos de interação específicos, mas o conjunto de regras e recursos (estrutura) permite coordenar esses contextos em sistemas sociais mais amplos, cujos traços institucionalizados (ou propriedades estruturais) se reproduzem no espaço e no tempo. A natureza recursiva das práticas sociais exige uma monitorização reflexiva da conduta por parte dos indivíduos (Peters, 2006), que é possível apenas na medida em que estes reconhecem as práticas como sendo as mesmas devido a coordenadas espaço-temporais, acionando então um processo de rotinização (Pires, 2007). Nas palavras de Giddens (1984:17):

Social systems, as reproduced social practices, do not have ‘structures’ but rather exhibit ‘structural proprieties’ and [that] structure exists, as time-space presence, only in its instantiations in such practices and as memory traces orienting the conduct of knowledgeable agents.

Isto não significa, porém, que as estruturas sejam somente reproduzidas. Elas são, na verdade, dinâmicas (Peters, 2006), simultaneamente “medium and outcome of the practices they recursively organize” (Giddens, 1984: 25). Nesse sentido, embora possam ser vistas enquanto constrangimentos, não determinam de forma absoluta a capacidade de agir; ao mesmo tempo que condicionam, oferecem possibilidades à ação. As formas de organização social existem enquanto reproduzidas pelas atividades quotidianas, mas podem sempre ser transformadas (Peters, 2006), devido à natureza da agência, com capacidade transformativa associada ao poder (Giddens, 1984). As circunstâncias que possibilitam a reprodução ou transformação das estruturas, através das ações humanas, são o que nos permite falar de *estruturização* (Giddens, ([1979] 2000; 1984).

Para Archer, a proposta de Giddens não permite superar o problema da relação entre a estrutura e a agência, na medida em que representa uma “central conflation”, onde estrutura e agência são amalgamadas ou compactadas numa mesma dimensão: “rather than transcending the voluntarism/ determinism dichotomy, the two sides of the 'duality of structure' embody them respectively: they are simply clamped together in a conceptual vice” (Archer, 1982: 460).

A nova síntese que a autora propõe apoia-se na filosofia realista, mormente no filósofo Bhaskar, que lhe fornece as bases necessárias para estabelecer a realidade e a natureza das estruturas e argumentar contra a teoria da estruturização (Oliveira, 2011). A principal diferença entre as duas perspectivas reside, com efeito, no estatuto ontológico desta dimensão, uma vez que o modelo de ligação entre estrutura e agência de Bhaskar (1989) é bastante parecido com o de Giddens: a sociedade é ao mesmo tempo causa e resultado da ação, não existindo independentemente dos indivíduos; os atores são responsáveis tanto pela reprodução como pela transformação da sociedade (Vandenberghe, 2007).

Porém, segundo os pressupostos basilares do realismo, as estruturas são pré-existentes (ao contrário de Giddens, precedem temporalmente a sua instanciação) e têm poderes causais com efeitos observáveis (condicionando a ação), o que permite estabelecer a sua realidade e sobretudo a sua irredutibilidade aos indivíduos, devido às suas propriedades emergentes. No sentido realista, então, estrutura consiste num conjunto de propriedades sistémicas (emergentes) que ordenam a ação social e se reconhecem através dos seus efeitos objetivos (Pires, 2007). Resultado de interações anteriores, condicionam e

constrangem as ações presentes (Roldão, 2010)<sup>7</sup>. Apesar de, tal como em Giddens, as estruturas serem dependentes da ação, para os realistas é possível separar as propriedades emergentes da estrutura (distribuições, papéis, posições e instituições), da cultura<sup>8</sup> (teorias, proposições ou doutrinas) e da agência (deliberações, discernimento, dedicação) (Oliveira, 2011). O estatuto virtual das estruturas torna-se inaceitável nesta abordagem, em que se entende que as regras e recursos constroem de seu direito e os seus efeitos são perceptíveis ainda antes da instanciação.

Tais diferenças nos pressupostos ontológicos são principalmente devidas à visão da realidade. Para os realistas, a realidade é estratificada, composta por múltiplos estratos ontológicos irreduzíveis (Archer, 1995), o que implica uma concepção e análise distinta dos indivíduos e das estruturas, embora os dois elementos se inter-relacionem (Parker, 2000b). Pelo contrário, Giddens, no seu intuito de distinguir as ciências sociais das ciências naturais (Pires, 1999), não admite a pré-existência dos objetos, negando deste modo a divisão da realidade (Oliveira, 2011).

As distinções operadas no plano da ontologia social acarretam implicações importantes no plano da epistemologia e dos elementos que podem ser mobilizados para a explicação dos fenómenos (idem). É neste ponto que as duas abordagens mais se diferenciam: a primeira ancora-se numa *dualidade da estrutura*; a outra promove um *dualismo analítico*.

O teorema da dualidade da estrutura é o elemento central da teoria de Giddens ([1979] 2000; 1984), que resume a ideia das estruturas enquanto simultaneamente meio e resultado da ação, logo, um processo contínuo e não um produto acabado graças à sua interação dinâmica com a agência (Archer, 1982; Parker, 2000b). A relação de não identidade na conceptualização dos dois elementos (Parker, 2000b) ou a sua indistinção analítica

---

<sup>7</sup> Tal argumento não equivale à adoção de uma postura funcionalista ou de uma reificação da estrutura como algo que determina agência e não é moldável (Wilmott, 1999). Também em Archer, a estrutura é dependente da ação - "structural patterning is inextricably grounded in practical interaction" (Archer, 1982: 456) -, embora exerça condicionamentos de natureza ontológica diferente sobre a agência (Oliveira, 2011).

<sup>8</sup> Procurando contornar o que designa por "mito da integração cultural", que assume um elevado grau de consistência cultural e elide a integração sistémica cultural (relações entre ideias) com integração sociocultural (relações entre pessoas), Archer (1985) opta por (re)conceptualizar a cultura de maneira a estudá-la de forma similar à estrutura. Nesse sentido, distingue e analisa os dois tipos de efeitos (ver também Archer, 1995 para as proposições metodológicas diferenciadas para estrutura e agência / cultura e agência).

compromete, em termos metodológicos, a análise da sua interação, dado que nenhum tem prevalência sobre o outro. Para seguir metodologicamente a proposta de Giddens, é necessário utilizar o artifício dos parêntesis ([1979] 2000), focando a análise ora nas condutas estratégicas dos atores em contextos de interação (considerando dadas as propriedades institucionalizadas dos quadros de interação), ora na reprodução das propriedades estruturais pelos sistemas sociais (não analisando a conduta estratégica) (Archer, 1996; Van Haecht, 1992).

A abordagem de Archer vai então no sentido de um dualismo analítico entre os dois elementos, baseado na sua irredutibilidade e possibilitando a explicação da eficácia causal das propriedades emergentes (Oliveira, 2011):

Dualism is the typifying mark of Archer's thinking and distinguishes her from Giddens: she seeks to develop concepts of the various relations between structure and agency which help explain why particular cases are the way they are (Parker, 2000b: 71).

A distinção de Lockwood (1964, *Apud Vandenberghe*, 2007) é fundamental para esta abordagem, na medida em que o autor defende que a realidade social tem dois tipos de relações: as sistêmicas (*parts*, entre partes do sistema social, como posições, papéis, direitos, ideias ou valores) e as sociais (*people*, entre atores). Esses tipos de relação podem variar de forma autónoma uns em relação aos outros<sup>9</sup>, além de que o contexto sistémico precede e condiciona as interações sociais, que procuram modificar ou preservar o sistema social/ cultural (Vandenberghe, 2007). A estrutura, a cultura e a agência possuem, assim, propriedades emergentes próprias e relativamente independentes e os níveis das relações sociais são, no fundo, a chave da sua junção. A separação das relações em três níveis – estruturas socioculturais (ou macro, enquanto relações sistêmicas entre propriedades das relações entre pessoas), grupos (meso, relações de e entre agrupamentos) e interações entre pessoas (relações intersubjetivas, ou micro) (Pires, 2014) – advém do modelo de causalidade realista, que postula que as causas dos fenómenos são inobserváveis porque estão situadas num estrato de realidade distinto daquele em que ocorrem as regularidades

---

<sup>9</sup> No sentido em que as partes do sistema social ou cultural se relacionam (embora a interação seja exclusiva dos atores, *people*), podendo haver contradições sistêmicas entre posições ou ideias incompatíveis sem que isso se traduza num conflito entre indivíduos que ocupam essas posições ou que defendam essas ideias (Vandenberghe, 2007). Nos termos de Archer (1995: 295), “orderly or conflictual relations at the level of agential interaction [...] can show a significant degree of *independent variation* from those characterizing the emergent structural or cultural systems – as well, of course, as vice versa”.

empíricas, ou seja, no conjunto de relações em que os indivíduos se encontram (Roldão, 2010). Esse conjunto de relações e os recursos, regras e papéis a elas subjacentes foram sendo definidos ao longo do tempo, com efeito sobre os indivíduos do tempo presente. A explicação das variações observáveis apenas é possível através da análise dos processos pelos quais estrutura e agência se foram moldando ao longo do tempo, de maneira a identificar mecanismos na base de uma determinada configuração de um fenómeno (Archer, 1996).

O enquadramento metodológico que emparelha a ontologia realista do projeto de Archer, denominado de *abordagem morfogenética*<sup>10</sup>, propõe, além da separação analítica, uma investigação baseada numa sequência temporal que se materializa num ciclo *morfogenético* (que implica a mudança operada por relações sociais) ou *morfoestático* (que consiste na reprodução) composto por três fases: condicionamento estrutural; interação social; elaboração ou reprodução estrutural:

«Morphogenesis» to describe the process of social structuring; «morpho» indicating shape, and «genesis» signaling that the shaping is the product of social relations. Thus «Morphogenesis» refers to those processes which tend to elaborate or change a system's given form, state or structure. Conversely, «morphostasis» refers to those processes in complex system-environmental exchanges which tend to preserve or maintain a system's given form, organization or state (Archer, 1995: 166).

Nesse quadro, podemos considerar como o passado constrange a ação no presente (condicionamento estrutural) e como essa ação (interação social) pode ter efeitos nos constrangimentos futuros (elaboração/ reprodução estrutural), distanciando-nos da constituição mútua de estrutura e agência no tempo presente proposta por Giddens (Parker, 2000b), que não permite especificar quando é que estrutura ou ação prevalecem, ou, noutras palavras, quando há mais determinismo ou mais voluntarismo (Archer, 1982: 477) e mediante que condições e circunstâncias.

#### UMA APLICAÇÃO DO CICLO MORFOGENÉTICO: A ANÁLISE DA EMERGÊNCIA E MUDANÇA DOS SISTEMAS EDUCATIVOS

A abordagem morfogenética permite-nos estabelecer alguns pontos para a reflexão sobre a mudança nos sistemas educativos, com enfoque nos seus modos de regulação institucionais, tanto mais que a própria proponente dessa abordagem colocou a metodologia

---

<sup>10</sup> Baseado em ferramentas conceptuais de Buckley (1967, *Apud Vanderberghe*, 2007: 508).

à prova precisamente no estudo da emergência e desenvolvimento dos sistemas educativos. Com efeito, em *Social Origins of Educational Systems*, Archer (1979) avançou com a identificação de fatores que historicamente moldaram a educação em diferentes países e com a elaboração de um conjunto de proposições que explicam esses padrões nacionais.

Partindo de um olhar macroscópico e orientado para o estudo da estrutura institucional (Martins, 2012) do sistema educativo, a autora não deixou de reafirmar a dependência das estruturas da atividade humana (Archer, 1995), tomando por análise tanto os complexos de interação social, que resultam em determinadas formas de educação, como os complexos de estruturas sociais e educacionais, que moldam o contexto em que a interação e a mudança ocorrem (Archer, 1979). A relação entre uns e outros é pautada pela temporalidade, sendo que a análise dividida por momentos do ciclo destaca as propriedades emergentes dos sistemas educativos como resultados históricos de processos sociais, os quais exercem sobre a agência os seus poderes causais.

Tais princípios permitem-lhe afirmar o papel da agência no desenho da constituição e mudança dos sistemas educativos (nomeadamente das suas propriedades estruturais ou culturais): “Education has the characteristics it does because of the goals pursued by those who control it. [...] Change occurs because new educational goals are pursued by those who have the power to modify previous practices” (Archer, 1979: 2).

A análise empreendida nas relações entre grupos antes da integração da educação no Estado consolida-se na identificação de diferentes estratégias desenvolvidas que promovem alterações nas relações estruturais entre educação e sociedade. Essas estratégias são acompanhadas por variações nas mudanças estruturais no interior do próprio campo da educação (das quais se destacam a unificação, sistematização, diferenciação e especialização), que distinguem entre sistemas centralizados (onde um dos elementos tem um papel preponderante e qualquer mudança aí operada se pode repercutir em todo o sistema) e descentralizados.

Centralização e descentralização sintetizam assim as propriedades emergentes das relações entre as partes do sistema educativo (Archer, 2007), que explicariam por sua vez variações e padrões de mudança específicos em contextos estruturais social e educativos distintos, moldando de diferentes maneiras a interação e as oportunidades de mudança. Nos sistemas ditos centralizados, as decisões centram-se no Estado e o processo de negociação principal reside na manipulação política, isto é, o uso do canal político para fazer valer os

seus interesses; nos sistemas descentralizados, existe mais autonomia e diferenciação na forma como se presta o serviço educativo e mesmo na formulação de políticas educativas, havendo mais adaptações locais e apropriações, sendo que as mudanças, neste caso, podem ser despoletadas por uma maior variedade de processos de negociação (apelidados de iniciação interna, transação externa ou manipulação política) (Archer, 1979).

Esta análise realça a importância da vertente histórica no estudo da interação e oportunidades de mudança, a partir do quadro fornecido por sistemas centralizados ou descentralizados que constituem o condicionamento estrutural, o que corresponde à primeira fase do segundo ciclo morfogenético de evolução dos sistemas educativos. Estas propriedades dos sistemas educativos, nomeadamente na Europa, resultam de percursos históricos que conduziram a soluções diferenciadas (Fernandes, 2005a). O estudo mostra, igualmente, a importância da vertente comparativa, dado que permite lançar discussão sobre diferentes evoluções na estrutura dos sistemas, ainda que estes possam ser confrontados com um mesmo conjunto de ideias e orientações internacionalmente difundidas (enquanto regulações normativas):

Cultural forces, however international they may be, still have to contend with the established structures of the different national systems of education and the vested interests associated with their maintenance. In other words, the cultural forces for educational convergence are working against the structural forces which condition the endurance of different educational systems (Archer, 1979: 790).

Embora a margem de manobra dos atores seja condicionada pelas propriedades estruturais dos sistemas educativos, estes perseguem interesses e desenvolvem estratégias distintos no sentido de as reproduzir ou transformar.

#### SOBRE O ESTUDO DAS APROPRIAÇÕES E RECONTEXTUALIZAÇÕES LOCAIS

As propostas destes autores também nos permitem avançar alguns princípios para a abordagem das regulações em ação, isto é, no estudo de como os atores locais se apropriam e transformam as regras do jogo em situação, que nos permita ir para além da evolução institucional das regulações dos sistemas educativos (que se opera, como vimos, por via da interação social). Interessa-nos aqui perceber como perspetivar esta escala de análise, situada ao nível das relações locais, nomeadamente das escolas e da sua interação com a comunidade local.

Tal remete-nos desde logo para o estatuto teórico a atribuir às políticas educativas como enquadramento legal e aos modelos normativos sobre a distribuição de responsabilidades entre atores educativos. Tal como Sebastião (2009) e na esteira de Giddens (1984), concebemos as políticas educativas como quadros de constrangimentos e oportunidades que contribuem para definir as estruturas, enquanto conjunto de regras e recursos, que condicionam os contextos de atuação dos sistemas educativos. Mais especificamente, constituem regras verbalizadas e formalizadas legalmente. Esse tipo de regras coexiste com outro tipo de regras (ou *normas*, na aceção de Elder-Vass, 2012<sup>11</sup>), mesmo que não explicitamente formuladas ou com menor grau de intensidade de constrangimento. Referimo-nos à questão das ideias e teorias, ou ao mundo da cultura – que, para Archer (1995), está sujeito ao mesmo ciclo morfogénico que a estrutura, constituindo o “sistema cultural” a fase do condicionamento cultural<sup>12</sup>.

No estudo dos contextos de ação, trata-se sobretudo de ver até que ponto esses constrangimentos, não sendo deterministas, podem ser diferentemente apropriados pelos atores locais ou mediados e (re)contextualizados através de dinâmicas organizacionais e relacionais específicas. Assim, ainda que ciente dos enquadramentos estruturais e normativos, importa promover um olhar que estude o papel dos atores locais e dos seus contextos nos processos de reinterpretação das regras do jogo e construção de possibilidades alternativas de ação, partindo precisamente dessas dinâmicas, tal como

---

<sup>11</sup> Para o autor, as *normas* consistem em padrões de comportamento aprovados que não necessitam de ser explicitamente formulados, enquanto *regras* são normas verbalizadas e comunicadas (Elder-Vass, 2012: 47). Giddens (1984) refere-se sempre a regras, embora englobe os dois significados.

<sup>12</sup> Apoiando-se em Popper, Archer (1995) argumenta que os sistemas culturais são o conteúdo da *intelligibilia* (ideias expressas em objetos materiais que somos capazes de apreender, decifrar ou conhecer) e possuem uma existência objetiva e relações autónomas entre as suas componentes, condicionando os agentes. São porém os agentes, usando o poder e a influência, que podem produzir a uniformidade cultural, pelo que a autora estabelece um certo número de relações entre cultura e estrutura. Pires (2014) também distingue entre uma padronização fática (que diz respeito à estrutura social, nomeadamente à distribuição de recursos e às condições de realização da ação) e uma padronização normativa (enquanto orientações, normas, regras de conduta partilhadas e internalizadas). Embora partindo da mesma ontologia realista, Elder-Vass (2012) critica a conceção da cultura de Archer, propondo que ao invés de terem uma existência autónoma, as ideias são dependentes da sua adoção por círculos normativos (conjuntos de pessoas e textos materiais por estes utilizados para representar as ideias com significados partilhados) e são essas entidades sociais que influenciam as práticas culturais dos agentes (p. 47). Para uma discussão entre estas duas propostas, ver Archer e Elder-Vass (2011).



sugerido em Torres e Palhares (2010). Se, a título de exemplo, o modelo de administração e gestão do sistema exerce um efeito condicionador no funcionamento da escola, a questão está em saber como é que as organizações e os seus atores lidam com esses constrangimentos, como entendem, constroem e praticam a autonomia das escolas (Ferreira, 2004; Torres, 2011).

Como vimos, para Giddens (1984), a capacidade transformadora dos atores é sempre tida como possível, uma vez que estes participam na prática social. As condutas rotineiras assentam numa consciência prática, que mobiliza o conhecimento empregue para acionar as estruturas: embora os agentes possam ter intenções para agir, isso não significa que possuam objetivos conscientemente definidos, até porque desconhecem em parte as condições da ação e esta pode resultar em consequências não intencionais (Giddens, [1979] 2000). O estudo das apropriações leva à consideração de como as práticas se coadunam com os constrangimentos macroestruturais, admitindo discordâncias entre políticas centrais e dinâmicas organizacionais (Torres e Palhares, 2010). A este propósito, Ferreira (2005) recupera o conceito de “autonomia relativa” (p. 115), para dar conta de uma dualidade da agência: se é enquadrada pelas políticas nacionais (que se refletem nos contextos particulares específicos, sendo aí reproduzidos ou transformados), há também uma margem para a sua apropriação por parte dos atores.

Para Giddens, os agentes são também capazes de refletir sobre as suas ações e fornecer razões para elas, por via de uma monitorização reflexiva e racionalização da ação. O conceito de “lógicas de ação” tem sido utilizado de maneira a operar “o interface teórico, mas também metodológico, entre a medida política [...] e a sua construção e aplicação local” (Cruz, 2007: 69). Define-se como a orientação global das atividades desenvolvidas (por exemplo pelas escolas), observável não só através dos discursos dos agentes, que atribuem sentido às suas ações, como também das suas práticas (Van Zanten, 2006). Nesse sentido, apesar de assumir uma certa racionalidade nas escolhas efetuadas, distingue-se do conceito de estratégia por não implicar uma consciência dos efeitos das opções tomadas (as tais consequências não intencionais) e alargar a noção de racionalidade a questões mais axiológicas (idem). Pode revelar-se particularmente útil para apreender formas distintas do “uso da autonomia” (Ferreira, 2005: 117) ou da apropriação social de normas e diretivas.

Com este entendimento de agência, Giddens acaba por deixar de lado a capacidade dos agentes poderem atuar estrategicamente (Bryant e Jary, 2000), ao não permitir uma

diferenciação entre o acionamento rotineiro das estruturas e a sua ativação estratégica (Pires, 1999). A autonomia relativa neste autor implica apenas, dado o estatuto de agente, a possibilidade de o indivíduo agir de forma diferente a qualquer momento. Nesse sentido, Archer avança um quadro mais completo ao considerar lógicas situacionais distintas entre agentes que, através de trocas e relações de poder, procuram a sua reprodução ou mudança (Oliveira, 2011). Os fatores estruturais distribuem de forma desigual a capacidade de influenciar a estrutura (Parker, 2000b): o peso dos poderes causais da estrutura depende assim da posição social que os atores ocupam e dos seus projetos pessoais (Vandenberghe, 2007). É possível assim distinguir entre ação rotineira ou estratégica, dependendo da forma como os agentes se relacionam com a estrutura. Nas palavras de Pires (2007):

O poder diferencial dos agentes manifesta-se no modo como mobilizam a estrutura ao agir. Agentes em posições que não permitem a elaboração da regra tendem a mobilizá-la rotineiramente (dualidade); agentes em posição de poder constituem a regra em domínio da sua ação (dualismo) agindo estrategicamente (pp.40-41).

Há que ter em conta essa desigual distribuição de recursos no caso particular do sistema educativo onde, como lembra Sebastião (2009), os sistemas de regras são reproduzidos ou transformados frequentemente noutros locais que não os contextos das escolas, como no sistema político ou em escalões administrativos, tendo os atores locais menos possibilidade de intervir sobre as decisões.

Por fim, importa sublinhar o caráter contextualizado das práticas (Giddens, [1979], 2000). O discurso e as práticas dos atores escolares podem espelhar diferentes posições organizacionais e relacionais (com ligações diferentes com a estrutura e por isso capacidades de interpretação e possibilidades de ação distintas). Além disso, não existe um só poder causal que condiciona a ação presente, como as regras formais veiculadas através de decretos-lei, mas uma multiplicidade de poderes com tendências possivelmente conflitantes (Elder-Vass, 2012), dos quais é necessário destacar as regras informais não verbalizadas envolvidas na interação diária, com maior poder constrangedor segundo Giddens (1984). Abre-se assim a possibilidade de estudar a forma como o enquadramento legal ou os modelos normativos são mediados nos contextos locais, através de dinâmicas organizacionais e relacionais específicas.

\*

A exploração de alguns pontos essenciais do contributo de dois autores contemporâneos, Anthony Giddens e Margaret Archer, sobre a forma de abordar a relação entre estrutura e ação, permite-nos enriquecer o estudo da análise dos processos de (re)distribuição de responsabilidades entre atores educativos enquanto ação pública. Destacámos, em particular, as propostas que incidem na reflexão sobre a mudança nos sistemas educativos e a análise das apropriações e recontextualizações locais, que se revelam essenciais para o desenho desta investigação.

## 2. DESENHO DE INVESTIGAÇÃO

### 2.1. ENTRE O QUADRO TEÓRICO E A ABORDAGEM DE INVESTIGAÇÃO: QUESTÕES ORIENTADORAS

A reflexão teórica apresentada nas páginas anteriores orienta o desenho e abordagem da investigação a realizar, bem como a organização do dispositivo metodológico e a pesquisa empírica. Propomo-nos analisar as políticas de descentralização e autonomia em Portugal no quadro de processos de (re)distribuição de responsabilidades entre atores educativos como ação pública. Tal implica ter em conta o seu carácter complexificado e multidimensional, não nos restringindo ao estudo da evolução legislativa, mas antes considerando outros tipos de intervenientes para além do poder político e as várias fontes e mecanismos de regulação em jogo, situados em escalas distintas.

A articulação entre esses processos pode ser pensada a dois níveis. Em primeiro lugar, a evolução das formas (institucionais) de distribuição de responsabilidades no confronto entre o peso do desenvolvimento histórico deste sistema educativo concreto e as tendências ou orientações globais (regulação transnacional), apelando a uma abordagem histórica e comparativa. Em segundo lugar, através do cruzamento entre regulações de controlo (transnacional e nacional) e autónomas (locais), ou entre a estrutura institucional do sistema educativo, os modelos normativos globais/ nacionais e a interação a nível local através da qual os atores se apropriam, negociam e transformam as regras do jogo. Tal apela a um modelo multinível. Como refere Van Zanten (2004: 33),

Des approches comparatives sont de plus en plus nécessaires pour tenir compte de la diffusion, à l'échelle globale, d'idées et de dispositifs éducatifs, ainsi que de nouvelles constructions politiques supranationales, notamment à l'échelle européenne. En même temps, des approches localisées sont également indispensables pour saisir les effets de la décentralisation et de la plus grande autonomie des acteurs de la base.

Face a estas considerações, estabelecemos três principais hipóteses e questões associadas que servirão de base à investigação:

1. *É possível identificar, na (re)distribuição de responsabilidades entre atores educativos do sistema português, uma tendência de evolução comum aos restantes sistemas educativos europeus.* Nas últimas três décadas, a maioria dos sistemas educativos operou transformações nas suas formas de regulação institucionais: quais foram essas alterações? Quais as medidas postas em prática? É possível encontrar elementos comuns que expliquem essas evoluções? Em que consiste essa tendência comum e qual o tipo e a natureza da regulação promovida à escala supranacional?

2. *Apesar dessa orientação comum, os modos de regulação institucional de cada sistema educativo europeu diferem consoante o seu desenvolvimento histórico.* Com efeito, e dado o carácter multidimensional da ação pública, as formas institucionais atuais do sistema inscrevem-se em processos históricos de mudança, operados através da interação social dos atores que conjugam transformações globais, nacionais e locais. Nesse sentido, é necessário combinar a análise das convergências europeias com as especificidades dos sistemas educativos, nomeadamente o português. Para além das tendências comuns, quais são as divergências nas evoluções? Em que medida os mecanismos postos em prática, os objetivos almejados e/ou as configurações específicas de distribuição de responsabilidades diferem consoante as práticas institucionalizadas e percursos históricos dos sistemas educativos?

3. *As mudanças nas orientações globais e mecanismos institucionais afetam os contextos locais de implementação das políticas, mas são diferentemente apropriados e transformados.* As alterações nas orientações globais e mecanismos postos em prática pelas autoridades legítimas têm um efeito de constrangimento no funcionamento das escolas e nas margens de ação dos atores locais, não só porque redefinem as regras do jogo, mas também porque alteram o universo moral que os envolve (Ball e Van Zanten, 1998; Van Zanten e Ball 2000). Porém, estas podem ser apropriadas de forma distinta tendo em conta características institucionais, organizacionais e relacionais, bem como em função das estratégias dos atores locais (podendo gerar dessa forma efeitos díspares ou inesperados). Surgem então questões sobre a forma como são efetivamente postas em prática as políticas educativas ou apropriadas as medidas pelos atores locais, mas também sobre quais as variáveis que podem explicar as diferentes apropriações, recontextualizações ou mudança das regras do jogo.

## 2.2. PLANOS DE ANÁLISE

De maneira a responder aos questionamentos enunciados no ponto anterior, que correspondem a objetivos distintos situados em diferentes patamares de observação, o desenho de investigação seguiu os principais pontos da abordagem comparativa compreensiva para o estudo as políticas educativas sugerida por Van Zanten e Ball (2000). Esta compreende tanto uma análise do processo de globalização das reformas (procurando identificar os pontos comuns nas orientações e meios de ação dos sistemas educativos), da interação entre novos quadros discursivos internacionais e os quadros de ação existentes em cada contexto nacional como, por fim, da recontextualização permanente ao nível local, promovendo uma articulação entre as várias escalas de análise:

*C'est en fait en tant que processus de globalisation vernaculaire, mélangeant de façon complexe les échelons locaux, nationaux et transnationaux qu'il faut analyser les politiques scolaires actuellement (Van Zanten e Ball, 2000 : 129).*

As especificidades na forma de (re)distribuição de responsabilidades entre atores educativos no caso português são então analisadas através de uma dupla abordagem, comparativa e compreensiva, tendo por referência o contexto da UE e considerando diferentes níveis e escalas, que implicam diferentes tipos de regulação e a mobilização de diferentes abordagens e instrumentos de análise. Com base nestes aspetos, a investigação está estruturada em três planos de análise.

O primeiro plano centra-se numa análise das tendências gerais na evolução dos modos de regulação institucionais dos sistemas educativos da UE. A escolha deste conjunto de países deveu-se principalmente ao facto de participarem em instâncias supranacionais comuns, onde é provável que circulem ideias e orientações que podem influenciar a definição de políticas ao nível nacional, mas também pela maior disponibilidade de informação passível de ser utilizada numa comparação internacional. Aproveitando alguns instrumentos de análise das políticas públicas, nomeadamente os provenientes das abordagens cognitivas, procura-se identificar as orientações (enquanto regulação normativa) que podem estar na base da evolução na (re)distribuição de responsabilidades entre atores educativos e que contribuem para a explicar, não deixando de lado a consideração dos modos diferenciados como grupos de países medeiam de forma particular essas orientações comuns, resultando em diferentes padrões de configuração de relações e responsabilidades entre atores educativos.

No segundo plano aprofunda-se o estudo através de uma análise comparativa de perfis históricos de três sistemas educativos concretos (o português, o da Comunidade Francesa da Bélgica e o inglês). Esta análise visa permitir traçar a evolução da distribuição de responsabilidades entre atores educativos e das políticas e dispositivos adotados em contextos diferenciados e simultaneamente analisar o particular significado e extensão que as tendências europeias previamente identificadas aí adquirem. Neste plano procura-se oferecer pistas de reflexão pertinentes sobre a relação entre perspetivas globais e nacionais na produção de políticas educativas e contribuir para o debate sobre a convergência ou divergência na evolução dos sistemas educativos.

Finalmente, o terceiro plano visa estudar a recontextualização, negociação e transformação local das orientações normativas e políticas nacionais sobre distribuição de responsabilidades educativas, num contexto local português. Considera-se, assim, o papel dos atores locais na regulação do sistema educativo e a forma como se apropriam e contextualizam as políticas nacionais, num estudo de caso.

Esta investigação caracteriza-se por ser multi-estratégica (Bryman, 2004), de maneira a poder estudar diferentes aspetos do mesmo fenómeno, na medida em que os diferentes planos, que se pretendem articulados, procuram responder a objetivos e questionamentos distintos. Tal opção implica o desenho de uma estratégia metodológica que possa integrar e combinar os diferentes níveis de análise através de vários instrumentos de recolha e tratamento de dados, que serão especificados nas partes correspondentes. No ponto seguinte, apresentamos os princípios metodológicos gerais seguidos ao longo do trabalho.

### 2.3. ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO GERAL

O primeiro ponto a realçar da estratégia metodológica seguida diz respeito à comparação internacional. Ao descentrar o olhar sobre as medidas e políticas decididas a nível nacional, a comparação permite desde logo um melhor enquadramento da evolução em estudo, levando a uma melhor compreensão descritiva (Mons, 2008). Porém, a abordagem adotada, e tal como acontece para a maioria dos estudos comparativos (Ragin, 1987), pretende ir para além da simples descrição para esboçar elementos de explicação e de interpretação (Van Zanten e Ball, 2000). Explicação, de forma a averiguar se e de que maneira as alterações nos modos de regulação institucionais são comuns aos vários países da UE, isto é, se é possível explicar eventuais elementos de convergência nessa evolução (Maroy,

2004). Interpretação, na medida em que se pretende perceber a evolução específica da (re)distribuição de responsabilidades, sobretudo no caso português, isto é, estar atento não só ao que é comum nos processos em análise, mas também distinguir o que é específico de determinados contextos nacionais (Mons, 2004a).

A questão está em como conciliar, então, o estudo daquilo que é singular e específico com o que pode ser comum a vários países. A relação entre essas duas lógicas de análise tem sido um dos pontos centrais da análise de políticas, como afirma Ball (1998):

One of the tensions that runs through all varieties of policy analysis is that between the need to attend to the local particularities of policy making and policy enactment and the need to be aware of general patterns and commonalities or convergences across localities (p. 119).

Procuramos encontrar esse equilíbrio enfatizando nos dois primeiros planos de análise ora o que pode ser comum e relativo a processos de globalização (parte 1), ora o que deve ser entendido no quadro das singularidades de cada país (parte 2), mas procurando nos dois casos relacionar as duas lógicas. Tal solução obriga a uma combinação de estratégias de análise.

No primeiro plano, sublinham-se os elementos comuns das evoluções em estudo, recorrendo a fontes oficiais e indicadores produzidos por organizações internacionais. Ainda que, como teremos oportunidade de discutir, o facto de esta informação ser construída e divulgada constitua em si um mecanismo de regulação transnacional, as bases de dados existentes não deixam de ser ricas em termos de investigação, permitindo não só identificar as tendências gerais, mas também elaborar tipologias de países, que remetem já para as diferenças na possível convergência (Mons, 2008).

No segundo plano, onde se evidenciam as particularidades, justifica-se uma abordagem mais histórica e circunscrita a um número reduzido de casos contrastantes, de maneira a identificar as condições que resultaram em padrões diferenciados no que diz respeito à (re)distribuição de responsabilidades entre atores educativos. As fontes de informação privilegiadas neste plano são específicas aos casos em análise, como legislação e estudos científicos, de maneira a poder reconstituir essa evolução histórica. Porém, mais do que o mesmo período histórico, o que se discute são eventos e situações comparáveis (Archer, 1979), nomeadamente por relação às tendências comuns identificadas na primeira parte.

Esta estratégia implica a combinação de dados e métodos de análise distintos, sendo que a articulação entre escalas e níveis de análise é outro dos pontos cruciais da análise

empreendida; não só entre perspectivas globais (contexto da UE) e nacionais (sistema educativo), mas também entre as políticas nacionais, a sua evolução histórica, e a ação local. A principal questão teórica consiste em compreender como interagem na produção da ação pública. Respeitando o quadro conceptual apresentado, entendemos que estes processos se inscrevem na relação dialética entre culturas, estruturas e ações. Porém, para efeitos analíticos, é necessário separar as escalas e momentos históricos. É nesse sentido que, por um lado, combinamos a análise global (de constrangimentos normativos) com a análise de processos históricos de desenvolvimentos dos modos de regulação institucionais nacionais, atribuindo aos primeiros efeitos constrangedores com impacto diferenciado em função das estruturas institucionais pré-existentes. Por outro, e de maneira a poder dar conta de mudanças estruturais (nos modos de regulação institucionais), combinamos o estudo de condicionamentos estruturais (patentes no perfil histórico) com a análise das práticas locais, uma vez que as medidas políticas são sujeitas a recontextualizações nos contextos locais (Ball, 2008).

\*\*\*

Neste capítulo, começámos por apresentar o quadro teórico da presente investigação, que foi sendo elaborado e consolidado ao longo do trabalho e do processo de escrita<sup>13</sup>, recorrendo a contributos da análise das políticas públicas e de teorias sociológicas de maneira a enquadrar o estudo das políticas de descentralização e autonomia das escolas em Portugal no âmbito de processos mais largos de (re)distribuição de responsabilidades entre atores educativos. Dos primeiros, destacamos sobretudo as perspectivas que entendem as políticas enquanto um processo multidimensional e complexo (enquanto *ação pública*), que vai para além do que é definido a nível legislativo para compreender vários níveis e atores, sendo então regulada de diferentes maneiras por diversas escalas. Dos segundos, retemos as propostas de dois autores contemporâneos – Anthony Giddens e Margaret Archer –, que nos permitem refletir sobre a articulação entre estrutura e agência, aspeto essencial não só para o estudo da mudança no sistema educativo como também das apropriações e recontextualizações locais de modelos globais e políticas nacionais.

Em coerência com as propostas teóricas e de maneira a compreender as dinâmicas associadas aos processos em curso, propusemos um desenho de investigação em três

---

<sup>13</sup> Sendo assim distinto do projeto inicialmente apresentado (ver Batista, 2011).



planos de análise que implicam uma estratégia metodológica, seguindo a abordagem comparativa compreensiva, que possa integrar e combinar diferentes níveis de análise e instrumentos de recolha e tratamento dos dados.

Esses planos procuram responder a objetivos e questionamentos distintos que estruturam as diferentes partes desta dissertação, embora se encontrem interligados. Na primeira parte, centramo-nos nos processos de regulação transnacionais e nas tendências gerais de evolução da distribuição de responsabilidades nos sistemas educativos da UE. Na segunda, discutindo mais aprofundadamente a tensão entre convergência e divergência, analisamos comparativamente perfis históricos dos modos de regulação institucional de três sistemas educativos concretos. Na terceira, privilegiamos o estudo de apropriações e recontextualizações, considerando os processos de regulação locais. Em cada uma delas especificaremos com maior detalhe a maneira de abordar os problemas em análise, bem como as fontes e métodos de investigação.

Propomos, deste modo, um olhar abrangente, que integra tanto as ideias que orientam a tomada de decisões, a evolução dos quadros legislativos definidos pelo poder político, como a sua tradução e reconstrução pelos atores em contextos locais. Para além do carácter histórico e comparativo, procuraremos descrever os modelos globais e formas institucionais de distribuição de responsabilidades que constroem as escolas e os seus atores, mas também estudar de que maneira os atores locais reproduzem, se apropriam e contextualizam essas características.



## **PRIMEIRA PARTE. A (RE)DISTRIBUIÇÃO DE RESPONSABILIDADES ENTRE ATORES EDUCATIVOS: TENDÊNCIAS COMUNS NA UNIÃO EUROPEIA**

### **CAPÍTULO II . PARA UMA ANÁLISE DAS TENDÊNCIAS COMUNS DAS POLÍTICAS EDUCATIVAS A NÍVEL EUROPEU: UM ENQUADRAMENTO**

A participação na elaboração das políticas educativas e no modo de coordenação dos sistemas educativos provém de uma pluralidade de fontes e instâncias: é isso que se entende por um sistema de regulações (Barroso, 2005a). É portanto redutor pensar no Estado central como instância única de regulação, com grande legitimidade, do sistema educativo. A sua atuação deve ser reavaliada, antes de mais, face aos processos de globalização, que implicam uma interdependência (económica, política, cultural) crescente entre os países, diminuindo de certa forma a importância das fronteiras tradicionais ou, pelo menos, evidenciando o reforço de outras instâncias.

Beck (2000:10) refere a esse propósito que vivemos numa sociedade mundial – é a “globalidade”, “the totality of social relationships which are *not* integrated or determined (or determinable) by national-state politics” – e define a globalização enquanto um processo através do qual os estados-nação e as suas estruturas são enfraquecidos face à ação e influência de atores transnacionais. É a partir desta reflexão que se questionam as unidades de análise sociológicas, tradicionalmente centradas nas sociedades nacionais. A análise dos processos em jogo na regulação dos sistemas educativos passa então pela sua inclusão num contexto mais amplo. Propomo-nos, neste capítulo, rever as propostas teóricas que incidem sobre a relação entre a globalização e educação, destacando os seus principais contributos na compreensão de como este fenómeno afeta o desenvolvimento dos sistemas educativos. Procura-se identificar qual a natureza das forças globais, especificar os mecanismos de exercício da sua influência e quais os efeitos que podem provocar (Dale, 2000).

Para a explicação das evoluções do sistema educativo português, esse contexto é também europeu: “European integration is, at the same time, a reaction to the process of globalisation, and its most advanced expression” (Castells, 2000: 348 *Apud* Dale, 2009a: 25). Em que medida é que a UE se constitui, também, como um espaço para a educação, influenciando as agendas ou políticas dos sistemas nacionais? Quais os mecanismos que fazem dela uma das instâncias de regulação?

O papel dos estados-nação face às tendências e pressões globais não deve ser porém ignorado nesta análise. Existem mecanismos de mediação, tradução, apropriação ou recontextualização que alertam para o carácter não homogeneizador, mas antes *vernacular*, dos processos de globalização ou europeização (Appadurai, 1996). A definição do conceito de globalização compreende desta forma o seu carácter dialético:

A globalização pode [...] ser definida como a intensificação das relações sociais de escala mundial, relações que ligam localidades distantes de tal maneira que as ocorrências locais são moldadas por acontecimentos que se dão a muitos quilómetros de distância, e vice-versa. Este processo é dialéctico porque essas ocorrências locais podem ir numa direção inversa das relações muito distanciadas que as moldaram (Giddens, 1996: 45).

É a partir desta conceção que se pretende caracterizar os processos de regulação transnacional. Por um lado, enquanto processos de construção e disseminação, por parte de atores institucionais (organizações internacionais) e individuais (políticos, especialistas, investigadores) de modelos normativos. Por outro, enquanto constrangimentos com efeitos de relativa harmonização ou convergência no desenvolvimento dos sistemas de ensino. Procura-se, igualmente, situar os mecanismos através dos quais estas regulações atuam, privilegiando uma visão da relação entre o global/europeu e nacional/local não enquanto escalas lineares e hierárquicas, mas múltiplas e inter-influenciáveis.

O trabalho de revisão crítica dos quadros teóricos permitirá desenvolver uma proposta de análise das tendências comuns das políticas relativas à redistribuição de responsabilidades entre atores educativos ao nível da UE, onde se discute e procura superar as críticas à utilização de fontes secundárias para esse tipo de análise.

## 1. PERSPETIVAS SOBRE GLOBALIZAÇÃO, TRANSNACIONALIZAÇÃO E EDUCAÇÃO

Uma das constatações do clássico estudo de Archer (1979) relaciona a emergência dos sistemas nacionais de ensino com o crescimento dos estados-nação. Distingue dois tipos de origens, *restritiva* e *substitutiva*, conforme o carácter centralizado ou descentralizado da oferta:

There [systems with restrictive origins], educational systems developed centrifugally, by governmental initiative spreading outwards; here [systems with substitutive origins], they emerge centripetally, from peripheric innovations which converge on government [...]. In the former, *a powerful elite founds a national educational system in order to serve its various goals;*

*in the latter, educational networks already serving different goals become incorporated to form a national educational system (idem: 161).*

O controlo da educação por parte do Estado surge como particularmente relevante nos sistemas centralizados, onde era assumida a figura de um Estado Educador (Nóvoa, 2005), crucial na criação, regulação e oferta da educação, tendencialmente monopolista. Nos sistemas descentralizados, o papel do Estado visava integrar redes de oferta pré-existentes em sistemas nacionais, menos estruturados e com maior margem para negociação.

Devido a esta importância do Estado central, não surpreende que o campo da educação comparada se tenha desenvolvido a par da emergência dos sistemas nacionais de ensino, fazendo deles o seu principal objeto de análise (Green, 2002). A própria definição do campo – “étude des différences et des similitudes entre deux ou plusieurs pays” (Nóvoa, 1998: 17) – realça a importância da ideia do estado-nação. Nesse sentido, os estudos pioneiros do século XIX, adotando uma perspetiva histórica e sublinhando padrões de longa duração e continuidades, procuravam identificar características nacionais que explicassem variações entre sistemas. Os sistemas nacionais de ensino continuaram a surgir como principal unidade de análise no século XX, tanto através das perspetivas positivistas como aquelas orientadas para a reforma política (ibid.).

O fenómeno da globalização, ao criar interdependências transnacionais crescentes a vários níveis, afeta a educação nacional e questiona a natureza tradicional dos estudos comparativos. Criticam-se perspetivas baseadas em nacionalismos metodológicos, isto é, que tomam por garantido o pressuposto de os estados-nação e as suas fronteiras corresponderem aos limites naturais das sociedades e, conseqüentemente, de constituírem a unidade de análise apropriada para as ciências sociais (Dale, 2007). Beck (1999) chega a afirmar que a comparação entre nações devia ser abandonada, a favor da análise da sociedade mundial e do espaço transnacional. A identificação de aparentes semelhanças nos sistemas educativos de todo mundo, bem como o reconhecimento da insuficiência de uma exclusiva análise do estado-nação, levaram a uma reformulação das propostas teóricas que procuram refletir sobre a evolução dos sistemas de ensino e das políticas educativas.

Uma dessas propostas é aquela avançada por uma equipa de investigadores da Universidade de Standford, que se inscreve nas abordagens do “World Institutionalism” e é designada por “Cultura Educacional Mundial Comum” (CEMC), na medida em que desenvolve, a uma escala global (o sistema mundial composto por estados-nação

autônomos), alguns princípios fundamentais do *institucionalismo sociológico* (Dale, 2000). Esta corrente, que se desenvolveu a partir dos anos oitenta, concebe as instituições como estruturas relativamente duráveis com ações e recursos materiais associados, realçando os seus elementos culturais e cognitivos, que garantem estabilidade e conferem sentido à vida social (Scott, 2008 [1995]). As instituições definem o contexto de atuação dos atores e influenciam a sua ação através de modelos necessários à sua interpretação. A ação tem sobretudo um caráter rotineiro, uma vez que os comportamentos adotados pelos indivíduos são aqueles conhecidos pelos modelos cognitivos partilhados. A teoria do institucionalismo sociológico aplicou-se sobretudo no estudo das organizações, sendo de destacar a ideia segundo a qual as organizações tendem a tornar-se *isomorfas* com os seus ambientes institucionais, sendo recetoras das ideias desses modelos: “organizations structurally reflect socially constructed reality” (Meyer e Scott, 1983 *Apud* Draelants e Maroy, 2007b: 13).

A perspetiva da CEMC centra-se na importância e efeito das forças supranacionais, tomando o sistema mundial como unidade de análise e considerando que este contém uma dinâmica histórica e uma lógica em si mesmo, irreduzível às suas partes componentes (Azevedo, 2007). O desenvolvimento dos sistemas educativos nacionais é explicado através da difusão mundial de modelos de educação e organização escolar, enquanto processo de globalização cultural. Num dos estudos mais conhecidos deste enfoque, Ramirez e Boli (1987), mostram como as instituições do estado-nação se constroem através de processos de indução e mimetismo de modelos nacionais considerados mais desenvolvidos, ao centrar-se na rápida expansão mundial dos sistemas educativos nacionais de massas, de origem ocidental. É nesse sentido que as influências mundiais, em forma de conjunto universal de normas, ideias e valores entendidas enquanto instituições, podem explicar a estandardização de elementos dos sistemas nacionais em todo o mundo, independentemente das diferenças políticas ou culturais, como demonstraram também as investigações sobre as categorias curriculares (Meyer, Kamens e Benavot, 1992, *Apud* Dale, 2000). Os mecanismos em causa nesse processo de convergência – ou *isomorfismo* – dos sistemas de ensino são de natureza sobretudo *mimética* (DiMaggio e Powell, 1983), pois não se baseiam na atuação de uma autoridade política ou legal exterior (mecanismo *coercivo*) ou derivam de normas ou princípios aceites (mecanismo *normativo*), mas são sobretudo respostas estandardizadas fruto da emulação de práticas já existentes. A cultura mundial é vista como mais influente no desenvolvimento dos sistemas e das políticas educativas que os fatores internos a cada um dos estados-nação.

Atualmente, as organizações internacionais (como a OCDE ou a UNESCO) desempenham um papel importante na disseminação dos modelos transnacionais, contribuindo através de relatórios ou programas para o seu estabelecimento enquanto quadro discursivo que orienta, e constrange, a forma de pensar as soluções nos vários países (Ball, 1998). São concebidas, nesta perspetiva, sobretudo enquanto portadoras passivas dessa cultura mundial comum e não suas intérpretes ou contribuintes, salientando-se a sua racionalidade técnica (Dale, 2000).

A abordagem da CEMC é pertinente na demonstração do carácter transnacional de alguns fenómenos até aí somente interpretados de um ponto de vista nacional (Nóvoa, 1998), mas padece de algumas limitações. Por um lado, não explica divergências entre os sistemas educativos baseadas em tradições nacionais (Azevedo, 2007): não negando as interdependências crescentes num contexto de globalização, é prematuro abandonar a unidade de análise do estado-nação para a colocar exclusivamente no movimento global em direção a um só mundo. Como refere Giddens (1996), a história dos últimos dois séculos não aponta para uma perda da soberania do estado-nação, e há que reconhecer o carácter dialético da globalização. Se se torna clara a insuficiência de uma análise unicamente centrada no estado-nação, não se podem ignorar as especificidades nacionais face aos movimentos globais e concebê-los puramente como uma forma externa. Por outro lado, ao centrar-se na análise das forças supranacionais e na forma como constroem a evolução dos sistemas e políticas educativas, esta perspetiva não fornece uma explicação destas dinâmicas como parte da agência humana, que apenas surge por via das organizações internacionais, macro atores com racionalidade autónoma cruciais para a difusão da cultura mundial (Antunes, 2004). Noutras palavras, carece de esclarecimento sobre os mecanismos de exercício das influências internacionais, ou de como se difundem estas no seio dos estados-nação (Dale, 2000; Draelants e Maroy, 2007b):

Diffusion appears to be a mindless mechanical transfer of information from one place to another [...]. As a result, many of us tend to assume that diffusion results in homogeneous or isomorphic outcomes where all organisations in a field gradually adopt identical practices and converge with respect to their form and function (Campbell, 2004:78).

Assim, os estudos ancorados nesta perspetiva não problematizam a implementação de princípios e práticas institucionais diferenciadas em termos de forma e intensidade, em função do contexto social e institucional.

Outra proposta, defendida por Roger Dale (2000), baseia-se nos estudos de política económica internacional e procura identificar os efeitos da globalização nos sistemas educativos, entendendo que a sua força motriz é a economia capitalista. Ao invés de se centrar no plano supranacional, procura entender a relação entre globalização e educação, reconhecendo diferentes configurações em resposta às tendências globais, resultado de efeitos de mediação a nível nacional que decorrem da interpretação dos países da sua situação no *sistema mundial*<sup>1</sup>. A reprodução do sistema económico capitalista e a posição hegemónica que os estados poderosos nele detêm é o que permite a esta perspetiva compreender as transformações na educação devido à globalização. O argumento central é o de que, ao modificar o papel do Estado, a globalização afeta de forma indireta os sistemas de ensino e as políticas educativas, cujos desenvolvimentos são analisados simultaneamente como resposta aos processos de globalização e da situação dos países no contexto internacional - é a “agenda global estruturada para a educação”: “a systematic set of unavoidable issues for nation-states that is framed by their relation to globalization” (idem: 428). Tal verifica-se, por exemplo, na necessidade em criar capital humano para uma economia competitiva, expressa nos discursos da “knowledge economy” (Dale, 2007; Ball, 2008).

Nesta perspetiva, as organizações internacionais também são importantes, embora desempenhem um papel diferente daquele proposto pela perspetiva da CEMC. São vistas enquanto criação direta dos países dominantes e, nesse sentido, dirigidas por interesses estatais em manter o seu domínio (Dale, 2000). É neste sentido que as recomendações, orientações ou relatórios das organizações internacionais se assumem enquanto mandatos que condicionam o desenvolvimento dos sistemas e das políticas educativas nacionais, assumindo para esta perspetiva um carácter muito mais impositivo que na CEMC, como atesta esta descrição das modalidades de definição de uma agenda global:

As constantes iniciativas, estudos e publicações das organizações internacionais desempenham um decisivo papel na *normalização* das políticas educativas nacionais, estabelecendo uma *agenda* que fixa não apenas prioridades mas igualmente as formas como

---

<sup>1</sup> A teoria do sistema-mundo (Wallerstein, 1995, *Apud* Antunes, 2004) centra-se no estudo do mundo contemporâneo nas suas relações com o avanço do capitalismo mundial como força determinante entre países. O desenvolvimento desigual do capitalismo à escala mundial tende a desembocar numa divisão de trabalho ao longo do globo que se caracteriza por um sistema geral (economia mundial) regulado por relações assimétricas entre países que estruturam uma diferenciação entre centro, semiperiferia e periferia (Santos, 1985).



os problemas se colocam e equacionam, e que constituem uma forma de fixação de um *mandato*, mais ou menos explícito conforme a centralidade dos países (Teodoro, 2001:128).

Contudo, ao reconhecer os efeitos da globalização na educação como indiretos, mediados pelos estados nacionais em função da sua posição no sistema mundial, esta perspectiva reconhece especificidades nacionais. Pese embora o contributo das organizações internacionais para o fortalecimento da agenda global, não se impede a aplicação diferenciada dessa agenda, pelo que este processo não resulta numa convergência ou homogeneização (Dale e Robertson, 2002) e muito menos numa assimilação acrítica das ideias e culturas mundiais (Ball, 2008). A tónica é porém quase exclusivamente colocada na reação ao conjunto de problemas globais económicos, nomeadamente na prioridade dos estados em se tornarem mais competitivos, enquanto, como vimos, na teoria do sistema mundo institucionalista os sistemas se reestruturam devido a pressões culturais das organizações internacionais (Dale, 2000). Alguns autores que seguem as premissas desta proposta da agenda global estruturada para a educação (AGEE) sobrevalorizam a dimensão económica das forças supranacionais, chegando a falar em colonização das políticas educativas pelos imperativos das políticas económicas (Ball, 1998; Antunes, 2005). Como refere Van Zanten (2004 :63), e apesar dos contributos pertinentes desta abordagem, “il est néanmoins réducteur de concevoir la globalisation uniquement sous l’angle de l’économie sans tenir compte des dynamiques culturelles et organisationnelles”. Finalmente, é de relativizar o papel atribuído às organizações internacionais segundo esta perspectiva enquanto criação dos países dominantes para manter a sua importância. As orientações propostas por estas organizações também não podem ser entendidas como totalmente coerentes: mesmo na OCDE coexistem grupos com concepções diferentes sobre educação, ora representantes dos interesses dos governos e administrações dos vários países, ora com ligações mais evidentes a investigadores e profissionais da educação (idem).

Novos elementos para a análise das políticas educativas surgiram na tentativa de conciliar a necessidade de identificar tendências globais e o reconhecimento das respostas ou aplicações diferenciadas por parte dos sistemas de ensino e seus atores. De facto, os recentes estudos do institucionalismo sociológico integram a análise das diferenças na forma como as organizações respondem ao ambiente institucional, abrindo também espaço para uma análise da agência humana (Scott, [1995] 2008). A noção de *mimetismo* foi retomada no campo da análise das políticas públicas, realçando-se a sua natureza menos

automática e mais reflexiva nos processos de transferências de políticas, com a expressão “policy borrowing” (Walford, 2001 *Apud* Barroso, 2003), que designa a tendência para adotar soluções estrangeiras. A cultura global surge tanto como um constrangimento como um recurso a que os estados recorrem para legitimar as medidas empreendidas a nível nacional (Dale, 2000), justificando valores e ideologias, legitimando opções ou imputando fracassos e reformas (Schriewer, 2001 *Apud* Barroso, 2003). Embora este processo não seja recente, é atualmente de natureza diferente de períodos anteriores, pois não incide na fase de construção dos sistemas de ensino mas de alterações posteriores, resultado da influência das instâncias internacionais potenciada pelo processo de globalização.

Autores como Barroso (2003) ou Ball (2008), assumindo que o processo de empréstimo não é somente retórico mas desemboca numa convergência real, falam em “contaminação” de políticas educativas ou em “epidemias de políticas”. A utilização destes termos não parece neutra, mas aponta antes para uma influência nefasta dos modelos e orientações transnacionais partilhados e a pouca margem de manobra dos atores políticos nacionais em contrapor essas tendências. Ora a observação de pontos comuns das políticas educativas em sistemas distintos não resulta de uma ação coerciva, mas antes da procura de legitimação das próprias políticas nacionais, através de um processo de “externalização” (Schriewer, 2001 *Apud* Barroso, 2003). Se a capacidade de escolha, ou de pensar em alternativas por parte dos políticos nacionais é limitada, face a um modelo normativo transnacionalmente partilhado, ela não é porém nula, nem as suas orientações para a ação mecanicamente permeáveis por tendências globais.

Os conceitos de *mimetismo* ou *policy borrowing*, embora úteis na explicação de similitudes entre os diferentes países, não dão conta da “diversidade de políticas efetivas que são postas em prática, suas origens e efeitos” (Barroso, 2003: 85), devido à interação com ideologias e instituições já existentes. Reconhecendo que as mudanças só podem ser compreendidas a partir de um conhecimento adequado do contexto social, histórico, económico e político em que elas são desenvolvidas e postas em prática (Walford, 2001 *Apud* Barroso, 2003), outro dos mecanismos identificados na análise da mudança por parte do novo institucionalismo sociológico é o chamado *path dependence*, que remete para o peso das instituições nacionais na evolução dos sistemas e políticas:

Ainsi, indépendamment des processus de mimétisme institutionnel entre systèmes scolaires (Van Haecht, 1998), d'importantes divergences subsistent entre les systèmes éducatifs européens dont l'historicité et les phénomènes de dépendance au sentier ne peuvent être

ignorés. La façon dont les dispositifs sont effectivement conçus et mis en œuvre est au moins aussi importante que les rhétoriques de la doxa internationale (Draelants e Maroy, 2007b : 16).

Em certa medida, este mecanismo explica mais a persistência que a transformação, ligada aos custos de começo e construção de uma alternativa, aos obstáculos criados por parte dos promotores de um determinado arranjo institucional ou aos custos de aprendizagem associados (idem). Mas a sua combinação com outros processos permite uma compreensão mais aprofundada dos desenvolvimentos em curso.

É nesse sentido que Campbell (2004) contribui com as noções de *bricolage*, *processo de tradução e empreendedores institucionais*, que realçam o papel da agência e têm igualmente sido utilizadas nos estudos de comparação de políticas educativas. A *bricolage* diz respeito à combinação inovadora de princípios institucionais já existentes que resultam em soluções parecidas, mas diferentes das instituições anteriores. Envolvendo um processo muito similar, a *tradução* implica a combinação de novas ideias recebidas do exterior através da difusão com as práticas institucionais já presentes. Desta maneira, procura-se especificar os mecanismos em causa nos processos de difusão dos modelos:

Diffusion studies fail typically to recognise that when institutional principles and practices travel from one site to another, recipients implement or enact them in different ways, and to greater or lesser extent, depending on their local social and institutional context. More specifically, new ideas are combined with already existing institutional practices, and therefore, are translated into local practice in varying degrees (idem: 80).

O papel dos atores é principalmente apreendido através da noção de *empreendedores institucionais*, que designa atores inovadores e criadores capazes, pelo seu posicionamento, de produzir mudanças e de construir a legitimidade das novas instituições (Draelants e Maroy, 2007b). O efeito final, influenciado pelo contexto histórico-social, luta entre os atores sociais e as características organizacionais é um *hibridismo* de modelos e lógicas provenientes de sítios distintos e aplicados em menor ou maior grau (Popkewitz, 2000 *Apud* Barroso, 2006b).

\*

Não ignorando os efeitos de tradução e combinação das tendências globais em contextos sociais, históricos e institucionais particulares, como melhor situar e explicar os mecanismos globais de condicionamento ou indução de políticas educativas nacionais? Tanto a perspectiva da CEMC como a da AGEE propõem um enfoque nas tendências supranacionais (literalmente acima dos estados-nação), o que remete para uma escala distinta e não

reduzível à nacional ao contrário dos termos “internacional” ou “transnacional”, com os quais se procura explicar o que acontece entre ou através nações (Dale, 2007). Porém, essa escala não deixa de ser construída pelos estados-nação: a regulação dos sistemas de ensino a esse nível é “transnacional”, numa dinâmica flexível de articulação entre dinâmicas globais e nacionais, de definição e redefinição constantes (Stoer, 2002). É nesta linha que Barroso (2006b:44) a define:

Por «regulação transnacional» eu quero significar o conjunto de normas, discursos e instrumentos (procedimentos técnicos, materiais diversos, etc), que são produzidos e circulam nos fóruns de decisão e consulta internacionais no domínio da educação.

A origem dessa regulação pode derivar do sistema de dependências em que se encontram os estados na economia mundial, dos organismos internacionais ou de estruturas supranacionais. Segundo Dale (2007), tais estruturas são características do processo de globalização, e encontram o seu mais claro exemplo na UE enquanto escala distinta de atividade política, irreduzível aos interesses particulares dos estados-membros que a compõem (ainda que estes detenham capacidades distintas de influenciar as decisões a esse nível). Em que medida podemos afirmar que a UE se constitui como um espaço para a formulação de políticas da educação, contribuindo para um processo de *europização*, tanto em termos de construção conjunta como de efeito de uma instância de regulação transnacional?

## 2. NO CONTEXTO DA UNIÃO EUROPEIA: UMA EUROPEIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO?

Enquadrados nos processos de redefinição do papel do Estado no contexto da globalização (Afonso, 2001), os espaços supranacionais emergem através do desenvolvimento de organizações regionais como a UE, que envolvem estados-nação, uma entidade supranacional e um espaço de comunicação entre os dois níveis (Alexiandou, Fink-Hafner e Lange, 2010). Mesmo não assumindo no plano formal um poder de decisão, estas organizações podem constituir-se como instâncias de regulação transnacional, controlando e coordenando a execução de políticas (Barroso, 2006b).

Estas entidades económico-políticas regionais têm sido geralmente estudadas na perspectiva da análise de integração política e aspetos de governança multinível (Lawn e Grek, 2012). Centrados na UE, os primeiros estudos, maioritariamente do campo das relações internacionais, visavam explicar uma forma de cooperação internacional entre países e as políticas criadas no nível supranacional europeu. As teorias da integração

européia procuravam perceber de que forma é que os estados-membros produziam a integração e explicar a natureza intergovernamental ou supranacional da UE (Radaelli, 2004), recorrendo essencialmente a explicações neo-funcionalistas ou intergovernamentalistas<sup>2</sup>. Nestas perspetivas, essas entidades são vistas como obra dos Estados, que através da sua criação procuram estabelecer condições favoráveis e dotar-se de uma capacidade acrescida para influenciar as dinâmicas de globalização (Dale e Robertson, 2000 *Apud* Antunes, 2005).

O estudo de processos de europeização, partindo do quadro de integração europeia em curso, desenvolveu-se em torno de duas abordagens principais. A primeira, a partir dos anos setenta, privilegia uma visão *top-down* dos processos, e visa analisar os efeitos da integração europeia nas políticas dos estados-membros (*idem*). Neste sentido, o conceito europeização é entendido numa perspetiva unidirecional, linear e hierárquica e privilegia-se a discussão da relação entre os estados e o nível supranacional e a luta de poder entre eles, com os estados membros a receber e implementar a política da UE (Alexiandou et al., 2010).

Segundo Radaelli (2004), na segunda abordagem o conceito de europeização deixa de ser visto como *explanans*, explicando as mudanças das políticas nacionais concebidas como a variável dependente, para ser entendido como o problema a explicar (*explanandum*). Os estudos desta abordagem que combinam processos *top-down* e *bottom-up* centram-se no nível nacional (partindo dos seus atores, problemas e recursos), fazendo intervir variáveis europeias e temporais. Os estados membros contribuem para a definição das políticas da UE através da participação em comissões e grupos de trabalho (Alexiandou et al., 2010). O conceito de europeização é nessa medida concebido enquanto um processo interativo, distinto dos seus possíveis efeitos de convergência ou divergência e não necessariamente conducente a uma harmonização, devido ao trabalho ao nível dos estados-membros:

Europeanisation consists of processes of a) construction, b) diffusion and c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, 'ways of doing things' and

---

<sup>2</sup> A teoria do neofuncionalismo concebe a UE como federação política e a integração o objetivo que resultará numa união de estados supranacional, enquanto a teoria intergovernamentalista se foca na negociação entre os estados-membros e no processo voluntário de integração decorrente da convergência dos interesses nacionais (Galvão, 2010). Ambas se preocupam com o (des)equilíbrio de poderes entre os estados e as instituições europeias (Radaelli, 2004).

shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the EU policy process and then incorporated in the logic of domestic (national and subnational) discourse, political structures and public policies (Radaelli, 2004: 3).

No que diz respeito ao domínio da educação, os investigadores têm identificado as condições que permitem atestar a existência de um espaço europeu de educação onde se poderiam construir, difundir e institucionalizar elementos de política educativa europeia (Dale, 2009b) e conferiria à UE um carácter de instância reguladora transnacional. À semelhança do que foi referido sobre as tendências globais, este espaço europeu não é conceptualizado como um patamar superior com capacidade de afetar as políticas nacionais, mas sobretudo enquanto um espaço comum onde os estados-membros enquadram e moldam um setor paralelo (idem).

O domínio da educação geral, ao contrário do da formação profissional<sup>3</sup>, foi considerado da exclusiva responsabilidade de cada estado-membro desde os primórdios da Comunidade Económica Europeia, em 1957. Os limites legais da intervenção da Comunidade e a inexistência formal de uma política europeia de educação não impediram, porém, o desenvolvimento da cooperação nesse domínio. É pois possível identificar historicamente algumas fases do alargamento das competências da agora UE (Ertl, 2006) ou da edificação de um espaço europeu de educação (Dale, 2008; Nóvoa, 2010; Lawn e Grek, 2012).

O Tratado da UE de 1992 (ou Tratado de Maastricht) marca um primeiro período dessa evolução, embora se reconheça que a preparação para uma dimensão europeia da educação se tenha iniciado anteriormente, com a emergência dos sistemas educativos nacionais no século XIX (como já tinham evidenciado os estudos de educação comparada), investigações e estatísticas comuns produzidas no seio da UNESCO e outras organizações internacionais (Lawn e Grek, 2012), e os programas sectoriais e de pequena escala desenvolvidos a partir de meados da década de setenta (Ertl, 2006). É porém no artigo 126 do Tratado de Maastricht que a educação geral é referida explicitamente pela primeira vez. Este artigo abre espaço para iniciativas e atividades a nível europeu, embora reitere o princípio da subsidiariedade:

A Comunidade contribuirá para o desenvolvimento de uma educação de qualidade, incentivando a cooperação entre Estados-membros e, se necessário, apoiando e

---

<sup>3</sup> Ver Ertl (2006), Antunes (2004; 2005) ou Galvão (2010) sobre a dimensão europeia na formação profissional.

complementando a sua acção, respeitando integralmente a responsabilidade dos Estados-membros pelo conteúdo do ensino e pela organização do sistema educativo, bem como a sua diversidade cultural e linguística (Tratado de Maastricht, 1992, artigo 126º).

Para além do aprofundamento e consolidação de programas europeus anteriores (Ertl, 2006) e uma nova geração de programas, esta fase pautou-se pela preocupação em construir indicadores de qualidade dos sistemas educativos através da constituição de uma comissão de trabalho de peritos nacionais (Dale, 2008). Tais indicadores possibilitam descrever a realidade, mas simultaneamente operam como mecanismos que permitem construir novas ideias sobre o que é a educação (idem; Nóvoa, 2010).

A Estratégia de Lisboa, em 2000, foi um ponto de viragem na construção do espaço europeu de educação, pois gerou as condições substantivas para a sua criação e enquadrando as hipóteses de construção de uma política educativa europeia (Nóvoa, 2010; Dale, 2008), pela implementação do chamado *método aberto de coordenação* (MAC). Este método consiste num instrumento de governança caracterizado pela sua flexibilidade – na medida em que se baseia num processo de co-decisão baseado numa *soft law* e não em legislação formal – e reflexividade – através de processos interativos que envolvem uma reflexão permanente e uma revisão constante de ideias e de maneiras de fazer (Lange e Alexiandou, 2007). Os mecanismos em jogo nesta fase são os *benchmarks*, ou padrões de referência a atingir.

Como se pode então caracterizar o tipo de política educativa europeia produzida neste contexto? Para Nóvoa (2010), são formas sofisticadas de produzir políticas, mas sempre pretendendo que nenhuma política é implementada, processo que designa como “governing without governing”. Os indicadores e *benchmarks*, construídos e negociados conjuntamente, transparentes e quantitativos, são considerados questões técnicas, embora no fundo constituam mecanismos de regulação a nível europeu. Para Dale (2009), o MAC na educação permite tecer quatro tipos de considerações sobre a natureza da política educativa europeia:

First, that the framing conditions just set out mean that anything ‘policy-like’ will be in the form of ‘policy paradigms’ rather than policy reforms. Second, that EEP [European Education Policy] developed through the OMC [Open Method of Coordination] will take the form not of ‘programmes’, but of ‘programme ontologies’. Third, that such outputs, though necessarily ‘political’, will be ‘depoliticised’. And fourth, that they will be directed at the level of Member

States' education systems not at education policies in Member States, with national education systems 'recontextualising' policies rather than constructing them anew"(p.129).

Desse modo, o método que emerge da Estratégia de Lisboa permite a construção da unidade europeia na identificação de objetivos e problemas comuns, ao mesmo tempo que viabiliza a diversidade nacional no processo de adesão a essa unidade (Dale, 2008), na medida em que os princípios e os objetivos a atingir não são instrumentos regulatórios obrigatórios ou vinculativos (Ertl, 2006). Para Lawn e Grek (2012), este processo marca o fim da europeização pela partilha de valores e de uma identidade comum para a promoção do governo pelos números e avaliação, ao mesmo tempo que promove uma atividade em rede através de ligações e trocas entre atores, particularmente os peritos europeus, que redefinem os problemas educativos. São estes os dois vetores da governação europeia:

A reinforcement of 'new means' (governance, benchmarking, good practices, etc.) and 'new powers' (networks, informal groups, mass media, etc.). (Nóvoa, 2010: 270).

Dale (2008) entende que a partir de 2005, e após os relatórios de revisão a médio prazo do progresso da Agenda de Lisboa, se entrou numa nova fase de edificação do espaço europeu de educação, que compreende um redireccionamento dos objetivos para a área da aprendizagem ao longo da vida com o propósito não só de construir objetivos mas também vias comuns. Esta fase reforça o papel dos atores e das redes na criação de novos métodos de trabalho constituídos por grupos de países de forma a se focarem em questões essenciais.

\*

A identificação das fases de edificação de um espaço europeu de educação permite caracterizar a natureza da regulação da UE como essencialmente indutiva. A soberania e o poder de conceção e organização dos sistemas de ensino por parte de cada estado-membro não são postos em causa, embora a capacidade de indução tenha sido reforçada através do MAC. Legitimando a intervenção da UE na educação, o exercício de comparação que se encontra na base deste instrumento (Nóvoa, 2010) pretende favorecer a convergência das políticas nacionais, visando a prossecução de objetivos comuns. Mais do que uma emulação/inspiração, entramos no domínio de uma convergência suave (Mons, 2007), ou seja, de uma convergência voluntária das políticas nacionais face às orientações para alcançar determinados objetivos ou adotar certas medidas. Ainda que não tomem a forma de diretivas, regulamentos ou leis, constituem orientações mais ou menos vinculativas:



participando na sua construção e definição, nenhum estado-membro pensaria em abandoná-las (Nóvoa, 2010).

O mesmo se passa relativamente ao papel das organizações internacionais extracomunitárias, nomeadamente a OCDE, que através dos seus relatórios promove também a comparação sistemática de indicadores educativos e identifica alguns problemas. A divulgação e utilização mediática desses instrumentos acaba por condicionar a ação dos governos dos países comparados, através de uma pressão social induzida pelo conhecimento resultante dessas comparações (Justino e Batista, 2013).

A utilização de mecanismos regulatórios como os indicadores quantitativos, no caso da OCDE, e também os *benchmarks*, no caso da UE, podem desembocar numa convergência das políticas educativas. A questão está em saber de que tipo de convergência se trata. Utilizando o *continuum* de Radaelli (2004), esta passa de uma convergência no vocabulário ou conceitos utilizados, para uma convergência ideológica (de paradigmas e ideias), seguida de uma convergência a nível de decisões, de implementações e finalmente de resultados.

Além disso, e tal como argumentado pelas perspetivas que analisam a relação entre globalização e educação, “constatar apenas uma pressão para que caminhem todos os sistemas de ensino europeus pelo mesmo carril é, de facto, simplificar os contextos políticos e as respectivas vias e adaptações tomadas em cada um dos países” (Martins, 2010: 203). Coexistem, sempre, as forças da convergência e da divergência (Azevedo, 2007), por mais que se identifique um conjunto de pressões e problemas comuns. O conceito de europeização não é sinónimo de convergência. E mesmo em tais casos, como refere Radaelli (2004), trata-se mais de uma convergência de grupos de países, que de uma convergência uniforme através da Europa: “The idea is that countries with the same structural characteristics respond with similar strategies to the opportunities and constraints provided by Europeanisation” (p.14).

### 3. COMO ANALISAR AS TENDÊNCIAS COMUNS A NÍVEL EUROPEU?

#### 3.1. A “GLOBALIZAÇÃO DAS REFORMAS” À LUZ DOS INSTRUMENTOS DE ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A comparação internacional (neste caso, europeia) das políticas educativas que remetem para processos de redistribuição de responsabilidades entre atores educativos, permite lançar um novo olhar na análise das transformações em curso no sistema educativo

português. Possibilita, por um lado, uma melhor descrição das reformas em curso, ao mesmo tempo que introduz elementos de compreensão, ao identificar tendências internacionais comuns (Mons, 2007).

Situamo-nos, nesta primeira parte, ao nível da dimensão da globalização das reformas da abordagem comparativa compreensiva proposta por Van Zanten e Ball (2000), que se foca na identificação das tendências comuns e na hipótese de convergência ou aproximação de referências e orientações a um nível internacional, neste caso no contexto da UE. Como vimos, as ideias e orientações são construídas, legitimadas e difundidas pelos e para os países através das organizações internacionais enquanto macro atores (como a OCDE) e de mecanismos complexos (como o MAC na UE), particularmente pelo exercício de comparação e de construção de indicadores que desenvolvem, e também devido ao papel das redes de especialistas ou investigadores.

A questão está em saber como analisar essa possível convergência das políticas educativas dos sistemas europeus. Como exposto no confronto das teorias que procuram relacionar globalização/ europeização e educação, e em consonância com o quadro teórico seguido, um modelo pertinente de análise das convergências deve permitir ter em conta a articulação entre as pressões externas e o peso das tradições e culturas nacionais, dos constrangimentos organizacionais próprios a cada contexto e o trabalho de reinterpretação que efetuam os atores a cada nível (Van Zanten e Ball, 2000). Mas o enfoque estará precisamente na identificação dos pontos comuns:

L'hypothèse est ici que des problèmes identiques se posent à tous ces pays et que, même s'ils tentent de les résoudre à partir de leur patrimoine institutionnel et culturel spécifique, des similitudes apparaissent de plus en plus dans des réponses qui, au-delà des États-Nations, s'inscrivent dans un modèle de société englobant (Van Haecht, 1998 : 28).

Isso implica, em primeiro lugar, considerar que essas convergências são suficientemente flexíveis para poder ser adaptadas em contextos distintos. É com esse entendimento que Radaelli (2004) propõe a convergência a nível lexical, na medida em que certas palavras traduzem ou resumem orientações e facilitam a sua divulgação, ainda que a sua definição não seja consensual e remeta sobretudo para conceitos “guarda-chuva” (Mons, 2007), que possibilitam a existência significados distintos. O mesmo se pode afirmar relativamente à convergência ideológica ou do que Ball (2001) designa por “tecnologias de políticas”, ou seja, um pacote flexível de medidas que produzem novos valores, partes dos quais enfatizados e implementados de forma distinta em circunstâncias e locais

diferenciados. Em segundo lugar, convém não sobrestimar o grau de coerência de qualquer orientação, mesmo que surja em posição dominante ou legitimada por organizações internacionais (Van Zanten e Ball, 2000). Sendo útil mostrar orientações comuns, é redutor procurar identificar uma vontade organizada e unificada nas pressões globais, como denota a expressão “forças homogeneizadoras” (Landri, 2008), pois geralmente elas são confrontadas tanto a esse nível como no debate público produzido em cada contexto com outras orientações (algumas das quais eventualmente em oposição). Finalmente, é importante considerar essas orientações ou pontos comuns como participando de uma regulação induzida e cognitiva/normativa dos sistemas de ensino. Com efeito, os Estados não partilham propriamente a sua soberania no que diz respeito ao domínio da educação com uma instância europeia, embora participem na construção conjunta de orientações e objetivos comuns que, uma vez definidos ou sugeridos por via de relatórios, constituem o quadro de opções possíveis e mesmo desejáveis, mas não impostos nem de caráter legal, no desenvolvimento dos sistemas educativos.

Seguindo esta linha de raciocínio, o plano de análise da globalização das reformas ganharia se recorresse a alguns quadros teóricos e instrumentos mobilizados pela análise das políticas públicas, tal como sugerido por Van Haecht (1998, 2000, 2003) ou por Van Zanten (2004). Mais concretamente, ao quadro teórico da abordagem cognitiva das políticas públicas proposta, entre outros, por Muller (2000, 2005), e o seu conceito de *referencial*.

Esta abordagem parte de um ponto de vista construtivista, combinando a construção do mundo social por parte dos atores e o constrangimento exercido pelas estruturas desse mundo sobre esses mesmos atores (Van Haecht, 2000):

L'analyse cognitive des politiques publiques hérite en effet d'une conception selon laquelle, même si les matrices cognitives sont bien produites par l'interaction d'individus-acteurs, elles tendent à s'autonomiser par rapport à leur processus de construction et à s'imposer aux acteurs comme modèles dominants d'interprétation du monde (Muller, 2000:4).

Neste contexto, a definição da política pública não contempla apenas a resolução de problemas, mas sobretudo a construção de quadros de interpretação do mundo (ibid.), remetendo para dimensões cognitivas que orientam e legitimam processos de definição social da realidade.

Os critérios de intervenção do Estado e os objetivos da política pública são definidos em função de um conjunto de normas ou imagens de referência, designados de referencial

(Van Haecht, 2000)<sup>4</sup>. Para além de remeter para crenças e valores, este conceito também se refere a lógicas de ação que se exprimem em práticas, reformas e escolhas políticas (Muller, 2005). São, também, instrumentos de legitimação (idem) aos quais recorrem autoridades públicas e grupos de interesse (Van Haecht, 1998). Os referenciais são simultaneamente expressão dos constrangimentos culturais e o resultado do trabalho sobre o sentido efetuado pelos atores: combinam por isso uma abordagem pelas estruturas, que já não dependem diretamente da ação dos atores e que se exprimem nas instituições e nos quadros de interpretação do mundo estabilizados, e pelos atores, com autonomia na medida que participam na tomada de decisão política (Muller, 2005).

De um ponto de vista macrossociológico, estes conceitos servem como instrumentos de referência para pensar a evolução das políticas (Van Haecht, 2003). Como refere Muller (2005), a análise cognitiva das políticas públicas pode constituir um esboço de uma teoria da mudança na ação pública. Isto não significa que as ideias seriam a causa da mudança, mas que estes referenciais enquadram a ação e decisão dos atores: “Lorsque l’on dit qu’un référentiel «s’impose», cela signifie qu’il exprime une situation face à laquelle les acteurs n’ont qu’une marge d’action limitée, parce qu’ils n’ont pas la possibilité de «remonter» au global” (Muller, 2005 : 171). É precisamente este o sentido que se procura atribuir aos modelos construídos, legitimados e difundidos transnacionalmente, muito próximo de uma abordagem neo-institucionalista na perspetiva das instituições enquanto quadro cognitivo e normativo que estabelece as condições da ação. Mobilizando este enquadramento, a análise das tendências comuns passaria pela identificação do(s) referencial(is) principal(is) que orientaria(m) – e legitimaria(m) – as decisões e políticas educativas sobre redistribuições de responsabilidades entre atores educativos. Por outras palavras, dos referenciais sobre os modos de regulação institucionais dos sistemas educativos, entendidos enquanto conjunto de mecanismos de orientação, coordenação e controlo das ações dos vários atores educativos tangíveis em dispositivos postos em prática pela ação pública estatal (Maroy, 2005).

---

<sup>4</sup> Partindo da noção de “sociedades complexas”, Muller (2005) defende que face à diferenciação da sociedade procura-se uma unidade na ação do estado a partir de um “referencial global”, representação geral em torno da qual se hierarquizam as diferentes representações sectoriais (como uma visão do mundo, a mais recente sendo a do referencial “do mercado”), e “referenciais sectoriais”, do setor, disciplina ou profissão.

A análise das tendências comuns da evolução desses modos de regulação na Europa levou Maroy (2004) e a sua equipa, no projeto *Regulnetwork*, a interpretá-las segundo modelos normativos, simultaneamente instrumentos de leitura do real e guias para a ação, claramente inspirados pelo conceito de referencial. Esses modelos são tipos-ideais, que participam enquanto regulação cognitiva ou normativa dos sistemas educativos, mas não se confundem com modos de regulação institucionais efetivos. O principal argumento é o de que as políticas convergem parcialmente na sua evolução para modelos de regulação “pós-burocráticos”, emergentes e em substituição daqueles baseados em modelos “burocrático-profissionais”, que caracterizavam uma regulação conjunta entre o Estado e os professores assente no controlo da conformidade às regras, standardização e racionalidade.

Assim, importa em primeiro lugar definir os traços principais desses modelos que resumiriam as tendências comuns às evoluções dos vários países europeus, através de uma revisão da literatura científica produzida sobre a temática. Enquanto tipos-ideais, são categorias de pensamento suficientemente flexíveis para se admitir a não correspondência total com realidades empíricas, mas permitem a identificação de traços gerais que orientem a leitura dessas realidades. De seguida, e uma vez que os referenciais podem ser apreendidos em políticas concretas, visa-se identificar os arranjos institucionais nos países da UE consonantes com essas orientações comuns. A análise empreendida parte da exploração de indicadores de organizações internacionais disponíveis como fontes secundárias.

### 3.2. AS DIFERENÇAS NA CONVERGÊNCIA: TIPOLOGIA DE PAÍSES NA “GLOBALIZAÇÃO DAS REFORMAS”

Como referimos, e retomando as palavras de Ball (1998), uma das principais tensões na análise das políticas educativas consiste na articulação entre as particularidades locais e nacionais e os padrões e tendências globais. Tendo em conta o que foi dito no ponto anterior, acentua-se, nesta primeira parte, o ângulo macro, procurando identificar as tendências comuns. A abordagem seguida nas partes seguintes permite confrontar essas convergências com o significado que adquirem em contextos nacionais e locais específicos.

Porém, uma das críticas mais fortes endereçadas às comparações internacionais é precisamente a de não ter em conta algumas particularidades locais, devido a condições históricas, sociais, culturais ou organizacionais. As leituras de *path dependence* ou “mise en

perspective historique” (Van Haecht, 2005) defendem a necessidade de dar conta de particularismos e singularidades locais na aplicação de orientações globais. Como englobar, já na análise da globalização das reformas, elementos de articulação com a segunda dimensão da abordagem comparativa compreensiva (Van Zanten e Ball, 2000), que remete para a interação dos quadros discursivos com os quadros de ação de cada contexto nacional?

Na senda de Radaelli (2004), que argumenta que na Europa a convergência não é uniforme, mas de *clusters*, a resposta passa pela identificação de grupos de sistemas educativos que medeiam de forma particular essas orientações comuns, dadas as características, história e instituições locais, através soluções similares (Van Haecht, 1998). Tal propósito concretiza-se através da elaboração de modelizações tipológicas das diferenças, em forma de tipos-ideais (seja em termos de dimensões ou de casos), reunindo um conjunto de países com tendências comuns (Demailly, 2006).

### 3.3. O RECURSO A DADOS SECUNDÁRIOS PARA A COMPARAÇÃO INTERNACIONAL: SUPERANDO AS CRÍTICAS

A utilização, num estudo científico, de indicadores estatísticos sobre os sistemas educativos baseados em inquéritos ou recolhas de larga escala e fornecidos por organizações internacionais não deve ser feita sem uma reflexão prévia. Com efeito, estes são objeto de numerosas críticas que é preciso ter em conta na avaliação do valor intrínseco destas fontes e na definição das precauções necessárias para os mobilizar. As críticas baseiam-se essencialmente em duas ordens de razões: i) o método de elaboração dos inquéritos ou dados e a sua recolha; ii) a sua interpretação e utilização.

Para além dos objetivos diretamente ligados aos inquéritos internacionais de resultados, relativos ao que é avaliado, ao método de avaliação e aos possíveis enviesamentos culturais e linguísticos<sup>5</sup>, os indicadores sobre a organização e funcionamento dos sistemas educativos encerram algumas limitações. Ao traduzir a realidade dos sistemas em categorias comuns, homogéneas e estandardizadas de forma a poderem ser comparáveis, tende-se a “relativiser les particularismes culturels et les savoirs locaux au nom d’une méthode scientifique rigoureuse générant une information distanciée et officielle” (Normand, 2003: 86). Este tipo de indicadores reduz a complexidade da realidade dos

---

<sup>5</sup> Ver por exemplo Bodin (2007), Dolin (2007) Goldstein (2004) ou Uljens (2007) sobre o PISA.

sistemas ao transformar dados socialmente construídos em forma numérica (Smith, 2008): na resposta às grelhas de questionários para a produção dos dados, as equipas nacionais devem fazer corresponder a realidade do seu sistema educativo a essas categorias. Por outro lado, pode existir um desajuste entre os dados oficiais – fornecidos por equipas de especialistas que muitas vezes traduzem as políticas educativas, portanto a legislação dos sistemas – e a realidade das práticas dos seus atores (Duru-Bellat, Mons e Suchaut, 2004). Não raras vezes, surgem também obstáculos relacionados com a falta de alguns dados ou imprecisões (séries incompletas ou respeitantes a diferentes períodos no tempo), que dificultam a sua utilização.

A questão mais pertinente sobre a validade dos inquéritos e esses outros indicadores acessíveis através das organizações internacionais recai porém no questionamento de até que ponto a sua conceção mede efetivamente o que queremos estudar (Dolin, 2007). Enquanto dados secundários, ou seja, reunidos por outrem mas reanalisáveis, foram recolhidos com um propósito diferente ou mais amplo (Smith, 2008), daí a necessidade de questionar a sua pertinência para os objetivos da investigação em causa.

O outro conjunto de críticas baseia-se no uso mediático e político dos resultados das comparações internacionais. Estas dizem respeito, em primeiro lugar, ao impacto dos *rankings* internacionais baseados nas médias em exames que ordenam os países. Tendo presentes as objeções à construção e métodos de inquérito anteriormente apresentadas, compreende-se que estes palmarés sejam atacados por produzirem escalas que não representam a realidade complexa dos sistemas (Goldstein, 2004), mesmo que sejam pedidos pelos próprios decisores políticos. O uso político de instrumentos como o PISA é também entendido por alguns críticos (Mons, 2007), como um meio de impor um modelo educativo dominante de maneira “imperialista”. É o que sugere Uljens (2007), quando fala de um currículo escondido da organização com o objetivo de pressionar os sistemas educativos para uma orientação “neo-liberal”<sup>6</sup>. Isto passa-se paralelamente a uma transformação no campo político, que privilegia os factos e evidências como meios de legitimação (Van Haecht, 2003), nomeadamente por intermédio de instrumentos como estes inquéritos internacionais que pela sua legitimidade técnica apoiam as questões e mudanças

---

<sup>6</sup> Se a influência das organizações internacionais nos sistemas e políticas educativas nacionais não está em causa, é discutível que as orientações por elas difundidas sejam totalmente unitárias e coerentes, como parece indicar esta afirmação.

políticas (Normand, 2003; Rochex, 2006)<sup>7</sup>. Assim, se este processo aparece menos politizado, na medida em que privilegia dados e números em detrimento de lógicas de carácter mais ideológico (Afonso e Costa, 2009), apoia-se num instrumento de saber que não é neutro e funciona como uma regulação suave, pois tem repercussões nos debates políticos, nos *media* e na opinião pública.

Também existem transformações no campo científico, com um número crescente de investigadores preocupados em melhorar o sistema educativo (Rochex, 2006), ora criticados pela sua vontade pragmática e utilitária (*idem*) de estudar políticas públicas educativas para ajudar a informar a decisão política (Derouet-Besson, 2003), ora denunciados pelo carácter ambíguo dos seus trabalhos que se afiguram mais como relatórios de especialistas que de trabalhos de investigação fundamental (Van Zanten e Ball, 2000). A relação entre investigador e político também se transformou, devido à influência crescente da figura do especialista que parece dominar o debate político (Rochex, 2006) e a quem são pedidas opiniões para legitimar opções políticas. Se a contribuição da investigação para as políticas e decisores não está em questão, é necessário todavia alertar para os riscos implicados, nomeadamente a utilização abusiva de inquéritos ou afirmações de especialistas que vão para além da sua competência e da validade das suas investigações e conclusões (*idem*).

Três perigos da utilização de resultados de investigações superficiais sobre comparações internacionais foram identificadas por Le Métais (2000). São eles o *Quick Fix* (adoção de soluções rápidas como reação à publicação de resultados de inquéritos internacionais), *Transplant* (uma solução importada sem consideração de fatores contextuais importantes que se apresenta como uma “fórmula-chave” (Van Haecht, 2003)), e o *Pick and Mix Package* (apropriação de um modelo externo ao qual se introduz livremente algumas modificações). Para evitar uma generalização rápida ou o reducionismo de receitas transferíveis, é necessário ser capaz de fornecer um enquadramento dos estudos e uma recontextualização histórico-política para tornar estes estudos mais precisos (*idem*).

Os indicadores fornecidos pelas bases de dados de organizações internacionais e inquéritos de comparações de resultados permitem porém o acesso a informação a uma

---

<sup>7</sup> É o que indicam Afonso e Costa (2009), Carvalho (2009) ou Costa (2011) em estudos sobre a influência do PISA nos processos de decisão política em Portugal, e mais genericamente o estudo internacional Know&Pol, Knowledge and Policy (<http://www.knowandpol.eu/>), com uma série de estudos publicados, que afirma: “The changing role of knowledge in policy is the key issue of our research project”.



escala inimaginável de recolher por um único investigador ou uma pequena equipa, sendo o resultado do trabalho de uma grande especialidade técnica (Smith, 2008). Como contornar, então, as dificuldades e os obstáculos identificados de maneira a conduzir com sucesso um estudo baseado numa comparação internacional com utilização deste tipo de dados?

Duru-Bellat, Mons et Suchaut (2004) propõem um enriquecimento das bases existentes por dados de outras fontes de informação. Tal preveniria a falta de dados ou as séries incompletas, mesmo se a combinação de dados de origem diferente não seja de contemplar sem reservas. O aumento de fontes de informação, nomeadamente resultados de outras investigações ou relatórios mais aprofundados sobre os países, é eficaz para ultrapassar o problema da distância entre as políticas formais e as práticas reais do sistema. Para descrever os dispositivos de políticas educativas, Mons (2007) recorreu tanto a dados factuais como a pareceres de especialistas e de investigações sociológicas: se o informador interno é importante para fornecer uma visão qualitativa aprofundada, o ponto de vista exterior é indispensável para a homogeneização e o controlo de informação. Com o objetivo de considerar a complexidade das medidas políticas educativas, esta autora sugere a elaboração de indicadores *ad hoc* de natureza tipológica,. A introdução destes indicadores qualitativos permitiu-lhe não enquadrar as políticas numa só dimensão quantitativa, ao mesmo tempo que lhe foi útil para uma análise de múltiplas dimensões das políticas.

Outra precaução sobre a validade dos dados e da análise consiste em combinar, a cada momento da investigação, os métodos estatísticos com os métodos qualitativos. A investigação qualitativa pode ser introduzida como um método de triangulação, o que ajuda a ultrapassar algumas dificuldades dos métodos quantitativos (Osborn, 2006). Pode funcionar como uma fonte suplementar que ajuda a confirmar a validade dos dados (*idem*), completar os que faltam, ou a aumentar a complexidade dos dados quantitativos, introduzindo na análise os contextos nacionais. Mas a busca da complexidade também se faz do lado da análise dos resultados, nomeadamente na sua interpretação, que deve ir mais além da simples descrição do que nos é permitido observar a partir dos indicadores.

\*\*\*

Neste capítulo, procurámos analisar os contributos que nos permitissem caracterizar a relação entre os processos de globalização e o desenvolvimento dos sistemas e políticas educativas nacionais e situar fontes, mecanismos, natureza e efeitos de possíveis regulações transnacionais. A revisão das propostas teóricas permitiu-nos reconhecer a

importância da influência de relações globais (económicas, culturais e políticas), que teriam um efeito condicionador na evolução dos sistemas educativos. As orientações globais seriam construídas e difundidas por uma multiplicidade de instâncias: uns afirmam a influência indireta dos países centrais devido ao sistema de dependências da economia global, outros o papel das organizações internacionais ou de estruturas supranacionais (como a UE), outros ainda as redes transnacionais de atores políticos, especialistas ou investigadores.

A natureza da influência dessas tendências (logo, da regulação transnacional) opera essencialmente por indução. É o que indicam os mecanismos em causa no seu exercício, como aqueles entendidos por mimetismo institucional, os provocados pela comparação promovida por organizações internacionais ou ainda pelo instrumento do MAC. Como resultado, assiste-se à emergência de similitudes ou convergências entre os sistemas educativos, em termos de orientações ou mesmo arranjos institucionais comuns.

Porém, isso não equivale a uma homogeneização dos sistemas educativos. Traços comuns são identificáveis, mas as orientações ou modelos transnacionais não são totalmente coerentes ou integrados, nem apresentados de maneira impositiva. Além disso, são apropriados ou adaptados aos contextos, estruturas e instituições nacionais, o que permite a persistência de particularismos nacionais. Há ainda espaço para uma margem de ação dos atores nacionais (nomeadamente os decisores políticos) nesses processos de tradução e de seleção ou legitimação de decisões com recurso a modelos ou exemplos globais.

Tendo em conta estas considerações, entendemos que a análise dos processos de redistribuição de responsabilidades no contexto da UE, que permitirá melhor compreender as evoluções em curso no sistema português, contempla:

1. A identificação de modelos transnacionais partilhados (no sentido atribuído pela análise cognitiva das políticas públicas aos referenciais) que orientam as evoluções dos modos de regulação institucionais dos sistemas educativos nacionais e permitem a sua leitura ou interpretação. Esses modelos são entendidos enquanto tipo-ideais, em que se destacam os traços principais, mas que não são verificáveis na realidade empírica. Podem ser suficientemente flexíveis ou genéricos de forma que uma mesma orientação remeta para lógicas distintas. É o que acontece para conceitos transnacionais como o de “descentralização”: “la décentralisation est ainsi présentée tantôt comme un mouvement vers une plus grande démocratie locale par l’élargissement de la capacité d’intervention des

parents et des communautés locales à la base, tantôt comme un renforcement du contrôle à distance de l'enseignement par l'État central" (Van Zanten, 2004 : 67).

2. Partindo desses modelos, a análise da evolução dos modos de regulação institucionais dos sistemas da UE, entendendo que se expressariam em medidas e políticas educativas concretas. A questão está aqui na identificação do(s) ponto(s) comum(ns) no desenvolvimento aparentemente distinto ou mesmo contraditório desses sistemas. Trata-se de testar a hipótese de uma convergência parcial das orientações.

3. A diversidade dos caminhos adotados no seio dessa convergência parcial, considerando contextos nacionais, tradições e percursos. Contemplam-se, desta forma, processos de tradução. Complexificar um pouco a convergência das orientações passa pela elaboração de uma tipologia de distribuição de responsabilidades entre atores educativos, que reúna os sistemas em grupos com estruturas similares que medeiam de maneira particular as orientações comuns.

A reflexão crítica sobre a mobilização de dados secundários aponta, finalmente, para alguns princípios metodológicos a seguir, nomeadamente o cruzamento de indicadores provenientes de diversas fontes (para completar ou enriquecer a informação) e a complementaridade entre fontes quantitativas e qualitativas (estas últimas permitindo uma melhor compreensão e contextualização dos dados reduzidos a indicadores comparáveis).



### **CAPÍTULO III . O PAPEL DA AVALIAÇÃO NA (RE)DISTRIBUIÇÃO DE RESPONSABILIDADES: O PANORAMA NOS SISTEMAS EDUCATIVOS DA UNIÃO EUROPEIA<sup>1</sup>**

Nas últimas três décadas, vários sistemas educativos europeus desenvolveram transformações normativas que alteraram as relações e responsabilidades dos atores implicados na tomada de decisão. Tal cenário verifica-se no quadro de processos de descentralização e autonomia das escolas, que se caracterizam por uma transferência de responsabilidades no domínio da planificação, gestão, financiamento ou organização pedagógica do governo central para unidades regionais, locais ou institucionais (escolas), localizadas diretamente sob a autoridade do governo ou dispendo de uma autonomia parcial ou total (Mons, 2004a). São também resultado de outras medidas paralelas, nomeadamente aquelas que conferem um maior papel às famílias no sistema educativo, seja por via da sua representação em órgãos de decisão das escolas ou pela sua maior possibilidade de escolha entre a oferta escolar disponível; ou aquelas que remetem para a introdução de instrumentos mais centralizados, sobretudo de carácter avaliador.

Face a estas alterações, procuramos neste capítulo refletir sobre as tendências de distribuição de responsabilidades entre atores educativos no espaço da UE. A questão coloca-se, por um lado, em perceber e interpretar essas evoluções ao considerar as narrativas, ideias e orientações a nível europeu que possivelmente influenciam ou condicionam as agendas políticas nacionais. É possível explicar as tendências na (re)distribuição de responsabilidades entre atores educativos a partir de quadro(s) cognitivo(s) comum(ns)? Qual o fio condutor ou o elemento comum que permite interpretar os processos em curso? Identificamos, num primeiro momento, os modelos de regulação transnacionais partilhados, no sentido atribuído pela análise cognitiva das políticas públicas aos referenciais (Muller, 2000, 2005), que orientariam de maneira indutiva as evoluções dos modos de regulação institucionais dos sistemas educativos. Para esse efeito, são apresentados os conceitos de *Estado Avaliador* e *Quase-Mercado*, frequentemente convocados no estudo da distribuição de responsabilidades entre atores educativos e analisados os seus traços característicos principais.

---

<sup>1</sup> Uma versão prévia e mais sintética deste capítulo foi apresentada no *VII Congresso Português de Sociologia* e publicada nas respetivas Atas (ver Batista, 2012b).

Por outro lado, trata-se de aferir a hipótese da convergência na (re)distribuição de responsabilidades educativas, entendendo que os modelos que apoiam a leitura e interpretação dos desenvolvimentos em curso se expressariam em medidas e políticas educativas concretas nos vários sistemas da UE. Será que é possível identificar uma convergência, necessariamente parcial, nos objetivos ou caminhos das reformas empreendidas? Nos atores envolvidos em processos de tomada de decisão? No tipo de responsabilidades (des)centralizadas? Assim, uma vez definida a avaliação como fio condutor dos processos em curso após a clarificação dos modelos de regulação e das medidas associadas a esses modelos, a análise passa, em segundo lugar, pela identificação dos pontos e tendências comuns nos arranjos institucionais e medidas adotadas nos sistemas da UE.

Enquadrada pela revisão dos contributos teóricos que se focam na relação entre a globalização e o desenvolvimento dos sistemas e políticas educativas realizada no capítulo anterior, a análise contempla, em terceiro lugar, a diversidade dos caminhos adotados no seio da convergência parcial, tendo em conta contextos históricos, culturais e outras especificidades nacionais. A elaboração de uma tipologia de configuração de relações e distribuição de responsabilidades entre atores educativos, que identifica grupos de sistemas com estruturas similares que medeiam de forma particular as orientações comuns, permite complexificar a análise da convergência, constituindo um primeiro passo na análise da interação entre as lógicas globais e as lógicas nacionais na definição das evoluções dos sistemas e das políticas educativas.

A análise comparada dos modos de regulação institucional e das medidas adotadas nos sistemas educativos da UE recorre, como principais fontes, a indicadores disponíveis em relatórios e bases de dados de organizações internacionais. Para ultrapassar algumas limitações deste tipo de dados secundários, nomeadamente a redução da realidade complexa a indicadores quantificáveis e comparáveis, o risco que a informação oficial (recolhida por especialistas nacionais e relativa a legislação específica) não coincida com a realidade praticada, ou a falta de informação para alguns sistemas, foram mobilizados indicadores de diversas fontes para cruzar informação, enriquecer a base de dados, colmatar os dados em falta ou apoiar a interpretação. Para além dos relatórios da série *Education at a Glance* produzidos pela OCDE com indicadores sobre a repartição de responsabilidades entre atores educativos (2004, 2008 e 2012) e da série *Key Data on Education in Europe* pela Eurydice com informação sobre domínios e tipo de autonomia das

escolas (2002, 2005, 2009 e 2012) em que se privilegiou a informação mais recente, foram explorados indicadores de outros relatórios específicos sobre o tema em análise (como Eurydice, 2007) ou de caráter mais geral mas contendo indicadores relevantes ou complementares. A esse título, importa referir o relatório e a base de dados da OCDE (2010b) sobre os resultados do teste internacional PISA e dos questionários associados, que apresenta dados sobre as percepções dos diretores das escolas sobre a responsabilidade dos vários níveis de governo (nacional, regional, local e escola) em diversos domínios na educação. Por fim, a consulta de relatórios nacionais e outros estudos científicos sobre a matéria também serviu para conferir uma imagem mais qualitativa e aprofundada da informação simplificada e homogeneizada. Este método de triangulação afigura-se crucial para a interpretação de resultados e a consideração dos contextos e especificidades nacionais.

#### 1. ESTADO AVALIADOR E QUASE-MERCADO COMO MODELOS DE REGULAÇÃO

Em maior ou menor grau, os sistemas de ensino europeus foram construídos e desenvolvidos, nos séculos XIX e XX, segundo alguns traços característicos de um modelo institucional e organizacional usualmente referido como burocrático-profissional, que resulta de uma aliança entre o Estado e os professores (Barroso, 2005b; Maroy, 2005). Esse modelo baseia-se, em primeiro lugar, numa dimensão burocrática, que destaca o papel do Estado responsável por fornecer e regular o serviço educativo. Embora essa oferta possa ser mais ou menos centralizada, dependendo das origens dos sistemas educativos – como demonstrado por Archer (1979) –, o Estado zela pela criação de normas e procedimentos standardizados e idênticos. A dimensão burocrática pauta-se por uma estrutura hierárquica, um controlo de conformidade às regras e a definição de procedimentos legais e está presente não só nas estruturas, mas também nos seus princípios de legitimidade (Maroy, 2005): a racionalidade e universalidade das regras procuram garantir a igualdade de tratamento e de acesso à educação. É neste sentido que o Estado, com a missão de estabelecer a escolarização unificada, prolongada e massificada, assume a designação de Estado Educador (Reis, 2009).

As características burocráticas estão associadas, neste modelo, à componente profissional, atestada pela autonomia individual e coletiva dos professores que promovem uma regulação corporativa – que, a nível político, se traduz na influência crescente de sindicatos e associações de professores (Barroso, 2005b) – e pedagógica – fundada na

especialização dos seus saberes. A nível da regulação local da escola, este modelo expressa-se pela confluência entre uma esfera de influência da administração pública, por via da intervenção do Estado através de normativos e do papel do diretor da escola na verificação de cumprimento de regulamentos, e uma esfera de influência dos professores, que gerem colegialmente a escola enquanto organização profissional apoiados numa relativa autonomia pedagógica e financeira (Barroso, 2005b). Mas o modelo deixa de certa forma de lado o papel das famílias:

Esta aliança ou compromisso entre o Estado e os professores reforçou as características da escola como «burocracia profissional» (Mintzberg, 1990) e fez-se normalmente à custa da redução da influência dos alunos e das suas famílias, nomeadamente, na sua participação na tomada de decisão (Barroso, 2005b: 75)<sup>2</sup>.

Face às transformações verificadas nos modos de regulação institucionais em diversos países europeus nos últimos trinta anos, que se traduzem num conjunto de reformas e arranjos com objetivos comuns que enformam o tipo de relações e papéis dos atores educativos, discute-se a emergência de novos modelos de regulação (entendidos enquanto referenciais), que tenderiam a substituir ou complementar o modelo burocrático-profissional. Esses modelos “pós-burocráticos” são resumidos por Maroy (2005) pelos conceitos de “Estado Avaliador” e “Quase-Mercado”. Apesar de não constituírem uma rutura total com o modelo anterior, por não substituírem a racionalidade das regras burocráticas que continuam a prevalecer, apresentam características complementares em três aspetos principais. Em primeiro lugar, na medida em que se alteram as normas e valores de referência, já não centradas na racionalidade e nas regras, mas na valorização dos resultados e a procura de eficácia. Em segundo lugar, porque os modos de coordenação não se baseiam exclusivamente no controlo da conformidade às regras e procedimentos, promovendo-se formas alternativas como a disseminação de normas de referência ou boas práticas, os contratos e a avaliação. Finalmente, na redefinição do papel dos atores

---

<sup>2</sup> Se tivermos em conta o contributo teórico da caracterização dos modelos de administração pública na definição do modelo como burocrático-profissional (Reis, 2009), entendemos que o papel dos cidadãos no modelo burocrático é tipificado enquanto “administrado”, com uma ação limitada face a um aparelho burocrático distante e onipotente e a administração e os seus funcionários, únicos responsáveis pela tomada de decisão e aplicação das regras (Chevallier, 1986). Mesmo no modelo de Estado Providência, em que o cidadão é visto como “usuário” e beneficiário da prestação de serviços públicos (neste caso, no acesso à educação) prestados pelo Estado, não participa das decisões (idem; Spanou, 2003).



educativos do sistema, nomeadamente do Estado, que permanece crucial na definição dos objetivos e na manutenção do sistema, concedendo alguma margem de manobra aos estabelecimentos e autoridades locais, enquanto as práticas e resultados dos professores são enquadrados e avaliados (*idem*).

Os conceitos de Estado Avaliador e Quase-mercado, enquanto modelos de regulação, inspirariam as mudanças empreendidas nos sistemas educativos e, conjugados de forma particular nas realidades empíricas, fariam emergir diferentes modos de regulação. Os seus traços essenciais são apresentados de seguida, sendo que se destaca o papel crucial da avaliação em ambos: é esta que nos vai permitir conferir um significado às transformações na distribuição de responsabilidades educativas em curso nos sistemas educativos europeus (Batista, 2012b).

### 1.1. O CONCEITO DE *ESTADO AVALIADOR*

O conceito de Estado Avaliador foi proposto por Neave (1988) para dar conta das principais tendências das políticas da educação superior na Europa Ocidental, embora as suas análises tenham sido igualmente mobilizadas para interpretar as transformações em curso nos modos de regulação do sistema de ensino não-superior. Este referencial é também designado por “governança pelos resultados”, “pilotagem” ou “regulação fundada pela obrigação de resultados” (Maroy, 2005).

Segundo Neave (1988), desenha-se a partir dos anos oitenta uma nova forma de coordenação pública baseada em transformações nos propósitos e características da avaliação: combina-se uma avaliação de rotina (para a manutenção do sistema) com uma avaliação estratégica (para a definição de objetivos de longa duração a partir da análise da situação presente) e evolui-se para uma avaliação *a posteriori*. Esta valoriza uma análise dos produtos, e não tanto dos processos, como na regulação de tipo burocrático, centrando-se na verificação do cumprimento dos objetivos pré-definidos.

Esta nova forma de coordenação surge como alternativa à regulação burocrática num contexto de uma maior margem de manobra e autonomia aos estabelecimentos escolares. Os mecanismos clássicos de controlo são substituídos por formas de contratualização (Solaux, 2005) da autonomia pedagógica e financeira das escolas em função de determinados objetivos e resultados negociados com o Estado. Porém, o modelo não equivale de forma linear a uma maior descentralização ou autonomia. Abarca várias

configurações e movimentos aparentemente contraditórios, tornando caduca a clássica distinção entre sistemas descentralizados e centralizados identificada por Archer (1979):

The rise of the Evaluative State can no longer adequately be accommodated in terms of the Manichean dichotomy beloved of comparative educationists since the 1930s, of systems that are centralized versus systems that are decentralised. [...]. Thus, in systems based on decentralisation, the Evaluative State appears as a step towards greater central control and, in those based on a higher degree of centralism, it is perceived as giving rise to greater flexibility and hence greater decentralisation (Neave, 1988: 11).

A redistribuição de funções e responsabilidades entre o centro e a periferia tende desta forma a deixar ao primeiro o controlo estratégico de premissas políticas claras, tais como a definição dos objetivos do sistema ou da qualidade dos resultados e ao segundo os meios ou a margem de manobra necessária para construir estratégias que lhe permita cumprir os objetivos (idem). As tendências de descentralização (de responsabilidade na gestão de meios, como gestão de pessoal ou organização pedagógica) e centralização (de domínios como os objetivos dos programas de estudos e verificação que estes são atingidos através da avaliação e exames) não são portanto contraditórias (Duru-Bellat e Meuret, 2001). É este tipo de distribuição de responsabilidades que leva a uma “pilotagem em controlo remoto”: estimulam-se iniciativas locais e procura de soluções diferenciadas, mas avaliam-se os resultados. Desta forma, o Estado consegue garantir a unidade do serviço público e a manutenção dos valores que são considerados da sua responsabilidade (Derouet, 2004).

Broadfoot (1996), num trabalho comparativo entre os sistemas educativos inglês e francês, identificou a avaliação como o mecanismo comum nas evoluções diferenciadas e aparentemente contraditórias dos dois sistemas, que assegura aos governos o poder de pilotagem e a manutenção da tutela dos múltiplos estabelecimentos mais ou menos autónomos:

While the two countries starting from radically different administrative traditions [...], it is increasingly possible to pick out similar trends in the two countries [...]. Educational activity in both England and France is closely controlled by prevailing assessment procedures (p. 218).

Esse mecanismo preenche antes de mais a função de controlo dos sistemas e consiste num processo em duas etapas, embora estas se confundam na prática: a identificação e medida dos resultados do sistema educativo em relação a objetivos previamente fixados e a resposta dada pelas instituições educativas graças a dispositivos de

avaliação destinados a identificar desvios entre objetivos e resultados (Broadfoot, 2000). Assim, as escolas têm uma obrigação legal de responder às autoridades superiores, nomeadamente através de inspeções, avaliações externas e acompanhamento dos resultados escolares: é a chamada *government-based accountability* (Dumay, 2009) ou “lógica de contratualização” (Dupriez, 2004), em que a autoridade pública, através de um corpo de inspetores ou agentes intermediários, exerce pressão sobre os estabelecimentos. Pode dizer-se, então, que a competência profissional dos professores não é mais condição suficiente à qualidade do sistema, passando estes a ser responsáveis pelo cumprimento de objetivos e metas fixadas externamente, por especialistas ou políticos (Reis, 2009).

Embora possam existir elementos de constrangimento e sanção associados aos resultados da avaliação (como a alocação ou não de recursos ou o fecho das escolas), é o próprio ato de avaliação e a sua dimensão moral que mais impacto têm nos atores (Broadfoot, 2000). O modelo de Estado Avaliador resulta na emergência, consolidação e aceitação de uma cultura de avaliação ou linguagem da *accountability*. Segundo Broadfoot (1996, 2000), a forma como é posta em prática a avaliação e a sua natureza levam à incorporação de valores dominantes, nomeadamente a obrigação de prestar contas ou de ser tido como responsável, que agem por si próprios como uma forma importante de controlo.

Ao sistema de avaliação externa dos estabelecimentos é ainda associado um sistema de incentivos simbólicos ou materiais para favorecer a realização e melhoria dos resultados (Maroy, 2005). A autoavaliação surge como uma peça fundamental do sistema, na medida em que é pedido às escolas que reajustem as suas ações face aos resultados da avaliação, promovendo assim a capacidade reflexiva das organizações (Derouet, 2004). Já não se trata, como no quadro de regulação de tipo burocrático, de ajustar os meios às finalidades, pois a “responsabilidade administrativa” consiste agora em escolher e adaptar os meios e as soluções em função do interesse local, pensando principalmente em termos de resultados e consequências das ações (Van Zanten, 2004).

## 1.2. O CONCEITO DE QUASE-MERCADO

O conceito de Quase-Mercado difundiu-se no seguimento das reformas nos sistemas de saúde e educação em Inglaterra pelo governo de Margaret Thatcher (1979-1990). A introdução de mercados na prestação de serviços sociais caracteriza-se, segundo Le Grand (1991), por um Estado financiador de serviços prestados por uma variedade de

fornecedores, públicos e privados, que operam em competição com vista à conquista de clientes que, providos de informação relativa à qualidade dos serviços, exercem o seu direito de escolha. São, porém, *quase-mercados*, na medida em que as organizações em competição não visam forçosamente a maximização dos seus lucros, nem são necessariamente geridas de forma privada; do lado da procura, o poder de compra não é expresso em termos monetários, estando previstas ajudas orçamentais para a compra de um serviço específico.

Outras ordens de razão justificam o prefixo do conceito quase-mercado, em especial no que diz respeito à educação, apontando para as especificidades deste campo que justificariam a intervenção do Estado. São disso exemplo a capacidade desigual das famílias de fazer escolhas informadas sobre a qualidade da educação prestada e a natureza não unicamente privada, mas também pública, do bem educacional:

O consumidor de educação pode não ser suficientemente competente para identificar o valor e a quantidade de educação necessários, como é o caso de uma criança ou mesmo dos seus pais ou encarregados de educação cuja cultura e estatuto socioeconómico sejam de baixa condição [...]. Em segundo lugar, porque ao potencial benefício privado da educação se associa um benefício público, a que o Estado não pode ser alheio (Justino, 2012: 8).

A procura também é limitada: a escolha é geralmente restrita e constrangida pelo Estado, delimitada a uma zona territorial – devido aos custos temporais e financeiros dos movimentos pendulares entre a residência e a escola (*idem*) – e os programas de todos os fornecedores emanam de diretivas centrais. Para além de não se pressupor uma relação financeira entre escolas e famílias, existem certos limites para a introdução de quase-mercados do lado da oferta: os novos fornecedores de educação não entram livremente (o Estado regula essa entrada) e não são necessariamente privados (Maroy, 2004). Num esforço de síntese, Afonso (2010b) sugere que a expressão de quase-mercados em educação se aplica nos casos em que um conjunto de mecanismos e dispositivos favorecem o desenvolvimento de lógicas e valores de comparação, concorrência e liberdade de escolha no sistema público, desde que não levem à privatização ou não sejam introduzidos por razões de lucro. Um quase-mercado permanece então financiado e regulado pela administração central (Levacic, 1995, *Apud* Whitty e Power, 2002), nomeadamente no que diz respeito ao investimento e qualidade do serviço<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Há que notar, como refere o mesmo autor, que poucos mercados contemporâneos são, na prática, totalmente livres da regulação dos Estados.

A introdução de elementos de quase-mercado na política educativa foi marcada pelo documento *Education Reform Act* (1988) que mudou o sistema educativo em Inglaterra, nomeadamente ao admitir a escolha da escola por parte dos pais e ao aumentar a autonomia das escolas, diminuindo o poder tradicional das autoridades educativas locais (Broadfoot, 2000). Nesse sentido, o modelo de Quase-Mercado implica uma redefinição semelhante à do modelo do Estado Educador no que diz respeito aos papéis e responsabilidades entre o centro (definição dos objetivos do sistema e conteúdo do currículo) e as escolas ou autoridades locais (autonomia para escolher os meios adequados para atingir objetivos), embora com um propósito ligeiramente diferente. No caso particular de Inglaterra, foram transferidas responsabilidades financeiras, pedagógicas e de gestão de pessoal para os Conselhos de Escolas, o que favoreceria a diversificação da oferta educativa. O encorajamento da concorrência e competição entre escolas é além disso promovido através do financiamento de escolas segundo o número de alunos.

É neste sentido que Maroy (2005: 10) afirma que o modelo “implique la mise en place d’un libre choix de l’école par les usagers, couplé à un financement des écoles en relation avec le public qu’ils reçoivent”. Existe assim uma relação diferente das famílias com as escolas, devido à promoção da livre escolha. É por esse motivo que também se fala de quase-mercados em sistemas onde a expressão de valores, crenças religiosas ou da valorização de práticas pedagógicas diferenciadas permitiu o reconhecimento e financiamento de vários fornecedores da educação por parte do Estado e a liberdade de escolha dos pais por uma grande diversidade da oferta escolar. Porém, a utilização da expressão “lógica mercantilista” é sobretudo mobilizada para caracterizar situações onde as escolhas são mais guiadas pela oferta educativa e as características das escolas do que por convicções políticas e religiosas (Van Haecht, 2004).

Tal como o modelo de Estado Avaliador, o Quase-Mercado também implica o reforço da avaliação, embora de natureza diferente. Não é tanto o Estado, mas as próprias famílias (concebidas enquanto “clientes” ou “consumidoras”) que avaliam as escolas e o sistema, através do exercício do seu direito de escolha: é a *market accountability* (Dumay, 2009). Essa escolha é baseada em informação sobre a qualidade e os resultados dos estabelecimentos, daí que o desenvolvimento deste modelo implique também a publicação e divulgação da informação sobre as escolas.

Os elementos de um modo de regulação identificáveis com o modelo de Quase-Mercado podem então ser resumidos em pelo menos três aspetos, articulados entre si, que

contribuem para o desenvolvimento de um ambiente de concorrência entre as escolas<sup>4</sup>. Em primeiro lugar, a diversificação da oferta disponível, seja através da introdução de novos currículos ou cursos, seja pela atribuição de uma maior autonomia de organização pedagógica às escolas, que permitirá o desenvolvimento de opções diferenciadas. Não raras vezes, o estímulo para a diversificação da oferta é também realizado por via de um financiamento público da oferta privada. Em segundo lugar, possibilidades para as famílias poderem escolher entre a oferta disponível, ora através da liberdade de escolha entre escolas públicas (isto é, flexibilizando os critérios que limitam essa escolha, como a tradicional área de residência), ora pela existência de incentivos financeiros na frequência de escolas privadas (desde créditos fiscais aos chamados “cheques-ensino”<sup>5</sup>). Este segundo aspeto pode ser acompanhado pela divulgação de informação sobre as escolas, habitualmente sobre os resultados escolares, e aponta para uma regulação de tipo mercantil, onde os “clientes” escolares avaliam a qualidade do sistema através da sua possibilidade de escolha. Como refere Afonso (2010b), a escolha induz também a necessidade de desenvolver mecanismos de avaliação, como exames nacionais, de maneira a possibilitar, através da divulgação de resultados, a comparação entre escolas. Assim, e em terceiro lugar, no sentido de encontrar um equilíbrio entre direitos de consumidores e direitos de cidadãos (Whitty e Power, 2002), mecanismos de prestação de contas, avaliação e o envolvimento da comunidade local na tomada de decisão nas escolas. Estes mecanismos permitiriam uma regulação do ambiente de concorrência, tanto pelo Estado central (de forma indireta, por via de uma alocação por aluno do orçamento às escolas; ou de forma mais direta, através de provas nacionais externas ou inspeções de escolas) como pela comunidade local envolvente (sobretudo pela sua representação nos órgãos de gestão da escola e participação na tomada de decisões).

\*

---

<sup>4</sup> Tal como para as modificações associadas ao modelo do Estado Avaliador, existem argumentos a favor e contra a introdução desses elementos. Os argumentos a favor baseiam-se essencialmente na maior eficiência na gestão das escolas e uma maior liberdade de escolha das famílias. Entre as principais críticas, é de sublinhar a criação ou agravamento de desigualdades entre escolas e alunos, fruto da combinação entre estratégias de investimento das famílias em percursos distintivos e estratégias de escolas mais seletivas que admitem os alunos académica ou socialmente mais capazes (Abrantes e Sebastião, 2010; Sá e Antunes, 2007).

<sup>5</sup> Os “cheques-ensino” (*vouchers* na terminologia inglesa) consistem num meio de financiamento direto às famílias para pagarem propinas de uma escola da sua preferência, quer pública quer privada (para uma discussão dos estudos sobre a aplicação desta medida, ver Martins, 2012).

Nas realidades concretas dos sistemas educativos, os elementos destes dois modelos podem ser combinados. Além disso, embora dominantes, estes modelos não são os únicos a orientar as transformações nos modos de regulação institucionais. Maroy (2005) destaca, por exemplo, o “modelo democrático e participativo” ou o “modelo comunitário de governança”. Porém, para efeitos comparativos, escolhe desenvolver os modelos de Estado Avaliador e de Quase-Mercado, que se afirmam como as dinâmicas centrais de evolução dos modos de regulação institucionais e permitem analisar fenómenos de convergência europeia.

Identificámos, a partir da análise dos dois modelos de regulação apresentados, o papel crucial da avaliação para a interpretação da redefinição de responsabilidades educativas entre os diferentes atores do sistema. Nos dois casos, existe uma lógica de avaliação pelos resultados, embora a configuração dos atores e a fonte de pressão seja distinta, favorecendo-se, no primeiro, o papel do Estado e as avaliações externas e, no segundo, o papel das famílias através do seu direito de escolha. Justifica-se, deste modo, a reflexão sobre o impacto da “obrigação de resultados” na distribuição de responsabilidades entre atores educativos, na senda do trabalho realizado por Normand e Derouet (2011) sobre os sistemas educativos anglo-saxónicos.

A leitura das tendências a nível da UE terá em conta esse papel da avaliação e será feita através da análise de um conjunto de indicadores que nos permitirão ilustrar os argumentos atrás propostos, resumidos na forma de medidas típicas sintetizadas no Quadro III.1. Procuraremos, assim, mostrar em que medida alguns arranjos institucionais comuns a vários países europeus apontam para uma distribuição de responsabilidades compatível com o papel da avaliação promovido pelos dois modelos, ao verificar nomeadamente a definição central de conteúdos e objetivos do sistema, a descentralização de meios e responsabilidades de gestão para autoridades locais ou estabelecimentos escolares, a promoção da diversificação da oferta educativa e mecanismos de livre-escolha, bem como o desenvolvimento de mecanismos de avaliação e *accountability*.

Quadro III.1. Quadro-resumo de medidas associadas aos modelos de regulação de Estado Avaliador e Quase-Mercado

<b>Estado-Avaliador</b>	<b>Quase-Mercado</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definição central de objetivos / metas globais;</li> <li>- Descentralização de meios e gestão de recursos e organização pedagógica;</li> <li>- Avaliação e regulação pelos resultados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Descentralização de organização e gestão pedagógica;</li> <li>- Diversificação oferta educativa;</li> <li>- Mecanismos de livre-escolha (incluindo divulgação de resultados);</li> <li>- Participação de representantes locais nos órgãos da escola.</li> </ul>

## 2. O PAPEL DA AVALIAÇÃO NOS MODOS DE REGULAÇÃO DOS SISTEMAS DE ENSINO DA UE<sup>6</sup>

### 2.1. SOBRE O CURRÍCULO E OS PROCESSOS DE ENSINO

Na Figura III.1 retrata-se o tipo de autonomia das escolas no conjunto dos vinte e nove sistemas educativos da UE nas decisões sobre conteúdos e organização de processos de ensino-aprendizagem. Verifica-se, desde logo, que a definição do conteúdo do currículo mínimo obrigatório não é da responsabilidade das escolas em nenhum sistema considerado, o que constitui uma evolução relativamente aos dados do ano letivo 2006/2007, onde em três sistemas as escolas tinham uma autonomia total e em cinco sistemas uma autonomia limitada, geralmente partilhada com autoridades educativas locais (Eurydice, 2009).

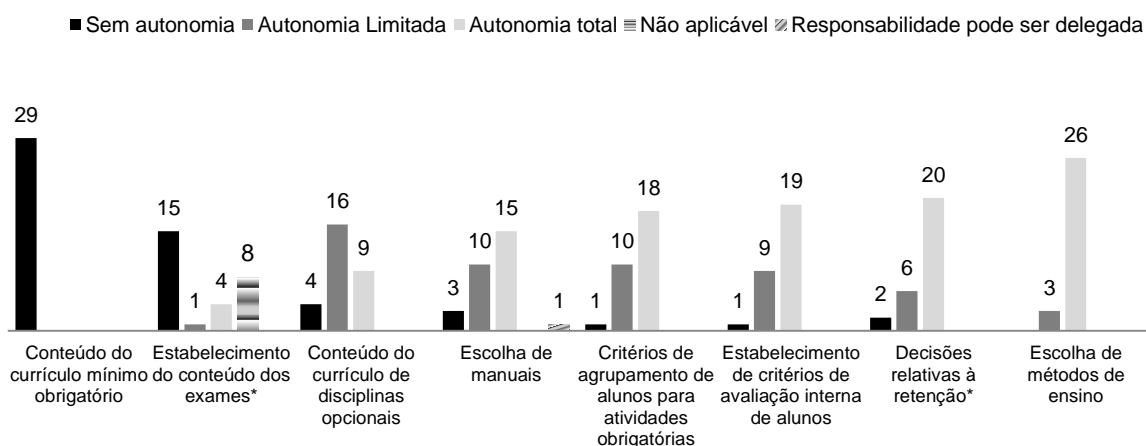
A tendência para a concentração de decisões sobre o currículo mínimo em autoridades superiores (embora as escolas possam ser consultadas) traduz-se na identificação de um conjunto de objetivos mínimos ou de competências a atingir. Mesmo nos países com tradição de elaboração de programas descentralizada procedeu-se, nos últimos anos, à identificação de *standards* nacionais. Nos países federados, esse movimento correspondeu a uma tentativa de harmonização do sistema: como veremos por exemplo na Comunidade Francesa da Bélgica, com a adoção de um currículo baseado em competências a atingir por ciclo de ensino e o estabelecimento de missões comuns a todas as redes de oferta de ensino (Mangez, Maroy, Cattonar, Delvaux e Mangez, 2009); em

<sup>6</sup> Para efeitos de comparação entre níveis de ensino utilizámos a classificação internacional desenvolvida pela UNESCO, *International Standard Classification of Education* (ISCED). Os níveis em análise são o ISCED 1 (que corresponde à educação primária, até ao 2º ciclo português), ISCED 2 (ensino secundário inferior ou educação básica avançada, equivalente ao 3º ciclo) e ISCED 3 (ensino secundário).



Espanha, também se definiram os mínimos nacionais obrigatórios a cumprir em todas as Comunidades Autónomas (Mons, 2004a). Porém, mesmo em países onde tradicionalmente a conceção de programas e currículo foi unitária e nacional, como em Portugal, a abordagem do currículo por competências a atingir ou a definição de metas de aprendizagens tem vindo a ser adotada nos últimos anos.

Figura III.1. Autonomia das escolas nos sistemas educativos da UE em conteúdos e processos de ensino, setor público, ISCED 1-3, 2010/2011



Fontes: Eurydice, 2012; \*Eurydice, 2009a (dados relativos a 2006/2007)

Nota: Entre os vinte e oito países da UE em 2013, foram considerados vinte e nove sistemas educativos, dado que se distinguiu a Comunidade Francesa e Flamengo da Bélgica. Para os dados relativos a 2006/2007, não há informação para o sistema educativo da Croácia.

Esta forma de operacionalizar os resultados das aprendizagens prepara o espaço para uma avaliação do seu cumprimento, nomeadamente através de testes ou exames, o que é compatível com o modelo de Estado Avaliador descrito anteriormente. Nesse sentido, é de referir também que na maioria dos sistemas da UE o estabelecimento do conteúdo dos exames com efeitos certificativos, caso existam, não é da responsabilidade das escolas, exceto em quatro sistemas em autonomia total (Comunidade Flamengo da Bélgica, Grécia, Itália e Chipre) e num outro com autonomia limitada (Áustria)

Porém, se a definição do conteúdo do currículo mínimo e dos resultados a atingir cabe às autoridades educativas (locais, regionais ou centrais, consoante os sistemas), as decisões relativas à organização do quotidiano e dos processos de ensino são cada vez

mais da responsabilidade da escola, em autonomia total ou limitada (ou seja, enquadrada por uma autoridade superior).

Assim, decisões sobre a escolha dos métodos de ensino, da retenção, de critérios para avaliação interna ou agrupamento de alunos são geralmente tomadas a nível da escola, o que indica uma maior flexibilidade nos processos de ensino, facto também compatível com os modelos pós-burocráticos. Tais dados estão em concordância com os da OCDE (2012), para vinte e dois sistemas da UE<sup>7</sup>: as decisões sobre métodos de ensino cabem às escolas (enquadradas ou não por um nível superior) em dezanove sistemas, vinte no caso da avaliação interna e critérios para agrupamento de alunos para atividades letivas obrigatórias e o total de sistemas considerados em decisões que afetam os percursos escolares (nomeadamente a retenção). O mesmo se pode dizer relativamente às políticas de alunos: para além da avaliação interna, também as políticas disciplinares são maioritariamente da responsabilidade das escolas (OCDE, 2010b).

A escolha de manuais também é geralmente uma decisão da escola, embora seja um aspeto mais enquadrado por autoridades superiores: segundo a Eurydice (2012), em quinze sistemas a autonomia é total, mas em dez a autonomia é limitada. No conjunto de decisões sobre o currículo da OCDE (2012), é a questão onde o papel das escolas é mais visível, sendo mesmo em oito casos o único item em que têm responsabilidade de decisão (Quadro III.2).

Com efeito, a descentralização de decisões sobre o conteúdo do currículo, mesmo a nível das disciplinas opcionais, é mais restrita e geralmente enquadrada: em dezasseis sistemas da UE, a autonomia na definição de conteúdos das disciplinas opcionais é limitada, em quatro não há autonomia (Figura III.1). A mesma cautela pode ser aferida a partir dos dados da OCDE (Quadro III.2): a definição do conteúdo das disciplinas (tópicos incluídos, níveis de dificuldade, entre outros) é ora definida centralmente (em onze sistemas) ora pelas escolas, mas enquadradas por um nível superior (em onze sistemas). Maior centralização é visível na definição de programas de estudo de um determinado curso (ou seja, da sua estrutura, desde o conjunto de disciplinas que contempla ao nível de ensino a que são administradas), bem como na definição das horas letivas (tempo de instrução). Desta forma, a tendência é para a autoridade educativa manter o controlo sobre o que é ensinado, ou, pelo menos, de uma base comum (através da definição do currículo mínimo obrigatório, dos

---

<sup>7</sup> Nesse relatório, não há informação disponível para a Bulgária, Chipre, Croácia, Letónia, Lituânia, Malta e Roménia.

programas de estudo, do conteúdo dos exames ou do enquadramento dos conteúdos das disciplinas) e, em parte, da forma como é ensinado (através do enquadramento da escolha de manuais ou da definição da carga horária). É porém concedida alguma ou grande flexibilidade às escolas em decisões relativas a processos e organização do ensino.

Quadro III.2. Nível de governo e tipo de tomada de decisão sobre questões do currículo em sistemas da UE (ISCED 2), 2011

	Definição de conteúdos das disciplinas	Escolha de manuais	Definição de programas de estudo	Tempo de instrução
Alemanha	3	3	1	1
Áustria	1	3	1	1
Bélgica (Fl.)	3	3	1	1
Bélgica (Fr.)	1	3	1	1
Dinamarca	1	3	1	2
Eslovénia	1	3	1	1
Espanha	1	3	1	1
Estónia	3	3	3	3
Finlândia	3	3	2/3	2/3
França	3	3	1	1
Grécia	1	1	1	1
Holanda	3	3	3	3
Hungria	3	3	3	1
Inglaterra	3	3	3	3
Irlanda	1	3	1	1
Itália	3	3	1	1
Luxemburgo	1	1	1	1
Polónia	1	3	1	1
Portugal	1	3	1	1
Rep. Checa	3	3	3	3
Rep. Eslovaca	3	1	3	1
Suécia	1	3	1	2

Fonte: OCDE (2012)

Legenda: 1) Governo Central / Estado Federal; 2) Autoridades locais/ regionais ; 3) Escola; n.a.: não aplicável  
A gradação de cores indica o tipo de decisão, incluindo o enquadramento por outro nível (cinzento escuro), a consulta de outro nível (cinzento claro) e a autonomia plena (branco).

## 2.2. DESCENTRALIZAÇÃO DE MEIOS E RESPONSABILIDADES DE GESTÃO

A redistribuição de responsabilidades entre atores dos sistemas educativos também se traduz numa descentralização de meios e responsabilidades de gestão. A gestão de pessoal foi descentralizada com reservas. Segundo os relatórios da OCDE, o peso do nível central ou do estado na percentagem de decisões neste domínio no conjunto de sistemas da UE aumentou entre 2003 (33,6%, com dezasseis sistemas) e 2011 (44,1%, com vinte e um sistemas), em detrimento do peso das escolas. Assim, em muitos países a autoridade empregadora dos professores, isto é, diretamente responsável pela sua seleção,

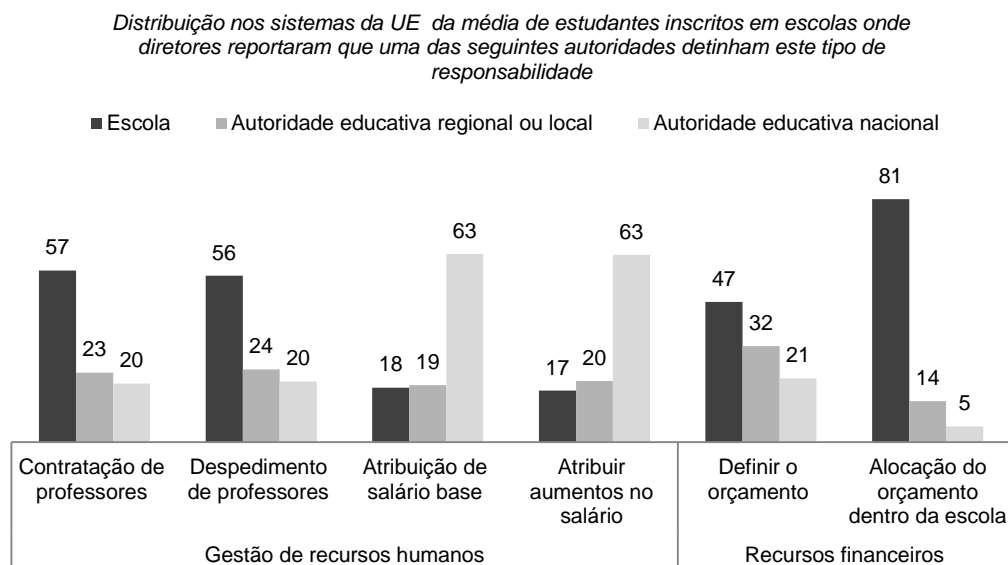
especificação e cumprimento das condições de trabalho (incluindo o pagamento dos salários), situa-se a nível do governo central ou Estado federal. Porém, noutros países essa responsabilidade é das autoridades locais, noutros ainda são os próprios estabelecimentos os empregadores do pessoal docente. É neste sentido que o relatório da Eurydice (2012: 54) afirma: “Teachers are employed by local authorities or schools themselves as often as by central government”.

A nível de competências específicas, é de referir que na maioria dos sistemas os níveis local e da escola podem geralmente recrutar professores para contratar ou decidir sobre o seu despedimento, o que é claro nas respostas dos diretores das escolas (Figura III.2), e em linha com indicadores de outras fontes (Eurydice, 2012; OCDE, 2012). A definição de deveres e responsabilidades e de condições de serviço também é, em muitos sistemas, da responsabilidade do nível da escola (embora com uma autonomia limitada, isto é, enquadrada por uma autoridade superior) ou local, ao contrário do que se verifica na definição de grelhas salariais e nas decisões sobre aumentos de salários, geralmente da responsabilidade do nível central: é essa a perceção dos diretores de escolas (Figura III.2), o que reforça também a tendência geral aferida através de indicadores da OCDE (2012) e da Eurydice (2012).

A autoridade responsável pela gestão dos diretores (desde o seu recrutamento, à definição de deveres e responsabilidades e passando pela definição de salários) varia muito segundo os países. É de destacar, porém, o papel das autoridades locais ou regionais (com a maioria das responsabilidades neste domínio em dez de vinte e dois sistemas consideradas pela OCDE, 2012) e das escolas (em sete, embora de forma geral os deveres e condições de serviço nestes casos sejam definidos centralmente). O papel da escola e da autoridade local é também importante no que toca à maioria das decisões sobre a gestão de pessoal não-docente em treze dos vinte e dois sistemas (idem).

O domínio dos recursos financeiros corresponde em parte, no quadro dos movimentos de reforma dos sistemas de ensino, a uma transferência de recursos para as autoridades locais, que surgem em oito sistemas como a principal fonte de financiamento, contribuindo mais para as despesas diretas totais (Eurydice, 2009). A tendência em sistemas tradicionalmente mais centralizados, porém, foi aumentar as responsabilidades na questão dos recursos das autoridades locais, embora estas se restrinjam geralmente a atividades como a manutenção de equipamentos, cantinas e políticas sociais.

Figura III.2. Distribuição de responsabilidades nos sistemas da UE na gestão de recursos humanos e financeiros, segundo os diretores de escola, 2009



Fonte: OCDE, 2010b

Note: O relatório da OCDE sobre os resultados dos inquéritos aos diretores de escolas no âmbito do PISA fornece distribuições de percentagens médias de estudantes em escolas onde diretores reportaram que uma das autoridades educativas (diretores, professores, conselhos de escola, autoridade local ou regional ou autoridade nacional) tinha alguma responsabilidade pela área considerada para cada sistema analisado. Para os vinte e quatro sistemas da UE analisados (os sistemas de Chipre, Croácia, França e Malta não participaram no estudo ou não tinham dados fiáveis, a Bélgica é considerada como um só sistema), recodificámos a variável de maneira a que as três primeiras categorias fossem agregadas em “escola”. Posteriormente calculámos a média para os sistemas da UE.

Mas essa evolução do papel das autoridades locais foi heterogênea. Segundo a OCDE (2004, 2008 e 2012), o peso de cada nível de governo na tomada de decisões sobre gestão de recursos financeiros nos sistemas europeus<sup>8</sup> tem vindo a evoluir de forma a acentuar o papel do governo central ou estado (com uma percentagem de decisões neste domínio de 14,6% em 2003 para 35,5% em 2011), em detrimento do governo local (que passou de um peso de 32,8% em 2003 para 20,6% em 2011) e regional ou sub-regional (de 16,7% a 6,3%). O peso dos estabelecimentos de ensino, embora tenha diminuído ligeiramente de 2007 para 2011, manteve-se próximo dos 40%.

<sup>8</sup> O número de sistemas da UE considerados nos relatórios da OCDE varia consoante os anos. Os valores apresentados dizem respeito à média desses sistemas em cada um dos relatórios: 16 em 2005, 17 em 2008 e 22 em 2012.

Quadro III.3. Nível de governo e tipo de tomada de decisão sobre algumas questões de gestão de recursos em sistemas da UE (ISCED 2), 2011

	Afetação de recursos		Uso de recursos na escola	
	Despesas de capital	Despesas operacionais	Despesas de capital	Despesas operacionais
Alemanha	2	2	2	2
Áustria	2	2	2	3
Bélgica (Fl.)	1	1	3	3
Bélgica (Fr.)	3	3	1	3
Dinamarca	2	2	2	3
Eslovénia	2	2	2	3
Espanha	1	2	1	3
Estónia	2	2	2	3
Finlândia	2	2	2	2/3
França	2	2	2	3
Grécia	1	2	1	3
Holanda	3	3	3	3
Hungria	2	2	2	3
Inglaterra	2	2	3	3
Irlanda	1	1	3	3
Itália	2	1	2	3
Luxemburgo	1	1	1	3
Polónia	2	2	2	3
Portugal	1	1	1	3
Rep. Checa	2	3	2	3
Rep. Eslovaca	1	1	3	3
Suécia	2	2	2	3

Fonte: OCDE (2012)

Legenda: 1) Governo Central / Estado Federal; 2) Autoridades regionais / locais; 3) Escola; n.a.: não aplicável  
A graduação de cores indica o tipo de decisão, incluindo o enquadramento por outro nível (cinzento escuro), a consulta de outro nível (cinzento claro) e a autonomia plena (branco).

Nota: por “despesas de capital” entende-se despesas com bens que durem mais do que um ano (inclui computadores, máquinas, mobília e construção, renovação e reparação de edifícios); por “despesas operacionais” referimo-nos a gastos em recursos escolares usados em cada ano letivo para além da remuneração do pessoal (como materiais pedagógicos, manutenção dos edifícios, preparação de refeições, etc.).

O papel das escolas na gestão dos recursos financeiros parece incidir sobre a sua utilização, sobretudo a nível despesas operacionais (em todos os sistemas, com exceção da Alemanha, ainda que em colaboração ou enquadradas por níveis superiores – ver Quadro III.3). Assim, se a determinação do montante global da despesa pública com bens ou com despesas correntes operacionais é geralmente da responsabilidade do governo central ou das autoridades locais (Quadro III.3, em consonância com os dados da Eurydice, 2012), as escolas possuem, na maioria dos casos, a maior responsabilidade na alocação do orçamento, especialmente nas despesas operativas. Existe ainda a possibilidade na maioria dos sistemas para as escolas captarem fundos privados, sobretudo através de

financiamentos ou aluguer das instalações escolares fora do horário letivo, mas não através de empréstimos (Eurydice, 2012). É nesse sentido que a perceção dos diretores, como mostrado na Figura III.2, aponta para responsabilidades partilhadas na definição do orçamento, mas uma clara predominância das escolas na decisão sobre a alocação do orçamento dentro da escola. O mesmo já não se pode afirmar quanto às despesas de capital, que constituem, na maior parte dos sistemas, uma responsabilidade das autoridades locais.

### 2.3. DIVERSIFICAÇÃO DA OFERTA EDUCATIVA E MECANISMOS DE LIVRE-ESCOLHA: A PARTICIPAÇÃO DAS FAMÍLIAS NA REGULAÇÃO DOS SISTEMAS

Para além dos domínios já abordados, o relatório da OCDE (2012) fornece ainda indicação sobre a importância dos diferentes níveis de governo na tomada de decisões sobre o domínio “Planeamento e Estruturas”, que engloba questões como a abertura e encerramento de escolas, a criação ou eliminação de níveis de ensino, a escolha de matérias ensinadas em escolas específicas, ou a criação de exames de qualificação para um diploma e a respetiva certificação. A sua leitura confirma o caráter centralizador dessas decisões: segundo a média dos vinte e dois sistemas da UE considerados, 60,5% do total das decisões sobre este domínio são tomadas a um nível central ou estadual, o que constitui um aumento relativamente aos dados de 2003 e 2007.

Note-se, no Quadro III.4, o papel primordial do governo central ou estado e das autoridades regionais/locais nas decisões sobre a criação ou encerramento de escolas, bem como dos primeiros na definição de exames de qualificação para diploma ou certificado ou credenciação. Atesta-se desta forma a regulação dos fornecedores (escolas), tanto a montante (na entrada no sistema de ensino), como a jusante (na aferição de qualidade e passagem de certificados), por parte das autoridades públicas.

Existe, por outro lado, uma maior margem de decisão das escolas na seleção de cursos ou disciplinas a oferecer em escolas particulares, ainda que de forma limitada. Em dez dos vinte e dois sistemas considerados são as escolas ou as autoridades locais a seleccionar os cursos oferecidos (apenas em dois casos de forma autónoma) e as disciplinas (em nenhum de forma autónoma). Estes indicadores remetem-nos para questões relativas à diversificação da oferta, importantes no modelo de quase-mercado no sentido de permitir às famílias a opção por ofertas diferenciadas, desde logo por implicarem percursos diferentes

ou a frequência de disciplinas opcionais. Segundo a OCDE (2010a), oito sistemas da UE no ISCED 3 e nove ISCED 4<sup>9</sup> empreenderam reformas no sentido de criar escolas públicas autônomas para permitir a existência de novas opções.

Quadro III.4. Nível de governo e tipo de tomada de decisão sobre algumas questões do domínio “Planeamento e Estruturas” em sistemas da UE (ISCED 2), 2011

	Criação ou encerramento de escola	Seleção de cursos oferecidos	Seleção de disciplinas oferecidas	Definição de exames de qualificação para diploma	Credenciação
Alemanha	2	1	1	1	1
Áustria	1	3	1	n.a.	n.a.
Bélgica (Fl.)	3	3	3	1	3
Bélgica (Fr.)	1	1	1	1	3
Dinamarca	2	2	1	1	1
Eslovénia	2	1	3	n.a.	n.a.
Espanha	1	1	1	n.a.	n.a.
Estónia	2	3	3	1	3
Finlândia	2	n.a.	2/3	n.a.	n.a.
França	2	3	3	1	2
Grécia	1	1	1	1	1
Holanda	1	3	3	1	1
Hungria	2	n.a.	3	1	1
Inglaterra	2	3	3	n.a.	n.a.
Irlanda	1	3	1	1	1
Itália	2	1	1	1	3
Luxemburgo	1	1	1	1	1
Polónia	2	1	1	1	1
Portugal	1	1	1	1	1
Rep. Checa	2	2	3	n.a.	n.a.
Rep. Eslovaca	1	1	3	1	1
Suécia	2	2	1	n.a.	n.a.

Fonte: OCDE (2012)

Legenda: 1) Governo Central / Estado Federal; 2) Autoridades regionais/ locais ; 3) Escola; n.a.: não aplicável  
A graduação de cores indica o tipo de decisão, incluindo o enquadramento por outro nível (cinzento escuro), a consulta de outro nível (cinzento claro) e a autonomia plena (branco).

No ensino privado, essas reformas foram menos evidentes (três sistemas no ISCED 3 e quatro no ISCED 4). A grande maioria dos alunos dos sistemas da UE frequenta, na verdade, o ensino público; o ensino privado tem pouca expressão, especialmente os estabelecimentos independentes (isto é, que são geridos por uma organização não-governamental ou que têm um conselho de escolas não escolhido por agências governamentais e que recebem mais de 50% do seu financiamento principal dessas

<sup>9</sup> Dos vinte e quatro sistemas considerados. De fora desta análise ficaram os sistemas do Chipre, Croácia, Eslovénia, Malta e Roménia.



agências). O ensino privado tende a ser, na maioria dos sistemas, controlado, nomeadamente por ser obrigatório um currículo mínimo nacional, exames e provas de aferição obrigatórias e por o pessoal ter de cumprir requerimentos nacionais no que diz respeito ao recrutamento e certificação (OCDE, 2010a).

Entre os mecanismos que apontam para uma *market accountability* do lado da procura, é de registar em primeiro lugar a tendência para a flexibilização da escolha entre escolas públicas pelas famílias. Ainda que a afetação inicial de um aluno no ensino obrigatório seja feita com base em critérios geográficos na maioria dos sistemas da UE (Eurydice, 2012; OCDE, 2011a), em onze as famílias podem pedir uma alternativa. Em doze sistemas, existe liberdade de escolha por outra escola pública desde que haja lugares disponíveis, o que significa que as autoridades podem regular posteriormente os fluxos de alunos. Apenas em cinco sistemas, segundo a Eurydice (2012), os pais podem escolher a escola sem uma regulação posterior. Segundo a OCDE (2011a), a maioria dos sistemas da UE empreendeu reformas, desde 1995, para aumentar a escolha entre as escolas públicas, tanto no ISCED 3 como no ISCED 4, bem como para reduzir as restrições na escolha entre escolas públicas. A publicação e divulgação de informação sobre as escolas, nomeadamente sobre os resultados das avaliações externas às escolas, é, como veremos no ponto seguinte, cada vez mais comum nos sistemas da UE, ao contrário dos resultados em exames nacionais, que não são geralmente difundidos. A publicação e divulgação de aspetos relacionados com as escolas afigura-se essencial para o modelo de Quase-Mercado, no sentido de informar as famílias antes de estas efetuarem as suas escolhas.

Em segundo lugar, mas com uma expressão tímida, o financiamento do ensino privado que permite, através ora de um financiamento direto (estabelecimentos privados dependentes do estado), ora de vantagens financeiras destinadas às famílias, uma escolha mais alargada também ao ensino privado não dependente de motivos monetários. Desde 1985, apenas quatro sistemas da UE para o ISCED 2 e cinco para o ISCED 3 introduziram novos mecanismos de financiamento de escolas privadas (OCDE, 2011a). As ajudas financeiras às famílias com filhos no ensino privado (seja em forma de “*vouchers*” ou benefícios fiscais) estão disponíveis em nove sistemas dos vinte e um sistemas da UE no ISCED 2 nos estabelecimentos privados independentes (*idem*).

A participação das famílias na regulação do sistema de ensino passa ainda pela sua capacidade de intervir ou influenciar as decisões tomadas a nível da escola. Na maioria dos sistemas da UE (dezasseis em vinte e dois sistemas considerados), é hoje obrigatória a

participação dos pais em conselhos de escolas, órgãos onde se tomam as decisões estratégicas dos estabelecimentos (OCDE, 2010a). Na maioria dos sistemas existem Associações de Pais que desempenham além disso um papel de conselheiras ou parceiras da escola (idem). Em termos formais, pois, a participação das famílias na vida da escola está contemplada em praticamente todos os sistemas da UE.

#### 2.4. DISPOSITIVOS DE AVALIAÇÃO

Assumindo-se enquanto ferramentas centrais nas transformações ocorridas nos modos de regulação dos sistemas de ensino europeus e no seu controlo (Broadfoot, 2000), as políticas de avaliação e *accountability* encontram expressão em três grandes mecanismos (Quadro III.5), para além daqueles relativos à avaliação dita de mercado, avançados no ponto anterior. Estes permitem o desenvolvimento de uma cultura de avaliação, compatível com o modelo de Estado Avaliador.

Quadro III.5. Dispositivos de avaliação: exames, avaliações externas e autoavaliações de escolas em sistemas da UE

		N	Total	%
Avaliação de "resultados"	Exames nacionais (1) – "Lower Secondary" (ISCED 2)	9	21	43%
	Exames nacionais (1) – "Upper Secondary" (ISCED 3)	15	21	71%
	Uso para pilotagem do sistema (ISCED 1-3) (2)*	22	25	88%
Avaliação "regulatória"	Avaliações externas de escola (ISCED 1-3) (2)	23	28	82%
	Uso para pilotagem do sistema (2)	20	23	87%
	Relatórios para autoridades locais (1)	18	21	86%
	Relatórios para autoridades regionais/ nacionais (1)	20	21	95%
Autoavaliação de escolas	Requeridas como parte do sistema de avaliação (1)	13	21	62%
	Autoavaliações como parte do processo de avaliação externa (1)	8	21	38%
	Frequência de uma vez por ano (ou mais) nas escolas públicas (1)	8	21	38%

Fontes: (1) OCDE, 2011a; (2) Eurydice, 2012

Nota: \*Uso de testes nacionais standardizados (só foram contemplados os sistemas onde existem esses testes).

Um primeiro conjunto de dispositivos que se tem generalizado é aquele característico de uma avaliação dos resultados, baseada em provas externas nacionais com consequências formais para a progressão académica dos alunos. Em vinte e um sistemas da UE considerados pela OCDE (2011a), nove têm exames nacionais no ISCED 2, quinze no ISCED 3. Difundem-se nesta década, com maior expressão no equivalente ao ensino

básico, provas de aferição aos alunos: em dez sistemas no ISCED 2, em três no ISCED 3. A grande maioria dos sistemas europeus utiliza estes resultados para a pilotagem do sistema (Eurydice, 2009).

Geralmente, as provas de aferição e de exame baseiam-se em critérios de referência (OCDE, 2011a): avaliam até que ponto os alunos atingiram determinados objetivos de um conjunto de metas ou do currículo nacional. Esta natureza dos testes parece portanto congruente com o modelo de Estado Avaliador. Para além disso, estes testes são concebidos e classificados na maioria dos sistemas pelas autoridades nacionais (em alguns pelas autoridades locais), o que contrasta, como vimos, com a avaliação interna, realizada segundo os critérios das escolas.

○ segundo conjunto de mecanismos corresponde mais claramente a uma avaliação dita regulatória e compreende as avaliações externas às escolas geralmente formais e seguindo procedimentos standardizados, por vezes com consequências para os estabelecimentos (Dumay, 2009). Vinte e três sistemas da UE procedem a avaliações deste tipo no ISCED 1 a 3; a maioria destes resultados serve de base à pilotagem do sistema (Eurydice, 2012). Geralmente, também é a autoridade central ou estadual que estabelece as avaliações externas (OCDE, 2011a). É importante registar, porém, que uma das áreas mais contempladas é o cumprimento de regras e regulamentos (em todos os sistemas que declararam desenvolver estas avaliações externas) que corresponderia, como vimos, ao tipo de controlo exercido em modelos burocráticos. Assim, a par de outras áreas mais compatíveis com uma regulação “pelos resultados” (qualidade da educação ou resultados dos alunos, avaliados também na maioria dos sistemas), continua a ser relevante uma regulação “dos processos” (a gestão financeira é também avaliada em oito dos catorze sistemas que têm avaliações externas e com informação sobre o assunto). Generalizam-se, igualmente, o número de relatórios que as escolas devem apresentar a grupos ou autoridades (Conselho de Escola, autoridades educativas municipais/ locais, regionais, nacionais, pais e estudantes e público em geral), mostrando uma crescente importância da prestação de contas pelas escolas.

As consequências das avaliações de escolas variam segundo os sistemas (OCDE, 2011a). Alguns (1 de forma elevada, 4 de forma moderada e 4 de forma baixa) privilegiam medidas formativas, como o apoio aos professores para melhorar determinadas competências, o que indica a ideia avançada anteriormente da regulação de resultados para a melhoria do ensino. Para alguns sistemas, os resultados das avaliações externas têm

consequências na dimensão do orçamento da escola (em sete sistemas, geralmente com um grau de influência baixa) ou na probabilidade de encerramento da escola (em nove, a maioria com uma influência elevada). Existem também sistemas que promovem recompensas e sanções (seis) ou dão bônus aos professores (três) segundo os resultados das escolas. Na maioria dos sistemas, os resultados desta avaliação têm consequências na avaliação do desempenho da escola (oito de forma elevada, seis de forma moderada ou baixa), da administração da escola (quatro de forma elevada, nove de forma moderada ou baixa) ou da avaliação dos professores (seis de forma elevada, oito de forma moderada ou baixa).

Os resultados das avaliações externas das escolas são publicados de forma sistemática na maioria dos sistemas da UE (Eurydice, 2012), constituindo uma fonte de informação importante para as famílias que queiram escolher entre diferentes escolas (apenas em sete essa informação não é publicada). A divulgação de resultados das escolas em exames ou testes nacionais no ensino básico e secundário é porém menos comum: em onze sistemas existe uma publicação sistemática, mas em doze essa decisão cabe à escola e em três não existe (*idem*).

Os processos de autoavaliação das escolas, enquanto reflexões sobre o ensino oferecido e os resultados alcançados, são o terceiro dispositivo de avaliação cada vez mais promovido formalmente, fazendo muitas vezes parte do sistema de *accountability* em vigor (em treze sistemas dos vinte e um considerados) (OCDE, 2011a). São geralmente pouco frequentes (apenas em oito sistemas é feito no mínimo uma vez por ano) e em oito sistemas fazem parte do processo de avaliação externa.

### 3. PARA UMA TIPOLOGIA DA DISTRIBUIÇÃO DE RESPONSABILIDADES NA UE

Se os conceitos de Estado Avaliador e Quase-Mercado, enquanto modelos de regulação, constituem elementos importantes de compreensão das tendências gerais nos sistemas educativos europeus, não são suficientes, porém, para dar conta da diversidade e complexidade dos atores e suas relações em cada sistema considerado. Assim, apesar da convergência parcial rumo a modelos de regulação pós-burocráticos e da interpretação da (re)distribuição de competências e responsabilidades entre atores educativos através de um elemento comum, o papel da avaliação, na realidade dos sistemas educativos desenham-se processos distintos (por vezes contraditórios) e configurações particulares das mesmas evoluções.

A análise da dimensão da globalização das reformas na análise comparativa compreensiva proposta por Van Zanten e Ball (2000) que pretendemos desenvolver neste capítulo requer a identificação dos elementos comuns essenciais à comparação das políticas educativas, mas não deixa de parte a ótica reflexiva ao analisar a interação entre as lógicas globais e as lógicas nacionais. Por um lado, porque diversos países, confrontados com problemas semelhantes, reagem de forma particular segundo as suas características institucionais específicas. A história, as características culturais e os diferentes contextos políticos conduzem a soluções diferenciadas em questões de distribuição de responsabilidades entre atores educativos: “The point is that no group, not even for that matter the whole society acting in accord, has a blank sheet of paper on which to design national education [...], cultural and structural factors constrain educational planning and its execution” (Archer, 1979: 3). As diferenças encontradas resultam então essencialmente do ponto de partida de cada sistema e da recontextualização dos modelos transnacionais nos modos de regulação nacionais: em suma, dos mecanismos de *path dependence*, *bricolage*, *tradução* e do trabalho dos *empreendedores institucionais* apresentados no capítulo anterior. Por outro, porque as construções novas que resultam das interações entre quadros de pensamento e estruturas de ação já presentes em cada sistema e modelos transnacionais podem a seu turno influenciar orientações globalizantes e ser retomadas de forma original por outros sistemas (Van Zanten e Ball, 2000).

Nesse sentido, no que se refere a processos de (des)centralização, verifica-se que em sistemas de tradição administrativa centralizada se atribuem maiores poderes de decisão ao nível intermédio ou local (embora geralmente circunscritos a domínios de gestão de recursos), ao passo que em sistemas tradicionalmente descentralizados se assiste a um reforço dos mecanismos de controlo centrais ou a tentativas de harmonização (em particular o currículo mínimo obrigatório). Tendo sido possível identificar a tendência geral no tipo de responsabilidades centralizadas e descentralizadas, bem como a maior diversidade de atores e níveis de governo implicados nos processos de tomada de decisão, a verdade é que a transferência de responsabilidades não se faz em todos os sistemas para o mesmo nível, o tipo de tomada de decisão (desde aquela mais enquadrada, à obrigatoriedade de consulta de outros níveis ou mais autónoma) e participação (ou influência) difere, bem como a intensidade da transferência das responsabilidades e a relação entre os atores envolvidos. Mons (2007) distingue, a esse propósito, modelos de descentralização “minimal”, onde o Estado central permanece o organizador, gestor e controlador do sistema, “colaborativa”, em

que o Estado central permanece preponderante mas coopera com outros níveis de governo e “voluntarista”, em que se atribuem claramente poderes ao nível local ou à escola.

A importância dos níveis inferiores de decisão pode basear-se principalmente nas escolas, a quem é atribuída maior autonomia, isto é, poder de decisão em determinados domínios (fundamentalmente pedagógicos, organização de processos de ensino e gestão de recursos). Para Fernandes (2005a), trata-se de uma descentralização “institucional”. Os sistemas que denotam uma maior percentagem de decisões tomadas a nível da escola são aqueles com uma grande tradição nesse aspeto (Comunidade Flamengo da Bélgica e Países Baixos) ou os que procederam a redistribuições de responsabilidades do nível local para o institucional (Inglaterra) ou a grandes políticas de descentralização (essencialmente países de Leste, como a Hungria ou a Estónia). Mas a transferência de responsabilidades também pode implicar, ao invés, uma importância crescente das autoridades locais – descentralização “local” segundo Fernandes (2005a) – ou uma partilha de responsabilidades entre essas autoridades e as escolas. Tais particularidades alertam-nos desde logo para as múltiplas configurações possíveis nestas tendências gerais e a tensão que pode existir entre uma descentralização “territorial” (para o local, neste caso) e “funcional” (de competências):

Se se substituir o controlo central rígido sobre as escolas pelo controlo autárquico rígido sobre as escolas, está a promover-se uma descentralização territorial, mas uma centralização funcional com outro centro de poder que não promove a autonomia da escola (Formosinho, 2005a: 26).

A descentralização também pode ser de tipo “regional” (Fernandes, 2005a), em que são atribuídas maiores responsabilidades a estados federativos, regiões autónomas, cantões ou províncias. A própria designação do nível de governo tem uma aceção diferente segundo os sistemas: o nível da “região” tanto corresponde às “Communautés” belgas como aos “Länder” alemães, embora estas não sejam de equivaler, devido ao tipo de influência e responsabilidade de decisão que têm nos respetivos sistemas.

A forma como são (ou não) concebidos e implementados os dispositivos que respondem às novas orientações, como os exames ou as avaliações externas das escolas, também remetem para configurações e importâncias relativas díspares atribuídas a essas tendências. Um sistema pode permanecer predominantemente centralizado no que diz respeito a planeamento e estruturas, conteúdo dos currículos, mas não desenvolver dispositivos fortes de controlo. Além disso, o próprio significado dos modelos de regulação apresentados (ou dos seus traços principais) difere: em Inglaterra, por exemplo, “quase-

mercado” corresponde de forma mais evidente a um mecanismo de avaliação por parte de clientes informados através de dados sobre os estabelecimentos tornados públicos que exercem a sua escolha mudando de escola (Dumay, 2009), mas na Comunidade Francesa da Bélgica aplica-se a uma situação onde existe uma liberdade constitucional de escolha por parte dos pais, mas sem informação pública sobre os estabelecimentos de ensino nem uma concorrência clara entre as redes de oferta de ensino.

A elaboração de uma tipologia de padrões de distribuição de responsabilidades entre atores educativos no seio da UE constitui deste modo um primeiro passo na análise da articulação entre elementos de convergência e singularidade dos sistemas educativos, pois tem como propósito identificar grupos de sistemas que medeiam tendências e referenciais partilhados através de adaptações similares. Note-se, porém, que os grupos apresentados resumem certas tendências e funcionam como tipos-ideais. Não captam, portanto, especificidades e significados particulares nacionais e alguns sistemas não são classificáveis claramente em um ou outro tipo, embora se identifiquem exemplos de sistemas para cada um dos tipos considerados. Para a sua elaboração, teve-se em conta critérios como o financiamento do sistema, a gestão de professores e recursos financeiros, a definição de currículos e programas, organização e processos de ensino e dispositivos de avaliação, observando a distribuição dessas responsabilidades pelos atores e a sua relação nos processos de tomada de decisão. Os Quadros III.6 a III.9 dão uma imagem conjunta de exemplos de cada um dos tipos em indicadores cruciais para a sua diferenciação.

Quadro III.6. Decisões tomadas por nível de governo no domínio da gestão do pessoal em exemplos de sistemas dos cinco tipos (ISCED 3), 2011 (%)

		Nível de governo					Total
		(Governo) Central	Estado (Federal)	Regional ou sub-regional	Local	Escola	
Sistemas tipo i)	Portugal	83	n	n	n	17	100
	França	63	n	<b>25</b>	n	13	100
Sistemas tipo ii)	Grécia	75	n	25	n	n	100
	Itália	44	n	50	n	6	100
Sistemas tipo iii)	Alemanha	n	33	33	33	n	100
	Bélgica (fl.)	n	25	n	n	75	100
	Bélgica (fr.)	n	100	n	n	n	100
Sistemas tipo iv)	Dinamarca	25	n	n	42	33	100
	Finlândia	8	n	n	100		100
	Polónia	8	n	n	33	58	100
Sistemas tipo v)	Inglaterra	n	n	n	n	100	100
	Holanda	n	n	n	25	75	100
	Estónia	n	n	n	25	75	100
	Hungria	n	n	n	33	67	100

Fonte: OCDE (2012)

Legenda: n – magnitude negligenciável ou de valor zero.

Quadro III.7. Decisões tomadas por nível de governo no domínio dos recursos financeiros em exemplos de sistemas dos cinco tipos (ISCED 3), 2011 (%)

		Nível de governo					Total
		(Governo) Central	Estado (Federal)	Regional ou sub-regional	Local	Escola	
Sistemas tipo i)	Portugal	83	n	n	n	17	100
	França	13	n	<b>80</b>	n	8	100
Sistemas tipo ii)	Grécia	83	n	n	8	8	100
	Itália	<b>42</b>	n	13	17	<b>29</b>	100
Sistemas tipo iii)	Alemanha	n	31	33	35	n	100
	Bélgica (fl.)	n	50	n	n	50	100
	Bélgica (fr.)	n	79	n	n	21	100
Sistemas tipo iv)	Dinamarca	n	n	n	46	54	100
	Finlândia	n	n	n	100		100
	Polónia	n	n	n	58	42	100
Sistemas tipo v)	Inglaterra	n	n	n	25	75	100
	Holanda	n	n	n	n	100	100
	Estónia	n	n	n	27	73	100
	Hungria	n	n	n	21	79	100

Fonte: OCDE (2012)

Legenda: n – magnitude negligenciável ou de valor zero.



Quadro III.8. Grau de autonomia das escolas no currículo e avaliação, alocação de recursos (ISCED 2-3) e definição de conteúdo dos exames certificativos (ISCED 1-2), 2009

		Média do índice de autonomia das escolas em currículo e avaliação (1)	Média do índice de autonomia das escolas em alocação de recursos (2)	Conteúdo dos exames certificativos*
Sistemas tipo i)	Portugal	-0,93	-0,44	Sem autonomia
	França	s.d.	s.d.	Sem autonomia
Sistemas tipo ii)	Grécia	-1,25	-0,77	<b>Autonomia total</b>
	Itália	0,20	-0,65	<b>Autonomia total</b>
Sistemas tipo iii)	Alemanha	-0,25	-0,53	Sem autonomia
	Bélgica (fl.)	0,18	-0,15	<b>Autonomia total</b>
	Bélgica (fr.)	-0,61	-0,63	na
Sistemas tipo iv)	Dinamarca	0,05	0,18	Sem autonomia
	Finlândia	-0,15	-0,39	na
	Polónia	0,31	-0,36	Sem autonomia
Sistemas tipo v)	Inglaterra	0,83	0,83	Sem autonomia
	Holanda	1,04	1,30	Sem autonomia
	Estónia	0,22	-0,04	Sem autonomia
	Hungria	0,11	0,82	na
<b>Média UE**</b>		<b>-0.14</b>	<b>-0.01</b>	--

Fontes: OCDE (2010b); \*Eurydice (2009, dados de 2006/2007)

Legenda: s.d.: sem dados; n.a.: não aplicável. \*\* Média dos vinte e seis sistemas considerados e com dados disponíveis no relatório. Em falta estão os sistemas de Chipre, França e Malta. Estão destacados a cinzento os sistemas com um valor superior à média do total dos sistemas da UE considerados.

Nota: os valores da primeira e segunda coluna correspondem ao índice construído pela OCDE (2010b) a partir das respostas dos diretores de escolas sobre as autoridades educativas responsáveis por 1) estabelecer políticas de avaliação internas, escolher manuais escolares, determinar conteúdo dos currículos e decidir quais os cursos oferecidos pela escola; 2) selecionar professores para a contratação, despedir professores, estabelecer salários de base e aumentos dos professores, formular o orçamento da escola e decidir sobre alocação de recursos dentro da escola.

Quadro III.9. Existência de provas de exame e avaliações externas às escolas e nível de governo responsável pela sua organização (ISCED 2-3), 2009

		Provas de exame		Nível de governo responsável	Avaliações externas		Nível de governo responsável
		ISCED 2	ISCED 3		ISCED 2	ISCED 3	
Sistemas tipo i)	Portugal	Sim	Sim	1	Sim	Sim	1
	França	Sim	Sim	1; 5 / 1	Sim	Sim	3
Sistemas tipo ii)	Grécia	Não	Sim	1	Não	Não	n.a.
	Itália	Sim	Sim	1	Não	Não	n.a.
Sistemas tipo iii)	Alemanha	Sim	Sim	2	Sim	Sim	2
	Bélgica (fl.)	Não	Não	n.a.	Sim	Sim	2
	Bélgica (fr.)	Não	Não	n.a.	Sim	Sim	2
Sistemas tipo iv)	Dinamarca	Sim	Sim	1	Não	Não	n.a.
	Finlândia	Não	Sim	1	Não	Não	n.a.
	Polónia	Sim	Sim	1;3	Sim	Sim	1;3
Sistemas tipo v)	Inglaterra	Não	Sim	1	Sim	Sim	1
	Holanda	Sim	Sim	1	Sim	Sim	1
	Estónia	Sim	Sim	1	Sim	Sim	1
	Hungria	Não	Sim	1	Não	Não	n.a.

Fonte: OCDE (2011a)

Legenda: s.d.: sem dados; n.a.: não aplicável. Níveis de governo: 1) Autoridade/governo central; 2) Estados federais; 3) Autoridades regionais ou sub-regionais; 4) Autoridades locais; 5) Escolas.

### 3.1. SISTEMAS CENTRALIZADOS COM AUTONOMIA LIMITADA DAS ESCOLAS

Em países com tradição centralizada como França e Portugal, é o governo central que define o planeamento e as regras do sistema em praticamente todas as áreas, sendo também a principal fonte de financiamento. O Estado é o empregador dos professores, define centralmente as grelhas salariais e as condições de serviço e gere o seu recrutamento, colocação e despedimento. É também ao nível central que se define o currículo mínimo nacional obrigatório e o conteúdo dos programas (geralmente numa conceção unitária para todo o sistema onde se avançam objetivos, conteúdos, volumes horários e sugestões de métodos pedagógicos), bem como a conceção do conteúdo dos exames certificativos.

Desde meados dos anos oitenta, estes sistemas iniciaram processos de desconcentração e descentralização, passando para instâncias intermédias algumas responsabilidades em matéria educativa. As autoridades regionais ou locais viram assim as suas responsabilidades aumentar, ainda que por vezes se limitem a questões como a construção e manutenção de edifícios, fornecimento de equipamentos escolares e a organização da rede escolar local (Mons, 2004a). Em Portugal, o carácter centralizador do sistema é ainda visível tanto na gestão de recursos humanos (nomeadamente de professores) como financeiros; em França, o nível sub-regional tem vindo a assumir responsabilidades acrescidas na gestão de recursos financeiros (a percentagem de decisões nessa área tomadas a esse nível aumentou entre 2007 e 2011, segundo os relatórios da OCDE), enquanto o domínio dos recursos humanos permanece maioritariamente a nível central.

A autonomia das escolas, embora presente nos discursos políticos e textos legais, é ainda limitada quando comparada com os restantes países e faz-se sentir sobretudo nas questões de organização pedagógica, como critérios de agrupamento dos alunos, avaliação interna, decisões relativas a retenções ou definição dos horários (geralmente de forma enquadrada pela autoridade central) e na elaboração de projetos. Na questão de currículo e programas, nos últimos anos são reconhecidas às escolas as responsabilidades de definir os programas das disciplinas opcionais e escolher os manuais escolares (por vezes de forma enquadrada).

A grande maioria dos alunos deste tipo de sistema frequenta o ensino público e houve, nos últimos anos, uma ligeira flexibilização da “carta escolar”, que define por critérios

geográficos a alocação de um aluno a uma escola pública. O financiamento direto às escolas é diferenciado, atendendo à expressão da percentagem de alunos em instituições privadas dependentes do Estado (claramente superiores em França), embora ambos os sistemas que exemplificam este tipo concedam financiamento às famílias que frequentam o ensino privado, quer seja em forma de bolsa ou benefício fiscal. A representação das famílias nos conselhos de escola no ensino público é obrigatória, e existem nos dois sistemas Associações de Pais, que o governo deve consultar antes da escolha de grandes orientações políticas.

A avaliação do sistema de ensino contempla avaliações externas às escolas (organizadas a nível central em Portugal e regional em França) e exames nacionais (concebidos e avaliados a nível central), de maneira a controlar o sistema, embora com consequências limitadas a nível do orçamento da escola, no aumento ou decréscimo das remunerações ou na assistência a professores. Em França, porém, os resultados da avaliação externa podem ter uma probabilidade elevada no encerramento de uma escola. Os resultados dos dois tipos de avaliação são divulgados de forma sistemática em ambos os sistemas, e as autoavaliações são igualmente requeridas como parte do sistema de avaliação.

### 3.2. SISTEMAS PREDOMINANTEMENTE CENTRALIZADOS COM CERTIFICAÇÃO LOCAL

Neste conjunto de sistemas de ensino, exemplificado por alguns países da Europa do Sul (Grécia e Itália) e da Europa de Leste (Bulgária e Roménia), bem como a ilha do Chipre, o governo central permanece predominante na questão da definição e gestão do sistema, mas delega às escolas ou às comunidades regionais e locais algumas responsabilidades de gestão de recursos.

Assim, se a fonte de financiamento continua a ser predominantemente central, a fonte de despesa e de gestão de recursos pode admitir margens de manobra a nível local – a nível de recursos financeiros, sobretudo na Bulgária e Roménia; a nível de gestão de professores, nestes dois países e em Itália. Os programas são no entanto definidos centralmente, de forma similar ao conjunto de países anterior (com objetivos, unidades temáticas e atividades pedagógicas indicativas). Por vezes, como é o caso na Grécia e no Chipre, as escolas não têm autonomia na escolha de manuais escolares ou na definição do conteúdo do currículo das disciplinas opcionais, devendo seguir as decisões centrais.

A principal distinção relativamente ao tipo anterior consiste no maior grau de autonomia das escolas, que dispõem de autonomia total em grande parte das decisões sobre processos de organização pedagógica, mas sobretudo no que diz respeito à certificação ou controlo da qualidade. Na Grécia, Itália e Chipre, as escolas são responsáveis por conceber e classificar os exames certificativos. Os sistemas de avaliação não permitem realizar um controlo forte, uma vez que as avaliações externas no equivalente ao 3º ciclo, por exemplo, não são necessárias na Itália, Grécia, ou Chipre (nos dois primeiros, as autoavaliações também não são requeridas como parte do sistema de avaliação).

Em geral, existem algumas possibilidades de escolha da escola no sector público que permanece dominante (com ainda maior expressão na percentagem de alunos que o frequentam por relação ao ensino privado que no tipo anterior), com a exceção da Grécia e Chipre onde o funcionamento por “carta escolar” ainda é restrito. O ensino privado é na maior parte dos sistemas exemplificativos deste tipo independente do governo e só a Itália prevê ajudas financeiras às famílias que frequentam este setor.

### 3.3. SISTEMAS FEDERAIS COM IMPORTÂNCIA DO NÍVEL REGIONAL: ENTRE A CENTRALIZAÇÃO E A AUTONOMIA DAS ESCOLAS

Neste tipo, são os *Landers* (Alemanha e Áustria), as *Comunidades Autonomas* (Espanha) ou as *Communautés* (Bélgica) que estão no centro do sistema educativo, definindo as regras dos sistemas e muitas vezes gerindo-os, mas partilhando de forma diferenciada as responsabilidades com os níveis inferiores. Nota-se, por vezes, uma importância crucial dos níveis regionais e locais (sobretudo Alemanha e Áustria) ou das escolas, sobretudo na Comunidade Flamenga da Bélgica (Bélgica fl.) na definição e gestão dos sistemas educativos. É portanto um tipo bastante heterogéneo, a começar pelo grau de autonomia concedido às escolas, embora todos se caracterizem pelo carácter federal.

O papel preponderante das regiões é perceptível quer no financiamento, quer na gestão dos recursos financeiros, quer ainda na gestão do pessoal (exceto na Bélgica fl. onde a gestão é maioritariamente feita a nível da escola). A autonomia das escolas tem maior tradição nos dois sistemas da Bélgica, inclusive na gestão de recursos financeiros e de pessoal, domínios onde é geralmente limitada para os outros sistemas considerados. É mais evidente na organização e processos de ensino, na maioria dos casos de forma total,

exceto na definição do conteúdo do currículo das disciplinas opcionais (em que só na Bélgica fl. a autonomia não é limitada).

As evoluções recentes deste tipo vieram introduzir elementos que apontam para uma centralização dos sistemas, seja através da imposição de *standards* nacionais (como é o caso, como vimos, da Bélgica Comunidade Francesa – Bélgica fr. – e Espanha), ou de cooperações entre as regiões, nomeadamente na criação de programas de reconhecimento de diplomas, como na Alemanha (Mons, 2004a). No entanto, geralmente não existem exames nacionais (a nível do ISCED 3 apenas existem na Alemanha, totalmente concebidos e classificados a nível das regiões, embora existam testes de aferição em praticamente todos os sistemas exemplificativos deste tipo) e tanto na Alemanha como na Áustria as escolas têm alguma margem de definição do conteúdo dos exames certificativos. As autoavaliações também não são geralmente requeridas (excetuando, novamente, a Alemanha), ao contrário das avaliações externas de escola, com influência média em praticamente todos os aspetos identificados pela OCDE (tamanho do orçamento, aumento ou decréscimo de remunerações e bónus, probabilidade de encerramento de escolas e assistência a professores) na Áustria e na Bélgica fl, e na assistência aos professores na Espanha, Bélgica fr. e Alemanha.

O tipo de liberdade de escolha dos pais por escolas do ensino público é também um aspeto que difere muito entre estes sistemas, desde uma situação em que a alocação é feita segundo critérios geográficos mas onde é possível pedir uma alternativa (Alemanha e Áustria) à escolha por parte dos pais possivelmente regulada por autoridades públicas (Espanha) ou não (Bélgica). A representação dos pais nos conselhos de escolas é geralmente obrigatória (exceto na Bélgica fr.) e embora existam Associações de Pais em todos os sistemas exemplificativos deste tipo, apenas na Bélgica fl. e em Espanha são consultadas pelo governo aquando de tomada de decisões políticas importantes.

A oferta de ensino privado é bastante diversificada. Mons (2007), numa tipologia que elaborou relativamente aos efetivos e tipos de financiamento a este setor no conjunto dos países da OCDE, distinguiu a Áustria e a Alemanha (ajuda financeira limitada a um sector com efetivos moderados e controlado pelo Estado) da Espanha (subvenções importantes, efetivos moderados) e da Bélgica fr., onde o estatuto das escolas privadas é idêntico ao público e acolhe uma grande importância de alunos.

### 3.4. SISTEMAS DE COLABORAÇÃO ENTRE O ESTADO E O PODER LOCAL

Estes sistemas compreendem alguns países do Norte (Dinamarca, Finlândia) e de Leste (como a Polónia) da Europa onde os processos de descentralização mantiveram a presença do governo central, mas atribuíram às autoridades locais e por vezes às escolas poderes importantes num conjunto de competências tradicionais do Estado. Os modos de regulação tendem a ser por isso geralmente partilhados. Tal é o caso, por exemplo, nas fontes de financiamento e despesa, ora partilhadas pelo nível central e local (Dinamarca e Finlândia), ora concentradas nas autoridades locais (Polónia). As autoridades locais e as escolas são os níveis com maior peso de decisão no que toca à gestão de recursos financeiros e de pessoal, embora a definição das condições salariais sejam maioritariamente da responsabilidade do nível central, como vimos suceder igualmente noutros sistemas.

No domínio de organização e processos de ensino, as escolas detêm uma autonomia limitada, que geralmente é enquadrada ou pode ser delegada pelos poderes locais. Estes níveis podem também definir as quotas de horários escolares, a definição do calendário, a escolha de opções ou a possibilidade de aumentar o horário das disciplinas obrigatórias.

Na Dinamarca e na Finlândia, os principais elementos avaliados no sistema são as autoridades locais e as escolas mas não existem avaliações externas das escolas (ao contrário da Polónia). Pelo contrário, em todos são promovidas autoavaliações de escolas e existem exames nacionais (preparados pelo nível central ou, na Polónia entre o nível central e regional), embora nem sempre nos mesmos níveis de ensino.

Nestes sistemas existe uma alocação dos alunos às escolas públicas, embora os pais possam pedir uma alternativa. As reformas políticas empreendidas nos últimos anos têm vindo a aumentar as possibilidades de escolha entre estabelecimentos do ensino público. O setor privado é pouco desenvolvido nestes sistemas, acolhendo uma percentagem limitada de alunos embora usufrua de financiamentos, seja porque a maioria dos alunos do ensino privado esteja inscrita em instituições dependentes do Estado (Dinamarca e Finlândia), ou porque existem bolsas de apoio às famílias em instituições independentes (Polónia).

### 3.5. SISTEMAS DESCENTRALIZADOS COM MUITA AUTONOMIA DAS ESCOLAS

Neste tipo de sistemas que pode ser identificado com alguns países do Norte da Europa (Suécia, Holanda, Inglaterra) e de Leste (Estónia, Hungria ou República Eslovaca) as escolas ou os poderes políticos locais, ou ambos, têm poderes e responsabilidades extraordinárias, enquanto o Estado central assegura uma função de planeamento, definição de estruturas e controlo. O conjunto das tarefas de gestão de recursos, tanto financeiros como humanos, é assim delegado aos atores locais e de forma frequente às escolas com muita autonomia; o financiamento é utilizado a nível local. A gestão dos professores é feita a nível da escola, seja com autonomia total ou limitada, sendo que o empregador é ou o próprio estabelecimento ou a autoridade educativa local. As escolas usufruem ainda de bastante autonomia em termos organização e processos de ensino e na seleção de programas oferecidos.

Os sistemas de avaliação geralmente requerem avaliações externas das escolas e exames nacionais pelo menos no final do equivalente ao Ensino Secundário (exceto na Suécia), geralmente concebidos e avaliados a nível central, exceto na República Eslovaca onde essa responsabilidade é também partilhada com a escola. Geralmente, esses resultados são publicados de forma sistemática. Todos os sistemas promovem também autoavaliações de escolas.

O tipo de liberdade de escolha dos pais por escolas do ensino público difere muito entre sistemas, existindo nalguns casos situações mistas. A representação das famílias em conselhos de escolas públicas nem sempre é contemplada e o papel das associações de pais tende a ser sobretudo informal ou de carácter informativo para os restantes pais, exceto na Hungria onde desempenham um papel de conselheiro. Em geral nestes países o ensino privado (com uma existência antiga como em Inglaterra ou em rápida expansão nalguns países de Leste) não tem uma expressão muito elevada em termos de efetivos (em geral ronda os 10%, mas em Inglaterra ultrapassa os 20% do total de alunos) e não é subsidiado, exceto na Holanda, onde a igualdade de financiamento entre as instituições educativas públicas e privadas constitui um direito constitucional.

\*\*\*

A reflexão sobre as tendências na distribuição de responsabilidades entre atores educativos no espaço da UE constituiu a principal preocupação deste capítulo. Primeiro, a partir da

identificação de dois modelos de regulação transnacionais partilhados, Estado Avaliador e Quase-Mercado, enquanto sistemas de valores e orientações que num determinado momento constituem quadros de referência para o pensamento e atuação dos atores escolares, nomeadamente dirigentes políticos nacionais. Entende-se assim que as políticas educativas não se limitam a determinadas práticas ou técnicas, mas procuram modificar o universo moral no qual evoluem os atores do mundo escolar (Van Zanten e Ball, 2000).

Ainda que não tenham sido identificados os locais concretos de construção e divulgação desses modelos e se tenha privilegiado o seu potencial de condicionamento (via regulação transnacional induzida) e interpretação dos processos de (re)distribuição de responsabilidades nos sistemas educativos em curso, a quantidade abundante de informação e indicadores sobre a matéria atestam o papel crucial das organizações internacionais, nomeadamente da OCDE e UE, na sua colocação na agenda política e/ou na sua difusão. É curioso verificar que, num dos primeiros relatórios produzidos após a Estratégia de Lisboa por um grupo de trabalho constituído por peritos de diversos países europeus com o propósito de definir indicadores de qualidade, a “descentralização” tenha sido identificada como um dos cinco desafios para o futuro:

Ao longo das duas últimas décadas, muitos sistemas educativos europeus atribuíram maior autonomia e responsabilidade às escolas [...]. Tem sido argumentado que as pessoas mais afectadas pelos resultados de uma decisão estão na melhor posição para tomar as decisões que as afectam directamente [...]. O processo de descentralização é frequentemente visto como positivo e inevitável, mas com os seus problemas específicos. Dado que compete ao Estado proporcionar uma educação de qualidade para todos, devem existir garantias de que o sistema cumpre, na realidade, esse objectivo (Relatório Europeu sobre a Qualidade do Ensino Básico e Secundário, 2000: 5/6).

Também no relatório da OCDE se destaca a atualidade do tema, bem como a sua importância nas reformas educativas desde os anos oitenta:

The division of responsibility among national, regional and local authorities, and schools is a much-debated topic in education policy. Since the early 1980s, a key aim of education reform has been to place more decision-making authority at lower levels of the education system (OCDE, 2012: 500).

A produção e comparação de indicadores sobre a percentagem de decisões tomadas em cada nível de governo (por domínio), de índices ou graus sobre autonomia das escolas, bem como sobre a existência de dispositivos de avaliação e o grau de liberdade de escolha



de escolas ou de participação das famílias indiciam a existência de uma pressão induzida para uma aproximação à tendência verificada em cada um desses indicadores.

Identificámos, num segundo momento e após a descrição dos traços principais dos modelos de regulação, a avaliação como o elemento comum visível nas alterações dos modos de regulação dos sistemas educativos da UE, apreendidos através da análise de algumas medidas e políticas associadas aos dois modelos. A avaliação pode assim explicar a tendência observada de concentrar a nível central as responsabilidades de definição dos objetivos gerais do ensino, enquadramento e avaliação e de deixar às autoridades locais ou às escolas as decisões sobre a gestão de recursos, organização de processos de ensino. Traduz-se, também, no desenvolvimento de dispositivos de avaliação, nomeadamente de provas de exame e avaliações externas das escolas, e na intervenção crescente de outros atores (as famílias) na avaliação do sistema, por via da promoção da sua capacidade de escolha por ofertas diferenciadas ou representação em órgãos de decisão.

Neste contexto, o tipo de convergência que é possível identificar entre os sistemas educativos da UE tem que ver com as ideias e modelos, os objetivos, em particular o aumento de responsabilidades nos níveis mais baixos sobre decisões pedagógicas e de gestão de recursos, e com o aumento do leque de atores a participar e envolvidos na execução das políticas educativas.

Porém, diferem desde logo o tipo de atores envolvidos na tomada de decisão e as suas relações, bem como a configuração dos instrumentos utilizados. A tipologia de distribuição de responsabilidades na UE aqui apresentada procura não ignorar os percursos singulares dos sistemas e as apropriações e recontextualizações diferenciadas das orientações europeias identificáveis. Constitui um primeiro passo no sentido da articulação entre os elementos de convergência e as respostas diferenciadas dos sistemas com base nas suas características, histórias e instituições locais, enquadrando através de cinco padrões principais as análises posteriores mais finas a nível de sistemas particulares, onde será possível avaliar o significado e características próprias dessas evoluções.



## **SEGUNDA PARTE. DAS TENDÊNCIAS GLOBAIS ÀS ESPECIFICIDADES NACIONAIS: OS CASOS DOS SISTEMAS EDUCATIVOS DE PORTUGAL, COMUNIDADE FRANCESA DA BÉLGICA E INGLATERRA**

Um dos principais debates no campo da educação comparada questiona se existe uma tendência para a convergência, isto é, para o desenvolvimento de políticas similares entre os países ao longo do tempo, sobretudo no contexto de uma interdependência crescente, fruto de fenómenos como a globalização ou a europeização. Na parte anterior, procurámos sublinhar a importância das tendências globais e identificámos elementos comuns aos processos de (re)distribuição de responsabilidades dos sistemas educativos europeus. Caracterizámos a regulação transnacional como possuindo um carácter essencialmente indutivo, avançando alguns mecanismos em causa no exercício das influências globais, que funcionariam como condições favoráveis à mudança. Reconhecemos, porém, a existência de evoluções diferenciadas, distinguindo cinco grupos de sistemas com estruturas similares que medeiam de forma particular as orientações comuns. A análise comparativa desenvolvida até este ponto estabelece o enquadramento para a análise de sistemas educativos concretos, identificando, por um lado, tendências globais que podem funcionar como efeitos de condicionamento das agendas políticas e legislação nacional e, por outro, agrupando os sistemas com respostas similares às mudanças, através da elaboração da tipologia de distribuição de responsabilidades entre atores educativos.

Nesta parte, pretendemos aprofundar a segunda fase da abordagem comparativa compreensiva (Van Zanten e Ball, 2000), que considera a análise da interação entre as lógicas globais, mais precisamente os quadros normativos internacionais, e as lógicas nacionais (ou dos sistemas), em particular as regulações institucionais. Tal impele-nos a continuar com a vertente comparativa, mas a prolongar a vertente histórica. Justifica-se uma análise circunscrita a um número reduzido de casos que tenha em conta o desenvolvimento histórico destes processos em cada sistema, de maneira a perceber as condições que resultaram em padrões diferenciados de distribuição de responsabilidades entre atores educativos e interpretar os particularismos e singularidades na apropriação dos modelos globais – através de uma leitura de *path dependence* ou “mise en perspective historique” (Van Haecht, 2005). A questão também está em saber como é que os modelos transnacionais são traduzidos ou apropriados ao nível desses sistemas, seja em termos das formas institucionais de distribuição de responsabilidades ou das medidas e dispositivos

adotados com impactos nessa distribuição, e qual a extensão e significado que esses modelos aí adquirem. Parte-se então da hipótese de que apesar da orientação comum, a evolução dos modos de regulação institucional de cada sistema educativo também é constrangida pelas suas condições históricas e institucionais, o que desemboca em soluções diferenciadas. Só uma análise socio histórica permite compreender as medidas tendentes a mudanças na distribuição de responsabilidades, não escondendo em políticas aparentemente semelhantes as suas origens e finalidades possivelmente muito diferentes.

Os três casos em análise são o sistema educativo português, o da Comunidade Francesa da Bélgica e o inglês. A descrição e compreensão destes processos no primeiro está na base desta investigação, de maneira que a sua inclusão nesta parte da análise é incontornável. Os outros dois foram escolhidos por diversas razões, umas de cariz teórico, outras de carácter mais pragmático. Um primeiro argumento prende-se com a consideração de sistemas classificados em grupos distintos na tipologia apresentada na parte anterior. O sistema português está incluído no tipo 1, “sistemas centralizados com autonomia limitada das escolas”, enquanto o sistema da Comunidade Francesa da Bélgica corresponde ao tipo 3, “sistemas federais com importância do nível regional: entre a centralização e a autonomia das escolas” e finalmente o sistema inglês ao tipo 5, “sistemas descentralizados com muita autonomia das escolas”<sup>10</sup>. Procurou-se maximizar a variabilidade dos sistemas considerados, a nível da formação dos sistemas educativos, da sua história e enquadramentos institucionais, mas também da extensão das reformas relativas às tendências globais. Se é comum a constatação de que o alcance das políticas de descentralização e autonomia das escolas em Portugal é limitado, frequentemente se consideram como exemplares as políticas educativas inglesas por referência aos modelos de regulação identificados (Maroy, 2009). Como esta fase procura oferecer pistas de reflexão sobre a relação entre perspetivas globais e nacionais na produção de políticas educativas, bem como contribuir para o debate sobre a convergência ou divergência na evolução dos sistemas educativos, cremos que é crucial analisar sistemas com evoluções históricas diferenciadas, ainda que confrontados com o mesmo conjunto de ideias e

---

<sup>10</sup> Idealmente, poder-se-ia considerar um sistema de cada tipo, num total de cinco sistemas. Não sendo possível aqui desenvolver tal análise com a profundidade desejada, dadas a extensão do estudo da evolução das políticas educativas de cada sistema e os restantes planos de análise do desenho de investigação, decidiu-se restringir o estudo a três casos. Tal exercício foi porém desenvolvido, numa escala menor, e resultou na publicação de um artigo (ver Batista, 2014a).

orientações internacionalmente difundidas. Outros motivos para esta seleção têm que ver com a facilidade de acesso a informação, seja pela existência de estudos científicos ou pela língua em que estes estudos e outros documentos são divulgados. A possibilidade de desenvolver parte deste trabalho em Bruxelas<sup>11</sup> facilitou também a escolha do sistema educativo da Comunidade Francesa da Bélgica.

Além dos indicadores internacionais comparáveis apresentados na parte anterior, as principais fontes de informação para esta parte são as seguintes: i) um conjunto de relatórios nacionais e informação disponíveis em *sites* de organizações internacionais sobre o funcionamento dos três sistemas de ensino e as temáticas em análise<sup>12</sup>; ii) legislação e outros documentos oficiais específicos de cada país; iii) investigações científicas realizadas<sup>13</sup>. Este tipo de informação permite um maior aprofundamento das questões traduzidas nos indicadores internacionais, revelando-se essencial para a reconstrução da evolução histórica dos processos de (re)distribuição de responsabilidades entre atores educativos nos três casos em análise.

A consideração de contextos nacionais e a sua interpretação só foi possível, assim, pelo recurso à triangulação dos dados. Tal empreendimento não se desenrolou, no entanto, sem algumas complicações inerentes à análise de sistemas tão diferenciados que importa mencionar. A diversidade do tipo de fontes de informação disponíveis em cada país obrigou a uma procura de familiarização com o tipo de legislação e outros documentos oficiais, bem como da maneira como são apresentados. O mesmo se pode afirmar em relação à terminologia utilizada para determinados dispositivos ou medidas, que à primeira vista podem parecer divergentes, mas que após uma análise mais fina revelam vários traços comuns. Optámos por manter as designações na língua original, descrevendo mais

---

<sup>11</sup> O período na Universidade Livre de Bruxelas no âmbito de um programa de intercâmbio europeu decorreu sob a orientação da Professora Van Haecht, investigadora com várias publicações que abarcam as problemáticas em estudo.

<sup>12</sup> Em particular, os relatórios nacionais da Eurydice elaborados por equipas de peritos sobre questões de carácter geral dos sistemas educativos regularmente atualizados e a informação disponível na Eurypedia, um local de agregação de informação sobre os sistemas educativos europeus (<http://eacea.ec.europa.eu/education/eurypedia>).

<sup>13</sup> A estadia em Bruxelas proporcionou também a oportunidade de realizar entrevistas não estruturadas a representantes de três redes de oferta educativa do sistema educativo, que se revelaram importantes para esclarecer algumas questões que emergiram da análise dos documentos oficiais e estudos consultados, bem como para considerar a sua visão sobre as práticas locais e apropriações de documentos legais.

pormenorizadamente os dispositivos ou medidas em causa. Quanto aos estudos científicos, é preciso ter presente certas diferenças contextuais que deram primazia a um ou outro aspeto nas agendas de investigação, como já tinham alertado Whitty, Power e Halpin (1999) quando desenvolveram um estudo comparativo de países anglo-saxónicos.

Cada perfil histórico constitui um capítulo desta segunda parte, organizado em duas partes. Na primeira, procura-se traçar a forma de distribuição de responsabilidades nas origens do sistema educativo e identificar um momento que marque o sentido das evoluções posteriores. Na segunda, analisam-se, a partir do marco de referência identificado, as evoluções que parecem apontar para mudanças nos processos em análise. Pretende-se, porém, sublinhar as particularidades e especificidades dessas evoluções mais recentes, em especial ao tomar em consideração os dispositivos adotados e as principais questões em debate nos sistemas em causa. Assim, elas são analisadas tendo em conta as tendências globais e o peso da história e arranjos institucionais passados.

Importa referir que mais do que o mesmo período histórico, o que se discute são eventos e situações comparáveis (tal como Archer, 1979) no que diz respeito à distribuição de responsabilidades entre atores educativos, tendo em vista caracterizar o modo como esse processo se operou nos três sistemas. Trata-se então de analisar o conjunto de medidas mais relevantes nesse sentido em cada um, sejam elas sobre (des)centralização, autonomia das escolas, escolha de escola ou políticas de avaliação. Embora grande parte da descrição se baseie na legislação publicada, não se deixará de aludir a negociações particulares ou características de implementação quando consideradas cruciais para a análise pois, como ficou patente no enquadramento teórico, as práticas e apropriações da legislação têm um papel de mediação importante (Duru-Bellat, Van Zanten, 1992).

No final, o exercício comparativo é sistematizado, no sentido de lançar pistas de discussão sobre o que é comum aos três perfis, tendo por referência os modelos de regulação de Estado Avaliador e Quase Mercado, e o que é específico a cada um. Pretendemos contribuir para o debate sobre a convergência ou divergência das políticas dos sistemas educativos europeus: onde se situam as diferenças na evolução dos processos nos três sistemas?; em que medida os mecanismos postos em prática ou as configurações específicas de distribuição de responsabilidades diferem consoante as práticas institucionalizadas e percursos históricos dos sistemas educativos?; será que existem similitudes que apontam para uma convergência, ou as diferenças permanecem mais importantes? Se existem semelhanças, de que tipo de convergência se trata?

## CAPÍTULO IV . O SISTEMA EDUCATIVO PORTUGUÊS

Tal como nos restantes sistemas educativos do tipo 1 da tipologia proposta na parte anterior, em Portugal o governo central tem um papel preponderante em áreas chave da educação, em particular na definição do planeamento, das regras do sistema e ou mesmo na gestão dos recursos humanos. Quando comparado com os outros sistemas da UE, o português é bastante centralizado e com uma autonomia das escolas limitada.

Apesar da tradição centralizada, que se foi consolidando até meados do século XX, é possível identificar a partir dos anos oitenta uma orientação para a descentralização e autonomia das escolas, que foi acompanhada por um conjunto de legislação sobre a transferência de responsabilidades educativas para instâncias intermédias e locais, bem como sobre novos modelos de gestão. Assinala-se a esse respeito o marco da reforma iniciada em 1986, sob a *Lei de Bases do Sistema Educativo* (LBSE). Tais medidas foram complementadas, em especial na última década, pelo desenvolvimento de mecanismos de avaliação, aspeto que surge para alguns analistas como a “pedra angular do sistema” (Abrantes, Martins e Caixeirinho, 2010: 17).

Estas evoluções apontam para algumas mudanças na distribuição de responsabilidades entre atores educativos, que são avaliadas segundo três eixos principais: i) a descentralização e autonomia das escolas; ii) o papel das famílias; iii) os dispositivos de avaliação e prestação de contas.

### 1. DAS ORIGENS DO SISTEMA PORTUGUÊS: ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA E DISCURSOS DE DESCENTRALIZAÇÃO E AUTONOMIA

#### 1.1. DA TRADIÇÃO CENTRALIZADA

Num país cujas atuais fronteiras continentais remontam ao século XIII, o ensino foi originalmente assegurado por dioceses e ordens religiosas, nomeadamente a Companhia de Jesus (Cotovio, 2011). Os primórdios de uma rede de ensino público começaram a ser desenhados no século XVIII, por via das reformas pombalinas, após a expulsão dos jesuítas de Portugal. A partir desse momento, a educação passou a estar sob o rígido controlo do governo central (Lima e Afonso, 1995), que procurou substituir o controlo da Igreja na educação optando por uma administração centralizada, que perdurou nos séculos seguintes:

O Estado português tomou conta do ensino muito cedo, logo após a expulsão dos Jesuítas, no século XVIII, e desempenhou sempre um papel fundamental, não obstante algumas promessas vagas e declarações piedosas feitas por governos liberais e, mais tarde, republicanos a favor da descentralização (Mónica, 1978: 61).

Nesse sentido, e como afirma Justino (2013), as políticas descentralizadoras ficaram associadas a experiências fugazes durante os regimes liberal e republicano, e ao seu relativo fracasso. Durante o regime liberal, a visão centralizadora da educação ficou bem patente num primeiro momento através das reformas empreendidas, globais e unitárias, ao longo do século XIX (Barreto, 1995): a instrução pública era da responsabilidade do Estado, estando sob a tutela do Ministério do Reino com uma estrutura central e organismos periféricos. As primeiras propostas de políticas descentralizadoras surgiram nos anos setenta, e foram apresentadas como alternativa à organização centralizada apontada como uma das principais causas do atraso do ensino<sup>1</sup>. Porém, só num período de crise financeira esse diploma foi reformulado e publicado, sugerindo motivações económicas para a sua adoção (Justino, 2013). A reforma administrativa de 1882 procurou descentralizar algumas responsabilidades para as autarquias (como a construção e manutenção de escolas, produção e manutenção de cursos de alfabetização, concessão de subsídios aos alunos e seleção e vencimento de professores), embora o governo central tivesse mantido as responsabilidades no domínio pedagógico, curricular e inspetivo e apenas se compromettesse a subsidiar parte das construções escolares. A experiência foi considerada negativa e as responsabilidades recentralizadas desde o início da década de noventa. Entre as razões invocadas para o seu insucesso, para além do atraso do pagamento de salários aos professores, constam o clientelismo e compadrio nas suas nomeações e a ignorância dos presidentes da Câmara (idem: 100).

A educação foi tida como uma prioridade para o regime republicano no início do século XX, que via na instrução primária a oportunidade de formar cidadãos republicanos e

---

<sup>1</sup> Em 1870, a taxa de escolarização em Portugal (entendida enquanto a percentagem de crianças dos nove aos quinze anos que frequentavam a escola) era de 13%, claramente abaixo das taxas dos restantes países europeus (Candeias, 2009: 174). Outro indicador revelador desse atraso educativo diz respeito à alfabetização, de aproximadamente 15% em 1850 (apenas comparável nesse período com a Rússia e os Estados Balcânicos; numa altura em que os países da Europa Católica do Sul e do Centro – Áustria, Hungria, Espanha, Itália ou Polónia – já tinham taxas de alfabetização de 25% ou superiores) (idem: 171).



patriotas numa sociedade ainda marcada por elevadas taxas de analfabetismo<sup>2</sup>. Uma das primeiras questões a marcar o ensino nesta época diz respeito à Lei da Separação entre o Estado e a Igreja (em 1911): a educação na Primeira República foi considerada um assunto de um Estado laico ou neutro em matéria confessional, o que implicou uma vez mais o afastamento da influência das ordens religiosas e a proibição do ensino religioso nas escolas primárias. Como refere Barreto (1995), tal indicia uma natureza centralizadora da instrução pública, não só a nível da sua organização, mas também a nível político e social:

A educação religiosa é, na prática, descentralizada, adaptada às igrejas, aos conventos, às congregações, apesar de incluir uma centralidade de conteúdo, a doutrina. Já a educação republicana e democrática é centralizada e laica: será um serviço público [...]. O Estado deve substituir-se aos aristocratas e às igrejas, na tentativa de assegurar uma coerência de organização, de métodos e de programas. A centralidade da instrução pública não é só organizativa: é também política e social (p.164).

Num período caracterizado por uma grande instabilidade política e social, a maior parte da legislação visou reformas para os vários níveis e tipos de ensino (entre as quais se destaca a instituição do ensino pré-primário, a obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário e a criação de novas escolas do ensino primário e técnico), pese embora muitas das medidas não tenham alcançado os propósitos esperados. Note-se que a falta de escolas primárias oficiais era ainda uma realidade, sobretudo nos centros urbanos, motivando o interesse de alguns setores (nomeadamente operários) em fornecer alternativas (Candeias, 1992).

A reforma do ensino primário previu uma medida descentralizadora, com início em 1913, que entregava a administração das escolas aos municípios (encarregues também de algumas despesas financeiras, como os ordenados dos professores, mobiliário e material escolar e outras despesas de manutenção). Porém, mais uma vez o balanço da experiência não foi considerado positivo (Justino, 2013) e motivou mesmo alguns protestos dos professores pelo atraso no pagamento dos seus vencimentos (Adão e Remédios, 2004). Após a tentativa de uma solução intermédia também fracassada (por via da criação de Juntas Escolares, com representantes da Câmara e professores), as escolas passaram novamente para a tutela do Estado.

---

<sup>2</sup> Em 1900, a taxa de alfabetização em Portugal seria de aproximadamente 25%, enquanto os países da Europa Católica do Sul e do Centro registavam as segundas menores taxas, de cerca de 40%, no extremo oposto aos Países Nórdicos, com taxas próximas dos 98% (Candeias, 2009: 171).

O controlo centralizado e burocrático do ensino consolidou-se e foi sobretudo evidente durante o período do Estado Novo. Durante o regime autoritário, o modelo de organização do ensino pautou-se por uma regulação coerciva, burocrática, católica e patrimonialista (Stoer, 1986). Terminando com o secularismo pedagógico, a tendência centralizadora foi alcançada através de instrumentos privilegiados como o currículo, pedagogia, avaliação, modelo de administração e gestão e a formação de professores (Lima e Afonso, 1995). Num estudo sobre o impacto de fatores políticos e ideológicos na educação, Mónica (1978) concluiu que o papel da escola durante este período visava apagar lealdades culturais originárias e oferecer uma nova ideologia oficial, podendo ser vista como um aparelho de doutrinação:

O regime, ainda que explicitamente procurasse desenvolver o ensino sob o controlo da Igreja, esforçou-se sobretudo por concentrar todo o poder na cúpula de uma administração já altamente centralizada. O Estado decidia e supervisava em matéria de currículos, compêndios e métodos didáticos, tinha a seu cargo a preparação e o pagamento dos professores, construía e baptizava escolas, escolhia a decoração dos edifícios e elaborava as provas de exames (p. 153).

Muito reduzido, o ensino particular era fortemente controlado (idem) ao nível de programas e manuais de ensino, avaliação, mas também no seu funcionamento e criação. O papel deste tipo de ensino não era nem de alternativa ideológica (uma vez que o ensino estatal se guiava por valores da moral cristã católica) nem pedagógica, nem sequer de competição (a concessão de um alvará para funcionamento dependia tanto da verificação do cumprimento dos mínimos legais como da utilidade de existência da escola na área em causa): o seu estatuto menor e tolerado advinha do seu carácter supletivo (Formosinho, 2005b; Estévão, 1991; Silva, 2014).

Mas o ensino durante o Estado Novo não desempenhou unicamente um papel de inculcação ideológica. Segundo Stoer (1983), a partir dos anos cinquenta, a necessidade de formar mão-de-obra qualificada e diversificada associou-o à economia, com a expansão do acesso ao ensino e a aposta na formação profissional. Refira-se, a este respeito, a influência de organismos internacionais, nomeadamente da OCDE, não só pela importância conferida ao tema, como na assistência ao desenvolvimento de um plano de ação<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> O *Projecto Regional do Mediterrâneo* (1964) partiu da iniciativa do ministro português, que solicitou apoio técnico e financeiro da OCDE para “estabelecer os objectivos do sistema de ensino, de forma a satisfazer as necessidades de mão-de-obra correspondente às finalidades económicas de

Finalmente, e segundo o mesmo autor, articularam-se ainda neste regime várias concepções da educação, vista como crucial para a mudança e o desenvolvimento, não só do ponto de vista económico, mas também político e cultural. É neste sentido que analisa as linhas gerais de reforma do sistema educativo apresentadas por Veiga Simão e a sua discussão alargada no final do Estado Novo. A lei decorrente, aprovada em 1973, preparou a constituição de uma nova organização política e económica das forças sociais (Stoer, 1986) e introduziu o conceito de democratização (especialmente na vertente de acesso alargado à educação).

Porém, devido ao golpe militar de 1974 que pôs fim ao regime, não chegou a ser totalmente implementada. Foi a revolução que permitiu uma primeira mobilização das forças sociais não só compatíveis com a reforma, mas estendendo-a a áreas até então impensáveis. Assim, no quadro da expansão e renovação de instituições da sociedade civil como resultado do súbito vazio do poder do Estado, houve na educação uma deslocação do poder do Ministério para as escolas, diretores e corpo docente (*idem*). Os órgãos colegiais comandaram os acontecimentos durante o período pós-democrático, o que ficou conhecido como a “gestão democrática das escolas”:

A autonomia da escola, nesta fase, embora fosse expressão pouco utilizada [...] e conceito estranho à legislação escolar, era porém praticada, *de facto*, pelas assembleias de escolas, pelos plenários de professores e pelos órgãos colegiais de gestão eleitos em cada escola, segundo regras e composições bastante diferenciadas. A democracia directa e as modalidades de participação activa e informal, típicas das fases de activismo político e de mobilização social dos actores, caracterizam este período da vida escolar, especialmente no que concerne a professores e alunos (Lima, 2006: 228-229).

O período revolucionário foi relativamente curto, mas decisivo para a compreensão de ações e perceções atuais dos atores das escolas, nomeadamente pelas expectativas de modelos autogestionários que formaram e que estão na base das críticas aos diferentes modelos de gestão da escola que se foram propondo desde então.

Nos anos seguintes iniciou-se um processo de “normalização” que rompeu com o modelo de gestão democrática das escolas, com a progressiva recuperação do controlo da educação por parte do Estado (Lima e Afonso, 1995) – por via de legislação sobre as estruturas organizacionais escolares logo em 1974 e de forma mais clara e efetiva após a

---

longo prazo do país” (Teodoro, 2000: 51). Para aprofundamento do estudo da influência da OCDE neste contexto, consultar Lemos (2014).

aprovação da Constituição, em 1976 – e conseqüente desvalorização das instituições da sociedade civil, nomeadamente pela definição dos locais onde o ensino podia ser administrado, resultando no desaparecimento de muitas iniciativas populares (Stoer, 1986). Este processo procurou conciliar tendências democráticas com o reforço do aparelho administrativo (Lima e Afonso, 1995), num esforço de reequilíbrio de poderes. Recuperou-se um “paradigma da centralização na administração escolar” (Lima, 2006: 232), embora distinto do que vigorou antes da revolução. Assim, o currículo manteve um caráter nacional e uniforme, com um conjunto de regulações definidas centralmente (horários, número de estudantes por turma, avaliação, entre outros), mas desapareceu o manual obrigatório e substituiu-se a nomeação dos diretores pelos ministros por processos eleitorais. Para Formosinho (2005b), trata-se de um período num regime democrático, com Constituição, onde se preconiza o modelo descentralizado da administração pública mas se permanece com um modelo centralizado, que se organiza em torno do Ministério da Educação com estruturas desconcentradas, mas sem autoridades regionais ou locais e as escolas sem autonomia pedagógica, administrativa ou financeira.

## 1.2. AS REFORMAS DOS ANOS OITENTA SOB A *LEI DE BASES DO SISTEMA EDUCATIVO*

No início dos anos oitenta começaram a ganhar expressão as críticas às políticas demasiado centralizadoras e ao aparelho burocrático do sistema educativo (Lima e Afonso, 1995; Formosinho, 2005b) e iniciaram-se os preparativos para o desenho das linhas gerais de uma reforma do ensino. É de destacar, neste contexto, o pedido da realização de um estudo à OCDE cujo relatório recomendava a transferência de algumas responsabilidades para níveis regionais ou locais e o desenvolvimento de uma participação democrática, nomeadamente através da inclusão de representantes de pais nos órgãos das escolas:

Portugal has [...] to shake off the legacy of an unduly centralized and static administration” (OCDE, 1984: 17) / “There is no regional structure and local districts exercise only a few powers. It would certainly be desirable to relieve the Ministry of a number of its existing duties and many specific tasks, so as to delegate decision-making to lower levels [...]. In a country with a centuries-old tradition of highly-centralised government, it is vital to promote the development of democratic participation at all levels (OCDE, 1984: 19)

O processo global de reforma do sistema também começou a ser preparado internamente, a partir da nomeação de uma Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE), em 1986, incumbida de realizar um conjunto alargado de estudos e de apresentar

propostas. Um dos primeiros relatórios produzidos afirmava a necessidade de “descentralizar a administração educativa, tanto no plano regional e local como no plano institucional” e de desenvolver estudos sobre as “condições que justifiquem a atribuição de maior autonomia aos estabelecimentos de ensino não superior” (CRSE, 1986: 44, *Apud* Lima, 2011: 22).

É neste seguimento que as ideias de descentralização, autonomia e participação ganham destaque na educação. A nova etapa das políticas educativas, marcada pela entrada do país na UE (na época Comunidade Europeia) e pelas discussões em torno de uma reforma do sistema, caracterizou-se pela importância do tema da administração e gestão das escolas na agenda política. A Lei nº46/86 ou Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), consagrou aqueles princípios na legislação e estabeleceu o novo quadro geral do sistema de ensino português, que se organiza, entre outros, de forma a:

g) Descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e acções educativas, de modo a proporcionar uma correcta adaptação às realidades, um elevado sentido de participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes [...] / Contribuir para desenvolver o espírito e a prática democráticos, através da adopção de estruturas e processos participativos na definição da política educativa, na administração e gestão do sistema escolar e na experiência pedagógica quotidiana, em que se integram todos os intervenientes no processo educativo, em especial os alunos, os docentes e as famílias (LBSE, artigo 3º).

A LBSE (entretanto reformulada pelas Leis nº115/97, 49/2005 e 85/2009) enquadrou o desenvolvimento do sistema educativo e definiu os seus princípios de organização. Embora apelasse retoricamente à descentralização e à inversão de um sistema demasiado centralizado, o que remete para uma redefinição dos papéis dos vários intervenientes e níveis educativos (Batista, 2012b), em termos práticos o poder central permaneceu predominante (Lima e Afonso, 1995). Note-se que apesar de reivindicar a descentralização, as competências foram delegadas para umas estruturas regionais e não diretamente para municípios ou escolas, instituindo deste modo um modelo centralizado com desconcentração regional (Formosinho, 2005b; Lima, 2006).

### 1.3. DISTRIBUIÇÃO DE RESPONSABILIDADES ENTRE ATORES EDUCATIVOS: O PREDOMÍNIO DE UMA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DESCONCENTRADA

Em Portugal, o governo central tem então o predomínio na educação, concentrando as responsabilidades principais e características de um modelo centralizado da administração (Lima, 2011), nomeadamente a nível da conceção, planeamento, coordenação e avaliação do sistema. É também a nível central que é maioritariamente feita a gestão de recursos, seja na questão financeira, seja na questão de recursos humanos. Os estabelecimentos e os subsídios existentes são financiados pelo Ministério através do Orçamento do Estado os professores são funcionários do Estado, que assegura a sua formação, gestão e financiamento. Mesmo os conteúdos se encontram centralizados: o currículo nacional é ajustado através de decretos e ofícios, definindo conteúdos, horas letivas e competências específicas a atingir por disciplinas.

Essas responsabilidades são asseguradas por serviços centrais e regionais do Ministério, cuja orgânica foi reestruturada pouco depois da aprovação da LBSE. Os primeiros encontram-se separados em função dos domínios considerados: de recursos humanos, avaliação e prospetiva, controlo e inspeção, tutela pedagógica, entre outros. Os serviços regionais, Direções Regionais de Educação, funcionam como coordenadores da ação das escolas, utilização de recursos e articulação com o nível local. A sua criação procurava responder aos princípios e expectativas de descentralização educativa, embora na prática correspondam a um processo de desconcentração numa administração que permanece estruturalmente centralizada nos níveis centrais e regionais (Formosinho e Machado, 2013). Note-se que ação de outros atores, como os sindicatos de professores, também pressiona para a manutenção da concentração de decisões-chave no governo central. Rodrigues (2010) exemplifica a este respeito dois mecanismos de gestão centralizada defendidos por estas estruturas: o concurso nacional de recrutamento e colocação de professores e o Estatuto da Carreira Docente.

As escolas respondem maioritariamente aos serviços regionais. O papel dos municípios, que ficou limitado, em 1984, a um conjunto de encargos financeiros (nomeadamente aos transportes escolares e apoios socioeducativos do ensino infantil e básico), saiu ligeiramente reforçado com a LBSE, embora permaneçam com o estatuto de intervenientes menores e supletivos da educação escolar (Fernandes, 2005b): podem tomar iniciativas na criação de estabelecimentos de ensino em áreas concretas (como na

educação infantil, especial, formação técnica, artística e profissional ou de adultos) e estão representados em certos órgãos consultivos. Assim, no caso do ensino pré-escolar e do 1º ciclo, os municípios assumem algumas responsabilidades educativas, geralmente consideradas algo periféricas, na medida em que são domínios instrumentais e operacionais e não interferem com o currículo nuclear, recrutamento e ação dos professores ou avaliação. São responsabilidades sobretudo a nível da construção, manutenção e apetrechamento, algumas despesas de funcionamento dos estabelecimentos, transportes e atividades complementares.

As escolas atuam segundo o enquadramento e prescrições definidas a nível nacional, embora possuam alguma margem de manobra. Na LBSE, a autonomia das escolas não é referida diretamente, mas afirmam-se os processos participativos e definem-se órgãos de gestão eleitos pela comunidade escolar.

O ensino privado permaneceu essencialmente com um caráter supletivo, apesar de alguns estímulos recebidos no início da década de oitenta (Silva, 2014). O Estatuto das Escolas Particulares e Cooperativas, de 1980, abriu a possibilidade de as escolas funcionarem em autonomia pedagógica, elaborarem projetos educativos e cursos com planos próprios e usufruírem de apoios financeiros na forma de contratos com o Estado. Segundo Estévão (1991), a dimensão supletiva encontra-se neste diploma na figura dos contratos de associação, que exigem às escolas que se integrem nos objetivos do sistema educativo e se localizem em áreas carecidas de escolas públicas (embora esta última condição não seja necessária para outros tipos de contratos previstos). Com este diploma, as escolas privadas podem assumir a figura de paralelismo pedagógico (não dependência das escolas estatais quanto à orientação metodológica e avaliação de conhecimentos) ou autonomia pedagógica (não dependência também quanto ao plano de estudos e conteúdos programáticos e na matrícula, emissão de diplomas e certificados), esta última tendo como condição o funcionamento em regime de paralelismo com o modelo oficial de pelo menos cinco anos. A LBSE reconhece o ensino privado como parte do sistema, embora fortemente enquadrado por decisões centrais, e refere ainda que “no alargamento ou no ajustamento da rede o Estado terá também em consideração as iniciativas e os estabelecimentos particulares e cooperativos” (artigo 55º).

## 2. EVOLUÇÕES RECENTES: ENTRE AS TENDÊNCIAS GLOBAIS E O PESO DOS ARRANJOS HISTÓRICOS<sup>4</sup>

### 2.1. PARA UMA MAIOR DESCENTRALIZAÇÃO E AUTONOMIA DAS ESCOLAS?<sup>5</sup>

Foi com as propostas da CRSE e a aprovação da LBSE, nos anos oitenta, que começaram a emergir perspectivas de descentralização e autonomia na legislação sobre o sistema educativo. Alguns diplomas posteriores procuraram aprofundar estas dimensões, embora se assista a uma contradição permanente entre uma administração centralizada-desconcentrada e o discurso da descentralização e autonomia das escolas, expresso em programas políticos e preâmbulos de diplomas legais (Lima, 2006). A produção legislativa sobre a administração e gestão das escolas, lenta e por vezes contraditória<sup>6</sup>, levou alguns autores a referir-se à autonomia como uma “terra prometida” (Lima e Afonso, 1995) ou uma “ficção necessária” (Barroso, 2004).

O primeiro diploma sobre a autonomia das escolas data de 1989, associando-a diretamente à capacidade de elaboração e aplicação de instrumentos como o Projeto Educativo e definindo os seus domínios (cultural, pedagógica, e de gestão administrativa financeira). Apesar de ter sido considerado insuficiente para uma real autonomia das escolas, nomeadamente por não se traduzir em práticas e comportamentos correspondentes ao legalmente decretado (Costa, 2003), foi um contributo fundamental para um primeiro passo nessa direção. Dois anos mais tarde, um novo modelo de gestão (Decreto-Lei nº172/91) foi ensaiado numa amostra de escolas, estabelecendo pela primeira vez o diretor executivo como órgão de gestão unipessoal, o que contrariava a tradição de colegialidade democrática (Afonso, 2010c).

---

<sup>4</sup> Uma primeira versão desta parte do capítulo foi apresentada no III Colóquio Luso-Brasileiro de Sociologia da Educação (ver Batista, 2012c).

<sup>5</sup> Em Batista 2014b e 2014c desenvolvemos análises mais aprofundadas da evolução legislativa sobre a questão da autonomia das escolas e a descentralização de competências para municípios.

<sup>6</sup> Menitra (2009) estudou o debate parlamentar desenvolvido entre 1986 e 2008 sobre a questão da autonomia, destacando os conceitos de participação, descentralização e gestão democrática como os mais mobilizados na discussão, embora com significados distintos consoante as posições políticas dos intervenientes. Lima (2011: 26) afirma que o aparente consenso em torno da crítica à centralização burocrática comporta diferentes concepções de autonomia, entre as quais destaca uma “autonomia substantiva” (assente em princípios de democraticidade e participação) e a “autonomia instrumental ou como delegação política” (enquanto técnica de gestão e assunção de encargos e responsabilidades).



Só sete anos depois a publicação de um novo decreto sobre a administração e gestão das escolas aplicado a todo o ensino público (Decreto-Lei nº115-A/98) marcou a passagem para uma nova abordagem ao conceito de autonomia, evoluindo-se de uma autonomia “decretada” para uma autonomia “construída” (Barroso, 2005b), ao entender que as escolas se deveriam candidatar a esse regime e instituindo a figura dos contratos de autonomia. Estes, que só se desenvolveram cerca de uma década mais tarde, contribuem para a construção de uma nova relação entre as autoridades de administração educativas e as escolas: o contrato implica a definição de objetivos concretos e assegura a flexibilidade de gestão dos meios para realizar as metas acordadas, promovendo desta forma uma verificação da distância entre objetivos prosseguidos e resultados alcançados (Formosinho, Fernandes, Machado e Ferreira, 2010).

Em 2001, no âmbito de um novo modelo de currículo e avaliação da aprendizagem (Decreto-Lei nº6/2001), baseado na construção de metas comuns através da definição de um conjunto de competências de aprendizagem, é possibilitado a cada escola a organização e gestão flexível do currículo no quadro dos limites do currículo nacional. Tal “foi considerado um instrumento importante para o exercício da autonomia das escolas” (Formosinho et al, 2010: 51) e caracteriza-se igualmente por deixar um espaço para a avaliação do cumprimento dos objetivos estabelecidos, mas deixando flexíveis os processos. Recentemente, estas orientações têm sido reforçadas, valorizando-se nos diplomas legais sobre a organização e gestão do currículo a autonomia das escolas nesse domínio, o que passa pela flexibilização de algumas orientações antes obrigatórias (nomeadamente a organização do tempo de aulas ou das cargas letivas das disciplinas) e pela possibilidade de as escolas oferecerem disciplinas ou ofertas complementares.

Em 2008, um novo diploma sobre o modelo de administração e gestão das escolas (Decreto-Lei nº75/2008) criou o órgão de gestão Diretor, diretamente associado à questão da responsabilização, e o Conselho Geral, órgão de direção estratégica da escola (com funções mais específicas e delineadas que o anterior) e onde participa toda a comunidade educativa. A autonomia das escolas continua ainda na ordem do dia, como denotam a publicação de um novo diploma (Decreto-Lei nº137/2012) que reafirma a importância dos contratos de autonomia, procede a alguns ajustamentos nos órgãos de gestão da escola e reforça a valorização de uma cultura de avaliação, bem como uma Recomendação (nº7/2012) do órgão consultivo de nível nacional, o Conselho Nacional de Educação, que denuncia o caráter ainda limitado e periférico das competências exercidas pela escola

pública e apresenta as áreas em que o conjunto de diretores auscultado gostaria de ter mais autonomia: contratação e formação de docentes, gestão de um currículo local, organização do ensino (tempos e turmas), definição de metas em função dos contextos e contratualização de serviços com instituições locais.

Também em 2012 se procedeu à extinção das Direções Regionais de Educação, no quadro de uma racionalização e modernização da estrutura do Ministério, e à integração das suas competências num serviço central, a Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares, com cinco unidades orgânicas desconcentradas, cujos efeitos nas relações entre os diferentes escalões de administração ainda estão por estudar. Apesar de apresentada como uma medida que procura “aprofundar a autonomia das escolas, implementando modelos descentralizados de gestão” (Decreto-Lei nº266-G/2012, preâmbulo), alguns intervenientes alertam para os “riscos de uma generalizada recentralização da administração da educação” (Recomendação nº7/2012 do CNE).

\*

A descentralização de responsabilidades para os municípios também se caracterizou por um processo tímido que em rigor não alterou o poder da administração central na regulação do sistema educativo, que permanece com as responsabilidades chave da gestão das escolas e do processo de ensino (Justino, 2013). Mas a evolução aponta, segundo Fernandes (2003, *Apud* Neto-Mendes, 2007), para uma progressiva transformação simbólica do papel dos municípios na legislação, de serviços periféricos do Estado até à aprovação da LBSE, para parceiros entendidos como privados com uma função supletiva (reconhecidos a operar em áreas pouco desenvolvidas pelo sistema regular) e, nos anos noventa, para participantes públicos na promoção e coordenação local da política educativa. Com efeito, para além de algumas responsabilidades entendidas de certa forma como encargos a nível do ensino pré-primário e do 1º ciclo (Lei nº159/99), nomeadamente a nível de construção e gestão de equipamentos e serviços e apoios escolares (nos transportes, na ação social ou em atividades extracurriculares), foram transferidas algumas responsabilidades no domínio da conceção e planeamento escolar local (Pinhal, 2004). Integram-se nesse domínio a participação nos órgãos de gestão das escolas (desde o Decreto-Lei nº115-A/98), bem como a constituição de Conselhos Locais/Municipais de Educação (Decreto-Lei nº7/2003), local onde é elaborada a carta educativa (instrumento de gestão da rede e da oferta educativa a nível local), ou a sua inclusão nos contratos de autonomia das escolas e nos processos de constituição de agrupamentos de escolas. Para Neto-Mendes (2007), tais

responsabilidades apontam para uma nova fase do papel dos municípios no sistema educativo, enquanto autor e intérprete das suas próprias políticas educativas. Em 2008, os contratos de execução procuraram contratualizar um novo quadro transferência de responsabilidades educativas para municípios (embora baseadas em experiências anteriores, e portanto contemplando as três dimensões de responsabilidades já em curso), associadas a verbas financeiras (Decreto-Lei nº 144/2008).

Algumas destas medidas são sentidas como uma continuidade das responsabilidades já anteriormente exercidas pelos municípios, não necessariamente legisladas. Existem, porém, certos limites à concretização de alguns dos objetivos propostos, que dependem em grande medida da vontade e capacidade de resposta dos atores políticos locais<sup>7</sup>, que em múltiplas ocasiões denunciam o fraco financiamento. Pinhal (2004) refere, a esse propósito, a reduzida influência dos municípios na definição das linhas estratégicas das escolas através da sua participação em órgãos de gestão, pois os representantes preferem intervir o menos possível em áreas tradicionalmente deixadas a cargo dos professores.

\*

Uma outra forma de descentralização tem que ver com o ensino particular, na medida em que é promovido por uma entidade privada, embora sob uma forte regulação pedagógica e de funcionamento por parte da administração central.

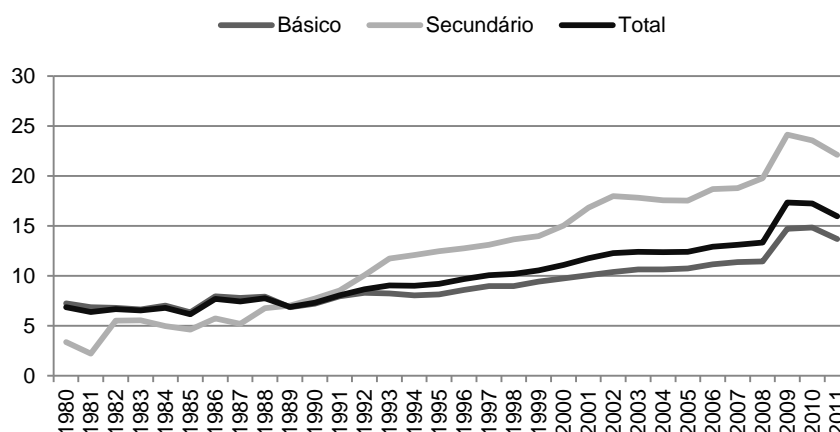
O Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo de 1980 só foi alterado recentemente, em 2013, tendo em vista reforçar o seu papel. Tal concretiza-se pela autonomia das escolas sobretudo no domínio pedagógico, a nível de gestão do tempo e na elaboração de planos curriculares próprios. Outros processos, relativos às autorizações de funcionamento, transferência de alunos ou contratação de docentes, são também agilizados, reduzindo a dependência em relação às escolas públicas (a figura de paralelismo pedagógico, por exemplo, é abolida), embora continuem obrigatórias avaliações externas aos alunos através de exames nacionais. Para além disso, consolidam-se os apoios financeiros na forma de contratos com as escolas particulares.

---

<sup>7</sup> Veja-se o relatório de avaliação das competências dos municípios do Decreto-Lei nº 115-A/98, que envolveu um inquérito por questionário às câmaras do país (Pinhal e Viseu, 2001); ou ainda o relatório sobre o Decreto-Lei nº144/2008 (Seabra, Carmo, Baptista e Fontes, 2012). Num estudo de natureza mais qualitativa, sobre os Conselhos Municipais de Educação, ver Cruz (2012).

A avaliação destas medidas, muito recentes, é ainda precoce. Porém, a observação da evolução positiva do peso dos alunos matriculados neste tipo de ensino nas últimas décadas, ainda que permaneça bastante inferior ao do ensino público, não deixa de indicar a existência de uma fonte de regulação alternativa à escola pública (Justino, 2013). Se, em 1980, representava cerca de 7% do total dos alunos do ensino Básico e Secundário, em 2011 esse peso está na ordem dos 16% (Figura IV.1).

Figura IV.1. Percentagem de alunos matriculados no Ensino Privado no total de alunos do ensino não-superior em Portugal, 1980-2011



Fonte de dados: DGEE/MEC – Recenseamento (Pordata)

A análise efetuada por Silva (2014), baseada em indicadores sobre o financiamento da educação, os alunos matriculados, os estabelecimentos de ensino e as formas de contratualização com as escolas privadas mostra que, apesar dos esforços legislativos no sentido de reforçar o lugar do ensino particular e cooperativo em Portugal, persiste uma relativa estabilidade na relação entre público e privado na educação, com “uma notável resiliência do Estado enquanto incontestável maior prestador de serviços neste setor” (p. 224).

## 2.2. SOBRE O PAPEL DAS FAMÍLIAS: PARTICIPAÇÃO E ESCOLHA

Segundo Nóvoa (1992: 32-33), a consolidação do sistema de ensino público português, seguindo em traços gerais um modelo “burocrático-profissional” (Barroso, 2005b), fez-se à custa de um certo afastamento das famílias e das comunidades locais das matérias de educação escolar:

Num certo sentido, o aparelho escolar edificou-se contra as famílias e as comunidades, que foram marginalizadas, ora com o argumento político (a legitimidade do Estado para decidir em

matéria educativa), ora com o argumento profissional (a competência especializada dos professores em matéria educativa).[...] Nesta perspectiva, a intervenção dos pais e das comunidades na esfera educativa sempre foi encarada como uma espécie de intromissão, na melhor das hipóteses tolerada com alguma resignação.

Assim se compreende a quase inexistência, durante o Estado Novo, do movimento associativo parental (Reis, 2008), tal como de diplomas legais sobre a participação das famílias em órgãos de gestão das escolas. Ténues avanços legislativos foram desenvolvidos no final dos anos setenta, sobretudo no reconhecimento das poucas associações existentes e do seu papel de consulta na política nacional, na possibilidade de criação de novas associações e na sua representação nos Conselhos Pedagógicos das escolas e em organismos de âmbito nacional de carácter consultivo. A LBSE, apesar de estabelecer princípios de participação de todos os atores no processo educativo, não previu explicitamente a representação dos pais nos órgãos da escola.

É então num contexto de tradição de afastamento das famílias das escolas que a partir dos anos noventa se consolidou a sua participação efetiva. Por um lado, através de legislação específica sobre as Associações de Pais, que facilita a sua criação e funcionamento e garante a sua presença nos órgãos de gestão da escola (Decreto-Lei nº 372/90), ou, mais tarde, criando melhores condições para os pais poderem exercer tais responsabilidades, nomeadamente ao reconhecer o direito a dias remunerados e a faltas justificadas (Decreto-Lei nº80/99; Lei nº29/2006). Por outro, através da sua representação nos órgãos da escola, associada aos novos modelos de administração e gestão. Consagrada na experimentação do modelo previsto de 1991, quando se estabeleceu uma estrutura participativa destinada à participação dos pais e da comunidade onde se aprovavam as grandes orientações da organização (Conselho de Escola), a participação das famílias foi posteriormente estendida a todas as escolas através do Decreto-Lei nº115-A/98 e reforçada pelo Decreto-Lei nº 75/2008. Ainda que se tenha contemplado essa participação tanto no órgão de direção estratégica da escola (nas suas várias designações, como Assembleia de Escola ou o atual Conselho Geral) como no Conselho Pedagógico, o atual modelo restringe-a ao primeiro órgão, reservando o segundo aos profissionais da educação (Decreto-Lei nº 137/2012).

Estes avanços legislativos fazem com que a voz dos pais esteja presente na escola por via da associação de pais e da sua representação no órgão estratégico. Porém, esta participação é por vezes mais simbólica que efetiva, o que faz com que o impacto da

participação nas atividades escolares e na tomada de decisão continue limitado. Entre os constrangimentos identificados, para além da falta de cultura de associativismo (Gonçalves, 2013), nota-se o grande número de representantes dos pais recrutados entre os professores – os “pais-professores”, na expressão de Silva (2006) – ou mesmo práticas da escola que dificultam o relacionamento entre pais e professores (Davies, 1996 *Apud* Gonçalves, 2013) ou a representação e/ ou a presidência de atores externos no Conselho Geral, apesar da possibilidade legal.

Mas o papel das famílias no sistema educativo e no seu modo de regulação pode também ser aferido a partir da consideração da sua capacidade de escolha da escola dos seus filhos. No ensino público, vigorou durante muito tempo a chamada “carta escolar”, sendo a escola atribuída por critérios geográficos. Ainda que tal não impeça a existência de estratégias informais de escolha, como demonstram Barroso e Viseu (2003), são geralmente limitadas e circunscritas a certos tipos de famílias. Hoje, a afetação inicial continua a ser feita por critérios geográficos, embora as famílias possam inscrever os seus filhos numa escola pública da sua escolha através de um pedido e desde que esta tenha lugares disponíveis (OCDE, 2008).

Existem também apoios financeiros às escolas privadas, na forma de contratos entre estas e o Estado (desde os anos oitenta e reforçados pelo último Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo, de 2013), que se traduzem em custos mais reduzidos para as famílias que queiram optar por um estabelecimento particular, alargando desse modo o seu leque de escolha<sup>8</sup>. Os contratos de associação garantem, nas mesmas condições de gratuidade do ensino público, a frequência das escolas privadas em zonas onde a rede pública seja deficitária ou esteja saturada; os contratos simples atribuem um apoio financeiro às famílias economicamente mais desfavorecidas; os contratos de patrocínio apoiam o ensino em domínios pouco ou nada desenvolvidos no ensino oficial (como escolas artísticas ou de música); os contratos de desenvolvimento de apoio à família focam-se no ensino pré-escolar e finalmente os contratos de cooperação apoiam financeiramente os estabelecimentos que assegurem a escolarização de alunos com necessidades educativas

---

<sup>8</sup> Embora, como vimos, a maior parte dos alunos do ensino não-superior frequente o ensino público. Segundo a OCDE (2013), a percentagem de alunos no ensino público ronda os 90% no ensino ISCED 1 e os 80% no ISCED 2 e 3; no ensino privado dependente (ou seja, com mais de 50% do seu financiamento proveniente do Estado), cerca de 5%; e no ensino privado independente cerca de 10% no ISCED 1 e 2 e 17% no ISCED 3.

especiais. Os princípios da liberdade de escolha e a abertura a outras alternativas têm sido recentemente afirmados (Documento da Reforma do Estado, 2013).

Note-se ainda que existe divulgação de alguma informação sobre as escolas, o que pode guiar as famílias nesse processo de escolha. Nos meios de comunicação, são anualmente publicados os resultados nas provas externas nacionais de todos os ciclos (sob a forma de *rankings*, isto é, uma ordenação das escolas em função desses resultados) e todos os relatórios de avaliações externas de escolas públicas estão disponíveis na internet.

### 2.3. DISPOSITIVOS DE AVALIAÇÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS

O desenvolvimento de dispositivos de avaliação e prestação de contas verifica-se em diversos planos e encontra-se associado a outras evoluções, nomeadamente a autonomia das escolas. Na própria legislação, tal relação é explicitamente assumida: segundo o Decreto-Lei nº 75/2008, o exercício da autonomia “supõe a prestação de contas, designadamente através de procedimentos de autoavaliação e de avaliação externa”.

Foi especialmente durante a última década que se consolidaram esses dispositivos. Um primeiro tipo diz respeito a avaliações externas aos alunos, que foram reintroduzidas num contexto de crescente influência de estudos internacionais sobre os resultados na opinião pública (Barzano, 2009), depois de terem sido abolidas durante o período pós-revolucionário. Foram primeiro concebidos, em 1994, exames para alunos que pretendessem prosseguir os estudos no final do Ensino Secundário. Depois, introduziram-se progressivamente provas de aferição (sem influência na progressão académica, mas aplicados a todos os alunos para efeitos de diagnóstico) no final do primeiro e segundo ciclos e exames nacionais no final do terceiro. A importância dos exames (nacionais e internacionais) aos alunos, já identificada como central no desenho das políticas educativas (Abrantes, 2010), intensificou-se ainda mais nos últimos anos. O Projeto dos *Testes Intermédios* – instrumentos de avaliação, na forma de testes aos alunos, disponibilizados por um serviço central do Ministério e a realizar opcionalmente pelas escolas a meio do ano letivo, corrigidos pelos professores das turmas segundo critérios de classificação fornecidos – existe desde 2005 e, para além de cumprir a vertente formativa tanto para professores como para alunos visa a “progressiva familiarização de todos os intervenientes com

instrumentos de avaliação externa”<sup>9</sup>. Desde 2013, existem também testes nacionais externos no final de cada ciclo de ensino para todas as escolas (públicas e privadas) do sistema de ensino, que são ponderados com a avaliação interna na definição da classificação final de cada aluno.

Esses testes são planeados e concebidos por serviços centrais ou entidades do Ministério, que também definem as normas para a sua classificação, e baseiam-se na referência de critérios e não de normas (OCDE, 2011a), ou seja, procuram averiguar até que ponto os alunos atingiram os objetivos de um conjunto de *standards* ou currículo nacional (e não em termos comparativos com os outros alunos). Os resultados são também amplamente divulgados, nomeadamente através da publicação de *rankings* das escolas.

Um outro tipo de dispositivo incide mais particularmente sobre a avaliação institucional das escolas do ensino público<sup>10</sup>, também a cargo de um serviço central do Ministério com uma existência antiga, mas que passou a desempenhar mais funções de acompanhamento e melhoria de qualidade das escolas em detrimento de funções de controlo e conformidade às normas estabelecidas (Cabral, 2010). Nos anos noventa surgiram vários programas de avaliação institucional, geralmente com origem na tutela e com vista a apoiar as escolas no desenvolvimento de modelos de autoavaliação (Grilo e Machado, 2009). Depois de a obrigatoriedade da autoavaliação ter sido definida em 2002 (Lei nº 31/2002) e de ter sido experimentado um modelo de avaliação, o primeiro ciclo do atual modelo, da responsabilidade da Inspeção Geral de Educação e Ciência, entrou em vigor em 2006, após o qual se iniciou um segundo ciclo.

O processo adotado aponta para uma avaliação institucional que privilegia a formação dos agentes, nomeadamente na questão da liderança, à prestação de contas ou apoio à decisão (Abrantes, Martins e Caixeirinho, 2010): compreende um relatório de autoavaliação produzido pela escola, análise documental pela equipa externa, uma visita onde são realizadas entrevistas aos vários elementos da comunidade educativa, a produção de um relatório pela equipa externa (ao qual a escola pode responder através de um

---

<sup>9</sup> Apresentação do Projeto dos Testes Intermédios, na página do antigo Gabinete de Avaliação Educacional, hoje Instituto de Avaliação Educativa: <http://www.gave.min-edu.pt/np3/430.html> (consultado em Dezembro 2013).

<sup>10</sup> O programa de avaliação externa das escolas não incide sobre o ensino particular e cooperativo, embora o serviço central do Ministério controle e fiscalize algumas questões nesse tipo de ensino, como a aplicação de contratos, exames e funcionamento (condições materiais e recursos humanos).



“contraditório”) e a sua publicação *online*. A metodologia foca-se nas vertentes qualitativa e construtiva, em particular no questionamento e reflexão através de um relatório descritivo e qualitativo e embora haja uma preocupação com os resultados, este é apenas um dos domínios considerados<sup>11</sup>. Esta característica foi acentuada no segundo ciclo de avaliação que, seguindo as propostas do grupo de trabalho responsável do relatório de avaliação da primeira fase – com o subtítulo expressivo de “Avaliar para a melhoria e a confiança” (IGE, 2011) – e das sugestões do órgão consultivo do Conselho Nacional de Educação, prevê a apresentação de um plano de melhoria, por parte da escola, no prazo de dois meses após a publicação do relatório de avaliação.

As consequências da avaliação são por isso essencialmente formativas, embora também estejam relacionadas, por um lado, com a elegibilidade das escolas para o estabelecimento de contratos de autonomia e, por outro, com a quantidade de quotas de “excelentes” e “muito bons” na avaliação do desempenho docente das escolas. É nesse sentido que um recente relatório publicado pela OCDE (Santiago, Donaldson, Looney e Nusche, 2012: 110) sobre o sistema de avaliação em Portugal fala em “consequências de alto risco” deste modelo de avaliação externa. Note-se, ainda, que também recentemente (Despacho normativo nº13-A/2012) se instituiu uma recompensa via concessão de créditos horários que as escolas poderiam mobilizar no sentido de reforçar a sua autonomia pedagógica e organizativa, que depende da capacidade de gerir recursos e da eficácia do ensino, medida essencialmente através de indicadores de desempenho nos exames nacionais.

Um outro tipo de dispositivo de avaliação que importa referir tem que ver com a avaliação dos docentes, no quadro da reestruturação da carreira docente proposta em 2007, que se baseia num princípio de diferenciação segundo categorias hierarquizadas e mecanismos de avaliação ligados ao desenvolvimento da carreira (bastante diferente do modelo anterior, assente no princípio da carreira única com base em escalões aos quais se acedia consoante o tempo de serviço e créditos de formação contínua). A implementação desse modelo, bem como de outras medidas sobre a avaliação dos docentes – como é o caso, recentemente, da prova de conhecimentos e competências dos docentes –, tem

---

<sup>11</sup> Três domínios foram definidos para o segundo ciclo do programa de avaliação externa, que começou em 2011/2012: resultados, prestação do serviço educativo, liderança e gestão. No ciclo anterior, os domínios eram: resultados, prestação do serviço educativo, organização e gestão escolar, liderança e capacidade de autorregulação e melhoria da escola/ agrupamento.

encontrado uma enorme resistência por parte de professores e seus sindicatos, gerando várias greves e manifestações com grande impacto mediático. Com efeito, estas alterações na avaliação e regulação da profissão docente entram em dissonância com o princípio de autonomia profissional e regulação entre pares que se foi fortalecendo desde o período pós-revolucionário (Abrantes et al, 2010).

Para além deste tipo de regulação por parte da administração central, os profissionais do ensino público são confrontados, no âmbito do atual modelo de administração das escolas, pela avaliação por parte da comunidade local, a quem devem também prestar contas através do órgão do Conselho Geral.

\*\*\*

Certos aspetos das políticas educativas portuguesas mais recentes, em linha com as tendências europeias, apontam para o papel da avaliação na redefinição das responsabilidades e relações entre atores educativos. Entre os elementos típicos do modelo do Estado Avaliador, destaca-se a importância conferida aos processos de descentralização e autonomia das escolas, que se traduziram na legislação da transferência de algumas competências para os municípios e para as escolas. A figura dos contratos de autonomia, em particular, aponta para uma construção de uma nova relação entre o nível central e local compatível com a lógica do modelo, uma vez que envolve a definição de objetivos concretos e assegura a flexibilidade de gestão dos meios para realizar as metas acordadas, promovendo desta forma uma verificação da distância entre objetivos prosseguidos e resultados alcançados (Formosinho et al., 2010). É ainda de sublinhar a nova abordagem ao currículo, com a definição mais precisa de metas a atingir, mas sobretudo o desenvolvimento de instrumentos de avaliação, nomeadamente testes, provas e exames nacionais aos alunos e o programa de avaliação externa das escolas.

O modelo de Quase-Mercado, embora menos óbvio, também encontra expressão na flexibilização dos critérios de matrícula dos alunos, nos apoios financeiros às escolas privadas sob forma de contratos e no reforço da legislação que promove a participação das famílias na educação, através das Associações de Pais ou na representação dos pais nos órgãos da escola, obrigatória com os novos modelos de administração e autonomia. Note-se que, apesar de não constituir uma medida política, a publicação sistemática dos resultados dos exames nacionais em forma de *rankings* em meios de comunicação de referência, com

forte impacto, parece ser o elemento mais característico do Quase-Mercado, podendo induzir lógicas de comparação entre as diferentes escolas e um ambiente de concorrência entre estas.

Porém, os instrumentos e as formas de implementação estão constrangidas por uma cultura e uma história nacional específica deste sistema, que permanece predominantemente centralizado. Entre as particularidades estão os avanços e recursos na legislação e apropriação da autonomia das escolas: uma das áreas fundamentais, como o recrutamento de professores, não está contemplada na legislação (Formosinho et. al., 2010); outras, como é o caso da organização curricular ou gestão financeira, são bastante limitadas. Realce-se ainda a configuração específica do desenho do programa da avaliação externa das escolas, que privilegia dimensões formativas (Abrantes et al., 2010) e de “responsabilidade” (Afonso, 2010c: 25), no sentido de *answerability*, isto é, valorização de aspetos relativos à informação, argumentação e justificação, mais do que aspetos de atribuição de responsabilidades e respetivas sanções. A difícil implementação do modelo de avaliação dos professores, que motivou um grande número de protestos, bem como o carácter mais simbólico que real da participação das famílias da escola, denotam resistências à aplicação de certas lógicas dos novos modelos de regulação, devido à inscrição histórica de traços de um “modelo burocrático-profissional” (Barroso, 2005b).



## **CAPÍTULO V . O SISTEMA EDUCATIVO DA COMUNIDADE FRANCESA DA BÉLGICA**

A Bélgica partilha com os restantes sistemas do tipo 3 o facto de ser um Estado Federal, sendo que as suas Comunidades assumem um papel importante na definição dos sistemas educativos desse país, em particular na questão do financiamento e na gestão do pessoal. A análise desenvolvida incide sobre o sistema da Comunidade Francesa, embora refira as condições anteriores à federalização no domínio educativo.

Originalmente, este sistema foi marcado por uma oferta educativa plural, descentralizada e o direito constitucional de liberdade na educação, quer do lado da oferta, quer do lado da escolha da escola por parte das famílias. Desde os anos noventa, porém, foram desenvolvidos esforços no sentido de uma maior harmonização entre as diferentes redes de ensino, quer públicas, quer privadas com financiamento público. O decreto *Missions*, de 1997, espelha essa orientação, nomeadamente em matérias como a definição de objetivos gerais do ensino e competências a atingir pelos alunos, que devem guiar a elaboração de programas. Posteriormente, têm sido criados e reforçados dispositivos de avaliação e mecanismos de regulação.

Algumas destas evoluções implicaram novos tipos de relação e responsabilidades entre atores educativos, que são então analisadas em três principais dimensões: i) processos de concertação do sistema; ii) dispositivos de avaliação; iii) mecanismos de regulação das matrículas dos alunos.

### **1. DAS ORIGENS DO SISTEMA EDUCATIVO BELGA DA COMUNIDADE FRANCESA: UMA OFERTA PLURAL E DESCENTRALIZADA**

#### **1.1. LIBERDADE DE ENSINO, GUERRAS ESCOLARES E CONSENSOS**

Sendo relativamente recente (o Estado belga nasceu em 1830), a história da Bélgica está marcada por uma série de conflitos e compromissos entre grupos de atores com pertenças identitárias, culturais e linguísticas distintas. A sociedade plural e “pilarizada”, para retomar a expressão de Van Haecht (2004), constituída por verdadeiras comunidades sociológicas e segmentada em famílias políticas, resultou num grande número de organizações separadas, entre as quais as educativas, que asseguram a coexistência pacífica entre os diferentes grupos.

Um dos principais traços fraturantes reside na oposição entre católicos e laicos. A construção do Estado belga não foi estabelecida sem antes se selar um acordo essencial

entre os representantes das duas fações da elite política, os “católicos” e os “liberais anticlericais”, permitindo simultaneamente a união e a possibilidade de cada comunidade organizar a sua vida coletiva em autonomia (Mangez, et al., 2009). No domínio da educação, e numa altura em que a Igreja Católica já dispunha de uma oferta educativa alargada, esse acordo implicava o princípio fundamental da liberdade de ensino, inscrito na Constituição desde 1831: “L’enseignement est libre; toute mesure préventive est interdite; la répression des délits n’est réglée que par la loi” (Artigo 17º). Esta é uma liberdade sobretudo de ordem filosófica que permitiu a organização de escolas sem relação com os poderes públicos e que compreenderá também a liberdade dos pais de escolher a escola dos seus filhos, desde a revisão de 1994 (reformulação do Artigo 17º, hoje Artigo 24º): “La communauté assure le libre choix des parents”.

Foi este o princípio fundador e basilar do compromisso entre pilares que, segundo Delvaux e Maroy (2009), deu lugar a uma iniciativa escolar múltipla e descentralizada, ao reconhecer a legitimidade de iniciativas privadas e religiosas. As autoridades responsáveis por propor e concretizar o ensino, chamadas *pouvoirs organisateurs* (poderes organizadores), compreendiam tanto associações religiosas (como congregações e dioceses) ou associações sem fins lucrativos, como, do lado público, províncias e comunas (divisões administrativas do território). Beneficiavam, então, de uma forte autonomia, tanto em questões de programas e avaliações de aprendizagens como nos recrutamentos de professores e alunos.

A extensão da oferta entretanto operada pela Igreja Católica e sustentada pelo princípio constitucional de liberdade acabou contudo por levantar a questão da divisão dos papéis entre a Igreja e o Estado no ensino, opondo novamente e por mais de um século os “católicos”, que procuravam salvaguardar a sua autonomia e simultaneamente usufruir de subsídios públicos que lhes permitissem organizar um ensino dito “livre”, e os “laicos”, defensores da escola pública e contra a concessão de subvenções ao ensino privado (Mangez et al., 2009).

As duas “guerras escolares” da história do ensino belga foram alimentadas por este tipo de questões. Mediante a orientação política no poder, as leis beneficiavam desde 1831 ora o pilar católico ora o laico, regulamentando o seu papel na organização do ensino, o direito a subvenções e a obrigatoriedade das disciplinas religiosas. Na primeira guerra escolar (1878-84), enfrentaram-se esses dois sistemas ideológicos, numa altura em que os “laicos” procuravam a autonomia do campo escolar em relação ao poder clerical (Van

Haecht, 2004). Na segunda (1954-58), o objeto de tensão situava-se essencialmente na obtenção de recursos complementares, opondo, por um lado, “liberais” e “socialistas” e, por outro, os “católicos” (idem).

Foi nos anos cinquenta, num contexto de democratização de ensino mas também de visibilidade política de fenómenos de desigualdades e segregação escolar, que o chamado *Pacte Scolaire* (de 1959) veio pôr fim às guerras e instalou a “paz escolar”, satisfazendo os dois tipos de exigência. Nessa lei, consagrou-se o direito de subvenções alargadas e generalizadas ao ensino privado e a todos os poderes organizadores, ao mesmo tempo que se assegurou a possibilidade de abertura de escolas públicas sem restrições para melhor cobrir eventuais necessidades. Confirmando a concorrência existente entre a oferta de ensino, este pacto legitimou os diferentes tipos de poderes organizadores como as autoridades fundamentais reconhecidas por lei que assumem a responsabilidade de um ou mais estabelecimentos escolares e a Comunidade Francesa tornou-se ela própria um poder, organizando diretamente certas escolas. A autonomia dos poderes organizadores, nomeadamente no que diz respeito à escolha de métodos pedagógicos, organização interna e programas, foi reafirmada:

À condition de respecter un programme et un horaire minimum légalement fixés, chaque pouvoir organisateur jouit [...] de la liberté d'aménager ses horaires, et sous réserve d'approbation ministérielle, en vue d'assurer le niveau des études, d'élaborer ses programmes./ Chaque pouvoir organisateur est libre en matière de méthodes pédagogiques (Artigo 6º).

Garantiu-se, também, os princípios já consagrados na Constituição sobre a liberdade de ensino e a liberdade dos pais de escolher o tipo de educação para os filhos, que implicava dispor a uma distância razoável de uma escola que correspondesse a essa escolha: “Le droit des parents de choisir le genre d'éducation de leurs enfants implique la possibilité de disposer à une distance raisonnable d'une école correspondant à leur choix” (Artigo 4º).

Apesar de encontrada a solução para apaziguar a tensão entre “laicos” e “católicos” através do *Pacte Scolaire* e do seu compromisso implícito que normalizou as relações entre as diferentes ofertas de ensino, a esta clivagem filosófica presente na sociedade belga enquanto existência simbólica estruturante (Mangez, C. 2011), sempre se sobrepôs historicamente uma clivagem linguística e cultural entre flamengos e valões. No século vinte, várias leis de carácter geral vieram confirmar esta oposição, acabando por influir igualmente no domínio educativo. Com efeito, a partir da lei sobre o unilinguismo regional (em 1932),

tentou definir-se a extensão territorial de espaços linguísticos homogêneos, acabando em 1962 por se dividir o ensino em dois regimes linguísticos administrativos separados, situação confirmada em 1969 pela constituição de dois Ministérios da Educação (Van Haecht, 2004). As revisões constitucionais que se fizeram a partir dos anos setenta modificaram as estruturas governativas belgas, dividindo o país em três Comunidades culturais (Flamenga, Francesa e Alemã), quatro zonas linguísticas (Flandres, Valónia, Bruxelas-capital e Região Alemã) e constituindo um Estado Federal (Artigo 1º da Constituição), marcando a história do país e confirmando as separações culturais já existentes, mesmo no domínio educativo:

La fédéralisation a consacré les divisions linguistiques et celles-ci n'ont pas manqué de se répercuter sur la vie intellectuelle de deux morceaux de pays [...]. Les réformes institutionnelles ont donc officialisé une séparation culturelle dont l'école n'est qu'une des scènes parmi d'autres (Van Haecht, 2004: 127).

Em 1970, algumas competências do ensino foram transferidas para as Comunidades, embora limitadas a 2% do orçamento dos Ministérios em causa (idem). No período que se seguiu a importantes reformas no ensino belga, a terceira revisão constitucional em 1988 tornou efetiva a comunitarização do ensino a partir do ano seguinte, através da transferência de responsabilidades para as três entidades federadas. O Estado Federal apenas manteve a prerrogativa sobre três competências: a definição do início e fim da escolaridade obrigatória, as condições mínimas de concessão de diplomas e o regime das pensões dos professores.

Desde então, os sistemas de ensino das três Comunidades diferenciaram-se bastante. Interessar-nos-emos concretamente, a partir deste ponto, pelo sistema de ensino da Comunidade Francesa.

## 1.2. DAS CRISES DOS ANOS NOVENTA À ORGANIZAÇÃO SEGUNDO O DECRETO *MISSIONS*

Os inícios do sistema de ensino da Comunidade Francesa não foram fáceis. Os problemas financeiros, com origem na conjugação entre políticas educativas dispendiosas e a falta de recursos, compeliram o governo a impor economias e medidas de racionalização orçamental. Essas questões financeiras tornaram-se prioritárias, nos anos noventa, face às políticas de expansão escolar e igualdade de oportunidades anteriores (Mangez, C. 2011) e geraram greves sindicais e movimentos de protesto social intensos que ultrapassaram as clivagens em termos de pilares e marcaram conflitos violentos entre atores educativos e da



sociedade civil e os partidos no poder (Van Haecht, 2004). Ao aumento das medidas mensuráveis propostas por um discurso político quantitativo e orçamental, os primeiros vinham reclamar medidas qualitativas de fundo que refletissem sobre as finalidades do sistema (Mangez, C., 2011).

A criação de um Conselho Consultivo inter-redes de ensino<sup>1</sup> visou a construção de um acordo e um fim às contestações do setor, reunindo representantes dos poderes organizadores, dos professores e dos pais. Entre as principais funções deste Conselho, constam a garantia da continuidade pedagógica no respeito da liberdade dos poderes organizadores e a procura de um consenso global sobre qualquer projeto de reforma. Num parecer emitido em 1992, o Conselho propôs para discussão um conjunto de objetivos gerais ao sistema educativo. As iniciativas daí decorrentes, nomeadamente as *Assises de l'Enseignement* em 1995 e as “Quarenta Propostas para reformar o ensino” no ano seguinte, vieram multiplicar os espaços de discussão, consultas e concertações entre os diferentes atores institucionais (Van Haecht, 2006).

Em 1997, o chamado Decreto *Missions* veio concretizar a reflexão de fundo sobre as finalidades do sistema educativo, expondo pela primeira vez num texto de lei os seus objetivos prioritários. Esse Decreto exprime assim, por um lado, um esforço de coordenação entre as instituições de ensino na definição de missões comuns. Por outro, afirma a autonomia dos poderes organizadores e das escolas na definição dos planos pedagógicos, permitindo a adaptação do ensino e a modificação na organização dos cursos, bem como na gestão dos recursos, desde que se cumpram as missões e competências definidas. Como se pode ler na exposição dos motivos do decreto:

Sans doute vaut-il mieux considérer l'enseignement comme une flotille de petits bateaux que comme dans un lourd pétrolier lent à la manœuvre, encore faut-il, dans le fil de cet image, que la navigation des uns et des autres soit coordonnée, qu'ils voguent de concert et non dans la cacophonie [...]. Deux grands pôles focalisent ainsi le décret : - d'une part, la convergence entre tous les établissements pour mettre en œuvre des objectifs communs, ce qui nécessite des balises claires ; - d'autre part, l'autonomie tant dans l'élaboration des projets pédagogiques particuliers qui assurent la créativité des équipes pédagogiques que dans la gestion responsable des moyens (Exposição dos motivos do Decreto do 24/07/1997, p.3).

---

<sup>1</sup> Conselho da Educação e Formação da Comunidade Francesa, criado por decreto da Comunidade Francesa aprovado a 12 de Julho de 1990 (modificado em Junho 2001).

Nesse quadro, o percurso escolar é estruturado pedagogicamente de forma a se conseguirem atingir essas missões e é definido, como resultado de um trabalho conjunto inter-redes, o mínimo a atingir por todos os alunos em *socles de compétences* e *compétences terminales* por disciplina e nível de ensino e *profils de formation et de qualification* (que definem as competências a atingir com vista à obtenção de um certificado de qualificação em fileiras mais profissionais). Os programas de todas as escolas da Comunidade Francesa, que permanecem contudo sob a responsabilidade dos poderes organizadores, devem partir da definição desse conjunto de competências comuns. Este trabalho é ainda complementado pela proposta de baterias de provas de avaliação, concebidas como referências em matéria de avaliação de competências adquiridas pelos alunos difundidas a título indicativo para uso dos atores locais.

É também neste Decreto que se reconhecem oficialmente as “federações de poderes organizadores”, vulgarmente chamadas *réseaux d’enseignement* (“redes de ensino”). Estas correspondem a órgãos de representação e coordenação dos poderes organizadores responsáveis por um certo número de tarefas:

[Les réseaux d’enseignement] organisent certains services plus ou moins intégrés : conseil juridique, programmes de formation continuée, définition de programmes de cours, représentation des PO [pouvoirs organisateurs] auprès des autorités publiques ou dans les lieux de concertation, etc. (Mangez, et al, 2009: 21).

Estas entidades já existiam no campo educativo. Segundo Mangez et al (2009), o aumento de tensões com o grupo laico nos anos cinquenta levou ao desenvolvimento de uma consciência unitária do lado católico, que se organizou em federação de poderes organizadores do ensino livre confessional em 1957 (Secretariado Nacional do Ensino Católico, SNEC, hoje Secretariado Geral do Ensino Católico da Comunidade Francesa, SeGEC). A Federação dos Estabelecimentos Livres Subvencionados Independentes (FELSI), que representa o ensino livre não-confessional, foi criada em 1978. Do lado oficial, a Comissão Permanente do Ensino Oficial Neutro Subvencionado (CEPEONS) nasceu em 1965, após a instauração da concertação em redes pelo *Pacte Scolaire* (idem). Hoje, está dividido em CPEONS e CECP (Conselho do Ensino das Comunas e das Províncias), o primeiro dedicado ao ensino do nível ISCED 2 e 3, de promoção social e superior, o segundo ao ensino do nível ISCED 1 e secundário artístico. Além de oficialmente reconhecidas pelo Decreto, estas diferentes redes passaram a ter de cumprir um maior

número de obrigações comuns, sobretudo na questão das matrículas e nas modalidades de concertação entre estabelecimentos de uma mesma zona geográfica (Mangez et al, 2009).

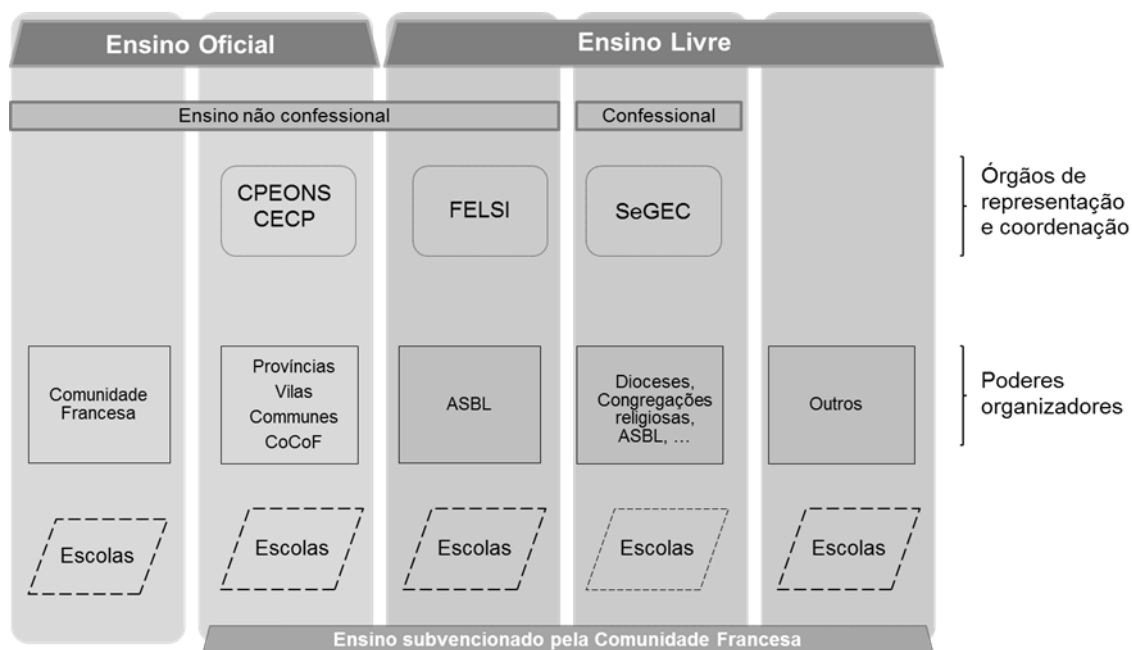
Finalmente, a importância do Decreto também reside na criação de um Conselho de Participação ao nível da escola, instância onde se encontram representantes do poder organizador, do pessoal docente e não-docente, alunos, pais e entidades exteriores para definir o projeto de estabelecimento, dar um parecer sobre o relatório anual e sobretudo de discutir e talvez influenciar o poder organizador.

Nesse sentido, e como se afirma na exposição dos motivos do próprio Decreto, à autonomia dos estabelecimentos e dos poderes organizadores alia-se a responsabilidade pelo respeito de missões comuns, participação da comunidade local na escola, no trabalho de definição de missões comuns e através dos órgãos de representação e coordenação e solidariedade, na reciprocidade de obrigações e interesses a todas as redes de ensino.

\*

A paisagem educativa divide-se então entre uma rede organizada pelo Estado, redes subvencionadas oficiais dos poderes públicos descentralizados (CPEONS e CECP), e as redes livres subvencionadas (SeGEC e FELSI). Cada uma das redes organiza um conjunto de poderes organizadores, ou seja, as autoridades responsáveis pela(s) escola(s), conforme se poderá verificar no esquema da estrutura das redes de ensino (Figura V.1).

Figura V.1. Esquema da estrutura das redes de ensino da Comunidade Francesa da Bélgica



Fonte: [www.enseignement.be](http://www.enseignement.be)

A Comunidade Francesa é o único poder organizador da rede do Estado. Os poderes organizadores públicos são Províncias, Vilas, Comunas ou Comissões Comunitárias Francesas (COCOF) e os poderes organizadores privados são associações sem fins lucrativos (Asbl) ou dioceses, congregações ou outras associações religiosas. Esta estrutura torna evidente a oferta múltipla que dá expressão às diferentes segmentações. Em primeiro lugar, coexiste um ensino oficial, organizado pela própria Comunidade Francesa ou pelos poderes públicos descentralizados, com um ensino “livre”, organizado por entidades privadas mas que usufrui de subvenções públicas. Em segundo lugar, podemos distinguir entre um ensino confessional, maioritariamente católico, e um não confessional, que reúne tanto poderes organizadores públicos como privados. Finalmente, a maioria da oferta é organizada de forma relativamente autónoma por poderes organizadores e subvencionada pela Comunidade Francesa, enquanto as escolas diretamente dependentes dessa administração central são simultaneamente organizadas e financiadas por ela.

As diferentes redes concentram no entanto efetivos escolares díspares. Segundo as estatísticas oficiais, a população escolar distribui-se praticamente de forma igualitária entre as redes oficiais (Comunidade Francesa e poderes descentralizados) e as redes livres subvencionadas desde 1994-1995, embora o peso das primeiras seja maior nos níveis de ensino mais baixos e o das segundas no equivalente ao ISCED 2 e 3. No ano de 2011/2012<sup>2</sup>, 49,2% da população escolar estava inscrita no ensino livre subvencionado (na sua grande maioria no ensino confessional; a percentagem de alunos no ensino livre independente, embora não distinguida nas várias estatísticas encontradas, não deve ultrapassar os 3%), enquanto o restante se encontrava no ensino público (14,4% nas escolas da Comunidade Francesa e 36,4% na rede do ensino oficial subvencionado). Embora existam, as escolas privadas não subvencionadas têm uma expressão praticamente nula.

As políticas educativas na Comunidade Francesa caracterizaram-se desde sempre por um “princípio de discrição” (Mangez E., 2009: 40), procurando salvaguardar, através da discrição sobre os assuntos das outras redes, a sua coexistência e além disso a autonomia dos poderes que organizam o ensino. Essa característica resulta em práticas bastante diferenciadas entre escolas pertencentes a poderes organizadores distintos, num contexto

---

<sup>2</sup> Segundo a publicação “Les indicateurs de l’enseignement” de 2013.

de distribuição de responsabilidades entre atores educativos tradicionalmente descentralizada:

D'un réseau d'enseignement à l'autre, les jeunes sont confrontés à des programmes de cours différents, à des pratiques pédagogiques variées, à des systèmes d'évaluation multiples, etc. La régulation du système éducatif ne peut s'organiser comme dans un système centralisé (Mangez, C. 2011 : 16/17).

O Decreto *Missions* marcou a natureza das relações entre o Estado, as redes e os poderes organizadores desde o final dos anos noventa, delineando os princípios fundamentais da organização, financiamento e reconhecimento dos principais atores do sistema de ensino.

### 1.3. DISTRIBUIÇÃO DE RESPONSABILIDADES ENTRE ATORES EDUCATIVOS: O PAPEL DA COMUNIDADE FRANCESA E A AUTONOMIA DOS PODERES ORGANIZADORES

Sendo da competência das entidades federadas, o ensino na Bélgica resulta em três sistemas de ensino correspondentes a cada uma das Comunidades. No caso da Comunidade Francesa, a principal responsabilidade deste nível verifica-se no domínio dos recursos, uma vez que subvenciona todos os tipos de ensino e define o pagamento de salários aos professores de todas as redes de ensino (para quem também institui um sistema de estatutos equivalentes). Mas o seu papel é ambíguo, na medida em que é aparentemente modesto quando falamos das redes de ensino subvencionado, mas importante sobre o conjunto de escolas que organiza (Dupriez e Maroy, 1999).

A distribuição de responsabilidades entre níveis de governo e atores educativos, sobretudo no ensino subvencionado, é bastante e tradicionalmente descentralizada, num espaço pilarizado caracterizado por uma fraqueza do poder regional a favor das escalas locais, representadas pelos poderes organizadores. As autoridades hierárquicas dos estabelecimentos escolares detêm responsabilidades importantes na gestão de recursos humanos (nomeadamente na seleção, despedimento, definição de missões ou ações disciplinares de professores) e financeiros (podendo gerir os fundos públicos em autonomia total, tal como angariar e gerir fundos privados), bem como na organização de conteúdos de disciplinas opcionais e processos de ensino (escolha de manuais, critérios de agrupamento de alunos, de avaliação, decisões relativas às retenções ou métodos de ensino). Podem delegar às escolas algumas dessas responsabilidades, sobretudo no domínio pedagógico,

embora não deixem de enquadrar as suas decisões. Nesse sentido, a chamada autonomia das escolas pode diferir bastante consoante os poderes organizadores.

Os programas de ensino são da competência dos poderes organizadores, que a podem delegar ao órgão de representação e coordenação (a rede de ensino), ainda que exista uma comissão de programas que verifica se se adequam aos referenciais de competência definidas pelo Decreto *missions*. É por esse motivo as diferentes redes de ensino podem dispor de responsabilidades diferenciadas. O SeGEC, por exemplo, coordena a definição de programas e a inspeção dos professores dos seus poderes organizadores.

Numa análise aos diferentes arranjos institucionais e consequentes modos de regulação presentes neste sistema de ensino, o já referido estudo de Dupriez e Maroy (1999) mobiliza uma tipologia das formas de coordenação originalmente desenvolvida no mundo económico formada a partir do cruzamento de dois eixos: o motivo da ação (de instrumental a obrigatória) e a distribuição de poder (de horizontal a vertical). Segundo os autores, coexistem formas de coordenação do “Estado” – embora, como vimos, relativamente fraco e com um carácter ambíguo (simultaneamente controlador de todo o sistema mas também poder organizador de um conjunto de estabelecimentos) -, da “organização hierárquica” – do poder educativo em relação aos estabelecimentos escolares – das “associações” - em forma de redes de ensino, agrupamentos de poderes organizadores criados para defender interesses comuns e beneficiar de recursos – e do “mercado”, figura desde sempre presente e que se caracteriza por colocar em concorrência as escolas, mas respeitando o seu espaço autónomo pelo “princípio de discricção”.

## 2. EVOLUÇÕES RECENTES: ENTRE AS TENDÊNCIAS GLOBAIS E O PESO DOS ARRANJOS HISTÓRICOS

### 2.1. UM “SISTEMA” MAIS HOMOGÉNEO E CENTRALIZADO?

A definição de missões pedagógicas transversais a todas as redes de ensino reforçou o papel da Comunidade Francesa e procurou preencher uma das principais lacunas identificada tanto a nível interno como em relatórios internacionais (OCDE, 1991; CEF, 1992): a falta de definição de objetivos gerais para o conjunto do sistema e a sua avaliação. Multiplicaram-se, a partir daí, as iniciativas de definição de regras comuns e medidas transversais a todas as redes de ensino.

Segundo Maroy (2000), as regras comuns definidas são tanto substanciais como procedimentais. As primeiras dizem respeito a orientações sobre o que deve ser atingido, como indicações gerais para uma base comum de competências em torno da qual se devem

organizar todos programas de ensino. As segundas procuram fornecer indicações sobre como fazer. O mesmo Decreto *Missions*, como referimos, faz alusão a instrumentos de avaliação correspondentes às bases de competência definidas que, embora não obrigatórios, constituem, para alguns, uma “régulation douce des pratiques d’enseignement” (Mangez et al, 2009: 28). Este tipo de mecanismo abre a possibilidade para um controlo posterior (Van Haecht, 2004), seja na avaliação do cumprimento dos resultados substanciais definidos (competências) ou mesmo na verificação se os meios utilizados garantem a obtenção desses resultados.

Entre os mecanismos criados, é indispensável citar as Comissões instituídas pelo Decreto *Missions*, que zelam pela conformidade de programas e ferramentas de avaliação aos objetivos definidos. Estas Comissões foram integradas posteriormente na Comissão de Pilotagem, fundada pelo Decreto de 27 de março de 2002, apresentada como “à la fois lieu, outil et organe de renforcement de la cohérence d’ensemble de notre système d’enseignement”<sup>3</sup>. É responsável, entre outras funções, de favorecer a coerência entre o conteúdo dos programas e as competências definidas centralmente, bem como por coordenar e difundir instrumentos pedagógicos e de avaliação. Estes processos apontam, então, para uma maior harmonização do “sistema”, termo relativamente recente e sintomático destas transformações e da mudança de representações sobre a realidade escolar. Segundo Mangez, C. (2011), o termo emergiu no final dos anos noventa associado à noção de coerência e hoje em dia é utilizado recorrentemente.

Mas essa finalidade é sobretudo incentivada pelo aumento dos espaços de diálogo, partilha, concertação e trabalho conjunto inter-redes. O papel das associações de poderes organizadores, oficializadas desde o Decreto *Missions* e desde o início associadas à elaboração de normas centrais, saiu assim reforçado (Delvaux e Maroy, 2009). Para além de representadas nas várias Comissões existentes ao nível centralizado (da região), as redes de ensino são chamadas a pronunciar-se e a concertar-se antes das grandes tomadas de decisão de maneira a se conseguir a sua adesão aos objetivos comuns. A definição de prescrições aos atores intermediários ou locais (redes e poderes organizadores) fez-se deste modo através da sua aliança à definição das políticas educativas centrais e na pilotagem do sistema com um papel de consulta (Mangez, C., 2011), numa lógica de contratualização. Foi o caso, por exemplo, do contrato estratégico

---

<sup>3</sup> Proposta de decreto sobre a pilotagem do sistema, 2001, p.4.

(chamado *Contrat pour l'école*) em 2005, que procurou definir dez grandes prioridades da educação e as grandes linhas de atuação a seguir nos anos seguintes, resultado de um intenso processo de consulta e negociação. Os pontos de construção de consenso entre redes acontecem também a um nível local, nomeadamente com a criação dos “*Conseils de Zone*” para regular a oferta de ensino.

Deste modo, se a evolução das regras a um nível geral (da região) apontam para um reforço das formas centralizadas de regulação, isso não significou um aumento do peso unicamente da Comunidade Francesa, mas também, e sobretudo, respeitando a história do ensino belga, das associações de poderes organizadores. Além disso, tanto os poderes organizadores como as escolas do ensino subvencionado permanecem com bastante autonomia na gestão do currículo, em processos de ensino e detêm a maior parte das responsabilidades de gestão financeira e de pessoal. O Decreto *Missions*, por exemplo, permite que cada escola adapte o método de ensino e modifique a organização dos cursos, explicando as suas opções e ações num plano educativo. Essa tradicional autonomia é hoje acompanhada pelo desenvolvimento de dispositivos e instrumentos de avaliação.

## 2.2. O DESENVOLVIMENTO DE DISPOSITIVOS DE AVALIAÇÃO

O desenvolvimento de dispositivos de avaliação e pilotagem (como são comumente chamados nos próprios decretos) começou a ser preparado com o Decreto *Missions* de 1997, na medida em que se definiram *standards* comuns a cumprir em forma de conteúdo, seja a nível de objetivos gerais do ensino como na definição de balizas de aprendizagem para diferentes níveis e fileiras de educação. Este Decreto criou ainda Comissões destinadas a assegurar a coerência dos programas e dos instrumentos de avaliação com os vários tipos de competência definidos. Os dispositivos postos em prática nesse contexto foram porém considerados insuficientes, uma vez que não permitiam uma recolha de informação sistemática sobre o funcionamento e resultados do sistema que levasse à realização de um bom diagnóstico dos resultados atingidos face aos objetivos propostos por esse Decreto (Proposta de decreto sobre a pilotagem do sistema, Dezembro 2001).

Os dispositivos de avaliação foram depois concretizados por via de vários decretos. Segundo Van Haecht (2006), a urgência no desenvolvimento destes dispositivos foi reforçada num contexto de divulgação dos resultados do inquérito internacional PISA (2000), que apontava diversas falhas ao sistema, nomeadamente no que diz respeito à sua performance global e às desigualdades de resultados e entre escolas. No *Contrat pour*



*l'école* (2005), “pilotar as escolas em permanência” é apresentada como uma das dez prioridades estratégicas do sistema de ensino, com os principais objetivos de melhorar a qualidade e a eficácia do sistema.

Assim, o já referido Decreto de 2002 criou a Comissão de Pilotagem da Comunidade Francesa, responsável, entre outras atribuições, de produzir um sistema coerente de indicadores, assegurar um seguimento estatístico dos alunos e de esclarecer o governo e o Parlamento sobre o estado e a evolução do sistema educativo. Os “Indicadores do Ensino”, que começaram a ser publicados em 2006, divulgam assim um conjunto de indicadores estatísticos sobre várias dimensões do sistema (entre os quais as taxas de escolarização, a caracterização da população escolar e sua distribuição por níveis e tipos de ensino ou os resultados).

No mesmo Decreto prevê-se, igualmente, avaliações externas aos alunos no final de cada ciclo a cada cinco anos, de modo a aferir a evolução global do sistema e permitir ajustes no sentido de atingir os objetivos fixados, através da disseminação de pistas didáticas (Proposta decreto pilotagem, 2001). Note-se que a avaliação dos alunos era tradicionalmente uma prerrogativa dos atores locais. Algumas experiências em certas redes de ensino já tinham ensaiado avaliações externas dos alunos, isto é, concebidas e organizadas por pessoas exteriores à equipa educativa de um estabelecimento escolar (Mangez, 2010), nomeadamente o ensino livre católico e a rede de poderes públicos descentralizados. Em 2006, o Decreto “Certificado de estudos de base (CEB) e avaliações externas” institucionalizou as avaliações externas não certificativas (já realizadas desde 1995 mas sem base legal), aumentou a sua frequência, regulamentou a cedência do certificado de estudos de base (que atesta domínio das competências a atingir no final do ensino primário) e instaurou pela primeira vez uma prova certificativa no final do ISCED 1 comum a todas as redes. Esta prova externa, concebida e organizada pelo governo regional, só se tornou obrigatória em 2009, altura em que se previu igualmente o estabelecimento de uma avaliação externa certificativa (mas facultativa) no final do ISCED 2 e um teste semi-externo também comum (e facultativo) no final do ISCED 3<sup>4</sup>. Desta forma, reduziram-se algumas das diferenças importantes entre critérios de certificação segundo o estabelecimento, fileira ou professor. As avaliações externas visam primordialmente informar

---

<sup>4</sup> Para uma descrição de todos os dispositivos de avaliações externas dos alunos, consultar Mangez (2010, 2011). A prova externa no final do ISCED 2 tornou-se obrigatória no ano letivo de 2013/2014.

os professores sobre as competências de cada um dos alunos e os estabelecimentos do seu nível médio e justificam-se com vista à melhoria do sistema a vários níveis: “en vue d’une plus grande qualité, d’une plus grande équité et partant d’une plus grande efficacité” (Exposição dos motivos do Decreto, 2006, p.4).

O terceiro tipo de dispositivo diz respeito ao serviço de inspeção, que foi totalmente reformulado em 2007 com vista a uma melhor avaliação dos estabelecimentos e do sistema em geral e foi apresentado como um dos eixos fundamentais para uma pilotagem permanente das escolas. Em linha com as iniciativas anteriores, este dispositivo aposta no carácter inter-redes da avaliação. Caracteriza-se por recentrar as inspeções sobre as questões pedagógicas e na deteção de eventuais mecanismos de segregação, tendo dado origem em cada rede a um serviço ou células de conselho e ajuda pedagógica. O Serviço de Inspeção é responsável por produzir relatórios sobre estabelecimentos e nalguns casos dos professores, geralmente de forma qualitativa.

Como afirmam Maroy e Mangez (2010), a construção de políticas de pilotagem e avaliação operam-se tendo em conta algumas dependências históricas institucionais, nomeadamente a discrição entre as redes de ensino e o princípio da liberdade de ensino que garante a autonomia pedagógica e organizacional. A estrutura das provas externas, por exemplo, evoluiu muito lentamente: propostas em 1997, só foram alvo de Decreto em 2006, o que demonstra a dificuldade de adoção desses dispositivos (Dupriez, 2004). O mesmo se pode dizer relativamente ao recente serviço estatístico (2006) e ao Serviço de Inspeção, que levou mais de quinze anos a ser posto em prática (Mangez et al, 2009).

Os dispositivos implementados esforçam-se por preservar a autonomia dos atores locais, ainda que estabeleçam algumas regras comuns. Na exposição dos motivos para o Decreto sobre o serviço geral de inspeção (2001), faz-se referência às questões levantadas sobre a compatibilidade do dispositivo com o princípio de liberdade dos métodos pedagógicos e justifica-se que a missão da Comissão não é de controlar práticas ou escolhas, mas sim avaliá-las numa perspetiva sistémica:

Si la Communauté française est en droit de vérifier la pertinence de l’usage, notamment en termes d’incidence sur les pratiques, des subventions complémentaires qu’elle alloue dans le cadre de la formation en cours de carrière, l’appréciation du niveau des études doit par ailleurs être mise en relation avec les pratiques qui conduisent à atteindre ce niveau afin de permettre de déterminer les modifications de pratiques qu’il conviendrait de mettre en œuvre (Exposição dos motivos do decreto, 2001, p.7).

Outra especificidade prende-se com a possibilidade de a equipa educativa do estabelecimento decidir pela atribuição do certificado a um aluno mesmo que este não tenha aprovado na prova externa certificativa no final do ISCED 1 (Mangez, 2010). Além disso, os resultados de todas as provas não podem ser utilizados ou difundidos para classificar os estabelecimentos ou alunos, por forma a evitar qualquer forma de concorrência ou publicidade. Não estão também previstos qualquer tipo de recompensas ou sanções consoante os resultados alcançados, embora as redes internamente possam tomar medidas, por exemplo a nível de acompanhamento.

### 2.3. DA LIBERDADE DE EDUCAÇÃO AOS MECANISMOS DE REGULAÇÃO DA MATRÍCULA DOS ALUNOS

Como vimos, o princípio de liberdade de ensino inscrito na Constituição permitiu que neste sistema se desenvolvesse, por um lado, uma oferta plural de ensino com uma larga autonomia pedagógica dos poderes organizadores (públicos e privados), associada a convicções filosóficas e religiosas e, por outro, a liberdade das famílias de escolherem as escolas dos seus filhos, respeitando desse modo os diferentes pilares constitutivos da sociedade belga.

Segundo Maroy (2000) e Van Haecht (2004), essas comunidades sociológicas foram-se desintegrando a partir de meados dos anos setenta em parte devido a certas transformações culturais e sociais (como a massificação do ensino ou as evoluções no mercado de trabalho), tornando os seus membros cada vez mais semelhantes a utentes de um serviço que o avaliam mais pela sua qualidade intrínseca que pela sua pertença identitária. Tal fenómeno modificou o uso da liberdade de escolha. Por seu lado, os estabelecimentos de ensino também desenvolvem comportamentos estratégicos, adaptando os seus produtos e ofertas com vista a conservar ou aumentar os efetivos escolares, dos quais depende o seu financiamento.

Os aspetos perversos deste sistema, designadamente a grande desigualdade e segregação escolar, foram identificados a partir dos anos noventa e mobilizados como justificação para a adoção de medidas que vieram introduzir mecanismos de regulação dos processos de inscrição e matrícula dos alunos. A segregação foi apontada como um dos quatro principais problemas do sistema no *Contrat pour l'École* (em 2005), e definida como uma das dez prioridades principais a combater ("*non aux écoles ghettos*"), através de medidas que se centraram em questões sobre as matrículas no início do ano escolar, mudanças de escola, gestão das exclusões dos alunos ou da sua reinscrição:

La société ne gagne rien à regrouper les élèves sur base de leur origine socio-économique ou de leurs résultats. Il n'y a pas de solution miracle à ce problème. Au contraire, ce sont des mesures diverses mais complémentaires qui doivent être mises en œuvre. D'abord pour empêcher la ségrégation, ensuite pour favoriser la mixité sociale (Contrat pour l'École, 2005, p.14).

Entre estas iniciativas, constam o chamado “*Décret Inscriptions*” (2007) e o “*Décret-mixité sociale*” (2008) (Decreto sobre a matrícula dos alunos e sobre a mistura social nos estabelecimentos) sobre o ensino a partir do ISCED 2. O primeiro define a data de início das matrículas para todas as escolas e as categorias de alunos prioritários que se podem inscrever previamente, bem como regras precisas sobre a gestão da lista de espera (nomeadamente segundo um critério de ordem cronológica). O segundo, procurando resolver o problema das filas de espera à porta dos estabelecimentos entretanto criado, propõe que no final do período de matrículas a admissão seja feita combinando mecanismos de tiragem à sorte com critérios do local de residência e das características socioeconómicas das escolas de origem, com vista a introduzir nas escolas mais homogêneas uma dose de “mistura” social. Os dois Decretos, que impuseram pela primeira vez algumas regras em torno da liberdade de escolha, limitando de certa forma a autonomia das escolas na matéria mas preservando o direito de escolha das famílias, ocasionaram intensos debates na Comunidade Francesa (Delvaux e Maroy, 2009). A tradicional liberdade de ensino tornou dessa forma complicada a conciliação entre a autonomia dos poderes organizadores em matéria de admissões de alunos e a regulação das matrículas.

Alguns problemas que se mantiveram ou acentuaram com estes dispositivos (como o mecanismo de “tiragem à sorte”, o fenómeno de matrículas em múltiplas escolas ou a procura concentrada em determinadas escolas) levaram a mecanismos de regulação posteriores, entre os quais é de destacar a instância inter-redes prevista pelo Decreto de 3 de abril de 2009, que reúne Comissões de apoio às inscrições de diferentes redes e representantes das Associações de Pais, e a precisão das regras comuns de inscrição do Decreto de 18 de março de 2010.

Outra particularidade da escolha da escola por parte das famílias na Comunidade Francesa reside no uso dos instrumentos da avaliação externa. Com efeito, respeitando o princípio de discrição entre redes e poderes organizadores, é proibida a divulgação de resultados ou qualquer classificação dos estabelecimentos que poderiam servir para informar as escolhas das famílias. As avaliações têm essencialmente um carácter formativo

e destinam-se às equipas pedagógicas, elemento que é reafirmado nos principais documentos legais:

Il faut ici expressément rappeler qu'il ne s'agit nullement d'évaluer des élèves, des enseignants ou des écoles à des fins de classement ou de concurrence. L'évaluation externe doit se réaliser à des fins uniquement (in)formatives pour aider au mieux chaque acteur du système d'enseignement à atteindre les missions prioritaires et les objectifs généraux (Proposta de Decreto sobre a pilotagem do sistema, 2001, p.3).

\*\*\*

A tendência da progressiva inscrição dos modos de regulação do sistema da Comunidade Francesa da Bélgica no modelo do Estado Avaliador (Van Haecht, 1998) ou no tríptico “Regulação pelo político – Responsabilização dos atores – Avaliação (externa) dos resultados” (Van Haecht, 2006) é visível na evolução de algumas políticas educativas adotadas. Foi com base nas lacunas apontadas nos anos noventa, nomeadamente a ausência de metas gerais, a pouca cooperação entre redes de ensino, a falta de cultura de avaliação ou de desenvolvimento de serviços estatísticos, entre outras (Delvaux e Maroy, 2009), que se desenharam as linhas de mudança na distribuição de responsabilidades entre atores educativos.

Tais evoluções focam-se, em primeiro lugar, no esforço de definição de objetivos comuns, o que se traduziu numa relativa unificação interna do sistema, principalmente a partir do marco que constituiu o chamado Decreto *Missions*. Em segundo lugar, na criação e desenvolvimento de dispositivos e mecanismos de avaliação e pilotagem. Para Maroy (2000), a importância concedida à avaliação verifica-se não só nos dispositivos adotados (como os exames nacionais, os Indicadores de Ensino ou a Comissão de Pilotagem), mas sobretudo na divulgação de um novo vocabulário nos discursos dos decisores políticos (que acentuam a pilotagem, os *socles de compétences* e as provas de avaliação externa).

Porém, o peso dos arranjos institucionais passados e a complexidade dos modos de regulação do sistema escolar belga francófono condicionam a inscrição desse modelo nas lógicas já presentes e tornam difícil a sua generalização. Referimos a esse respeito a difícil implementação do exame nacional no final do ISCED 1 e do Serviço de Inspeção, bem como a sua utilização com um carácter essencialmente diagnóstico e formativo. Além disso, as redes de ensino ou os poderes organizadores permanecem com as prerrogativas na

definição dos programas de estudo ou dos métodos de ensino, bem como na maioria das decisões relativas aos alunos (nomeadamente em termos de agrupamento, avaliação ou retenção). A principal especificidade permanece no carácter pilarizado e fragmentado do ensino que tem vindo ainda assim a resistir, apesar do aumento de regras comuns e do desenvolvimento de múltiplos espaços de diálogo e concertação entre redes: os dispositivos implementados procuraram respeitar a autonomia das redes e poderes organizações. Como afirma Maroy (2000):

“La définition plus claire des résultats visés, le renforcement de formes de coordination plus centralisées, la promotion de règles de procédures transversales accentuent donc le caractère structuré d'un « système » d'enseignement qui reste pourtant un montage composite (car historiquement construit) de diverses formes de coordination” (p.77).

Pelo mesmo motivo, o modelo de Quase-Mercado assume características particulares neste sistema. A existência histórica de uma oferta plural e com grande autonomia na organização do ensino e o direito de escolha dos pais, consagrados pelo direito constitucional de liberdade de ensino, colocam em concorrência as escolas pertencentes a comunidades sociológicas distintas, sendo que a oferta livre é financiada pelo Estado. Recentemente, as famílias têm orientado as suas escolhas mais pela qualidade do serviço oferecido que pela sua inscrição identitária, e as escolas têm desenvolvido ações estratégicas para captar alunos (Maroy, 2000; Van Haecht, 2004). O princípio de discrição entre as redes de ensino e poderes organizadores explica no entanto o facto de os resultados nas provas externas ou nas inspeções não serem divulgados e não existirem comparações entre escolas. De maneira mais abrangente, a liberdade de ensino parece tornar difícil a implementação de mecanismos de regulação das matrículas.

## CAPÍTULO VI . O SISTEMA EDUCATIVO INGLÊS

O sistema inglês<sup>1</sup> tem em comum com os outros sistemas do tipo 5 uma natureza descentralizada, sendo que a maioria das responsabilidades em termos de gestão de recursos e organização dos processos de ensino é feita a nível local. Destaca-se principalmente a crescente autonomia das escolas, mais vulgarmente conhecida neste contexto como *school-based management*.

A tradição descentralizada deste sistema centrou-se sobretudo na responsabilidade das autoridades locais na regulação e gestão da oferta educativa proporcionada por múltiplas entidades religiosas, privadas ou voluntárias. As reformas empreendidas a partir do final dos anos oitenta, no quadro do *Education Reform Act* de 1988, caracterizaram-se por três aspetos principais. Primeiro, o desenvolvimento de mecanismos de regulação central, através da criação de um Currículo Nacional obrigatório e exames nacionais para alunos. Segundo, o poder crescente das escolas, em especial dos seus órgãos de direção, em detrimento das autoridades locais. Terceiro, o papel reforçado das famílias e da comunidade local na educação.

Procuraremos avaliar os processos de (re)distribuição de responsabilidades entre atores educativos segundo as três linhas orientadoras que consideramos estar na base dos desenvolvimentos mais recentes: i) dispositivos de avaliação externa das escolas e dos alunos; ii) papel das famílias; iii) diversificação do ensino e autonomia das escolas.

### 1. DAS ORIGENS DO SISTEMA INGLÊS: DEFININDO O PAPEL DAS AUTORIDADES LOCAIS

#### 1.1. DE UMA OFERTA LOCAL DIVERSIFICADA A UM SISTEMA NACIONAL LOCALMENTE ADMINISTRADO

Originalmente, a educação em Inglaterra foi desenvolvida por uma variedade de entidades privadas, religiosas e organizações voluntárias (Ball, 2008), com importantes variações locais para procurar responder às aspirações distintas de diversos grupos sociais (Dumay, 2009), resultando numa oferta privada, segmentada e hierarquizada:

---

<sup>1</sup> Tratamos aqui exclusivamente do sistema educativo inglês e não dos outros sistemas do Reino Unido (da Escócia, Irlanda do Norte e País de Gales), na medida em que têm culturas e histórias distintas, com impacto na organização dos seus sistemas educativos, área em que dispõem de maior grau de deliberação (Grinkraut, 2013).

From its late beginnings, public education was weakly developed in England, sapped by private and voluntary provision, fragmented, exclusionary and lacking in public support (Johnson, 1991: 32, *Apud* Ball, 2008: 55).

Só no final do século XIX é que a base legal de uma educação estatal começou a emergir (Ball, 2008; Broadfoot, 2000). A Lei de Educação de 1870 sobre o ensino primário permitiu que as escolas existentes fossem complementadas por escolas públicas, estabelecidas e geridas por conselhos escolares que poderiam assegurar o cumprimento da escolaridade obrigatória. Durante esse período, várias outras Leis de Educação foram publicadas com o objetivo de alargar e organizar a educação, sobretudo primária (Barzano, 2009), instituindo a gratuidade das *board schools* (aquelas geridas pelos conselhos escolares) e financiando parcialmente as escolas da Igreja.

Porém, a progressão para um sistema nacional de ensino foi lenta (Ball, 2008), nomeadamente devido à resistência e interesses dos grupos que asseguravam a oferta e controlavam a educação (Archer, 1979). A tentativa de unificação da administração educativa, nos primórdios do século XX, fez-se pela criação das *Local Education Authorities* (LEA), ramos do governo local em substituição aos conselhos escolares (Lei da Educação de 1902), que assumiam responsabilidade pela educação obrigatória e podiam criar escolas secundárias. Essas autoridades locais detinham um grande poder de decisão, nomeadamente a nível de financiamento e gestão administrativa, mas também em aspetos curriculares (uma vez que não existia currículo nacional) e na organização de percursos escolares (Dumay, 2009), o que limitava a influência da autoridade central. O processo de inspeção dos estabelecimentos, coordenado por um serviço central (*Her Majesty's Inspectors*, HMI), era relativamente fraco e foi progressivamente relegado para um papel complementar, uma vez que as LEA regulavam a oferta educativa e contratavam inspetores locais, que providenciavam apoio e aconselhamento pedagógico (*idem*).

A Lei da Educação de 1944 reforçou, segundo vários autores (Barzano, 2009; Whitty, Power e Halpin, 1999), um sistema nacional de educação, administrado localmente. O enquadramento legal, visando a universalidade e gratuidade da educação, integrou todas as escolas, mesmo aquelas estabelecidas por fornecedores privados, no sistema público (Gillard, 2011), no qual participavam as autoridades locais e centrais. Essa Lei e a forma de organização do sistema visavam contribuir para uma maior equidade e justiça social (Ball e Van Zanten, 1998; Barzano, 2009), através de políticas de unificação e democratização do sistema. No entanto, na prática e em certas LEA, o ensino secundário dividia-se em três



principais tipos de escolas, associadas a diferentes classes sociais e com condições materiais, financeiras e de composição do corpo docente diferenciadas: *grammar* (mais eletivas e seletivas, orientadas para o currículo acadêmico), *modern* (mais focadas em competências práticas) e as *technical* (especializadas em questões mecânicas e científicas) *schools* (Whitty, Power e Halpin, 1999; Ball, 2008). Os alunos eram alocados aos diferentes tipos de escolas consoante a classificação num teste de aptidão no final do ensino primário.

Face às denúncias das desigualdades produzidas por essa organização diferenciada e seletiva, procedeu-se, nos vinte anos seguintes, a uma reforma do sistema baseada na escola compreensiva, caracterizada por um plano de estudos comum para todos os alunos e uma maior flexibilidade nos conteúdos e metodologias de ensino para adequação às necessidades dos alunos (Whitty, Power e Halpin, 1999). Tais iniciativas foram incitadas pelo poder político, principalmente a partir dos anos sessenta, no contexto da chegada ao poder do partido *Labour* e do consenso assumido desde o final da Segunda Guerra Mundial assente na política social para a educação (Barzano, 2009):

It is the Government's declared objective to end selection at eleven plus and to eliminate separatism in secondary education [...]. The Secretary of State accordingly requests local education authorities, if they have not already done so, to prepare and submit to him plans for reorganising secondary education in their areas on comprehensive lines. (Circular 10/65, The organisation of secondary education, Introduction).

A concretização local da reforma pautou-se porém por uma grande diversidade (Dumay, 2009). O papel relevante das LEA no funcionamento do sistema educativo fez com que a apropriação das orientações emanadas do governo central dependesse de interesses e estruturas locais: houve casos de resistência à implementação da reforma, outros em que as novas escolas coexistiam com as anteriores escolas seletivas (*grammar schools*) e outros ainda onde a seleção se efetuava no seio das próprias instituições escolares (Ball e Van Zanten, 1998). Embora a mudança tenha sido lenta, a verdade é que no final dos anos setenta uma grande maioria dos alunos do ensino secundário frequentava escolas ditas compreensivas sob a responsabilidade das LEA, tendo o número das escolas seletivas diminuído de forma clara no mesmo período (Ball, 2008).

Importa realçar a forma peculiar de distribuição de responsabilidades entre atores educativos que vigorou durante grande parte do século XX. A criação das LEA, com grande autonomia na administração das escolas primárias e secundárias, inclusive em questões como a aprovação de planos de estudos, elaboração do orçamento das escolas e

nomeação de diretor e professores (Fernandes, 2005a), fez diminuir o papel das Igrejas na educação (Daun, 2006). Para Ozga (2009), o termo “parceria” é a metáfora mais apropriada para descrever o modo de regulação da educação em Inglaterra nesse contexto, baseado num consenso sobre a educação, os seus propósitos e organização. Mas essa parceria não se restringia apenas à relação existente entre o governo central e local; englobava também os professores e escolas, a quem era dada muita autonomia em questões curriculares, pedagógicas e organizacionais. Nesse sentido, é revelador o abandono da ideia de um Currículo Nacional (para o qual foram apresentadas diversas versões desde 1839) em 1926, entendendo-se que o currículo era assunto de profissionais e não políticos (Barzano, 2009). A liberdade profissional resultava precisamente da relação estabelecida com as autoridades locais e centrais, assente em confiança e respeito recíprocos, que levou mesmo ora à abolição de instrumentos de controlo do sistema ora à sua cedência aos professores, que para mais exerciam uma grande influência junto dos comités de exame (Broadfoot, 1996, 2000). Esta época de domínio dos professores, particularmente durante o período da reforma compreensiva, também significava, segundo Le Grand (1997), que era pedida confiança por parte dos pais em relação aos profissionais, considerando que estes sabiam o que era o melhor para as suas crianças.

A partir dos anos setenta, no quadro da expansão do sistema educativo e de crises económicas, começaram todavia a crescer novas preocupações e objetivos, que iriam marcar as políticas subsequentes.

## 1.2. DOS DEBATES DOS ANOS SETENTA À REFORMA EDUCATIVA

Ao longo dos anos setenta, a par da vontade de controlar os custos dos serviços educativos (Barzano, 2009), começaram a emergir questionamentos sobre os padrões de qualidade das escolas e nível dos alunos (Broadfoot, 2000), gerando alguma desconfiança em relação ao controlo e autonomia da profissão docente (Barzano, 2009; Whitty e Power, 2000). Tais críticas, oriundas da opinião de intelectuais e políticos expressas em panfletos, mas também da insatisfação dos empregadores relativamente às competências e conhecimentos dos alunos (Daun, 2006), receberam a atenção e foram difundidas pela comunicação social (Whitty, Power e Halpin, 1999). Normand (2008), numa análise à construção de teses que denunciaram a crise da escola compreensiva em Inglaterra, mobiliza excertos de panfletos, artigos de opinião, relatórios, estudos de investigação e reportagens para mostrar como das críticas à ideologia do igualitarismo e princípios progressistas da educação se passou a

priorizar a eficácia ou a *performance*. Com efeito, começaram a desenhar-se nesse contexto as principais linhas das políticas posteriores, em que o forte corporativismo que existia entre LEA e professores foi gradualmente substituído pela ideia de responsabilização (*accountability*), e a educação se começou a focar na definição de padrões de qualidade e avaliação de eficácia (Barzano, 2009).

Tal clima foi ainda reforçado pelo discurso proferido em 1976 pelo primeiro-ministro James Callaghan e pelo Grande Debate que se lhe seguiu. No seu discurso, Callaghan retomou as preocupações sobre a qualidade das escolas e nível dos alunos, experiência dos professores na utilização de métodos pedagógicos centrados nas crianças e as despesas na educação, mas frisou sobretudo a questão da educação como um assunto de todos e não exclusivo dos professores, nomeadamente na questão do currículo e da definição de padrões a atingir, marcando assim o início do fim da autonomia dos professores sobre o currículo (Ball, 2008) e a emergência de novos instrumentos de controlo (Normand, 2008):

Parents, teachers, learned and professional bodies, representatives of higher education and both sides of industry, together with the government, all have an important part to play in formulating and expressing the purpose of education and the standards that we need [...]. To the teachers I would say that you must satisfy the parents and industry that what you are doing meets their requirements and the needs of our children (Discurso de James Callaghan no Ruskin College, 18 Outubro de 1976)<sup>2</sup>.

Dois outros documentos, um resultante de uma análise à relação entre atores implicados na governação das escolas e outro sobre a reflexão desencadeada a partir do Grande Debate, foram publicados no ano seguinte (ver DfES, 1977a; DfES, 1977b). Voltaram a sublinhar a necessidade de consenso entre os vários interessados na educação, seja na sua representação em órgãos de direcção da escola ou na definição dos saberes básicos da educação, e apontaram para a necessidade de desenvolvimento de instrumentos de avaliação.

No início dos anos oitenta, as medidas em educação tomadas pelo partido Conservador recentemente chegado ao poder vieram afirmar os pilares de liberdade individual, alargando as possibilidades de escolha da escola por parte dos pais, e de liberdade do mercado, promovendo a competição entre escolas (sendo que uma das

---

<sup>2</sup> Disponível *online* em <http://www.educationengland.org.uk/documents/speeches/1976ruskin.html>

primeiras medidas, patente na Lei de Educação de 1979, permitiu que as LEA mantivessem escolas secundárias seletivas). Assim se compreendem instrumentos como os *Assisted Places Schemes*, através do qual era atribuído um apoio financeiro a alunos de meios modestos mas com bons desempenhos para que frequentassem escolas privadas ou independentes (Whitty, Power e Halpin, 1999)<sup>3</sup>, a orientação para que as LEA providenciassem meios para que os pais pudessem expressar preferências pelas escolas (eliminando algumas restrições anteriores) e a obrigatoriedade de as escolas secundárias publicarem resultados de avaliação (Whitty e Edwards, 1998). Na mesma Lei da Educação (1980), instituiu-se um órgão de direção (*schools governing bodies*, SGB) por escola, com pelo menos dois pais representados.

Numa segunda fase, a partir de 1986, a ênfase colocou-se sobretudo numa reorganização interna do sistema educativo (Ball, 2008), seguindo algumas das orientações dos documentos produzidos ainda na altura do governo trabalhista. Tal passou por uma tentativa de diminuição da influência das LEA, em primeiro instância através de um reequilíbrio de poderes na representação nos órgãos de direção da escola obrigatórios nas escolas financiadas com fundos públicos (por via de um aumento da representação dos pais e da comunidade local, como empresas), em segundo por via da criação de novos tipos de escolas públicas independentes das LEA, como é o caso das *City Technology Colleges*, escolas secundárias focadas nas ciências e tecnologias, patrocinadas em parte por empresas e administradas por associações independentes (Martins, 2009; Whitty e Edwards, 1998; Whitty, Power e Halpin, 1999).

O *Education Reform Act*, de 1988, que viria a ser considerado marcante para o sistema educativo inglês, foi o documento essencial das reformas introduzidas neste período, centrando-se sobretudo na melhoria de qualidade e eficiência (Ozga, 2009).

As alterações empreendidas são de várias ordens. Pela primeira vez, um Currículo Nacional obrigatório foi implementado, bem como um dispositivo nacional de avaliação, que para além de objetivos diagnósticos aos alunos servia para avaliar o sistema na sua globalidade (Broadfoot, 2000). A necessidade de um entendimento nacional sobre os propósitos e objetivos do Currículo, bem como da reforma dos testes nacionais aos alunos em consonância com esses objetivos já tinha sido anunciada em 1985 (DfES, 1985). De

---

<sup>3</sup> No início, a própria ideia de *vouchers* chegou a ser uma hipótese para o governo conservador, mas a política foi abandonada em 1983, devido a dificuldades práticas à sua implementação (ver Normand, 2008; West e Pennell, 1997).

acordo com a Lei (secção 2), o Currículo Nacional para a escolaridade obrigatória contém programas de estudos mínimos, objetivos a atingir pelos alunos (em termos de conhecimentos e competências) e critérios de avaliação para cada nível de ensino especificados (sete, onze, catorze e dezasseis anos), prevendo-se também um sistema de testes nacionais. A avaliação dos alunos combina assim os resultados nos testes nacionais, empreendidos por um conselho de avaliação e inspeção de escolas, e os resultados atribuídos pelos professores em sala de aula, medindo a progressão em relação aos objetivos definidos.

Outras medidas transferiram algumas responsabilidades e poderes para as escolas, diminuindo conseqüentemente o papel das LEA. Sob o que ficou conhecido como *Local Management of Schools*, foi alargada a margem de liberdade das escolas e dos seus órgãos de direção em termos financeiros, recebendo estas o orçamento das LEA segundo uma fórmula baseada nas idades e número de alunos, e em termos de gestão, nomeadamente no recrutamento e gestão do pessoal (secção 3). Porém, essa autonomia dependia em parte da relação estabelecida com a autoridade local:

Managerial autonomy meant some control over the deployment of school staff, although the LEA remained the teachers' formal employer, and so the extent of this freedom depended on LEA cooperation. This gave schools more power than they had enjoyed before 1988, but their Governing Bodies were still dominated by LEA representatives and the LEA still exercised a great deal of control over most aspects of school conduct (Clark, 2005: 5-6).

A criação de *grant-maintained schools* foi outra opção dada às escolas, que lhes permitia sair da influência das LEA (depois de votação pelos pais) e funcionar autonomamente com financiamento direto do governo central. Essas escolas, dirigidas também por um órgão de direção – mas onde nenhum membro era nomeado pela autoridade local –, tornavam-se proprietárias legais das escolas e dos seus edifícios e empregadoras do seu pessoal (West e Pennell, 1997). Detinham responsabilidades mais largas, nomeadamente nas matrículas, financiamento, seleção e gestão de recursos humanos, incluindo professores (Whitty e Power, 2000), embora não beneficiassem dos serviços técnicos oferecidos pelas LEA às escolas sob a sua jurisdição (Whitty, Power e Halpin, 1999).

Finalmente, outras medidas também possibilitaram maior escolha por parte dos pais, encorajando simultaneamente a competição entre escolas. O chamado *open enrolment* permitiu que as escolas públicas sob a autoridade das LEA acolhessem alunos até ao

máximo da sua capacidade física sem restrições, o que, associado à fórmula de financiamento por aluno, foi interpretado como uma medida tendente à introdução de quase-mercados na educação (Whitty, Power e Halpin, 1999). Nas *grant-maintained schools*, responsáveis pelas suas próprias matrículas e critérios de admissão, os pais tinham que se candidatar diretamente nas escolas (Whitty e Power, 2000).

### 1.3. DISTRIBUIÇÃO DE RESPONSABILIDADES ENTRE ATORES EDUCATIVOS: ENTRE A INICIATIVA LOCAL E O ENQUADRAMENTO NACIONAL

As alterações mencionadas no ponto anterior redesenharam as relações entre atores e níveis de governo do sistema educativo inglês, delineando os princípios fundamentais da sua organização para as décadas seguintes (Grinkraut, 2013), mesmo com aprofundamentos e ajustes posteriores.

O primeiro aspeto que importa destacar é a margem de autonomia das escolas, sendo que o papel anteriormente a cargo das LEA diminuiu essencialmente através de uma transferência de responsabilidades para os órgãos de direção das escolas e diretores. Convém porém não menosprezar a importância das autoridades locais, apesar do enfraquecimento das suas funções legais, realidade reportada por vários investigadores. É curioso notar que muitas escolas mostraram receio em abandonar a dependência das LEA, optando menos pela solução das *grant-maintained schools* do que se esperaria (Whitty, Power e Halpin, 1999). Segundo Bache (2003) e Daun (2006), embora deixem, a partir dos anos oitenta, de poder formular e implementar as suas próprias políticas, as LEA continuaram a ser os principais fornecedores de educação e a olhar pela educação pública na área da sua jurisdição, nomeadamente a nível de matrículas, monitorização e melhoramento de qualidade, recursos financeiros, gestão de pessoal, refeições e transportes.

Para Dumay (2009), as reformas dos anos oitenta traduzem a passagem daquilo que era considerado um sistema nacional localmente administrado para um sistema local de ensino centralmente administrado. Daí se infere alguma importância dos atores locais. Assim, os SGB, que incluem vários representantes da comunidade local, detêm um papel crucial, assumindo muitos dos poderes anteriores das LEA, sobretudo relacionados com as tarefas decorrentes da autonomia concedida. Porém, a extensão dessas responsabilidades difere segundo o estatuto da escola, como teremos oportunidade de mostrar. Tal verifica-se a nível de recursos humanos (sobretudo na possibilidade de selecionar, substituir e despedir

professores) e financeiros (na maior liberdade de uso dos fundos públicos, mas também na angariação de fundos privados). Observa-se, também, ao nível da definição de metas a atingir e dos processos organizacionais da escola, reconhecendo um papel de liderança (Barzano, 2009) ou de gestor (Dumay, 2009) aos diretores das escolas. Outro papel foi também reconhecido aos pais e aos representantes dos interesses locais, seja pela sua representação nos SGB com poderes acrescidos, seja nas medidas que promoveram a escolha de escola, tornando as instituições educativas em espaços de relativa concorrência mais responsáveis pela capacidade de resposta às necessidades e expectativas da comunidade local.

No entanto, a liberdade curricular e pedagógica que tradicionalmente conheceram os professores e as escolas, devendo apenas obedecer a algumas orientações emanadas das LEA respetivas, foi restringida (Mons, 2004b), embora não totalmente eliminada, devido à existência de novos instrumentos a nível nacional. Isso verifica-se mesmo na autonomia limitada na definição de critérios de avaliação interna, ao contrário do que acontece na maior parte dos países europeus (Eurydice, 2012). É nesse sentido que a autoridade central assume um novo papel, enquadrando a iniciativa local por meio da definição dos objetivos a atingir (patente, como vimos, na elaboração do Currículo Nacional) e de instrumentos de avaliação (Broadfoot, 1996, 2000). A nível central desenvolveram-se então um conjunto de departamentos não-governamentais e agências com funções específicas, seja aquelas focadas na questão do financiamento (diretamente às escolas ou às LEA) ou sobre questões de avaliação e inspeção.

## 2. EVOLUÇÕES RECENTES: ENTRE AS TENDÊNCIAS GLOBAIS E O PESO DOS ARRANJOS HISTÓRICOS

### 2.1. DISPOSITIVOS DE AVALIAÇÃO EXTERNA DAS ESCOLAS E DOS ALUNOS

As reformas introduzidas nos anos oitenta resultaram numa nova e intensificada lógica de avaliação que se manteve nos anos seguintes, apesar da entrada no governo de um renovado partido trabalhista (*New Labour*). No início da década de noventa, ainda no governo de conservadores, o discurso oficial centrou-se na procura de melhoria dos padrões de educação para elevar os resultados do sistema inglês (Maroy, 2005, 2009) e ligada à criação de um sistema de informação e avaliação (Ozga, 2009). A preocupação com a qualidade e a importância conferida aos dispositivos de avaliação, não só como medidas de qualidade, mas também como potenciadores de melhoria, são claros no *White Paper* publicado em 1992 (DfE, 1992):

Assessment and testing are the keys to monitoring and raising standards in our schools” (p.3).

“The Government is firmly wedded to quality within the framework provided by the National Curriculum, measured by the school assessment and examination process and – very importantly – judged by a powerful and independent new Inspectorate (p.9).

Foi nesse contexto que se iniciaram os testes padronizados aos alunos por referência ao Currículo Nacional (*Standards Achievement Tests*), com vista não só a uma aferição global do sistema mas também com propósitos diagnósticos, para facilitar a implementação de estratégias de recuperação. Além disso, reestruturou-se o programa de avaliação externa das escolas. Com efeito, com a Lei de Educação de 1992, o serviço de inspeção central (HMI) e local (coordenado pelas LEA) foi reorganizado, tendo em conta a criação de um departamento não-governamental responsável por planear e organizar a inspeção de escolas (*Office for Standards in Education, OFSTED*). O novo enquadramento retirou às LEA e aos serviços nacionais as suas prerrogativas anteriores (Van Zanten, 2001), que eram vistas como insuficientes por serem irregulares, muito variáveis e onde havia pouca distinção entre avaliação e aconselhamento. A missão do OFSTED baseou-se então no controlo da inspeção, análise dos dados e publicação dos resultados das escolas (Dumay, 2009), enquanto às LEA foi atribuído um dever de promoção de padrões de qualidade elevados (Bache, 2003).

O programa de avaliação externa de escolas posto em prática a nível nacional pela equipa de inspetores independentes (Lei da Educação de 1992 e 1993) é largamente conhecido como de *high-risk accountability* (Barzano, 2009), na medida em que os resultados da avaliação acarretam determinadas consequências. O procedimento da inspeção, assente na responsabilidade das escolas na melhoria dos resultados, concretiza-se pela interrogação de todos os atores educativos pela equipa de inspetores e pela elaboração de um relatório público final, transmitido aos representantes dos órgãos de direção da escola, aos meios de comunicação social, bibliotecas locais e publicado na internet (Van Zanten, 2001). O novo enquadramento das inspeções, em particular a publicação e divulgação dos resultados, revela alguma desconfiança em relação às inspeções anteriores, cujos intervenientes tenderiam a ocultar determinadas informações para evitar avaliações desfavoráveis até por parte das famílias dos alunos (idem). A intervenção do Estado só é feita nos casos das escolas identificadas como tendo baixo desempenho ou com fraquezas importantes. Após a inspeção, estas devem responder com planos de ação rigorosamente avaliados e monitorizados a nível central (idem). Caso a



situação persista, estão previstas medidas especiais, desde a intervenção na gestão (por parte da indicação das LEA ou Secretário de Estado) ao encerramento da escola, reabrindo sob nova gestão (e geralmente sob o estatuto de *grant-maintained school*).

Combinam-se, assim, a definição por parte do governo central de metas e objetivos, plasmados no Currículo Nacional, e dispositivos de aferição dos resultados das escolas e de recolha de informação, o que permite uma avaliação posterior (Meuret, Broccolichi e Duru-Bellat, 2001) e a definição de um sistema de pilotagem visto como altamente centralizado (Ozga, 2009). Para vários analistas, as políticas de inspeção neste país passaram de uma função de apoio e aconselhamento das práticas, sem um enquadramento global muito rígido, para a função de controlo do cumprimento dos objetivos ou pilotagem das metas estabelecidas pelo currículo (Broadfoot, 2000; Dumay, 2009; Gordon e Whitty, 1997). Importa referir, porém, que com o decorrer dos anos e com base em revisões ao Currículo Nacional, houve uma maior intervenção do governo central nos processos escolares internos, nomeadamente com a definição de métodos e estratégias de ensino adequadas para atingir as metas estabelecidas (Gillard, 2011; Grinkraut, 2013; Levacic, 1998) ou com a criação de uma Agência de Formação para melhorar o desenvolvimento de professores e diretores.

A concretização deste tipo de avaliação foi no entanto acompanhada de numerosas críticas. Para Ball (2001: 109), a cultura da avaliação que se seguiu à criação e consolidação do dispositivo de avaliação externa da escola baseia-se na “performatividade”, enquanto sistema “de «terror» que emprega julgamentos, comparações e exposição como forma de atrição e mudança”. O caráter público e comparativo dos resultados expôs as escolas perante o olhar de um maior leque de interessados da educação, resultando na estigmatização de alguns estabelecimentos (Normand e Derouet, 2011), o que ficou vulgarmente conhecido como “nomear e envergonhar” (Barzano, 2009: 65). Alguns críticos denunciaram as consequências que o ambiente de avaliação externa, comparação e recompensa/ sanção, pode induzir nos professores, nomeadamente em termos de ansiedade (Van Zanten, 2001), conflitos internos e construção de “fabricações” (Ball, 2003), enquanto representações de si ou da escola que privilegiam as prioridades estabelecidas pelo governo central em detrimento de outras questões. Foram identificados alguns efeitos perversos associados a essas consequências, como o fenómeno de “ensinar para o exame” (Barzano, 2009), com o desenvolvimento de estratégias que levariam os alunos e escolas a obter melhores resultados nos testes padronizados mas com menos preocupação sobre a

sua aprendizagem real. Além disso, a necessidade de gerar informação e de as escolas responderem aos resultados da avaliação implicaram custos e uma quantidade não negligenciável de tempo dedicado a processos mais burocráticos (Ozga, 2009), que tenderiam a desviar os profissionais da educação da sua principal tarefa. A fidelidade e justiça de alguns indicadores e relatórios foi também contestada (Normand e Derouet, 2011; Gillard, 2011).

A partir de 2004 foram ensaiadas algumas mudanças ao enquadramento da avaliação externa, promovendo o que se tem vindo a chamar de uma prestação de contas inteligente (*intelligent accountability*, termo utilizado em investigações científicas, como em Dumay, 2009 ou Normand e Derouet, 2011). Essa mudança procurou responder à crescente insatisfação dos professores, já familiarizados com a importância da avaliação e inspeção (Broadfoot, 2000; Dumay, 2009), mas com resistências na utilização dos resultados para a melhoria da escola (Van Zanten, 2001). O novo sistema (enquadrado pela Lei de Educação de 2005), que continua a servir para a regulação global do sistema (Van Zanten, 2001), assenta então numa nova relação entre o governo central e local com as escolas (DfES e OFSTED, 2004), coloca a autoavaliação no centro do processo, reduz o peso burocrático de alguns requisitos anteriores e melhora o sistema de informação e base de dados, com vista à mudança e melhoria das práticas pedagógicas. Os procedimentos da inspeção foram reformulados, visto que as visitas da equipa de inspetores são mais curtas e mais centradas na interação com a equipa de direção e professores, os avisos feitos com menos tempo de antecedência de maneira a evitar preparação em excesso e reduzir os níveis de ansiedade, e começam na consideração da autoavaliação realizada com base em indicadores centralmente definidos. O sistema de informação é mais organizado e sintético e visa munir os diretores de indicadores para monitorizarem o seu desempenho, fazer comparações com escolas em situações similares e definirem estratégias de mudança (Dumay, 2009; Normand e Derouet, 2011). Ao sistema de sanções, aliou-se também um sistema de recompensas, sendo que às escolas com melhor desempenho é conferida maior autonomia (DfES, 2001).

Nos anos mais recentes, novos ajustes para uma maior simplificação e racionalização do programa de avaliação externa foram implementados (Ozga, 2009). A ação dos inspetores centra-se mais nas escolas em risco de não atingirem os padrões desejados e são as escolas as principais decisoras em termos de planos de melhoria (Lei da Educação de 2011). A maior flexibilidade e possibilidade de caminhos diferenciados é também potenciada por uma nova revisão do Currículo, que pretende dar maior liberdade às

escolas e professores na definição de como e que ensinar. Encoraja-se claramente, além disso, o estabelecimento de parcerias, seja no estabelecimento de planos de melhoria ou na integração de outros serviços para além da educação<sup>4</sup>. Depreende-se assim, e de acordo com análise desenvolvida por Normand e Derouet (2011) a países anglo-saxónicos, que as reformas em termos de avaliação têm passado progressivamente da ideia da *school effectiveness*, em que se destacam os valores relativos à eficácia e aos resultados, à ideia de *school improvement*, que acrescenta a procura da melhoria contínua dos resultados e promove, entre outros, o desenvolvimento profissional e formativo dos professores e avaliações ao serviço da aprendizagem dos alunos.

Estas alterações não parecem no entanto transformar de forma radical a abordagem tradicional, que já anteriormente ao programa implementado nos anos noventa tinha características de prestação de contas de “alto risco”<sup>5</sup>. Segundo Ozga (2009), a *intelligent accountability* compreende-se enquanto tentativa de reequilibrar uma pilotagem excessivamente centralizada para passar a incluir redes de autorregulação em conjunto com um controlo e uso central da informação, deixando as autoridades locais com um papel marginal, embora intervenham em caso de escolas com baixo desempenho ou em risco. Desde final dos anos noventa, as próprias LEA são inspecionadas pela OFSTED, nomeadamente quanto ao seu papel de apoio à melhoria das escolas e planeamento estratégico das escolas sob a sua jurisdição (Bache, 2003).

## 2.2. SOBRE O PAPEL DAS FAMÍLIAS: INFORMAÇÃO, ESCOLHA E PARTICIPAÇÃO

Um outro eixo de prolongamento das reformas dos anos oitenta incidiu sobre o papel das famílias no sistema educativo, cujos desenvolvimentos se centraram em três questões principais: o alargamento das possibilidades de escolha, o acesso à informação e a participação na educação.

A preocupação com o acesso à informação por parte dos pais enquadrou-se numa mudança no entendimento do funcionamento dos serviços públicos no país, que

---

<sup>4</sup> É aliás revelador que no mesmo período (2007-2010) o departamento central tenha mudado de nome para *Department for Children, Schools and Families* (embora em 2010 tenha sido renomeado para *Department for Education*, com a mudança de governo) bem como o de OFSTED, hoje *Office for Standards in Education, Children’s Services and Skills*.

<sup>5</sup> Segundo Barzano (2009), um sistema de pagamento por resultados já existia em 1862, quando uma parte importante do financiamento das escolas era dependente da capacidade de os seus alunos atingirem padrões de qualidade.

melhorariam com a maior atenção aos interesses e perspectivas dos usuários. Essa nova abordagem, sintetizada no documento *Citizen's Charter*, traduziu-se no setor educativo com a publicação, em 1991, do *Parents' Charter*, que marcou a disponibilização da informação aos pais, com vista a aumentar a sua possibilidade de escolha e elevar os padrões de qualidade de educação. Esse documento explicitava o que poderiam esperar os pais em termos de informação e continha orientações sobre a maneira como se poderiam tornar parceiros na educação dos filhos. Cinco tipos de informações foram anunciados, sendo progressivamente divulgados aos pais nos anos seguintes: i) um relatório anual sobre o progresso do filho; ii) relatórios regulares sobre as inspeções feitas às escolas; iii) tabelas de resultados das escolas locais em testes nacionais (as famosas *league-tables* que ordenam as escolas); iv) brochura individual das escolas; v) relatório anual dos membros dos SGB.

A importância do alargamento da possibilidade de escolha foi reafirmada com o novo governo conservador no Livro Branco de 1992, sugestivamente intitulado *Choice and Diversity* (DfE, 1992). Nele, recordam-se os tipos de escolas públicas disponíveis desde as reformas dos anos oitenta (escolas primárias mantidas pelas LEA, públicas ou fornecidas por igrejas ou organizações voluntárias, escolas secundárias compreensivas, *grammar schools*, *City Technology College* ou *Grant-maintained*) e entre as quais os pais podem escolher, reafirmando que as LEA têm a obrigação de justificar o não cumprimento de uma preferência dos pais e que existem comités locais de recurso para ouvir queixas sobre a matéria de admissões de alunos. As famílias também podem optar pelo ensino privado, ainda que tal implique custos em termos de propinas e transportes, só apoiados nos casos em que a escolha seja feita por motivos religiosos (Daun, 2006). Realça-se também o crescente papel das famílias em momentos de tomada de decisão, nomeadamente com a sua participação nos órgãos de direção da escola e na votação obrigatória caso a escola queira obter o estatuto de *grant-maintained school*. Note-se que com o novo sistema de inspeção, implementado no início da década de noventa, os pais também são interrogados e recebem um relatório da visita, devendo obrigatoriamente ser informados acerca do seu conteúdo pelo diretor (Van Zanten, 2001).

Uma das primeiras medidas do novo partido trabalhista, que chegou ao poder em 1997, foi terminar com o programa das *Assisted Places Schemes* (Whitty e Power, 2002). Porém, as outras principais medidas relativas à escolha dos pais não se alteraram, sendo que se manteve e expandiu também a diversidade no tipo de escolas, encorajando especializações em determinadas áreas. Procurou-se, todavia, melhorar o processo de

matrículas e admissões nas escolas, apoiado no papel das LEA. Com efeito, uma das preocupações centrava-se na seletividade do sistema e na efetiva capacidade de escolha dos pais, pois mesmo os novos tipos de escolas eram avaliadas em termos das tradicionais escolas secundárias seletivas, o que não contribuía para um sistema diversificado, mas sim hierarquizado (George e Whitty, 1997). Nos anos seguintes, então, certas modificações foram realizadas de maneira a tornar mais transparentes as políticas de admissão das escolas (sem seleção com base na competência académica<sup>6</sup>) e mais fáceis e justos os processos de matrícula, coordenados pelas LEA, “champions of parents and [as] commissioners of school places” (DfES, 2005: 25). De maneira a permitir que todos os pais possam escolher, é hoje pedido às LEA que forneçam melhor informação e apoio aos pais no processo de escolha, foram reforçados os direitos de transporte gratuito e é permitido às escolas que ofereçam vagas para uma zona de influência mais alargada.

Outras tentativas de melhoria dizem respeito à forma de comunicação e ao tipo de informação disponibilizada aos pais e outros interessados na educação. No quadro das alterações introduzidas ao sistema de avaliação externa das escolas, procurou-se afinar os indicadores divulgados, nomeadamente em termos dos resultados em testes nacionais (avaliando o valor acrescentado pela escola tendo em conta o contexto socioeconómico ou, mais recentemente, analisando a progressão dos alunos), simplificar documentos e tornar a informação mais manuseável, para facilitar o seu estudo e comparação com outras escolas. Tais medidas revelam uma preocupação com as expectativas dos pais, servindo igualmente de referência para que possam atuar enquanto fonte de regulação do sistema. Essa perspetiva está clara na própria reformulação do Currículo Nacional:

The National Curriculum will act as a new benchmark for all schools. It will be slim, clear and authoritative enough for all parents to see what their child might be expected to know at every stage in their school career. They will be able to use it to hold all schools to account for how effectively their child has grasped the essentials of, for example, English language and literature, core mathematical processes and science (DfE, 2010: 42).

No âmbito das escolas, a participação dos pais concretiza-se não só na sua representação nos órgãos de direção, mas também enquanto principais parceiros na educação dos filhos. Nesse sentido, desde 1997 que se instauraram uns contratos casa-escola no sentido de acordar com os pais compromissos sobre como podem trabalhar

---

<sup>6</sup> Com a exceção, porém, das antigas *grammar schools* ainda em funcionamento, onde os pais teriam uma palavra a dizer caso quisessem manter as políticas seletivas (DfEE, 1997).

conjuntamente para melhorar a educação dos educandos. Contendo informações específicas de cada escola (nomeadamente em termos de políticas e regras próprias), esses compromissos têm vindo a ser reforçados, surgindo como um meio de os pais saberem as suas responsabilidades, mas também de as escolas e professores se mostrarem responsáveis relativamente ao progresso dos seus filhos.

A regulação do sistema pelos pais significa também que têm um papel ativo na exigência de elevados padrões de qualidade e diversidade da oferta educativa disponível. Espera-se que denunciem ao departamento de inspeção casos de escolas com pouca capacidade de atingir níveis satisfatórios ou que não respeitem, por exemplo, as políticas de matrícula. Além disso, podem pedir alternativas à oferta disponível, seja através do desenvolvimento de outros tipos de escola ou mesmo na criação de novas escolas. Já em 1998 os pais foram convocados a contribuir para um programa de colaboração entre escolas e outros parceiros locais em áreas desfavorecidas (*Education Action Zones*), o que para Power e Whitty (1999) constituiu uma medida inclusiva com novas formas de participação cívica. Outras políticas de diversificação da oferta e de possibilidade de criação de alternativas têm entretanto sido desenvolvidas, sendo uma questão importante relativamente à possibilidade de escolha dos pais, que desenvolvemos no ponto seguinte.

### 2.3. DIVERSIFICAÇÃO DO ENSINO E AUTONOMIA DAS ESCOLAS

Para além das políticas que visaram reforçar o papel dos pais e da comunidade local, algumas medidas foram implementadas com vista a aumentar a autonomia das escolas, bem como a sua diversidade (de maneira a responder a diferentes necessidades de procura), indo no sentido contrário a iniciativas vistas como mais centralizadoras, como é o caso da definição do Currículo Nacional e do sistema de avaliação externa das escolas.

Desde os anos oitenta que o funcionamento das escolas inglesas se apoia num órgão de direção, constituído por vários representantes da comunidade local, responsável por nomear o diretor e alguns membros da equipa de direção, que por sua vez dirige a escola e lida com a gestão do dia-a-dia (Barzano, 2009). As principais funções do órgão de direção são ao nível da definição do planeamento estratégico, de assegurar que o Currículo Nacional é implementado e a nível da avaliação e prestação de contas, agindo como um “amigo crítico” da escola. Nos últimos anos, tem havido uma tendência geral para incrementar as responsabilidades destes órgãos, pela transferência de algumas

responsabilidades das LEA, embora esta situação varie consoante o tipo de escola em consideração.

Com efeito, têm emergido novos tipos de escolas, financiadas pelo Estado, mas com maior autonomia que as escolas públicas típicas. Aproveitando os desenvolvimentos do *Education Reform Act*, nomeadamente com a possibilidade do *local management of schools* ou das *grant-maintained schools*, o primeiro Livro Branco dos anos noventa (DfE, 1992) apresentou a diversidade como um dos fundamentais temas para a educação, com o principal propósito de criar alternativas para a escolha dos pais e dos alunos (Whitty e Edwards, 1998). As *grant-maintained schools* foram promovidas e encorajou-se também à especialização em determinadas áreas (como a tecnologia, língua ou desporto), permitindo a colaboração com a comunidade local:

In future the Government will be looking to achieve greater diversity, by encouraging, in addition to the National Curriculum, the formation of different types of schools and schools specialising in particular subjects, sometimes in partnership with business and industry (DfE, 1992: 43).

Estas orientações foram concretizadas na Lei de Educação de 1993, que facilitou o processo de criação de *grant-maintained schools* até para escolas privadas, criou as *specialist schools* e permitiu que escolas tivessem maior liberdade nos critérios de matrícula, incluindo uma percentagem de seleção com base na competência dos alunos.

Sob o *New Labour*, continuou a incitar-se a especialização e mantiveram-se os tipos de escolas existentes até à altura, embora com novas designações. A maioria eram *community schools*, estabelecidas e totalmente financiadas pelas LEA, responsáveis por empregar o pessoal da escola. As *foundation schools* (que substituem as *grant-maintained schools*) também são financiadas pela LEA, mas são geridas pelo SGC ou uma fundação de caridade, que emprega o pessoal. Finalmente, as *voluntary schools*, originalmente criadas por órgãos voluntários, sobretudo igrejas, que mantêm algumas responsabilidades de gestão embora sejam em parte financiadas pelas LEA. Neste contexto, as escolas secundárias poderiam usar abordagens inovadoras e estratégias de agrupamento de parceria, não só com outras escolas mas também com empresas locais. É o caso das já referidas *Education Action Zones*, enquanto agrupamentos de escolas em áreas desfavorecidas com vista à procura de soluções inovadoras e um apoio direcionado, com a colaboração e financiamento de empresas locais, pais e outros interessados.

Outras iniciativas de diferenciação tiveram início a partir do ano 2000, tornando-se num critério principal na elaboração de programas e vias escolares oferecidas aos alunos

(Mons, 2004b). Atribui-se assim maior flexibilidade na gestão das escolas e dá-se a possibilidade de um maior envolvimento do setor privado na oferta educativa, nomeadamente no apoio à gestão das escolas ou no financiamento. Refira-se, a título de exemplo, as *academie schools* ou os *standards contracts* (DfEE, 2001). As primeiras usufruem de grandes liberdades na maior parte do currículo e em todos os aspetos da organização escolar, sendo geridas pelos membros da associação que as governa (que nomeiam membros dos SGB), responsáveis nomeadamente por empregar todo o pessoal e estabelecer salários. Os contratos permitem que financiadores privados assumam a responsabilidade de gestão de uma escola com baixos níveis de desempenho ou em risco. É neste quadro que a própria avaliação externa passa a atribuir maiores níveis de autonomia a escolas que demonstrem bons desempenhos. A autonomia e diversidade são assim defendidos nos documentos oficiais, que as concebem como os meios para assegurar a oportunidade para todos:

A vision of a school system which values opportunity for all, and embraces diversity and autonomy as the means to achieve it. Autonomy so that well led schools take full responsibility for their mission. Diversity so that schools – individually and as a broader family locally and nationally – cater significantly better for the diverse requirements and aspirations of today's young people (DfES 2001, p.6).

Estes princípios continuaram a ser reforçados com os desenvolvimentos dos últimos anos. No Livro Branco de 2005 (DfES, 2005) divulga-se assim a ideia de criar um sistema educativo centrado nas necessidades dos pais, atribuindo liberdades e flexibilidades para que tal seja possível. Continuam a promover-se as academias e aumentar as margens de autonomia de todas as escolas, nomeadamente na contratação de pessoal, na definição de critérios de admissão de alunos e no maior controlo sobre o orçamento. Novas modalidades de colaboração com entidades privadas são possíveis e procura-se expandir os tipos de escolas com maiores graus de autonomia: as *trust schools* (DfES, 2005) são escolas financiadas pelo Estado mas que recebem um apoio extra de uma instituição privada e a ideia é que se tornem mais autónomas e que trabalhem em colaboração com a comunidade local e mesmo outras escolas; a Lei da Educação de 2010 tornou possível que todas as escolas mantidas pelas LEA, escolas primárias ou *specialists* se candidatem ao estatuto de *academies*, escolas independentes sem fins-lucrativos mas com financiamento direto do Estado, através de um processo simplificado. Em Janeiro 2014, a maioria das escolas financiadas pelo Estado no ensino secundário tinham o estatuto de *academies* (57%,



seguidas das *community schools* com 22%) e acolhiam a maioria dos alunos; no ensino primário, porém, a maior parte da população escolar em escolas financiadas pelo Estado frequenta *community schools* (57%)<sup>7</sup>; a expressão do ensino privado independente é reduzida (Eurydice, 2012).

\*\*\*

O sistema educativo inglês parece ser aquele onde se desenvolveu de forma mais clara uma combinação de elementos típicos dos dois modelos de regulação identificados ao nível europeu. É o que indica Dumay (2009), quando refere que Inglaterra se caracteriza por mecanismos de *accountability* (responsabilização) de dois tipos:

Il nous semble heuristique de distinguer deux formes d'*accountability* [...]. [Celle où] l'évaluation et l'accompagnement des établissements servent fondamentalement à informer le marché [...]. [La seconde qui] consiste à inspecter et accompagner les établissements d'enseignement sur la base de leur performance, en valorisant les établissements performants et en punissant les établissements en sous performance (p.16).

As grandes linhas de orientação destes desenvolvimentos baseiam-se principalmente no *Education Reform Act*, de 1988. Entre os elementos relativos ao modelo de Estado Avaliador consta o novo equilíbrio entre as autoridades locais e centrais: o poder tradicional das LEA foi enfraquecido, por um lado, pelo incremento de responsabilidades dos SGB e, por outro, pelo reforço do poder central através da implementação de instrumentos como o Currículo Nacional e mecanismos de avaliação. Se os objetivos principais a atingir estão definidos no primeiro, os testes aos alunos e a avaliação externa de escolas permitem a verificação do seu cumprimento, e estão previstas medidas específicas para casos de insucesso. Os elementos do modelo de Quase-Mercado são por sua vez visíveis na publicação de resultados (nomeadamente através das *league tables* ou da publicação dos resultados da inspeção das escolas na internet) como forma de informar as famílias sobre a qualidade das escolas, mas também de colocar as escolas em comparação e competição; no direito de escolha de escola, potenciado pelo aumento da diversidade da oferta e pelo financiamento de escolas geridas por entidades privadas; e a crescente participação das famílias na escola, a começar pela sua representação nos SGB.

---

<sup>7</sup> Fonte: School Census e Edubase, disponível em [www.gov.uk](http://www.gov.uk), nas estatísticas divulgadas pelo Department of Education.

O controlo através de dispositivos de avaliação já era uma das características antigas do sistema educativo inglês, de maneira a assegurar a pilotagem de um sistema que colocava poucos constrangimentos de outros tipos às autoridades locais e às escolas (Broadfoot, 1996, 2000). As políticas educativas desde os anos oitenta vieram reforçar estes dispositivos e o seu carácter centralizado, associando-os simultaneamente a um maior papel de regulação de novos atores, como os pais e outros representantes da comunidade local. Esta combinação constitui a principal particularidade do sistema educativo, que o tornou de certa forma exemplar deste tipo de reformas. Mais recentemente, estas lógicas têm sido articuladas com outras preocupações, provocando alguns ajustes aos instrumentos utilizados. É o caso da tentativa de minorar os efeitos negativos dos primeiros instrumentos ou da luta contra a exclusão e marginalização (Dumay, 2009), através de uma reformulação do dispositivo de avaliação externa das escolas (*intelligent accountability*), dos indicadores publicados ou da incitação à parceria entre escolas para a sua melhoria.

## CONVERGÊNCIA E ESPECIFICIDADES: QUE BALANÇO?

No Capítulo III identificámos a avaliação como o elemento comum dos dois modelos de regulação, Estado Avaliador e Quase-Mercado, que foram mobilizados para interpretar os processos de (re)distribuição de responsabilidades entre atores educativos nos sistemas educativos da UE. A análise destes processos no caso de Portugal, Comunidade Francesa da Bélgica e Inglaterra, através da legislação e de estudos científicos, permitiu nesta segunda parte descrever em três perfis a evolução socio histórica dos modos de regulação institucional em jogo, seus mecanismos e instrumentos.

Foi possível identificar em cada um dos sistemas elementos relativos aos dois modelos de regulação apresentados enquanto orientações globais, nomeadamente na definição central de objetivos e metas globais, políticas de descentralização e/ou autonomia das escolas, instrumentos de avaliação de resultados, mecanismos para a escolha de escola por parte das famílias, bem como a participação da comunidade local nos órgãos da escola. O Quadro VI.1. sintetiza esses elementos para cada um dos três sistemas. O enquadramento das reformas dos sistemas em curso num contexto mais global revela-se fundamental para uma melhor compreensão das mudanças e das políticas educativas mais recentes que não seria possível se considerássemos a reforma educativa de forma isolada (Whitty e Edwards, 1998). Mesmo que os instrumentos adotados não sejam idênticos, podemos interpretar este conjunto de medidas e políticas segundo a mesma orientação.

Como vimos logo com a elaboração da tipologia de padrões de distribuição de responsabilidades entre atores educativos, estas tendências globais desenvolvem-se no contexto de situações prévias distintas ou mesmo antagónicas. Isso traduz-se em movimentos que parecem contraditórios: por exemplo, em sistemas onde a tradição histórica permitiu o desenvolvimento de uma oferta local, o reforço do controlo central ou harmonização constitui a orientação dominante (Afonso, 2003); em sistemas tradicionalmente centralizados, a orientação principal baseia-se na introdução de alguns mecanismos que atribuem maiores responsabilidades às autoridades locais ou às escolas.

No caso dos três sistemas em análise, vemos que o documento considerado como marco de referência das mudanças (em negrito no Quadro) privilegia, em Portugal, o desenvolvimento de políticas de desconcentração e descentralização, que se concretizaram num aumento de responsabilidades de municípios e escolas, enquanto na Comunidade

Francesa da Bélgica ou em Inglaterra visa principalmente o estabelecimentos de metas e objetivos comuns e mecanismos de monitorização e avaliação correspondentes.

Nos três sistemas, os representantes locais foram chamados a participar na tomada de decisão na escola, surgindo representados nos seus órgãos de direção. Em Inglaterra também se atribuíram maiores responsabilidades às escolas, mas em detrimento da influência das autoridades locais, LEA, que perderam algumas das suas anteriores prerrogativas. Na Comunidade Francesa da Bélgica, a autonomia das escolas já se encontrava algo desenvolvida, embora também tenha havido uma tentativa de diminuição do poder das autoridades locais (na figura dos *pouvoirs organisateurs*) em favor das escolas (Maroy, 2009) e sobretudo um maior consenso e articulação entre as várias redes de ensino, consideradas como nível regional.

Assim, este exercício também tornou claras algumas particularidades nas políticas ou nos instrumentos implementados em cada um dos sistemas, que ilustram como as orientações globais derivam em respostas diferenciadas, na medida em que são mediadas e apropriadas consoante diferentes tradições históricas e os interesses dos grupos com poder na decisão política em cada contexto.

O período em que as reformas e mecanismos que indicam maiores transformações às instituições tradicionais foram implementados difere entre os sistemas analisados. Em Inglaterra os elementos em linha com as tendências globais do modelo de Estado Avaliador foram introduzidos mais cedo, se tivermos em conta a data de publicação do *Education Reform Act* (1988), que definiu um Currículo mínimo nacional e preparou as bases para o sistema de avaliação, reforçado no início da década de noventa. No sistema da Comunidade Francesa da Bélgica, o consenso em termos de objetivos globais do sistema só se fez no final dos anos noventa (*Décret Missions*, 1997), e os instrumentos de avaliação desenvolveram-se na década seguinte. Em Portugal, a tónica nos anos oitenta estava na orientação para a descentralização e autonomia das escolas, embora em termos práticos algumas medidas tenham sido tomadas apenas na década seguinte, sendo que os dispositivos de avaliação também se consolidaram a partir dos anos 2000. Quanto a elementos relativos ao modelo de Quase-Mercado, se se pode afirmar que alguns deles tiveram presentes desde o início no sistema da Comunidade Francesa da Bélgica (fruto da oferta plural descentralizada e do princípio constitucional de liberdade de educação), em Inglaterra foram introduzidos por medidas educativas específicas desde os anos oitenta, mas sobretudo a partir da década de noventa.

Quadro VI.1. Elementos relativos às tendências globais nos casos em análise

	<b>Portugal</b>	<b>Comunidade Francesa da Bélgica</b>	<b>Inglaterra</b>
<b>Definição central de objetivos / metas globais</b>	Novo modelo de currículo nacional, com competências e metas a atingir (Decreto-Lei nº 6/ 2001).	<b>Décret Missions (1997);</b> Comissão de Pilotagem (2002); <i>Contrat pour l'école</i> (2005); Outros espaços de concertação e diálogo entre redes.	<b>Education Reform Act (1988):</b> Currículo nacional obrigatório
<b>Políticas de descentralização e/ ou autonomia das escolas</b>	<b>LBSE (1986);</b> “Decreto da autonomia” (1989); Outros decretos sobre modelos de administração, gestão e autonomia das escolas (1991–2012); Transferência de competências para municípios (1999, 2003, 2008).	Tradicional autonomia dos poderes organizadores e redes de ensino em matérias de conteúdos e organização do ensino (Princípio constitucional de liberdade de educação).	Criação de escolas públicas independentes das LEA ou com maior autonomia: <i>Local Management of Schools, Grant-maintained schools</i> (1988); Diversificação do estatuto das escolas com maiores níveis de autonomia ( <i>Foundation, Academies, Trust schools</i> )
<b>Instrumentos de avaliação dos resultados (de alunos e escolas)</b>	Testes, provas de aferição e exames nacionais em todos os níveis (2013); Programa de avaliação externa das escolas (desde 2006), cujos resultados são associados a maior autonomia.	<b>Décret Missions (1997);</b> Comissão de Pilotagem (2002); “Indicadores do Ensino” (2006); Decreto “Certificado de estudos de base e avaliações externas” (2006); Reformulação do serviço de inspeção de escolas (2007).	<b>Education Reform Act (1988):</b> dispositivo nacional de educação com testes padronizados aos alunos ( <i>Standards Achievement Tests</i> ); Reformulação programa de avaliação externa das escolas (1992, 2004)
<b>Mecanismos relativos à escolha da escola</b>	Matrícula atribuída por critérios geográficos mas possibilidades de escolha no ensino público caso existam vagas; Apoios financeiros às escolas privadas (contratos – desde 1980); Publicação sistemática dos <i>rankings</i> e relatórios de avaliação externa disponíveis na internet.	Princípio constitucional de liberdade de ensino (que inclui liberdade de escolha); Setor privado financiado pela Comunidade Francesa.	<i>Assisted Places Schemes</i> (1980); <i>Open enrolment</i> (1988); Publicação de informação sobre as escolas ( <i>Parents’ Charter</i> 1991); Pais podem escolher entre escolas, tendo-se alargado o leque de estatutos possíveis entre elas.
<b>Participação de representantes locais nos órgãos da escola</b>	Inclusão de representantes locais acompanha reformulações nos modelos de administração e gestão das escolas desde 1998.	Conselho de Participação nas escolas (1997).	<i>School governing bodies</i> , desde 1980, com representação dos pais e outros representantes locais.

A extensão das reformas também difere nestes três sistemas. Inglaterra é por muitos autores considerado o sistema paradigmático destas transformações (Maroy, 2009), e de facto alguns dos instrumentos que implementou são considerados típicos dos modelos globais, como é o caso do sistema de avaliação externa das escolas de alto risco, as *league-tables* e a criação de estatutos de escolas com graus elevados de autonomia. O sistema da Comunidade Francesa da Bélgica caracteriza-se por uma situação peculiar, uma vez que apesar de incluir elementos globais, o traço histórico do princípio de discrição entre redes de ensino não permite que se desenvolva um contexto de competição direta entre escolas ou que a informação seja divulgada à família. Já em Portugal as mudanças são classificadas como mais modestas, mantendo-se o carácter centralizado das decisões (no governo central) nas questões-chave do sistema educativo.

A explicação para algumas destas diferenças reside no percurso histórico de cada sistema e das suas políticas educativas, muitas vezes por relação ao contexto europeu e global. O facto de privilegiarem determinadas medidas em certos períodos ou de combinarem de forma particular determinado conjunto de políticas pode dever-se à procura de soluções para problemas específicos. Em Inglaterra, as políticas de autonomia da escola associaram-se, inicialmente, à tentativa de diminuição da influência das autoridades locais e, mais recentemente, à introdução de maior diversidade na oferta educativa, de maneira a possibilitar uma maior escolha por parte dos pais. Em Portugal, essas políticas têm sido sempre acompanhadas de novos modelos de gestão e administração das escolas e desde os anos 2000 são também associadas às políticas de avaliação; a atribuição de maiores responsabilidades é dependente da demonstração da capacidade de gerir determinados assuntos e da prestação de contas. Essas políticas de avaliação foram introduzidas, na Comunidade Francesa da Bélgica, de maneira a assegurar a monitorização das missões comuns implementadas e a diminuição das diferenças de classificação entre redes de ensino e, em Inglaterra, também inicialmente associadas a uma preocupação sobre a qualidade do sistema; mas o seu estabelecimento foi muito mais rápido em Inglaterra que na Comunidade Francesa da Bélgica. Por trás dos processos de (re)distribuição de responsabilidades escondem-se assim vários significados, fundamentos e justificações.

Para além dos constrangimentos históricos, é de considerar as condições favoráveis à mudança, que podem situar-se num contexto global ou no interior do sistema, e que providenciam fontes de legitimação das medidas implementadas. Vimos como, no caso de Portugal, a necessidade de modernização do sistema, operacionalizada na desconcentração

e descentralização das estruturas educativas, se intensificou no contexto da sua entrada para a então Comunidade Económica Europeia. No caso do sistema inglês, algumas medidas relativas aos instrumentos de avaliação e mecanismos de livre-escolha da escola foram facilitadas no contexto de governação de partidos favoráveis a essas reformas (Gordon e Whitty, 1997), mas também da divulgação e ampla discussão do modelo de Quase-Mercado nos países anglo-saxónicos (Whitty, Power e Halpin, 1998). Na Comunidade Francesa da Bélgica, a necessidade de um entendimento sobre as missões pedagógicas transversais da educação começou a desenhar-se em resposta a protestos dos sindicatos e sociedade civil nos inícios conturbados do sistema de ensino desta Comunidade, mas também de alertas oriundos de relatórios de organizações internacionais que denunciavam a falta de objetivos gerais e de avaliação do sistema.

A observação das características dos instrumentos de avaliação de resultados dos alunos e das escolas de cada contexto, resumidas no Quadro VI.2, revela de forma exemplificativa a inscrição de instrumentos aparentemente similares em contextos históricos particulares. Os testes nacionais estandardizados com impacto no percurso dos alunos existem no final de cada ciclo no sistema português na via regular, mas só no ISCED 3 em Inglaterra e no ISCED 1 no caso da Comunidade Francesa da Bélgica (que só recentemente tornou também obrigatório um exame externo no final do ISCED 2). Em todos eles, são organizados pela instância central, que é o Estado Federal no caso da Bélgica, através de uma Comissão que integra representantes de todas as redes de ensino. Os resultados não são publicados no caso da Comunidade Francesa da Bélgica. A classificação dos alunos no final do ISCED 2, que corresponde em muitos casos o final do ensino primário ou do ensino obrigatório, é da exclusiva responsabilidade dos professores no caso da Comunidade Francesa da Bélgica<sup>1</sup>, ponderada entre avaliação interna e externa no ensino português e verificada externamente no caso do ensino inglês. Nos três sistemas existem testes nacionais sem implicação na progressão dos alunos, mas apenas são obrigatórios no caso do sistema inglês; nos três, servem propósitos de diagnóstico dos alunos. No caso do sistema inglês, no entanto, os testes organizados no final do ISCED 1 têm como principal propósito a monitorização de escolas e do sistema educativo (Eurydice, 2012). Em Portugal, as provas de aferição que cumpriam esse objetivo foram recentemente substituídas por

---

<sup>1</sup> A partir do ano de 2014, essa classificação deve ter em conta que os alunos com pelo menos 50% no resultado do exame externo dominam as competências da disciplina respetiva, mas a classificação final continua a cargo da escola.

exames nacionais, que para além de funções de monitorização têm peso na classificação dos alunos.

No que diz respeito aos programas de avaliação externa das escolas, organizados pelas instâncias centrais de cada sistema, convém notar que a frequência das inspeções é de forma geral comum, mas pode ser intensificada em casos de escolas em risco ou com baixo nível de rendimento no caso de Inglaterra. Em Inglaterra e Portugal, as atividades desenvolvidas pelas equipas de avaliação seguem uma estrutura comum, nomeadamente a nível de recolha de dados, e os resultados são divulgados publicamente, enquanto na Comunidade Francesa são só parcialmente estruturadas e não existe divulgação externa dos resultados. Apesar das alterações recentes, a avaliação externa em Inglaterra ainda é considerada como um sistema de prestação de contas de “alto risco”, devido às consequências negativas e positivas dos resultados da inspeção. No caso de resultados negativos, as LEA, os pais ou outros representantes da comunidade local podem intervir diretamente na gestão da escola. Em Portugal, apesar de existirem algumas contrapartidas aos resultados, direcionadas para a atribuição de maiores níveis de autonomia no caso de resultados positivos e com impacto na avaliação de professores no caso de resultados menos positivos, a avaliação privilegia dimensões formativas e de justificações sobre as opções tomadas. Na Comunidade Francesa, o aspeto formativo é ainda mais claro: o sistema de avaliação externa aliou-se à criação de serviços de conselho e apoio pedagógicos em cada rede de ensino. É interessante notar que, se em Portugal a existência das autoavaliações de escola fez parte desde o início do sistema de avaliação, só foi mais recentemente requerido em Inglaterra e não é obrigatória na Comunidade Francesa da Bélgica.



Quadro VI.2. Comparação das principais características dos instrumentos de avaliação nos casos em análise

		Portugal	Comunidade Francesa da Bélgica	Inglaterra
Exames / Provas nacionais	<b>Existência de exames<sup>1</sup></b>	ISCED 1, desde 2013, obrigatórios. ISCED 2, desde 2005, obrigatórios. ISCED 3, desde 1994, obrigatórios para via regular.	ISCED 1, desde 2007, obrigatórios. (ISCED 2 obrigatórios desde 2014)	ISCED 3, desde 1988, obrigatórios.
	<b>Organização e correção dos exames</b>	Governo Central	Comunidade Francesa (Estado Federal), com representantes redes	Governo Central
	<b>Divulgação pública de resultados</b>	<i>Rankings das escolas</i> (meios de comunicação)	Proibição de publicação de resultados por escola.	<i>League-tables</i> , disponíveis na Internet.
	<b>Classificação no final do ISCED 2</b>	Combinação avaliação interna e externa	Avaliação interna pelos professores	Avaliação interna mas com verificação externa
	<b>Existência de provas (aferição)</b>	<i>Testes Intermédios</i> , facultativos	ISCED 1, facultativos.	ISCED 1 ( <i>Key Stage</i> ), obrigatórios, parte da atividade de sala de aula e corrigidos pela escola
Avaliações externas das escolas	<b>Frequência</b>	3 anos ou mais;	2/ 3 anos;	2/ 3 anos;
	<b>Organização</b>	Governo Central	Comunidade Francesa (Estado Federal)	Governo Central
	<b>Estrutura</b>	Altamente estruturadas;	Parcialmente estruturadas	Altamente estruturadas;
	<b>Características</b>	Privilegia dimensões formativas e de “responsabilidade”	Implica apoio aos professores para melhorar competências de ensino.	Consequências de “alto risco” (nomeadamente o fecho da escola)
	<b>Divulgação pública de resultados</b>	Sim, disponíveis na Internet.	Não	Sim, diretamente aos pais e disponível na Internet.

Fonte: para além da legislação de cada país explorada nos capítulos anteriores, indicadores disponíveis no relatório da OCDE (2011a) e Eurydice (2012)

<sup>1</sup> Exames são testes estandardizados com consequências formais para o percurso dos alunos, nomeadamente a sua progressão nos níveis de ensino.

Em suma, estas evoluções apontam para crescentes similitudes entre os três casos ou as diferenças e particularidades permanecem mais importantes? Para responder a esta pergunta, urge complexificar a questão da convergência, isto é, o estudo da progressiva semelhança entre políticas e países com o passar do tempo. Mais do que os mecanismos que podem resultar em convergência, que discutimos na primeira parte para os sistemas da UE, interessa-nos agora saber de que tipo de convergência se trata.

Retomando a sugestão de Bennet (1991), não podemos afirmar uma convergência de objetivos (uma vez que vários são convocados em diferentes momentos da adoção de medidas), conteúdos (em termos de estatutos e leis), nem mesmo de instrumentos, pois estes diferem nos três sistemas em análise. O mesmo se pode dizer relativamente ao estilo, isto é, o processo pelo qual as respostas políticas são formuladas. Exemplo disso é o carácter negocial entre redes de ensino da Comunidade Francesa da Bélgica para a definição de metas, objetivos comuns ou mesmo processos de regulação das matrículas dos alunos, que contrasta com a definição destas questões mais centrada no governo no caso do sistema português.

No que diz respeito à evolução da distribuição de responsabilidades entre atores educativos, a análise empreendida nesta segunda parte aponta para uma relativa convergência na direção das mudanças em curso. Mais especificamente, no tipo de domínios e áreas (des)centralizadas, seguindo a tendência verificada na primeira parte, e na crescente diversidade de atores implicados nos processos de tomada de decisão. Nos três perfis históricos, a preocupação com a distribuição de responsabilidades é clara nas tendências recentes, mas as diferenças são visíveis no tipo de atores envolvidos em cada sistema, no período em que as reformas foram iniciadas, na sua extensão, nas motivações e justificações para as medidas implementadas, na particular combinação de conjunto de medidas, bem como na especificidade do desenho e uso de determinados instrumentos (como é o caso dos instrumentos de avaliação de alunos e resultados).

O debate sobre a convergência ou divergência entre sistemas educativos só consegue, assim, ser enriquecido através da análise de exemplos empíricos concretos que elucidem quanto aos períodos, lutas, e configurações específicas, sendo que nesta questão ainda persistem maiores diferenças que semelhanças entre os sistemas.

## **TERCEIRA PARTE. APROPRIAÇÕES E RECONTEXTUALIZAÇÕES LOCAIS: UM ESTUDO DE CASO NUM CONCELHO PORTUGUÊS**

### **CAPÍTULO VII . O ESTUDO DE CASO: QUESTÕES METODOLÓGICAS E APRESENTAÇÃO**

Nos planos de análise anteriores procurou-se, através de uma abordagem comparativa entre sistemas educativos europeus, identificar elementos comuns aos processos de (re)distribuição de responsabilidades entre atores educativos e, seguidamente, descrever a maneira como essas orientações globais são mediadas de modo distinto consoante a história e as instituições pré-existentes, através da análise da evolução dos modos de regulação institucional em Portugal, na Comunidade Francesa da Bélgica e em Inglaterra.

A interpretação, negociação e transformação local das orientações normativas e políticas nacionais com impacto na (re)distribuição de responsabilidades entre atores educativos, focando o papel dos atores locais na regulação do sistema educativo, consiste na terceira parte deste trabalho.

Pretende-se, por um lado, retomar as questões mais abrangentes identificadas nos planos de análise anteriores, nomeadamente os modelos de Estado Avaliador e Quase-mercado, procurando perceber como se articulam nos discursos e nas práticas as lógicas globalizantes e contextuais. Trata-se, no fundo, de estudar processos de “glocalização” (Derouet-Besson, 2003), ou de como orientações globais ou políticas “viajantes” (Barzano, 2011) entram em contextos locais e se tornam “vernacularizadas” (Appadurai, 1996) de diferentes formas, em relação com a história e a cultura do contexto em questão. Por outro lado, analisar apropriações e (re)contextualizações de medidas políticas nacionais formais. É neste nível das práticas que se opera a interpretação e a reconstrução das políticas para as realidades organizacionais ou relacionais, o que pode variar segundo os contextos e atores envolvidos, apesar de existir um enquadramento nacional legal comum.

Esta parte do estudo foi desenvolvida num contexto local português. Neste capítulo, apresenta-se e discute-se a escolha da estratégia de investigação adotada, que assenta num estudo de caso. Explicitam-se, posteriormente, os métodos de recolha e análise de dados utilizados. Num terceiro momento, são apresentadas as principais características do contexto local onde se realizou a investigação.

## 1. O ESTUDO DE CASO COMO ESTRATÉGIA DE INVESTIGAÇÃO: FUNDAMENTOS E OPÇÕES EMPÍRICAS

O estudo de caso enquanto estratégia de investigação afigurou-se como particularmente indicado neste terceiro plano de análise, na medida em que se pretende estudar um processo específico atual no seu contexto real, o que confere uma natureza empírica ao objeto de estudo, ao ponto em que se torna difícil separar o fenómeno em investigação do seu contexto de observação (Yin, 2001).

Com efeito, procura-se analisar como e por que se caracterizam as formas de apropriação e recontextualização das políticas com impacto nos processos de (re)distribuição de responsabilidades entre atores educativos num determinado contexto local português. As regulações locais, combinando de maneira específica as orientações globais (provenientes de regulações normativas, de carácter indutivo), o enquadramento legislativo nacional (na forma de regulações institucionais, de natureza mais coerciva) e as múltiplas regulações autónomas, só podem ser observados se nos situarmos ao nível dos contextos locais (Maroy, 2004). É nos contextos de ação dos ciclos de política (Mainardes, 2006) que se pode estudar como os atores aí presentes se apropriam e reconstróem os modelos globais e as políticas nacionais, reconhecendo a natureza situada e construída desses processos. Admitindo o princípio da dualidade da estrutura (Giddens, 1984), há margens para apropriações e mediações diferenciadas dos constrangimentos, dependendo dos atores em questão e das suas relações. Para além da observação das práticas ou do exercício dos diferentes papéis por parte dos atores locais (seja representantes da autoridade local, diretores e professores nas escolas ou as famílias), a entrada pelo local permite-nos ainda considerar as perceções e opiniões dos intervenientes relativamente aos processos de (re)distribuição de responsabilidades e, ainda, saber que sentido conferem às suas ações.

A seleção desta estratégia adequa-se assim ao problema formulado e ao tipo de resultado pretendido (Merriam, 1988), que consiste não só numa descrição desses processos, mas igualmente na procura de elementos interpretativos. O estudo de caso encontra-se enquadrado teoricamente nas perspetivas avançadas no Capítulo I, apoia-se em estudos existentes sobre aspetos semelhantes, e orienta-se segundo três principais eixos de análise: i) como é que os processos de (re)distribuição de responsabilidades afetam e são afetados pelas relações existentes num dado contexto local; ii) de que forma é

que os atores locais – representantes da Câmara, diretores, professores e famílias – percebem esses processos e de que maneira estes têm impacto nas suas ações; iii) como é que esses atores se apropriam e transformam as regras do jogo em situação, em particular aquelas definidas pelo enquadramento legal e normativo. Centramo-nos mais especificamente nas três tendências recentes identificadas no estudo da evolução dos modos de regulação institucionais no sistema de ensino português (Capítulo IV), a saber: a descentralização e autonomia das escolas, o papel das famílias na participação na tomada de decisão e escolha da escola e os dispositivos de avaliação e prestação de contas.

Uma vez definido o problema em estudo e a estratégia de investigação, colocou-se a questão mais empírica de escolher um contexto local indicado para observação desses processos. Convém clarificar que se procurava um caso “exemplificativo” (Bryman, 2004: 51), no sentido que permitisse examinar os processos em causa e responder às perguntas de investigação. A escolha teria então que guiar-se por um propósito instrumental, para possibilitar que, ao examinar um determinado contexto, se iluminasse um problema mais geral:

A particular case is examined to provide insight into an issue or refinement of theory. The case is of secondary interest; it plays a supportive role, facilitating our understanding of something else. The case is often looked in at in depth, its contexts scrutinized, its ordinary activities detailed, but because this helps pursue the external interest (Stake, 1994: 237).

Para ter oportunidade de estudar o processo em causa, considerou-se importante escolher um contexto local de inequívoca dimensão urbana com alguma variedade em termos económicos, sociais e educativos. Em certos estudos (ver, por exemplo, Sebastião, 2009), o trabalho empírico em espaços urbanos desenvolveu-se em contextos “coerentes”, isto é, ocupando uma posição identificável na malha urbana, até por relação ao sistema de transportes ou a centralidades comerciais. Tal opção permitir-nos-ia considerar eventualmente o papel de vários municípios. Noutros estudos, com temáticas similares, o trabalho de campo ficou circunscrito a um conjunto de escolas num só município (ver Maroy, 2004). Ainda que essa opção implique excluir da análise a variável explicativa do poder local nas formas de apropriação e recontextualização de políticas – visto que as autoridades locais podem assumir de forma diferenciada as competências legais atribuídas, ou relacionar-se de maneira diferente com as escolas do seu território –, tem a vantagem de permitir analisar as relações entre diferentes escolas situadas num mesmo contexto, abrindo

espaço para questões relativas à liberdade de escolha, competição ou cooperação institucionais e o estudo do poder local enquanto potencial “regulador”.

Optámos então por desenvolver o estudo no concelho de Cascais, situado na área metropolitana de Lisboa (AML), com boas acessibilidades e, como veremos, com alguma diversidade económica, social e educativa. Para além dessas características e de razões de natureza mais pragmática, em particular pela sua localização relativamente próxima do local de trabalho da investigadora e por não ser um concelho demasiado abrangente, como Lisboa, a escolha também se prendeu com a diversidade do tipo de escolas aí situadas, nomeadamente em termos de natureza institucional. A então diretora do Departamento de Educação da Câmara Municipal em questão, que contactámos por via institucional e de forma presencial para apresentação do projeto, foi o nosso vínculo ao terreno, permitindo “ganhar acesso” ao contexto educativo local (Burgess, 1997).

Note-se que, apesar de ser um estudo de caso único, localizado num só município, é um estudo integrado, na medida em que envolve várias subunidades (Yin, 2001) indispensáveis para caracterizar e interpretar os processos em causa. Teve-se em conta vários contextos escolares e atores educativos (diretores, professores e Presidentes de Associações de Pais e Encarregados de Educação [AP]), uma vez que as apropriações e recontextualizações podem variar consoante um conjunto de características locais, desde condições socioeconómicas, tipos de relações desenvolvidas a modelos organizacionais. Uma das questões que se coloca é como agem localmente estes atores, face a um enquadramento legislativo comum, quer no que diz respeito às suas competências legais, quer nas suas intervenções mais voluntaristas, aproveitando eventuais margens de manobras, tendo em conta características diferenciadas. É nesse quadro que se podem analisar usos da autonomia ou tipos de participação das famílias e dos representantes locais na tomada de decisão nas escolas.

O estudo desenvolveu-se em sete agrupamentos de escolas, escolas não agrupadas ou colégios, que passaremos a designar simplesmente por “escolas”, localizadas nessa unidade geográfica. A seleção das escolas foi feita com base num conjunto de critérios que visavam garantir a heterogeneidade dos contextos observados. Uma vez que não se pretendia cumprir princípios de representatividade, alguns casos foram instrumentalmente escolhidos apesar de não serem muito típicos ou de serem minoritários no sistema de ensino português, precisamente porque nos ofereciam uma oportunidade de aprender

(Stake, 1994). O Quadro VII.1 apresenta as características das escolas em estudo segundo esses critérios.

O primeiro critério prende-se com a localização da escola no concelho. Como se tornará claro na apresentação do concelho, as características socioeconómicas e educativas da população residente diferem consoante a freguesia considerada. Tais diferenças têm que ver com divisões do espaço urbano, fortemente marcado pelo crescimento populacional nas últimas décadas, com políticas sociais de habitação, aumento de infraestruturas residenciais e criação de serviços e vias de acesso. É de crer que a localização das escolas influencie as características da sua população escolar, embora isso seja também resultado de estratégias de escolha por parte das famílias, como documentado noutros estudos (Abrantes e Sebastião, 2010; Sebastião, 2009), pelo que é possível que existam escolas bastante próximas espacialmente mas com população escolar diversificada a nível social. Assim, as sete escolas em estudo ou as escolas-sede dos agrupamentos localizam-se geograficamente em cinco das seis freguesias do concelho.

Quadro VII.1. Escolas em estudo segundo os critérios de seleção

	Localização*	Natureza jurídica	Contrato	Ensino	Resultados 2008-2012**
<b>Azul</b>	S. Domingos Rana	PUB	Autonomia	Pré-Escolar e EB	2,53 (N=69)
<b>Verde</b>	Estoril	PUB	-	Pré-Escolar e EB	2,91 (N=102)
<b>Vermelha</b>	Carcavelos	PUB	-	Pré-Escolar ao ES	2,85 (N=102)
<b>Roxa</b>	Alcabideche	PUB	-	Pré-Escolar ao ES	2,94 (N=130)
<b>Rosa</b>	Alcabideche	PRIV	Associação	2º ciclo ao ES	3,04 (N=240)
<b>Amarela</b>	Parede	PRIV	Simples/ Des.	Pré-Escolar e EB	3,72 (N=26)
<b>Laranja</b>	Alcabideche	PRIV	Simples/ Des.	Pré-Escolar ao ES	3,41 (N=89)

Legenda: EB- Ensino Básico; ES- Ensino Secundário; PRIV – Escola do Ensino Privado e Cooperativo; PUB – Escola do Sistema Público de Ensino.

\* No caso dos Agrupamentos do ensino público, trata-se da localização da escola-sede. Remetemo-nos aqui às freguesias anteriores a 2013, pois o procedimento de seleção e recolha de dados ocorreu antes das alterações administrativas.

\*\*Média, para 2008-2012, das classificações de exame em Língua Portuguesa e Matemática para os alunos internos da primeira fase no 3º ciclo (escala de 0 a 5) e do número de alunos que prestaram provas. Fonte: Júri Nacional de Exames; cálculos próprios.

Outro critério tem que ver com a natureza institucional do estabelecimento de ensino. Importa, com efeito, ter em conta não apenas escolas do sistema público, como também escolas do ensino particular e cooperativo, visto que partilham um mesmo espaço local, mas possuem distintas margens de responsabilidades e possibilidades de atuação legalmente definidas. Não nos deteremos, porém, na consideração dual público/ privado, uma vez que estas duas realidades não são também homogéneas, nomeadamente em termos de missão

da escola e públicos escolares (Abrantes e Quaresma, 2013; Quaresma, Abrantes e Lopes, 2012; Torres, 2011), mas também nas formas de financiamento e regulações (Martins, 2012). Tivemos por esse motivo o cuidado de incluir escolas do ensino privado e cooperativo com diferentes tipos de relações com o Estado, em particular na natureza do contrato celebrado com o Ministério e o modelo de estrutura pedagógica (seja de “paralelismo” ou “autonomia” pedagógica<sup>1</sup>). Justificou-se, pelas mesmas razões, a inclusão de uma escola do sistema público com Contrato de Autonomia.

Finalmente, as escolas a selecionar teriam que apresentar alguma diversidade quanto aos ciclos de ensino oferecidos, como a existência ou não de Ensino Secundário, o que terá influência na dimensão da escola e eventualmente na sua organização; e nos resultados apresentados em provas nacionais, aspeto crucial na análise de possível competição no contexto local. Para esse efeito, considerámos os resultados nas provas do 9º ano, nível de ensino oferecido por todas as escolas e com provas nacionais há mais tempo (uma vez que as provas do 6º ano apenas existem desde 2012 e as de 4º ano desde 2013), e tendo em conta os valores médios dos últimos cinco anos, para acautelar alguma oscilação extraordinária pontual.

O nosso vínculo de entrada no contexto local proporcionou-nos um primeiro contacto com os diretores das escolas públicas selecionadas, no final de uma reunião da Rede Educativa, a quem apresentámos conjuntamente a proposta de projeto. No caso das escolas privadas, o contacto foi feito diretamente com os diretores, primeiro por correio eletrónico e/ou contacto telefónico e, em caso de disponibilidade, reunião presencial. Todas as escolas inicialmente contactadas aceitaram fazer parte do estudo, excetuando o caso de uma escola privada de média/grande dimensão, que foi substituída pela Escola Laranja, situada noutra freguesia mas nos limites com freguesia de Cascais (a única para a qual não temos escolas) e a mais semelhante em termos dos restantes critérios com a escola inicialmente selecionada.

---

<sup>1</sup> Como observado no Capítulo IV, a figura de “paralelismo pedagógico”, presente desde o Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo de 1980, criava alguma dependência em relação às escolas públicas, sobretudo a nível do expediente interno e serviços administrativos (com impacto na validação e certificação da avaliação final dos alunos). No Estatuto publicado em 2013 (Decreto-Lei nº152/2013) essa figura foi abolida, promovendo-se a autonomia pedagógica das escolas particulares e cooperativas à semelhança das escolas públicas com contrato de autonomia. Porém, no momento de seleção das escolas e da recolha de dados, os dois modelos ainda se encontravam em vigor.



## 2. MÉTODOS DE RECOLHA E ANÁLISE DE INFORMAÇÃO

### 2.1. INSTRUMENTOS DE RECOLHA DE DADOS

Muito frequentemente, a estratégia de estudo de caso é de forma equívoca confundida com investigação qualitativa (Yin, 2001), embora não implique forçosamente a utilização de métodos de recolha e tratamento de dados dessa natureza (Merriam, 1988). O que parece ser essencial a esta estratégia é o uso de várias fontes de evidências e métodos de recolha de informação. A “triangulação metodológica” (Denzin, 1989, *Apud* Duarte, 2009), mais especificamente “intermétodos”, baseia-se no uso de métodos distintos em relação ao mesmo objeto de estudo. Esta combinação permitiria aproveitar as vantagens de cada método e ultrapassar as suas deficiências respetivas, ao mesmo tempo que o cruzamento da informação recolhida constituiria uma forma de confirmação e validação mútua. Mais ainda, constituiria uma maneira de obter um retrato mais completo do fenómeno em estudo, por incluir perspetivas diversas, complementares ou mesmo contraditórias sobre os vários aspetos da realidade (Duarte, 2009).

Para o desenvolvimento deste estudo de caso, combinámos então várias fontes e métodos de recolha de informação, que sintetizamos aqui em quatro grandes categorias: dados oficiais, documentos, entrevistas e observações. Cada um deles responde a preocupações particulares, embora possam ser complementares, e coloca questões de ordem distinta. A recolha de dados no contexto local ocorreu essencialmente durante o ano letivo 2012/2013.

#### DADOS OFICIAIS E DOCUMENTOS

Um primeiro conjunto de informação diz respeito a dados oficiais oriundos de outros levantamentos, fundamentalmente estatísticas de caracterização social, demográfica e educativa. Desde estatísticas censitárias a resultados nos exames nacionais, as fontes destes dados, acessíveis através da Internet ou disponibilizados por entidades nacionais, serão devidamente indicadas aquando da sua mobilização. Este tipo de informação foi particularmente útil para a caracterização do contexto e da sua evolução e para a tomada de algumas decisões relativas à seleção das subunidades a analisar.

Procedemos também à recolha de um conjunto de documentos, principalmente provenientes das escolas em estudo, por considerarmos que poderiam conter informação relevante para a investigação. Tal como os dados oficiais, os documentos possuem a

vantagem de poder ser recolhidos de maneira simples, visto que muitos deles estão acessíveis na internet; permitem obter mais ou outro tipo de informação, bem como verificar alguns dados recolhidos de outro modo. Alguns dos principais documentos, como Projetos Educativos (PE) ou Regulamentos Internos (RI), foram recolhidos em todas as escolas alvo do presente estudo. Outros foram-nos expressamente indicados pelos diretores ou por outros intervenientes.

Torna-se porém necessário ter em conta que estes documentos foram produzidos com propósitos distintos da investigação e para determinado uso ou público (Merriam, 1988; Yin, 2001), pelo que importa identificar o seu contexto e natureza de maneira a melhor poder interpretar o seu conteúdo. Eles são de natureza variada<sup>2</sup>. Um deles é a Carta Educativa Concelhia, que data de 2002, elaborada por uma equipa de um centro de investigação, em colaboração com a Câmara Municipal e a Direção Regional de Educação de Lisboa. Este documento é um instrumento de planeamento, e apresenta uma parte principalmente diagnóstica, onde se caracteriza o concelho em várias vertentes, e outra prospetiva, em termos da rede escolar. Outros documentos são textos projetivos de ação das escolas, constituindo fontes de informação privilegiada sobre a expressão oficial das intenções assumidas por essas instituições, mas também sobre algumas das suas opções em termos educativos e organizacionais. São disso exemplo os PE, Projetos Curriculares (PC), RI, Planos de Melhoria (PM) e outros tipos de projetos ou planos desenvolvidos nas escolas, uns mais sectoriais, como projetos de combate à indisciplina ou projetos interdisciplinares, outros mais globais, como planos de ação de melhoria das escolas. Outros ainda constituem relatórios de avaliação (autoavaliação ou avaliação externa) das escolas ou das suas atividades. Recolhemos também um conjunto de outros documentos mais dispersos, como Boletins da Câmara Municipal (BM) ou os contratos de autonomia (CA) de uma das escolas em estudo.

## ENTREVISTAS

Outros dados foram recolhidos por meio de entrevista. Um tipo de recolha foi de carácter mais informal, quando alguns intervenientes nos forneceram perspetivas e interpretações sobre determinado assunto (Yin, 2001) em conversas casuais. Nessas situações, assumiram o estatuto de “informante”, quer chamando a atenção para eventos a que ambos

---

<sup>2</sup> No Anexo A consta a listagem dos documentos recolhidos.

presenciámos, quer avançando razões, opiniões ou mesmo fontes para determinados assuntos<sup>3</sup>:

Disse-me que as pessoas no Conselho Geral (CG) muitas vezes ainda não sabem das suas competências, e que estas também não são explicadas aos pais. Falou do que aconteceu nesta reunião em particular, onde os representantes dos pais não sabiam para que tinham sido convocados e também não lhes tinha sido explicado (Nota no seguimento de uma reunião do CG, em conversa com o representante da Câmara à porta da escola).

A Diretora disse-me que a escola privada sempre foi considerada como supletiva, mas na verdade é complementar, pois tem um projeto educativo de formação integral do aluno. A esse propósito forneceu-me uma referência bibliográfica de uma tese de doutoramento sobre o ensino privado em Portugal (Nota no seguimento da primeira reunião de apresentação do projeto na Escola Laranja).

Outro tipo de recolha teve um carácter mais formal e sistematizado, por via da realização de entrevistas semi-diretivas, isto é, guiadas por um conjunto de tópicos e questões, a vários atores escolares: representantes da Câmara Municipal, diretores, professores e presidentes das AP. O principal propósito destas entrevistas foi, por um lado, compreender a forma como estes atores percecionavam o processo de redistribuição de responsabilidades, em especial que papel se atribuíam nesse contexto. Por outro, saber como caracterizavam o processo de tomada de decisões, a ação dos vários intervenientes e a relação que estabeleciam com outros atores escolares. Considerámos a entrevista o instrumento mais adequado para recolher este tipo de informação, que remete para perceções, opiniões e experiências, e solicitámos aos entrevistados que nos fornecessem exemplos de situações vividas.

O guião das entrevistas aos vários conjuntos de entrevistados caracteriza-se por algumas dimensões comuns e outras mais específicas ao tipo de entrevistado (Figura VII.1)<sup>4</sup>. Procuram responder aos eixos de análise previamente definidos, mais concretamente: i) perceber como os atores locais interpretam e que usos fazem das responsabilidades e papéis que lhes foram atribuídos no âmbito de políticas de descentralização e autonomia das escolas; ii) saber como são entendidos os mecanismos e dispositivos de avaliação, prestação de contas e responsabilização existentes e que impacto têm na atividade das escolas; iii) caracterizar o tipo de relação entre as escolas e entre estas e a autoridade local. Outras questões que foram surgindo ao longo das respostas dos

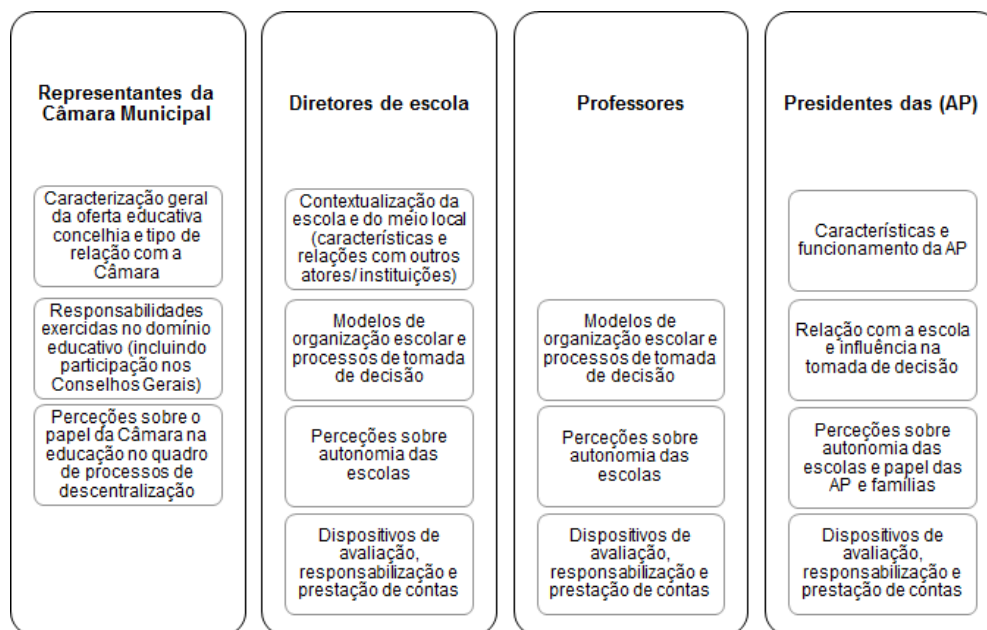
---

<sup>3</sup> O registo destas conversas foi feito em notas após esses eventos, procurando reter o essencial do que tinha sido dito.

<sup>4</sup> De forma a testar e apurar o guião e as perguntas colocadas, foram realizadas entrevistas exploratórias a dois diretores, três professores e um presidente de uma AP que exerciam funções noutros concelhos.

entrevistados foram sendo colocadas para clarificação de alguns aspetos. As entrevistas foram realizadas ou no departamento da Câmara ou nas escolas, sempre que possível em salas fechadas e com pouco barulho ambiente; todas foram gravadas com o acordo dos respondentes.

Figura VII.1. Dimensões dos guiões de entrevista segundo tipo de entrevistado\*



\* Em todas as entrevistas, questionámos igualmente sobre o percurso académico e profissional de cada entrevistado.

Entre Novembro 2012 e Fevereiro 2013 foram realizadas 31 entrevistas, nas escolas; e em Outubro e Novembro 2013 aos representantes da Câmara. Oito foram efetuadas aos diretores das escolas<sup>5</sup>, com uma duração média de 70 minutos (variando entre os 47 e os 84 minutos). Em cada uma das escolas, solicitámos aos diretores que nos indicassem dois professores do 9º ano (correspondente ao final de um ciclo oferecido em todas as escolas), um com maior antiguidade em termos de tempo na escola, outro mais recente. Foram então realizadas 14 entrevistas a professores, com uma duração média de 43 minutos (variando entre os 24 e os 64 minutos). Por fim, foram entrevistados todos os presidentes das AP das escolas em estudo; devido à especificidade da Escola Amarela, essa entrevista correspondeu neste caso à inquirição do Presidente da direção da Associação. Essas 7 entrevistas tiveram uma duração média de 45 minutos (variando entre os 28 e os 61

<sup>5</sup> A diferença entre o número de escolas em estudo (7) e número de diretores entrevistados (8) deve-se a termos entrevistado, na Escola Laranja, tanto a Diretora Pedagógica (DP) como a Diretora Geral (DG).

minutos). Finalmente, entrevistou-se um representante técnico e um representante político da Câmara Municipal, com uma duração de 99 e 45 minutos respetivamente.

Consideraram-se assim todos os diretores e presidentes da AP das sete escolas em estudo. A escolha de professores e representantes da Câmara não tinha propósitos de garantir representatividade, mas antes assegurar que se tinham em conta essas perspetivas. O facto de os professores terem sido indicados pelos diretores pode ter levado alguns a sentir alguma obrigatoriedade em responder, embora de uma forma geral tenha havido uma reação positiva por parte dos entrevistados, que viam a entrevista como uma oportunidade de contar a sua experiência.

#### OBSERVAÇÕES

As observações constituíram o último conjunto de evidências recolhidas nos contextos escolares. Foram sobretudo observações formais em períodos limitados de tempo (Yin, 2001), durante reuniões da escola, embora tenham igualmente sido considerados alguns eventos presenciados ao longo das visitas efetuadas que despertaram interesse.

Ao contrário das entrevistas, as observações não representam um relato em segunda mão (idem) e foram escolhidas como instrumento de investigação (Merriam, 1988) precisamente porque permitiam aferir a maneira como os diferentes atores agiam e se relacionavam em situação. Três contextos de observação nas escolas foram selecionados: i) reuniões do órgão de direção estratégica; ii) reuniões do órgão de coordenação pedagógica e iii) reuniões dos conselhos de turma. Por termos selecionado escolas com natureza institucional distinta, nem sempre as designações, funções, atribuições e mesmo composição dos três órgãos coincidem.

Geralmente, o órgão de direção estratégica é onde se definem as linhas orientadoras, se aprovam documentos fundamentais e monitorizam as atividades da escola. Nas escolas públicas, é onde se encontram representados os pais e a comunidade local, constituindo o Conselho Geral (CG) o local privilegiado para observar a sua participação na tomada de decisões e a relação entre os vários elementos da comunidade educativa. Nas escolas privadas, não existe um equivalente direto, pelo que se optou por não realizar observações deste tipo na Escola Rosa (onde, acima do órgão pedagógico, só existem órgãos unipessoais) e na Escola Amarela (onde a gestão administrativa é da responsabilidade da Direção da Associação, que pode delegar poderes no Diretor Pedagógico); na Escola Laranja, centrámo-nos na Direção Executiva, órgão de

administração e gestão educativa composto por elementos da escola mas sem representantes da comunidade mais alargada (como pais ou instituições da comunidade local).

O órgão de coordenação pedagógica, com a designação de Conselho Pedagógico (CP) em todas as escolas, é usualmente responsável pela definição de princípios e critérios pedagógico-didáticos e pela elaboração de documentos orientadores, composto pelo diretor (pedagógico, no caso das escolas privadas) e por elementos das estruturas intermédias da escola. Na Escola Rosa, as reuniões alargadas deste órgão compreendem também a representação da AP.

Nas reuniões do conselho de turma (CT) aplicam-se e adaptam-se as orientações gerais do CP à realidade de cada turma; para além de todos os professores da turma, nas escolas públicas têm assento os representantes dos encarregados de educação e dos alunos. Optámos por centrar a observação nos CT do 9º ano, uma vez que é um ano oferecido em todas as escolas e corresponde ao final do 3º ciclo.

Embora não se tenha definido à partida uma grelha de observação fixa, havia certos eixos de interesse que requeriam atenção, tanto no que diz respeito aos assuntos discutidos como ao papel dos vários intervenientes. São disso exemplo a ordem de trabalhos, a leitura/opiniões relativamente a normativos sobre modelos de gestão e autonomia das escolas, a participação dos vários atores na tomada de decisão e a sua relação ou as justificações das opções tomadas. As observações foram sistematicamente registadas em notas no próprio local, tendo-se distinguido entre notas de observação, enquanto descrição dos eventos observados ou diálogos, e notas teóricas, onde se procuram relacioná-los com outros ou desenhar linhas de interpretação mais abstratas (Peretz, 2004). A título de exemplo, mostramos aqui uma nota sobre a descrição de uma situação presenciada e a respetiva nota interpretativa:

“[No contexto de uma discussão sobre a seleção de alunos na altura das matrículas por parte das escolas privadas e públicas relativamente próximas] A Diretora afirma que esta escola pode começar a fazer isso. Pode dizer que esta escola fica com 5 turmas do 7º ano e ficam os melhores; metade dos problemas desaparecem [...]. Refere que a escola tem sobrelotação e há uma escola ao lado em défice, o que provoca uma desconformidade de rede [...]. Diz que essa situação tem que ser resolvida” (Nota de observação CP Escola Roxa, 31/10/2012).

“A informação que os diretores obtêm nas reuniões que organizam regularmente pode servir para definirem as suas opções estratégicas, em função do que observam na evolução das escolas vizinhas. As escolas com maior procura têm possivelmente maior margem para tomar decisões para melhorar a sua posição no quase-mercado do contexto local” (Nota teórica).

Tal como nas entrevistas, apoiámo-nos nos diretores para nos indicar as datas das respetivas reuniões. O processo de calendarização das observações não foi fácil. Em algumas escolas, o agendamento e aviso foi feito com antecedência; noutras, foi necessária alguma insistência para conseguir saber as datas das reuniões; além disso, o facto de ser apenas uma investigadora para sete escolas com calendários letivos muito semelhantes colocou problemas de conciliação de agendas (com o mesmo tipo de reuniões marcadas nos mesmos dias em várias escolas). Conseguimos, mesmo assim, realizar observações em todas as escolas, embora em quantidades e períodos diferentes, como resumido no Quadro VII.2.

Quadro VII.2. Número e datas das reuniões observadas por escola

	<b>Conselho Pedagógico</b>	<b>Conselho Geral ou Direção</b>	<b>Conselhos de turma</b>
<b>Azul</b>	2 (Nov. 2012 e Fev. 2013)	1 (Abril 2013)	2 (Dez. 2012)
<b>Verde</b>	1 (Out. 2012)	1 (Jan. 2013)	2 (Nov. 2012)
<b>Vermelha</b>	1 (Out. 2012)	2 (Dez. 2012 e Jan. 2013)	2 (Out. 2012)
<b>Roxa</b>	3 (Out. 2012)	2 (Nov. 2012 e Fev. 2013)	2 (Out. 2012)
<b>Rosa</b>	1 (Jan. 2013)	x	1 (Dez. 2012)
<b>Amarela</b>	1 (Nov. 2012)	x	1 (Dez. 2012)
<b>Laranja</b>	1 (Jan.2013)	1 (Dez. 2012)	2 (Dez. 2012)

Legenda: Out: Outubro; Nov.: Novembro; Dez.: Dezembro; Jan.: Janeiro; Fev.: Fevereiro

As observações foram não participantes, no sentido em que não houve envolvimento nas atividades assistidas, embora a presença tivesse sido devidamente anunciada e explicada. Porém, a observação dos contextos de ação é sempre, de certo modo, participante, pois a própria entrada e presença do investigador introduz novas relações sociais (Costa, 1986). A alteração dos contextos pela presença da investigadora verificou-se a vários níveis, que foram devidamente assinalados em notas metodológicas. Uma das questões mais evidentes foi o facto de essa presença ser de certa forma interpretada como uma avaliação das práticas dos atores educativos. Tal situação pode reprimir determinados comentários e comportamentos, ou ainda impelir que os indivíduos mostrem lógicas e dinâmicas segundo o que consideram que seria expectável por parte do investigador. Pelo facto de serem os diretores a comunicar o calendário das reuniões, é provável que em alguns casos, sobretudo nas reuniões de CT, tenham sido escolhidas propositadamente algumas turmas e não outras. Numa situação, apesar de prometida a observação da reunião de determinada turma ou de mais do que uma turma, foi sendo continuamente adiada ou esquecida a informação sobre a data da sua realização; noutra, foi-nos proposto observar

uma reunião de uma turma do 10º ano, de um Curso Profissional, em vez de uma do 9º ano; numa das reuniões de CP, foi dispensada a presença a partir de determinado momento.

O sentimento de avaliação foi possivelmente potenciado em alguns casos por a presença do investigador ser autorizada e apresentada pela figura do diretor. Geralmente antes dos CT conhecemos o diretor de turma respetivo; numa escola o Diretor foi à reunião para fazer as devidas apresentações e em alguns casos os intervenientes não sabiam que a investigadora estaria presente, pelo que foi feita no momento a apresentação. O possível sentimento de avaliação de práticas e “aliança” com a direção da escola está bem patente numa afirmação feita por um Diretor durante um CG: “quando lhe perguntam se quer tecer algum comentário relativamente a um calendário de ações, responde que não, que nesse dia está só a observar com a Susana” (CG Roxa, 6/11/2012).

Houve momentos em que claramente a presença foi considerada incómoda, e os intervenientes procuraram limitar a expressão de determinados comentários sobre assuntos sensíveis, pedindo-me, durante a reunião, que “não escrevesse/ pusesse isso aí”. Outro exemplo é particularmente revelador: durante um CP onde o diretor explicava a questão do orçamento de escola e a relação com a Câmara para gerir as escolas do pré-escolar e 1º ciclo, afirma que “isto com a Susana aqui é complicado” (CP Vermelha, 31/10/2012). Notou-se algum cuidado em determinadas conversas, em particular as de cariz político.

Em outros casos, considerou-se a investigadora como uma “especialista” relativamente a certos assuntos, lembrando a sua presença aquando da discussão, possivelmente para tentar perceber a sua opinião ou talvez para chamar a atenção para mensagens ou opiniões que queriam fazer passar. Isso foi claro num CP onde se discutiam os contratos de autonomia: enquanto tecia comentários negativos sobre esses contratos e a margem de autonomia que permitiam tendo em conta as limitações orçamentais, o diretor afirma que “isto aqui é a área de especialização da Susana” (CP Roxa, 10/10/2012).

Apesar destes limites, julgamos que a informação recolhida nesses contextos nos fornece elementos importantes para o desenvolvimento do estudo de caso.

## 2.2. ANÁLISE DOS DADOS

### ORGANIZAÇÃO E SISTEMATIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO

Das várias fontes e instrumentos de recolha de dados resultou a produção de uma grande quantidade e diversidade de informação para análise. Colocou-se então o problema de como a organizar e sistematizar, de maneira a melhor a poder trabalhar.



Os dados estatísticos recolhidos em fontes oficiais foram analisados essencialmente com recurso ao programa informático Microsoft Excel<sup>6</sup>. Foram selecionados aqueles mais relevantes para a caracterização do contexto em estudo e apresentados de forma descritiva em tabelas ou figuras. A análise da evolução dos resultados escolares baseou-se em análises estatísticas univariadas e bivariadas no mesmo programa.

Os tipos de informação de natureza mais qualitativa requereram um tratamento distinto. Depois de reproduzir as notas de observação para computador e transcrever a gravação das entrevistas, todo o material foi reunido e foi feita a sua (re)leitura integral<sup>7</sup>. Essa leitura foi acompanhada pelo realce colorido de passagens relevantes e pela escrita de comentários e observações que o conteúdo sugeria.

Para sua organização e sistematização, recorremos à análise de conteúdo. Esta é uma das principais técnicas da abordagem qualitativa que surgiu como um procedimento de análise sistemática do texto, focada nos seus aspetos quantificáveis com vista à análise de frequências (Elo e Kyngas, 2008), mas que evoluiu posteriormente para procedimentos mais flexíveis, baseados numa perspetiva indutiva de identificação de temas ou dimensões. Atualmente, a análise de conteúdo é definida como um procedimento de análise empírica de dados textuais e verbais metodologicamente controlado, isto é, seguindo regras analíticas definidas *a priori*, embora não demasiadamente fechadas de maneira a permitir a formulação de categorias e interpretação a partir do próprio material (Mayring, 2000; Schilling, 2006).

A análise baseia-se essencialmente num processo de codificação, que visa reduzir, ordenar e organizar o conjunto de informação no sentido de possibilitar a sua apreensão e comparação (Ghiglione e Matalon, 2005). Esse processo concretiza-se pela criação de categorias, enquanto atribuição de significado a “unidades de análise”, isto é, segmentos de textos compreensíveis em si mesmo que compreendem uma ideia, episódio ou informação (Schilling, 2006), e podem corresponder a parágrafos inteiros, frases ou conjuntos de palavras. Durante muito tempo, a definição de categorias tinha um carácter pouco sistematizado e assentava sobretudo na criatividade do investigador (Mayring, 2000). Os critérios de qualidade entretanto definidos passam pela sua objetividade, sistematicidade e

---

<sup>6</sup> Versão 15.0.4641.1001.

<sup>7</sup> A leitura da informação foi feita em vários momentos da investigação. Parte dos documentos estratégicos das escolas foram consultados antes da primeira reunião de apresentação do projeto e transcrições de entrevistas foram lidas antes de determinadas observações de reuniões.

generalidade (Ghiglione e Matalon, 2005) ou o facto de serem mutuamente exclusivas, homogéneas e fiéis ao conteúdo (Bardin, 1997).

Reconhecem-se geralmente duas abordagens essenciais no desenvolvimento de um sistema de categorias. Na abordagem indutiva, sobretudo utilizada quando não existem estudos anteriores ou quando a informação está fragmentada, as categorias derivam dos próprios dados, podendo ser posteriormente agrupadas em categorias maiores (Elo e Kyngas, 2008). A abordagem dedutiva, por seu lado, é utilizada quando a análise é feita com base em conhecimento anterior e tem como objetivo testar modelos ou hipóteses de investigação num novo contexto (idem). Nesta segunda abordagem, uma matriz de categorias é definida previamente e guia a codificação dos dados. As duas abordagens devem, porém, ser consideradas como complementares (Mayring, 2000), pois podem-se desenvolver categorias no momento da codificação e revisão dos dados, seguindo os princípios indutivos, para completar um sistema de categorias prévio. Para alguns temas concretos, como a análise das conceções de autonomia expressas pelos diretores, privilegiou-se não a construção de categorias, mas a análise de excertos da informação enquanto opiniões sobre o conceito.

Para apoio à organização e sistematização da informação mais qualitativa deste estudo de caso, utilizámos o programa MaxQda – *Qualitative Data Analysis Software*<sup>8</sup>.

#### SOBRE O PROCESSO DE CODIFICAÇÃO COM APOIO DE UM PROGRAMA INFORMÁTICO (MAXQDA)

Durante grande parte do século XX, a abordagem qualitativa ocupou um lugar de segundo plano nas ciências sociais e os seus métodos de recolha e análise dos dados foram criticados pela sua falta de homogeneização e standardização (Atkinson, 2005; Denzin e Lincoln, 2000; Schilling, 2006). A partir da década de noventa, apostou-se claramente na melhoria da fiabilidade dos instrumentos e validade dos resultados. O recurso a *softwares* informáticos adequados ao tratamento de dados qualitativos, entretanto difundidos, surge como um meio para uma maior sistematização e reflexão sobre os métodos e possibilidade de melhores desenvolvimentos analíticos (Evers, 2011).

Os programas informáticos exigem maior organização e formalização do *corpus* e das categorias de análise, o que contribui para aumentar o rigor, credibilidade, e consequentemente a qualidade da análise: “as precision and reliability of classification

---

<sup>8</sup> Versão 11.0.5.

increases, it improves its rigorous reasoning and it guarantees data inspection, which was considered one of the historic pitfalls of qualitative research” (Gobo, 2005: 6-7).

A transparência dos procedimentos é facilitada, seja através do registo de ideias, pensamentos e decisões metodológicas (com memorandos ou *memos*, associados a parte do *corpus* a analisar), ou pelo facto de a informação ficar guardada num mesmo local (Evers, 2011). Entre as vantagens identificadas na mobilização de *Computer-Aided Qualitative Data Analysis Software*, destacam-se ainda a facilidade no tratamento da informação, a economia de recursos e tempo (Teixeira e Becker, 2001), a flexibilidade no manuseamento do *corpus* e ainda as formas de apresentação de resultados que disponibilizam.

A utilização do computador para análises qualitativas não é porém consensual entre os investigadores (Lejeune, 2010): para além do desconhecimento dessas ferramentas, tal prende-se com receios de perda de criatividade pela natureza tecnicista da informática ou a obsessão pela codificação. Contudo, importa referir que esses programas não implicam necessariamente um tratamento automatizado, não oferecem técnicas mágicas nem codificam os dados de forma mecânica. Surgem essencialmente com um papel de assistente, na leitura e análise dos textos, e de centro de documentação, na medida em que gravam todos os passos da análise (Mayring, 2000). O investigador permanece o principal instrumento da análise dos dados, até porque os programas não conseguem substituir “a criatividade, o bom senso e o olhar sociológico do pesquisador” (Teixeira e Becker, 2001: 110).

O programa informático utilizado permitiu-nos assim armazenar num mesmo local toda a informação recolhida, com a vantagem de poder ser organizada em subgrupos, quer por tipo de informação (documento, entrevista, nota de observação), quer por escola ou tipo de respondente. O processo de codificação combinou a abordagem dedutiva com a abordagem indutiva. As unidades de análise foram selecionadas como segmentos com significado próprio quando isolados do restante texto.

Os temas principais derivaram dos eixos de análise definidos ou do guião das entrevistas e da leitura integral do *corpus* recolhido, como “perceções sobre processos de (re)distribuição de responsabilidades” ou “participação da comunidade local na tomada de decisão da escola”. Em cada tema, foram identificadas várias dimensões, constituídas por sua vez por diversas categorias, que foram sendo reformuladas e melhor definidas ao longo de processo de leitura e codificação. Tal resultou na junção das duas funções da análise de

conteúdo propostas por Bardin (1997): a de “administração de prova”, sob a forma de orientações para a leitura do material, e a “heurística”, que emerge do próprio conteúdo a analisar.

#### PRINCÍPIOS PARA A ANÁLISE DOS DADOS

Numa investigação desta natureza, a análise começa a ser desenvolvida durante a própria recolha dos dados (Merriam, 1988), nomeadamente na escolha em aprofundar determinado assunto pela identificação de recorrências ou incongruências observadas, ou no âmbito da leitura e sistematização da informação recolhida. A estratégia analítica geral, uma vez organizado o material pelo processo de codificação, depende dos objetivos do estudo de caso. Yin (2001) distingue entre uma estratégia que se baseia em proposições teóricas definidas à partida, visando a explicação dos fenómenos observados, e outra que assenta na exposição do caso, geralmente com propósitos essencialmente descritivos mas que pode servir também para apoiar a identificação de ligações causais a analisar.

Neste estudo escolheu-se um determinado contexto empírico como exemplificativo para observação de um processo mais abrangente. Interessa, pois, descrever a forma que assume neste contexto em particular, mas com o propósito de responder aos eixos de investigação e tecer algumas interpretações e explicações.

A elaboração de tipologias é uma das técnicas analíticas geralmente utilizadas que permite traduzir de forma bastante sugestiva as diferentes configurações das realidades empíricas. Esta abordagem, que implica olhar para regularidades e padrões na informação recolhida e delinear subgrupos numa categoria geral, é útil para uma descrição dos processos em estudo neste contexto local, que pode ser ilustrada por material empírico diverso. Mas procuraremos produzir essa informação sobretudo em relação com modelos teóricos, nomeadamente com conceitos produzidos por outras investigações, e nesse sentido cumpre um objetivo interpretativo. Além disso, procuraremos desenvolver explicações, através do estabelecimento de interpretações sobre os processos observados, tendo em conta o conjunto da informação recolhida. A explicação dos fenómenos observados nas escolas, em particular, é efetuada com recurso à análise das similitudes e diferenças desses processos segundo as variáveis contextuais.

A qualidade da análise efetuada provém, antes de mais, da consistência interna da informação, para a qual concorrem a triangulação de fontes, tipo de dados e métodos e a identificação clara da base empírica que sustenta as interpretações. Tal como sugerido em

Yin (2001), importa igualmente basear a análise em todos os aspetos relevantes do estudo de caso e utilizar conhecimento prévio de outros estudos e análises efetuadas sobre processos semelhantes ou relacionados. Como se trata de um estudo de caso de natureza essencialmente qualitativa, a questão da validade externa coloca-se num patamar de generalização analítica, isto é, a nível de proposições teóricas ou hipóteses de trabalho (Yin, 2001; Merriam, 1988).

### 3. APRESENTAÇÃO DO CONTEXTO LOCAL

#### 3.1. CASCAIS, UM CONCELHO URBANO DIVERSIFICADO EM TERMOS SOCIAIS E EDUCATIVOS

O concelho em estudo, Cascais, situa-se na Grande Lisboa e mantém uma forte relação com os concelhos mais próximos, em particular Sintra e Oeiras, com os quais partilha limites administrativos, mas também Lisboa. Para isso contribuem as grandes acessibilidades, nomeadamente a autoestrada, e os movimentos pendulares da população residente. Constitui a chamada “linha”, Norte estuário do Tejo-Atlântico, pela qual passa uma ligação ferroviária entre Cais do Sodré (Lisboa) e a vila de Cascais, que atravessa também o concelho de Oeiras. Procuraremos caracterizá-lo segundo alguns indicadores demográficos, de atividade económica, de estratificação socioeconómica e educativos, mostrando que contém alguma heterogeneidade a nível interno, com reflexos na população escolar concelhia.

A população residente do concelho tem vindo a aumentar nas últimas décadas, tendo registado a segunda maior taxa de crescimento da população desde 1960<sup>9</sup> na Grande Lisboa. Entre 2001 e 2011, a taxa da variação da população residente foi de 30%, valor muito superior ao verificado na Grande Lisboa (5%)<sup>10</sup>. Para esse aumento contribuíram não só os movimentos migratórios de outros concelhos (9% da população residente no concelho em 2011 era de outro município no final do ano de 2005), mas também a chegada de indivíduos provenientes de outros países: é o concelho com a segunda maior percentagem de população estrangeira da Grande Lisboa (17% em 2011)<sup>11</sup>. Em 2011, era o terceiro mais

---

<sup>9</sup> Fonte de dados: Instituto Nacional de Estatística (INE), Recenseamento Geral da População; Fonte: PORDATA.

<sup>10</sup> Fonte: INE, Recenseamento Geral da População.

<sup>11</sup> Idem. Percentagem da população residente com naturalidade estrangeira (local de nascimento ou local da residência habitual da mãe à data de nascimento) calculada a partir da variável original em número, com base no total da população residente. Em termos da população em idade escolar (0-19 anos), a percentagem de indivíduos com naturalidade estrangeira é de cerca de 10%.

populoso (com 206479 indivíduos), embora com a quinta maior densidade populacional (2119,4 indivíduos por Km<sup>2</sup>, contrastando com os 7363,3 do concelho da Amadora)<sup>12</sup>. Verifica-se uma tendência de envelhecimento da população: em 2011, por cada 100 jovens, existiam cerca de 112 idosos (em 2001, o índice de envelhecimento era de aproximadamente 100)<sup>13</sup>.

Em termos de atividade económica, é de notar o peso de pessoas ao serviço em alojamento, restauração e similares (13%, segundo maior da Grande Lisboa), seguido das pessoas ao serviço nas indústrias transformadoras (cerca de 8%)<sup>14</sup>. Em 2011, a taxa de desemprego total era de cerca de 5% e a de jovens de 2%, valores não muito elevados se comparados com os dos restantes concelhos da Grande Lisboa<sup>15</sup>.

Os indicadores relativos à estratificação socioeconómica revelam uma situação relativa favorável. Dos grupos ocupacionais, destacam-se os quadros médios e superiores (17%, ligeiramente abaixo de Oeiras e Lisboa); a percentagem de trabalhadores não qualificados é das mais baixas da Grande Lisboa (9%)<sup>16</sup>. Quanto às classes sociais, é também de registar o maior peso relativo da classe “alta e média-alta” (34%), seguida da classe “média” (28%), com uma das percentagens mais baixas de classe “baixa” (16%, apenas superior àquela registada em Oeiras)<sup>17</sup>. O número de beneficiários do rendimento social de inserção da segurança social por mil habitantes em idade ativa (36‰) é inferior ao verificado na maioria dos concelhos da Grande Lisboa<sup>18</sup>.

Estas características são porém desigualmente distribuídas pelo concelho, como é reportado pela Carta Educativa de 2002. Nesse período, o território encontrava-se

---

<sup>12</sup> Fonte: INE, Recenseamento Geral da População.

<sup>13</sup> Fonte de dados: INE, Recenseamento Geral da População; Fonte: PORDATA.

<sup>14</sup> Ministério da Segurança Social e do Trabalho, *Classificação Portuguesa de Atividades Económicas (CAE) 3*, 2010, INE. As percentagens foram calculadas a partir das variáveis originais em número, com base no Total de Pessoas ao Serviço nos estabelecimentos.

<sup>15</sup> Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), 2011. As percentagens foram calculadas, a partir das variáveis originais em número, com base na População Total para a Percentagem de Desemprego Total e na População dos 15 aos 24 anos para a percentagem desempregados de jovens (menores de 25 anos).

<sup>16</sup> Grupos ocupacionais da Marktest, 2010.

<sup>17</sup> Classes sociais da Marktest, 2010.

<sup>18</sup> Beneficiários do rendimento social de inserção da segurança social por 1000 habitantes em idade ativa (‰) - Instituto de Informática, I.P., 2011.

administrativamente dividido em seis freguesias (situação que viria a ser alterada em 2013, data posterior à recolha de dados para esta investigação).

São Domingos de Rana, a freguesia mais populosa (concentrava 28% da população residente do concelho em 2011<sup>19</sup>), situa-se a nordeste do concelho, fazendo fronteira com os concelhos de Sintra a Norte e Oeiras a Leste. Conheceu, nas últimas décadas, um forte aumento populacional, o que provocou grandes transformações sociais mas também a nível de estruturas físicas. Coexistem nesta freguesia, assim, núcleos rurais mais antigos, zonas industriais e zonas de realojamento num local que começou por crescer em áreas urbanas de génese ilegal.

No Sudeste, Carcavelos também partilha fronteira com o concelho de Oeiras, observando-se fenómenos de movimentos pendulares, com cerca de 55% da população residente em 2011 a trabalhar ou estudar fora do concelho. Esta freguesia apresenta evidentes características de urbanização, com elevada concentração de população (segunda maior densidade populacional do concelho, com 5177 habitantes por Km<sup>2</sup>, correspondendo a 11% do total da população residente em 2011) e uma faixa costeira com atividades turísticas e de lazer. Parede, a freguesia mais pequena e menos populosa, mas aquela com maior densidade populacional (6016 habitantes por Km<sup>2</sup>, onde reside 11% da população do concelho), partilha com Carcavelos as características urbanas e o fenómeno de movimento popular (que afeta cerca de 47% da população residente). A maior parte da população da freguesia, que tem vindo a crescer nas últimas décadas, reside no litoral.

A freguesia do Estoril, que concentra 13% do total da população residente no concelho, partilha limites administrativos com praticamente todas as outras freguesias, situando-se na linha litoral. Observou-se um ligeiro decréscimo populacional até 2001, embora na última década tenha havido um aumento da população, sobretudo na zona do interior.

Cascais, a sudeste, concentra cerca de 17% da população do concelho e é uma freguesia repartida entre uma zona urbana com uma localização geográfica privilegiada e uma zona protegida, espécie de reserva natural com pouca população residente.

---

<sup>19</sup> Os dados que suportam a descrição das características das freguesias provêm do INE, Recenseamento Geral da População, 2011: percentagem da população residente por freguesia (calculada com base na população total residente no concelho), densidade populacional (em N<sup>o</sup>/Km<sup>2</sup>), proporção da população que trabalha ou estuda noutro município (%) e taxa de variação da população residente (2001-2011) (%).

Finalmente, a Norte, num “posicionamento geográfico tão abrangente e multifacetado” (Carta Educativa, p.12), localiza-se a freguesia de Alcabideche, a maior em termos de área mas aquela com menor densidade populacional do concelho (1060 habitantes por Km<sup>2</sup>, 20% da população do concelho), apesar de ser a que mais cresceu entre os períodos censitários (taxa de variação da população residente de 33%). Apresenta traços de caráter periurbano, por conciliar áreas semirurais com espaços semiurbanos, sendo que é possível identificar três principais zonas: a que fica a Oeste da autoestrada, mais próxima das freguesias de Cascais e do Estoril; a que se localiza acima da autoestrada, perto de grandes superfícies e acessibilidades, com alguns bairros de formação relativamente recente; e a parte Ocidental, com pouca expressão a nível demográfico.

O Quadro VII.3 apresenta algumas características que refletem as dinâmicas socio-territoriais do concelho de Cascais, onde podemos observar alguma diversidade.

Quadro VII.3. Características demográficas e socioeconómicas das freguesias do Concelho de Cascais (2011)

	Taxa de variação da pop. residente 0-14 anos (2001-2011) (%) <sup>1</sup>	Índice de envelhecimento <sup>1</sup>	Profissionais socialmente mais valorizados (%) <sup>1</sup>	Taxa de desemprego (%) <sup>1</sup>	Beneficiários de Rendimento Social de Inserção <sup>2</sup>
<b>Alcabideche</b>	40,90	94,6	23,79	12,69	22,84
<b>Carcavelos</b>	21,52	115,8	43,46	10,41	6,58
<b>Cascais</b>	2,53	141,4	40,63	12,06	16,20
<b>Estoril</b>	11,70	153,4	42,20	12,72	11,41
<b>Parede</b>	44,04	154,9	45,35	10,85	6,73
<b>S. Domingos Rana</b>	36,65	80,7	25,65	12,38	36,14
<b>Concelho</b>	26,56	112,4	33,78	12,05	36,18*
<b>Grande Lisboa</b>	9,60	119,0	28,90	12,35	46,56*
<b>Portugal</b>	-5,09	127,8	22,24	13,18	49,87*

Fonte de dados: (1) INE, Recenseamento da População e Habitação. Os profissionais socialmente valorizados correspondem ao peso dos primeiros dois grupos da Classificação Portuguesa de Profissões, isto é, os “representantes do poder legislativo e de órgãos executivos, dirigentes, diretores e gestores executivos” e “especialistas das atividades intelectuais e científicas”, sobre o total de profissionais; (2) Percentagem sobre o total do concelho. Instituto de Informática, IP –MSSS; (\*) Beneficiários do rendimento social de inserção da segurança social por 1000 habitantes em idade ativa (‰) - Instituto de Informática, I.P.

Particularmente as duas freguesias do interior, Alcabideche e São Domingos de Rana, distinguem-se das restantes freguesias (podendo albergar ainda variabilidade interna), por apresentarem uma população menos envelhecida, mas uma percentagem de profissionais socialmente mais valorizados mais baixa e, pelo contrário, concentrarem os maiores pesos de indivíduos beneficiários do rendimento social de inserção. As freguesias de Carcavelos e da Parede, apesar de mais envelhecidas, apresentam condições mais



favoráveis a nível socioeconómico. As freguesias de Parede, Alcabideche e São Domingos de Rana foram aquelas que conheceram, entre os períodos censitários, maior pressão demográfica dos grupos etários correspondentes à idade de frequência do pré-escolar ao 3º ciclo do Ensino Básico.

Tais características são suscetíveis de influenciar o tipo de população escolar nas várias zonas do concelho, tanto mais que alguns indicadores educativos revelam a mesma tendência de distribuição entre as freguesias, surgindo Alcabideche e São Domingos de Rana simultaneamente com a percentagem mais baixa de população residente com Ensino Superior e as taxas mais elevadas de analfabetismo (Quadro VII.4).

Quadro VII.4. Características educativas das freguesias do Concelho de Cascais (2011)

	População com Ensino Superior (%)	Taxa de analfabetismo (%)	Taxa de abandono escolar (%) <sup>1</sup>	Saída escolar precoce (%) <sup>2</sup>
<b>Alcabideche</b>	18,18	3,63	1,47	20,92
<b>Carcavelos</b>	37,66	1,11	1,46	10,01
<b>Cascais</b>	33,19	1,95	1,37	12,23
<b>Estoril</b>	34,78	1,93	1,50	15,99
<b>Parede</b>	36,91	1,24	1,50	7,13
<b>S. Domingos Rana</b>	20,55	3,15	1,77	17,93
<b>Concelho</b>	27,88	2,45	1,54	15,61
<b>Grande Lisboa</b>	23,58	2,98	1,60	18,16
<b>Portugal</b>	15,11	5,22	1,58	22,08

Fonte de dados: INE, Recenseamento da População e Habitação.

Legenda: (1) A taxa de abandono escolar é calculada com base na população residente com idade entre 10 a 15 anos que abandonou a escola antes de concluir o 9º ano no total da população residente nesse grupo etário; (2) Proporção da população residente com idade entre 18 e 24 anos de idade com o 3º ciclo do ensino básico completo que não está a frequentar o sistema de ensino.

O concelho mostra vantagem em relação aos outros concelhos da Grande Lisboa em alguns indicadores relativos ao desempenho escolar<sup>20</sup>, nomeadamente nas taxas de retenção e desistência no Ensino Básico regular (7% em 2011/2012, a mais baixa da Grande Lisboa), na taxa de transição/ conclusão no Ensino Secundário regular (81% no mesmo ano letivo, a mais elevada)<sup>21</sup> ou ainda na taxa de abandono escolar (com 1,54%, um pouco superior ao registado em Oeiras, de 1,21%, mas abaixo do verificado ao nível da Grande Lisboa, 1,60%). Mais uma vez, essa situação é pautada por alguma diversidade interna, como se pode verificar no Quadro VII.4: Alcabideche e São Domingos de Rana

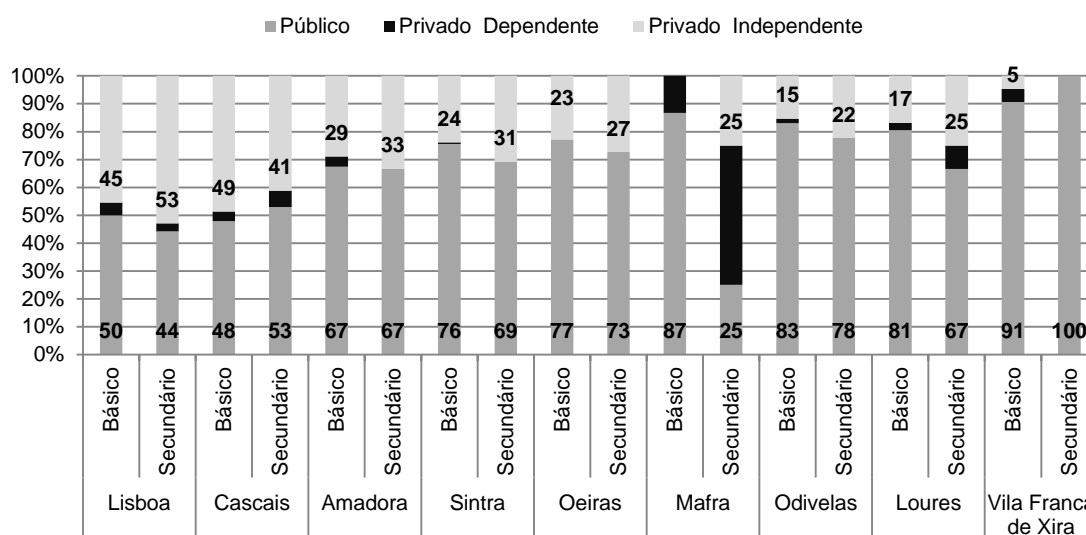
<sup>20</sup> Todos os dados relativos à oferta e caracterização escolares remetem para o período mais recente disponível antes do início do trabalho de campo, preferencialmente o ano letivo 2011/2012.

<sup>21</sup> Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência, DGEEC (2013). Regiões em Números 2011/2012 – Lisboa (Volume III).

parecem mais afetadas pelo fenómeno de saída escolar precoce, enquanto a taxa de abandono escolar é sobretudo elevada na última freguesia.

A diversidade é também visível na oferta educativa do concelho. Consta-se, em primeiro lugar, o equilíbrio entre os estabelecimentos públicos e privados (Figura VII.2), sobretudo no Ensino Básico, mas também no Ensino Secundário, onde a oferta privada tem o terceiro maior peso de todos os concelhos da Grande Lisboa. Esse é um dos traços mais marcantes da oferta educativa concelhia, sublinhado na Carta Educativa do Concelho (2002) e referido por um dos representantes da autoridade local entrevistados.

Figura VII.2. Estabelecimentos de educação por município da Grande Lisboa segundo o nível de ensino ministrado e a natureza institucional, 2011/2012 (%)



Fonte de dados: INE (2013), Anuário Estatístico da Região de Lisboa (2012).  
 Fonte de dados: Ministério da Educação e Ciência – Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência.

Nota: estes dados reportam-se aos estabelecimentos de ensino e não às unidades orgânicas. Por estarem organizados segundo o nível de ensino, o mesmo estabelecimento pode estar a ser contabilizado duas ou mais vezes (em Básico estão agrupados os dados do primeiro ao terceiro ciclo de ensino).

A maioria da população escolar no Ensino Básico e no Ensino Secundário frequenta o ensino público (64% e 71% respetivamente)<sup>22</sup> no Ensino Regular e nos Cursos gerais/científico-humanísticos (86% no caso do Ensino Básico e 68% no caso do Ensino Secundário). Nos últimos anos, porém, a existência de oferta de ensino profissional tem permitido um tímido aumento de percursos diferenciados. Assim, no 3º ciclo, tem aumentado o peso de jovens a frequentar os Cursos de Educação e Formação (CEF): era de cerca de

<sup>22</sup> Idem.

1% no ano letivo de 2004/2005, mas de 6% em 2011/2012. A taxa de participação em cursos de dupla certificação nas modalidades de ensino secundário orientadas para jovens foi de 25% no ano letivo 2011/2012<sup>23</sup>, valor que tem vindo a aumentar ligeiramente nos últimos anos, mas que se situa abaixo do verificado na Grande Lisboa (39% em 2011/2012). Esse aumento deveu-se sobretudo à maior percentagem de alunos em Cursos Profissionais (de 3% em 2004/2005, era de 17% em 2011/2012). No ciclo 2011/2014, um total de 16 Cursos Profissionais existia na oferta concelhia.

### 3.2. AS SETE ESCOLAS DO CONTEXTO EM ESTUDO

Para a apresentação das escolas em estudo, incide-se especialmente nos traços gerais da sua história, das características do seu meio local e da população escolar, da sua oferta educativa e resultados escolares. Esta descrição resulta da mobilização de informação de vários documentos das escolas, de indicadores provenientes do Sistema de Informação do Ministério da Educação (MISI<sup>24</sup>) no caso das escolas públicas e muito pontualmente de informação recolhida pelas entrevistas realizadas aos diretores, de maneira a fornecer um ponto de vista no caso de informação omissa ou incompleta em outras fontes.

Começaremos com a apresentação das quatro escolas do sistema público de ensino: escolas Azul, Verde, Vermelha e Roxa.

A Escola Azul é um Agrupamento público, constituído no ano de 2004, que integra sete estabelecimentos situados numa mesma freguesia do interior do concelho. Historicamente, este contexto geográfico foi uma zona rural, mas conheceu nas últimas décadas um crescimento acentuado fruto de migrações e conseqüente criação de estruturas residenciais, com alguns bairros sociais principalmente habitados por minorias étnicas. A população residente caracteriza-se por uma relativa heterogeneidade, trabalhando maioritariamente nas fábricas da zona ou em serviços, o que tem reflexos na composição social da população escolar. Segundo os dados da MISI, a Escola acolhia em 2011/2012 cerca de 1712 alunos, sendo que mais de metade (56%) beneficiava de apoios da Ação

---

<sup>23</sup> DGEEC; INE.

<sup>24</sup> Base de dados do ano de 2011/2012, precisamente o ano anterior ao período de recolha dos dados, gentilmente cedida pelo Conselho Nacional de Educação.

Social Escolar (ASE<sup>25</sup>); de acordo com o relatório de avaliação externa da escola (RAEE), no mesmo ano cerca de 15% dos alunos eram naturais de outros países, sobretudo do Brasil. Até esse ano letivo, a Escola oferecia educação do Pré-Escolar ao 3º ciclo, sendo que nesse ano passou a ter uma turma do 10º ano devido à abertura de um Curso Profissional. A oferta educativa é diversificada, incluindo, além desse Curso Profissional, Cursos de Educação e Formação (CEF) no Ensino Básico (frequentado por 5% dos alunos), um Programa Integrado de Educação e Formação (PIEF), turmas de Percorso Curricular Alternativo (PCA) e Educação e Formação de Adultos (EFA) num estabelecimento prisional. Duas unidades de apoio à educação estão também presentes: Unidade de Ensino Estruturado para a Educação de Alunos com Perturbações do Espetro do Autismo e Unidade de Multideficiência. Desde 2007, a Escola possui um contrato de autonomia (CA) com o Ministério da Educação. Segundo o RAEE, a escola tem contribuído para o desenvolvimento da comunidade onde está inserida, especialmente na vertente da inclusão, nomeadamente por combater a desistência e abandono escolares. A taxa de conclusão do 9º ano foi, no ano de 2011/2012, de 74,5%, enquanto os resultados nas provas de avaliação externa do mesmo ano são dos mais modestos do concelho, com uma média de 2,53 no período de 2008 a 2012<sup>26</sup>.

A Escola Verde é um Agrupamento público, constituído em 2003, que integra sete estabelecimentos distribuídos por três freguesias, com oferta do pré-escolar ao 3º ciclo do Ensino Básico. A área envolvente da escola sede, com vinte anos, conheceu um aumento da sua população residente sobretudo devido à imigração, e é composta por algumas urbanizações novas e bairros de habitação social. Dos cerca de 1258 alunos no ano letivo 2011/2012, cerca de 46% beneficiava de ASE, mostrando assim um contexto relativamente desfavorecido a nível económico, à semelhança com o contexto anterior. A escola tem-se afirmado como uma referência local no domínio da Educação Especial, nomeadamente no apoio a crianças com Necessidade Educativas Especiais (8% da sua população escolar), Intervenção Precoce na Infância e apoio a alunos com multideficiência e surdo cegueira congénita, trabalhando com algumas instituições locais para uma melhor integração destes

---

<sup>25</sup> Os alunos são subsidiados pela ASE segundo os escalões de rendimento familiares definidos para efeitos de abono de família, segundo dois escalões (Despacho nº 18987/2009 de 17 de Agosto). Considerámos a percentagem total de alunos subsidiados, independentemente do escalão.

<sup>26</sup> A média do concelho no 9º ano, no período de 2008-2012, considerando todas as escolas que prestaram provas pelo menos nos últimos três anos, é de 3,08; se atendermos apenas às escolas públicas, os resultados situam-se em 2,77.

alunos no ensino. Caracteriza-se também por uma oferta diversificada, não só para esse tipo de alunos, como demonstra a criação da oferta de desporto adaptado, mas também pela existência de CEF e uma turma de PCA. Os resultados no 9º ano apontam para uma taxa de conclusão próxima da atingida na escola Azul (72,7%), mas com um nível superior nas provas nacionais, das mais elevadas entre as escolas públicas do concelho no período 2008-2012 (2,91).

A Escola Vermelha é um Agrupamento público, constituído em 2007, com oito estabelecimentos, incluindo a sede, recentemente alvo de obras de requalificação e onde se leciona do 2º ciclo ao Ensino Secundário. Todas as escolas se situam na mesma freguesia, localizada num dos limites administrativos do concelho. A origem da escola sede remonta ao final dos anos 70. No ano letivo de 2011/2012, acolhia cerca de 1643 alunos, caracterizados por alguma heterogeneidade, nomeadamente em termos de nacionalidades (com 10% de alunos oriundos de trinta países diferentes). Cerca de 25% dos alunos beneficiava de apoios sociais. Existem percursos educativos diferenciados, sobretudo os Cursos Profissionais do Ensino Secundário, mas também CEF no Ensino Básico e cursos EFA em horário noturno. A taxa de conclusão do 9º ano foi, no ano de 2011/2012, de 91,4%; a média nos exames nacionais no 9º ano no período 2008-2012, 2,85, situa-se ligeiramente acima que aquela registada para todas as escolas do ensino público do concelho.

Finalmente, a Escola Roxa é um Agrupamento público, constituído em 2010, que integra cinco estabelecimentos distribuídos por duas freguesias, com oferta do pré-escolar ao Ensino Secundário. A antiga Escola Secundária foi criada em 1988 como forma de acolher a crescente população escolar do interior do concelho. Só a partir do ano de 2011/2012 é que a escola sede passou a integrar o 2º ciclo, provocando problemas de sobrelotação e a necessidade de criar monoblocos num conjunto de instalações com níveis já preocupantes de conservação e falta de requalificação. A freguesia onde se situa a escola sede e onde reside a maioria da população escolar do agrupamento caracteriza-se por uma combinação de traços periurbanos de zonas anteriormente ruralizadas, e núcleos urbanos de grande dimensão com bolsas de pobreza e marginalização. As baixas expectativas das famílias em relação à educação são aspetos identificados como área de melhoria. É uma das escolas com maior dimensão: no ano de 2011/2012, acolhia cerca de 2001 alunos com alguma diversidade linguística e cultural, sendo que 36% beneficiava da ASE. Sublinham-se algumas preocupações relativamente às situações de indisciplina, que têm sido alvo de intervenções específicas, e de abandono por parte dos alunos, nomeadamente através de

anulação de matrículas e desistências, sobretudo no Ensino Secundário. A escola também oferece percursos que permitem oportunidades de inserção no mercado de trabalho de baixa qualificação e inclusão social, seja a nível dos CEF, Cursos Profissionais, EFA e Ensino Recorrente, tendo uma unidade de apoio especializada para a educação a alunos com multideficiência. No período de 2008-2012, a média dos resultados nas provas externas do 9º ano foi das mais elevadas do concelho entre as escolas públicas (2,94), enquanto a taxa de conclusão do ano letivo 2011/2012 para o mesmo ano se situou nos 85,5%.

As outras três escolas são do Ensino Particular e Cooperativo: são as escolas Rosa, Amarela e Laranja.

A entidade titular da Escola Rosa é um Centro Educativo religioso, Instituição Particular de Solidariedade Social. A escola situa-se na parte interior do concelho, numa povoação caracterizada por uma elevada diversidade económica e social, pois combina a existência de condomínios fechados e moradias de luxo, habitações de classe média e prédios de realojamento para famílias de bairros degradados. O local onde funciona começou por servir de casa de formação para jovens entrarem para a congregação religiosa, dinamizando desde 1960 iniciativas educativas para a população local. Foi no ano letivo 1980/1981 que a escola atual iniciou as suas atividades nos ciclos mais baixos, estendendo-se posteriormente a outros níveis. Hoje, ministra o Ensino Regular do 2º ciclo do Ensino Básico ao Ensino Secundário, promovendo também a oferta de atividades extracurriculares. Por estar situada numa zona do município onde a oferta da rede pública é insuficiente, a escola beneficia de um Contrato de Associação com o Ministério, acolhendo uma maioria de alunos residentes no concelho. Esse tipo de ensino, que permite a frequência do ensino nas mesmas condições que no ensino público, coexiste com uma lecionação paga: no ano letivo de 2012/2013, num total de 1929 alunos, 88% frequentavam o ensino participado pelo Ministério e os restantes a lecionação paga (apenas no Ensino Básico). Foi durante o ano letivo em que se procedeu à recolha de dados (2011/12) que foi reconhecido à escola o regime de autonomia pedagógica; antes disso, funcionava em regime de paralelismo. A população escolar caracteriza-se por alguma diversidade, e a escola aposta em iniciativas de solidariedade e apoio às situações mais desfavorecidas (D Rosa).

A Escola Amarela é uma Instituição Privada de Solidariedade Social fundada em 1911, localizada numa freguesia que combina, segundo descrito pelo PE, uma zona com grandes tradições e cultura de vizinhança e outra caracterizada por lugares e pequenas

povoações de dormitório, resultado de grande pressão demográfica. Originalmente, a escola foi criada conforme os ideais republicanos com o principal propósito de oferecer a escolaridade obrigatória num contexto local com fraca cobertura do ensino estatal. Os princípios e valores originais são reafirmados em todos os documentos produzidos pela escola, que valoriza as suas origens e tradições. A recente publicação de um livro sobre a História da escola por parte de um professor da casa atesta dessa importância. Inicialmente uma das entidades precursoras a nível associativo, é hoje reconhecida como uma “instituição tradicional e de prestígio” (PE, p.4), segundo os próprios intervenientes, depois de um período mais conturbado nas décadas de oitenta e noventa do século XX. A educação é a principal valência da Associação, que oferece atualmente ensino do pré-escolar ao 3º ciclo do Ensino Básico, no seguimento de sucessivas ampliações e melhoria das infraestruturas que lhe permitiram acolher mais público. No ano de 2011, um total de 495 alunos, filhos de membros da Associação, frequentava a escola. Algumas famílias cujos alunos frequentem a escola podem usufruir de apoios, dado que a Escola possui um contrato simples e de desenvolvimento com o Ministério.

A Escola Laranja é um Colégio que pertence a uma Congregação religiosa católica fundada por um Padre espanhol no Século XIX, oferecendo um Projeto Educativo com opção cristã. O seu funcionamento no município remonta a 1950, onde numa pequena moradia ministrava ensino para raparigas. Cerca de vinte anos depois, ocupou as instalações atuais, que foram sofrendo ao longo do tempo várias modificações e adaptações; no final dos anos oitenta, passou a integrar o ensino misto. Localiza-se no cruzamento entre três freguesias do concelho, de onde recebe a maior parte da sua população escolar. A Escola cobra mensalmente matrículas aos alunos, embora celebre anualmente, e à semelhança da Amarela, contratos de desenvolvimento e contratos simples com o Estado. Ao contrário desta, que funciona em regime de paralelismo, obteve recentemente o estatuto de autonomia pedagógica. No ano letivo 2011-2012, contava com um total de 1235 alunos, distribuídos pelas turmas do pré-escolar ao Ensino Secundário, todos do Ensino Regular. Segundo a DP da escola, os alunos, maioritariamente provenientes da zona, pretendem essencialmente seguir para o Ensino Superior.

\*\*\*

O estudo de caso foi escolhido como a estratégia mais indicada para o desenvolvimento do terceiro plano de análise, que se centra na apropriação e recontextualização local das

orientações normativas e políticas nacionais com impacto na (re)distribuição de responsabilidades entre atores educativos. Este estudo é enquadrado teoricamente nas perspetivas apresentadas no primeiro capítulo e retoma, na vertente local, as tendências de evolução do sistema educativo português identificadas na segunda parte, nomeadamente em termos de descentralização e autonomia das escolas, participação das famílias e dispositivos de avaliação e prestação de contas.

Explicitaram-se os principais fundamentos para a escolha desta estratégia e o seu estatuto nesta investigação, essencialmente enquanto caso exemplificativo que nos permite discutir um problema mais abrangente. Nesse sentido, o concelho escolhido, situado numa zona urbana e com alguma variedade em termos económicos, sociais e educativos, e a diversidade de escolas selecionadas para a recolha de informação, parecem fornecer o contexto indicado para um estudo rico dos processos em causa e o desenho de linhas interpretativas. Adotaram-se alguns procedimentos para conferir qualidade à pesquisa empírica (Yin, 2001), em especial no que diz respeito à validade do constructo (através da triangulação de fontes e métodos, bem como ao facto de a mesma investigadora realizar todo o processo), validade interna (pela clarificação dos princípios de análise) e confiabilidade (através do apoio a um programa informático, que permite registar todos os passos de análise e armazenar todo o material recolhido num só local). Clarificaram-se, ainda, algumas limitações ou constrangimentos do estudo, em especial os relativos ao processo de recolha de dados.

Nos próximos capítulos, procede-se à apresentação e discussão dos resultados da análise empreendida, orientada por três principais eixos: i) como é que os processos de (re)distribuição de responsabilidades afetam e são afetados pelas relações existentes num dado contexto local; ii) de que forma é que os atores locais – representantes da Câmara, diretores, professores e famílias – percecionam esses processos e a maneira como estes têm impacto nas suas ações; iii) como é que esses atores se apropriam e transformam as regras do jogo em situação, em particular aquelas definidas pelo enquadramento legal e normativo.



## **CAPÍTULO VIII . MODOS DE REGULAÇÃO LOCAL DA EDUCAÇÃO: AS RELAÇÕES ENTRE ESCOLAS E O PAPEL DO MUNICÍPIO**

Este capítulo visa analisar os modos de regulação local da educação no contexto em estudo. Mais concretamente, procura explicar como e em que sentido as formas de apropriação e recontextualização local dos modelos globais e políticas nacionais dos processos de (re)distribuição de responsabilidades dependem das relações que aí se foram construindo ao longo do tempo e das práticas dos vários intervenientes.

A análise parte das relações entre escolas do concelho para procurar caracterizar a natureza das suas interdependências, isto é, a medida em que as suas ações afetam e são afetadas umas pelas outras (Delvaux e Van Zanten, 2004). A posição relativa entre escolas no espaço local tenderia a explicar, em parte, o desenvolvimento de lógicas competitivas e o uso particular de certas margens de autonomia num contexto de regulação de quase-mercado. Noutros aspetos, as suas relações remetem para lógicas colaborativas que desenham outro modo de regulação. Num segundo momento, reflete-se sobre a participação do município nos modos de regulação local tendo em conta as especificidades do contexto, através das responsabilidades educativas assumidas e da perceção dos seus representantes sobre processos de descentralização.

Baseamo-nos no material empírico recolhido, em particular as entrevistas aos diretores das escolas e representantes da Câmara, observação de reuniões, documentos e dados estatísticos. Para efeitos comparativos, centramos sobretudo a análise no 9º ano, embora remetamos alguns pontos sobre o Ensino Secundário para anexo; os dados quantitativos referem-se preferencialmente ao ano letivo 2011/2012, imediatamente anterior à recolha de dados.

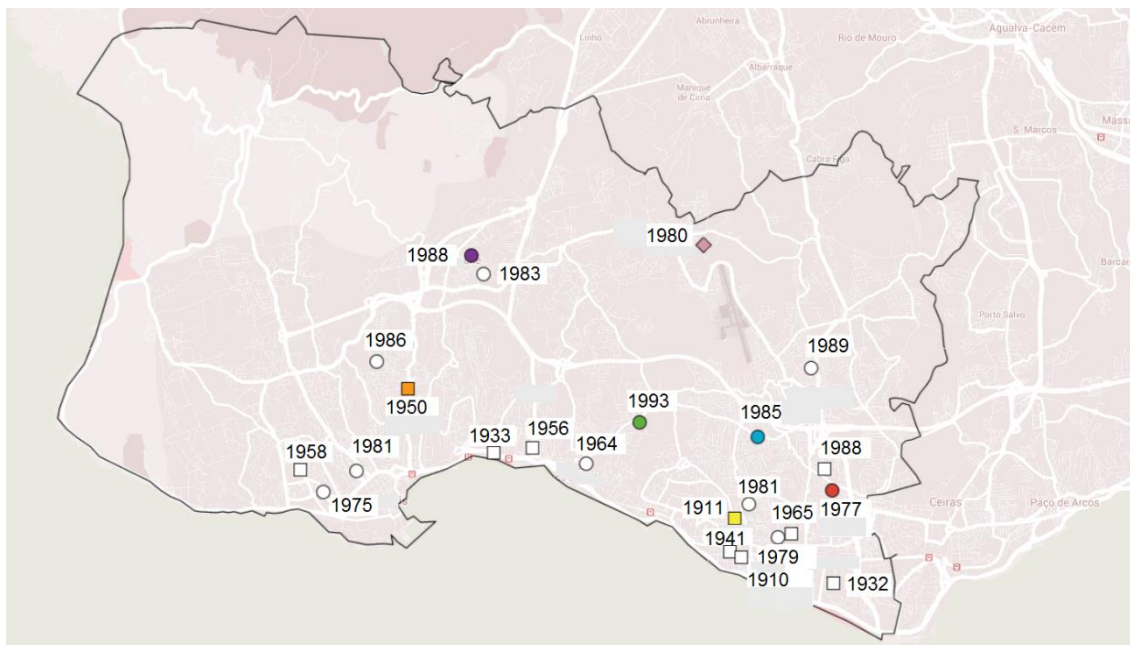
### **1. ENTRE AS LÓGICAS COMPETITIVA E COLABORATIVA: AS RELAÇÕES ENTRE ESCOLAS NO CONTEXTO LOCAL**

#### **1.1. UM ESPAÇO DE INTERDEPENDÊNCIAS? DAS DINÂMICAS SOCIO ESPACIAIS E ESCOLARES**

Para o estudo da natureza das interdependências entre escolas num espaço local, é indispensável ter em conta que as relações entre escolas têm uma dada história, construída e continuamente alterada ao longo do tempo. Neste ponto, sublinhamos particularmente as questões relativas à emergência e tipo da oferta de ensino no contexto em estudo, e

também a relação entre algumas dinâmicas escolares com dinâmicas demográficas e sociais, aprofundando em parte a apresentação feita no final do capítulo anterior.

Figura VIII.1. Mapa da localização e data de criação das escolas do concelho



Legenda: ○ Sede de agrupamento de escolas públicas; □ Escola privada; ◇ Escola privada com contrato de associação.

Nota: as escolas onde foi realizado o estudo estão assinaladas com as respetivas cores; retivemos as escolas em funcionamento no ano letivo 2011/2012, com exceção das Escolas Profissionais. As datas dizem respeito à data de criação das escolas, embora possam ter entretanto mudado de instalações.

Mapa elaborado com base na ferramenta Google Maps engine, <https://mapsengine.google.com>

Como podemos observar na Figura VIII.1, a oferta educativa no concelho que ainda hoje existe começou por ser de iniciativa privada e especialmente concentrada no litoral. Num contexto de elevados índices de analfabetismo no início do século XX, o contributo destas instituições, muitas vezes com apoios da Câmara Municipal (Pinto, 2011), foi fundamental para o desenvolvimento do ensino no concelho. A Escola Amarela, uma das mais antigas, foi fundada por republicanos e afirma no seu PE que se dedicou desde as suas origens à educação, procurando “dar resposta à necessidade de cobertura da escolaridade obrigatória, razão primeira da sua existência” (p. 4). Durante o regime do Estado Novo, várias outras iniciativas privadas se foram desenvolvendo no concelho, sendo que nos anos cinquenta havia já escolas privadas a ministrar os atuais 2º e 3º ciclos. Algumas dessas escolas pertencem a Congregações Religiosas, como é o caso da Escola Laranja. Já a Escola Rosa, cujas instalações remontam a 1953, nasceu como casa de

formação para jovens que desejavam entrar para a Congregação, e só iniciou as atividades de ensino regular no ano de 1980.

No ano letivo de 2011/2012, a oferta privada era variada, com 14 estabelecimentos com oferta do 3º ciclo de ensino (o que representa 54% dos estabelecimentos com esse nível de ensino, acolhendo 36% dos alunos) e 8 do Ensino Secundário (47% do total de estabelecimentos, com 29% dos alunos matriculados nesse nível)<sup>1</sup>. A quantidade e diversidade da oferta privada são, como vimos no capítulo anterior, apresentadas como marca distintiva do concelho, não só pelos documentos oficiais como também pelos próprios representantes do poder local:

Esta significativa implantação do setor privado é [...] um dos traços mais marcantes no panorama da oferta educativa no Concelho de Cascais, na medida em que assinala um protagonismo a rondar os 50%, não só no universo de equipamentos como também na parcela de estudantes abrangidos, situação que lhe configura uma importância central na formação educativa dos jovens residentes no concelho (Carta Educativa, p.60)

Nós temos desde o pequeno Colégio ao grande Colégio; nós temos desde aquele pequeno estabelecimento pré-escolar que serve um conjunto muito limitado de ruas, ao grande Colégio que ultrapassa na sua área de influência os limites do próprio concelho. Desse ponto de vista [Cascais] distingue-se de todos os outros concelhos da AML. (Representante Técnico Câmara [RTC]).

Foi só numa altura de crescimento acentuado da população e de uma maior procura e “democratização do acesso à educação” no pós 25 de Abril que houve um forte estímulo na construção escolas públicas (Carta Educativa, p.97), o que certamente colocou alguma pressão sobre as escolas privadas, como se verificou a nível nacional (Silva, 2014). A oferta privilegiou em primeiro lugar o desenvolvimento do 1º ciclo e só posteriormente os atuais 2º, 3º ciclo e Ensino Secundário (idem). Em alguns casos, as escolas públicas nasceram em estreita relação com as escolas privadas. À Escola Vermelha, a título de exemplo, foram cedidas instalações por uma escola privada vizinha no final dos anos setenta, dada a necessidade de dar resposta à procura de educação nessa área geográfica (PE, p.7). Algumas escolas situadas nas freguesias do interior foram criadas precisamente para descongestionar a oferta pública no litoral e como consequência do crescimento populacional e urbanístico da zona envolvente (PE Roxa, p. 43). Por esse motivo, a data de criação das escolas situadas no litoral é um pouco mais antiga que as do interior (ver Figura VIII.1).

A localização das escolas influencia, em certa medida, as características da sua população escolar, nomeadamente em termos socioeconómicos, e é referida na maior parte

---

<sup>1</sup> Fonte: DGEEC/MEC, 2011/2012.

dos seus documentos estratégicos. As diferenças na composição social discente, sobretudo do ensino público, devem-se a questões demográficas próprias da evolução da população e resultado de migrações internas para um concelho na periferia da cidade de Lisboa, mas são também resultado de políticas de realojamento e urbanismo. Note-se que a partir da década de noventa a Câmara empreendeu uma grande intervenção territorial, procurando realojar a população de habitações clandestinas em bairros sociais (BM, 10/10/12), que foram construídos maioritariamente nas freguesias do interior. No PE da Escola Azul, refere-se que os bairros sociais próximos da escola, onde habitam minorias étnicas, “têm vindo a crescer a um ritmo vertiginoso, onde se registam problemas muito específicos” (p.6); no PE da Escola Verde, afirma-se que a população escolar do Agrupamento é determinada, “a par de urbanizações novas”, por “bairros de habitação social” (p.6).

A articulação entre as dinâmicas sociodemográficas e educativas do concelho explica a representação expressa pelos atores locais entre um espaço dividido entre o litoral, onde o ensino privado desenvolve um papel fundamental (Carta Educativa) e se encontram as escolas públicas de referência sobretudo para os níveis de ensino mais elevados (Representante Político da Câmara [RPC])<sup>2</sup>, e um interior, predominantemente de oferta pública e frequentado por uma população mais carenciada a nível socioeconómico (RTC). Como referia um dos diretores quando questionado sobre a caracterização da população discente da escola:

Há as escolas aqui de Cascais que são do lado de baixo da linha, e há as escolas que são do interior, do lado de cima da autoestrada. E nós que estamos aqui no interior [...] temos de facto estes bairros de realojados que às vezes a população que nós temos lá dentro não é a mesma de uma escola que está ao pé da linha, percebe? (D Azul).

Outras alterações também recentes, em particular no que diz respeito ao progresso das redes de acessibilidades e da construção de equipamentos de saúde, de educação superior ou de centros comerciais na freguesia de Alcabideche, resultaram na coexistência de espaços de natureza distinta o que, nas escolas, se traduziu pelo acolhimento de uma

---

<sup>2</sup> É importante referir que a percentagem de alunos matriculados no Ensino Secundário é claramente maior no ensino público que no ensino privado em comparação com os níveis de ensino mais baixos, situação já referida na Carta Educativa de 2002 e que se manteve nos anos posteriores (no ano letivo 2011/2012, 29% dos alunos neste nível de ensino estava matriculado no ensino privado, e 71% no ensino público, segundo os dados da DGEEC/MEC). Para os autores da Carta Educativa, tal dever-se-ia ao carácter “globalmente menos massificado” do ensino privado e pela opção das famílias em ciclos de ensino mais baixos por ambientes “socialmente mais «seguro[s]» e de maior conveniência na gestão dos ritmos laborais” (p.114).

população socialmente heterogénea. Esta situação é assinalada nos PE da Escola Roxa e Rosa, bem como nas entrevistas realizadas aos diretores, que retratam uma realidade que conjuga espaços periurbanos com núcleos urbanos com algum crescimento económico e urbanístico mas também com bolsas de pobreza.

Ainda no que toca à localização espacial, é de destacar uma das dimensões cruciais relativas à área de influência das escolas e às possíveis escolhas escolares familiares: a existência próxima de transportes públicos. Mais uma vez nesse aspeto as escolas situadas no litoral parecem possuir vantagem, nomeadamente as escolas privadas, cujo recrutamento de alunos se faz até nos concelhos vizinhos por via da linha de comboio (RTC). Já em escolas possivelmente situadas em zonas de segregação urbana (Felouzis, Maroy e Van Zanten, 2013) a inexistência de transportes pode ter influência na procura e na preferência por outras opções:

Os alunos que são de longe, ou pelo menos que não moram aqui perto, que não possam vir a pé, têm muita dificuldade. Os alunos que vêm de [X] têm que apanhar dois autocarros para chegar à escola, isso de facto é muito complicado e eles aí tentam operar numa escola que os sirva melhor em termos de transporte. Tem sido sempre o nosso problema aqui na escola, tem sido sempre o transporte (D Azul)

Sobre as alterações demográficas mais recentes, é de realçar a referência na Carta Educativa de 2002 à diminuição do número de alunos que é associado ao decréscimo, durante os anos noventa, do número de jovens entre os 10 e os 14 anos. O declínio demográfico é de facto apresentado como um dos aspetos que pode impulsionar a emergência de mercados educativos (Felouzis, Maroy e Van Zanten, 2013), nomeadamente porque ao manter-se a oferta há maior margem de manobra para estratégias de escolha por parte das famílias (como aliás foi mencionado pelo RTC). Porém, e apesar da diminuição constante da taxa bruta de natalidade do concelho (de 12,7‰ em 2001, passou para 9,6‰ em 2013<sup>3</sup>), a população daquele grupo etário recuperou os níveis observados nos censos de 1981 nos últimos censos realizados (passando de 34763 em 1981, 25801 em 2001 e 32655 em 2011, ainda que isso signifique uma diminuição do peso da população jovem no total da população residente, de cerca de 25% em 1981 para 16% em 2011<sup>4</sup>).

Num outro aspeto, e numa altura de crise económica como a que se vive desde 2008, poder-se-ia dar a ocorrência de um fluxo de alunos do ensino privado para o ensino público, uma vez que os primeiros pressupõem o pagamento de uma propina para a sua

---

<sup>3</sup> Fonte: INE - Estatísticas de nados-vivos e Estimativas Anuais da População Residente; PORDATA.

<sup>4</sup> Fontes: INE – Recenseamentos Gerais da População; PORDATA.

frequência (com exceção do já referido caso da Escola Rosa). No Relatório de Atividades (RA) da Escola Amarela lê-se que “fomos em Setembro 2011 e pela primeira vez de forma bem visível, confrontados com famílias que não renovaram a matrícula e outras que desistiram pela 1ª vez da mesma, devido a problemas financeiros” (p.6). O mapa evolutivo do número de alunos dessa escola não traduz porém diminuições importantes, visto que o total até aumentou de 484 em 2007 para 495 em 2011 (idem); em conversa informal (22/10/2012), o DG da Escola Laranja também afirmou que o número global de alunos se manteve, pois apesar de ter havido muitas saídas houve também novas entradas. Assim, ainda que a receção nas escolas públicas de alunos oriundos das escolas privadas se tenha verificado<sup>5</sup>, o peso de alunos matriculados no ensino privado não se alterou de forma significativa<sup>6</sup>, sobretudo nos grandes colégios (um pequeno Colégio, porém, encerrou antes do início da recolha de dados). Para o RTC, tal deve-se à “área de influência que é muito superior à área geográfica mais próxima” no ensino privado, e pelo facto de o “encerramento de um privado não [...] incidir imediatamente naquela escola [vizinha]”, porque ora os alunos vão para outro privado, ora se diluem nas escolas públicas, entrando nesse momento dimensões como a zona de residência e estratégias de escolha das famílias. Por outro lado, há também evidências de escolas privadas que recebem alunos de escolas públicas<sup>7</sup>.

O fluxo de alunos entre escolas, algo crucial na definição das suas interdependências, também se verifica entre escolas públicas do concelho (e a escola privada com contrato de associação), nomeadamente na passagem entre ciclos de ensino, visto que nem todas oferecem o mesmo nível, das alterações decorrentes da formação de agrupamentos ou de outras razões que parecem remeter para preferências de escolhas das famílias:

No 9º ano tenho 9 turmas de contrato de associação, vou ficar com 5 no 10º, portanto já está a ver o que é que acontece [...]. Choro e ranger de dentes. É sempre o drama, porque há miúdos que fazem o trajeto até ao 9º ano e depois... aí voltamos a fazer os critérios, entram na central

---

<sup>5</sup> E essa situação seja falada tanto nos Conselhos Pedagógicos (Azul, 21/11/12; Roxa, 31/10/12; 6/11/12), como em entrevistas (D Verde, 10).

<sup>6</sup> Entre os anos letivos 2004/2005 e 2011/12, o peso global do número de alunos matriculados no ensino privado no concelho variou entre os 44% e 47%. O predomínio é sobretudo visível no ensino pré-escolar (com percentagens na ordem dos 80%) e menos importante, como já referido, no Ensino Secundário (onde mesmo assim evoluiu de 23% para 29%). Foi sobretudo no 3º ciclo que se verificou uma diminuição do peso dos alunos no ensino privado neste período, passando de 41% para 36% (Fonte: DGEEC/MEC).

<sup>7</sup> Tanto em conversas observadas nos Conselhos Pedagógicos (Amarela, 7/11/12; Rosa, 23/01/13), como em entrevistas aos diretores (Amarela; Verde; Rosa).

de matrículas, os que são da zona ficam, os que não são... [vão para outras escolas públicas] (D Rosa).

Ah e depois também com certeza que este recrutamento de alunos faz-se muito também à população de [X] que não pertence ao agrupamento, pertence ao agrupamento de escolas [X], e que quando chegam ao 5º ano solicitam... (D Roxa)

É então possível identificar algumas relações de interdependência no que toca à distribuição de alunos entre escolas cujas áreas de influência se sobrepõem no interior do concelho, mas essas relações também existem entre estas escolas e escolas de outros concelhos, seja pela existência de determinada oferta ou, como teremos oportunidade de aprofundar melhor, pela partilha de uma zona geográfica próxima mas atravessada pelos limites administrativos do concelho.

## 1.2. DA POSIÇÃO RELATIVA ENTRE ESCOLAS AO DESENVOLVIMENTO DE LÓGICAS COMPETITIVAS<sup>8</sup>

### ESTRUTURA DAS POSIÇÕES RELATIVAS ENTRE ESCOLAS

As posições relativas das escolas podem ser aferidas a partir de outros dados objetivos não espaciais que dizem respeito às características dos alunos. Duas dimensões tendem a dar conta de uma hierarquia instituída, ou seja, percebida e disseminada entre os atores locais: a dimensão académica e social (Delvaux e Van Zanten, 2004).

Em Portugal, os *rankings* das escolas, elaborados a partir dos resultados obtidos nos exames nacionais, dominam grande parte da informação e opinião pública sobre as escolas. Nas escolas em estudo, a menção à posição alcançada nessas listas ordenadas, e em particular em referência às outras escolas do concelho, é prática bastante comum, seja nas entrevistas realizadas, nas reuniões ou mesmo nos documentos da escola:

Quando eu entrei éramos a pior escola do Concelho de Cascais, e éramos uma das piores escolas de Lisboa nos resultados do 9º ano. O ano passado fomos a primeira (D Vermelha).

A D dá os parabéns ao Secundário, que desde que há exames que é o melhor ciclo da escola e que passaram para 79º no *ranking*, sendo a primeira escola do concelho de Cascais, o que é muito bom [...]. Alguns professores, em conversas paralelas, comentam que “lhes dá muito gozo” ultrapassar certas escolas, em particular escolas tradicionalmente consideradas de referência nesse nível de ensino (CP Roxa, 24/10/12).

Nos resultados nacionais do 9º ano [...] a escola foi a melhor classificada no *ranking* concelhio e a 8ª melhor do país (RA Amarela, p. 6)

Tal atesta a importância dos *rankings* na perceção da qualidade das escolas, no reconhecimento do seu impacto na sua imagem exterior e a sua capacidade de indução de processos de comparação e concorrência (Afonso, 2010b; Melo, 2007); a sua análise em

---

<sup>8</sup> Uma primeira versão deste ponto do capítulo foi apresentada em 2013 no Colóquio do 3º ano do Doutoramento em Sociologia (ISCTE-IUL), e posteriormente publicada (Batista, 2015).

momentos formais serve também o propósito de introduzir mudanças no sentido de melhorar esses resultados (tal como verificado no estudo de Melo, 2007).

Analisámos os resultados<sup>9</sup> obtidos nas classificações externas (CE) das provas finais do 3º ciclo de escolaridade no ano 2011/2012 enquanto índices à média nacional, isto é, o produto por 100 do quociente entre a média dos resultados de cada escola e a média nacional. Assim, o valor 100 corresponde a uma média de escola igual à média nacional; a diferença, positiva ou negativa, a essa base indicial indica a posição relativa dos resultados da escola por referência ao valor nacional. Esse exercício (ver Anexo C) permitiu-nos distinguir três conjuntos de escolas: i) o primeiro constituído somente por escolas com CE bastante superiores à média nacional (desvios positivos de 10% a 40%); ii) um conjunto de sete escolas com CE muito próximas da média nacional, não se afastando mais de 5%; iii) o último conjunto com resultados abaixo da média nacional em mais de 5% (desvios negativos entre 7% a 23%).

Para aferir a estrutura das posições das escolas na dimensão académica cremos porém ser mais profícuo trabalhar medidas que tenham em conta um período mais alargado, que possam prevenir situações excecionais num determinado ano. Utilizámos, por um lado, a média dos índices das CE à média nacional dos últimos cinco anos, o que nos permite eliminar a variação espúria devida a diferenças de dificuldade das provas de exame entre anos, como argumentado especialmente em Batista, Franco e Santos (no prelo) e no seguimento de outros trabalhos desenvolvidos (Batista, Franco e Santos, 2014; Justino et al., 2014). Por outro, uma medida que resume a progressão desses resultados: o declive, que mede a inclinação da reta de regressão ajustada ao conjunto de valores dos índices dos cinco anos em análise. A progressão indica a variação tendencial em pontos percentuais no índice estimado pela reta, por cada ano do período observado: se for positivo, os índices tenderam a aumentar à razão desse valor em cada ano; inversamente, se for negativo, tenderam a diminuir desse valor em cada ano; valores nulos significam que,

---

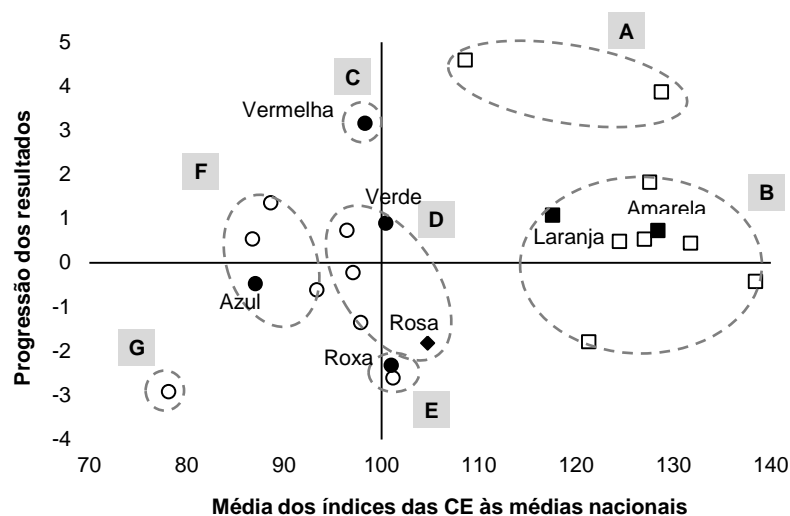
<sup>9</sup> Os dados sobre os resultados das escolas foram trabalhados segundo a metodologia usualmente adotada no Projeto ESCXEL- Rede de Escolas de Excelência (CESNOVA, FCSH-UNL), no qual colaboramos desde 2008, em particular nos relatórios fornecidos às escolas. Os resultados das classificações externas dizem respeito, salvo devidamente indicado no texto, aos resultados médios de Português e Matemática dos alunos internos que realizaram provas do 9º ano na primeira chamada. No Anexo B, encontra-se uma explicação mais pormenorizada da metodologia adotada.



independentemente de variações entre anos, o sentido da progressão foi de estagnação<sup>10</sup>.

Ao cruzar as duas medidas tal como na Figura VIII.2, podemos tipificar a posição relativa das escolas e a sua evolução, complexificando o trabalho desenvolvido noutras investigações que geralmente apenas incluem uma medida sincrónica da posição académica objetiva (Delvaux e Van Zanten, 2004; Delvaux, 2006).

Figura VIII.2. Estrutura das posições relativas entre escolas e sua evolução na dimensão académica, 9º ano (2008-2012)



Fonte de dados: Júri Nacional de Exames, cálculos próprios

Legenda: ○ Escola pública; □ Escola privada; ◻ Escola privada com contrato de associação.

Os grupos A e B são compostos por escolas com posições académicas vantajosas, em clara ascensão nos últimos cinco anos no primeiro caso e relativamente estáveis no segundo. Os grupos C, D e E apresentam posições medianas (ou seja, a média dos índices das CE às médias nacionais 2008-2012 não se afasta em mais de 5% relativamente à média nacional), mas com progressões diferenciadas: bastante positiva no grupo da escola Vermelha, relativamente estável no caso do grupo onde se incluem as escolas Verde e Rosa (mas positiva num e negativa no outro) e em progressão negativa no grupo da Escola

<sup>10</sup> Tomámos como valores de referência, adaptando o desenvolvido no Projeto ESCXEL, os declives superiores (progressão positiva) e inferiores (progressão negativa) ao valor 2; para os valores entre situados nos intervalos ]0;2[ e ]-2;0[ admitimos uma “relativa estagnação”, embora o primeiro remeta para uma progressão positiva fraca e o segundo uma progressão ligeiramente negativa ou “em risco”.

Roxa. No grupo F estão as escolas com posições académicas baixas e com progressões relativamente estáveis e finalmente a única escola no grupo G tem a posição académica mais baixa e uma progressão de resultados francamente negativa.

Como podemos verificar, os dois grupos das posições académicas mais elevadas (A e B) são constituídos unicamente por escolas de natureza institucional privada, que se distanciam claramente dos restantes grupos<sup>11</sup>. A escola privada com contrato de associação ocupa uma posição mediana com uma progressão relativamente estagnada; as escolas públicas do concelho pertencem aos grupos das posições médias, baixas ou muito baixas, com progressões diferenciadas. À exceção de um caso, as escolas nos grupos das posições académicas mais baixas (F e G) que oferecem este nível de ensino estão situadas nas freguesias do interior (São Domingos de Rana ou Alcabideche), ao contrário do que acontece nos grupos C e D (a Escola Rosa é a única localizada no interior). Os grupos assim definidos não mostram relação com o número de alunos a prestar provas de exame, havendo apenas a sublinhar o maior peso de casos de escolas com menos de 30 alunos nos grupos A e B e o caso do grupo G. Não dispomos de dados sobre os fluxos de alunos entre escolas, a evolução do total de número de alunos dos agrupamentos ou as preferências por escolas expressas na altura nas matrículas. Porém, a análise da progressão do número de alunos a prestar provas finais no 9º ano nestes cinco anos<sup>12</sup> segundo os grupos permite assinalar o seguinte: i) a maioria das escolas privadas (grupos A e B) teve uma progressão estagnada ou relativamente estagnada, o que pode indicar mantiveram a capacidade de acolhimento dos alunos; ii) há escolas com progressões muito diferenciadas no número de alunos em qualquer um dos grupos das posições medianas; iii) a escola do grupo G e a Escola Vermelha (do grupo C) tiveram progressões do número de alunos congruentes com as progressões nos resultados das CE (negativas no primeiro caso, positivas no segundo).

A outra dimensão objetiva da posição das escolas diz respeito à questão da composição social da sua população escolar. Escolas de natureza institucional privada, com exceção do caso da Escola Rosa devido ao contrato de associação, tendem a acolher

---

<sup>11</sup> Os resultados do concelho de Cascais ao longo do período 2008-2012 situaram-se sempre acima da média nacional, em cerca de 6%, mas essa evolução positiva esconde uma clara diferença entre os resultados das escolas públicas e do ensino privado, que se manteve estável ao longo desses anos e parece apontar para a existência de públicos diferenciados consoante a natureza institucional das escolas (ver Anexo C).

<sup>12</sup> Medida da mesma forma que para a progressão dos resultados escolares (Consultar Anexo B).

população de origem mais favorecida, até porque a sua frequência implica o pagamento de propinas, o que pode resultar numa diferenciação de públicos escolares entre o setor público e o setor privado em função do nível socioeconómico. Isso acontece mesmo nos casos de escolas que pretendem ser “inclusivas”, ou que possuam contratos simples com o Estado que permitem apoiar economicamente alguns alunos, como explicava o DP da Escola Laranja:

Isto é uma escola privada, é uma escola inclusiva no sentido de que não põe objeções à entrada de alunos perante a sua condição ou religiosa ou social ou económica, embora obviamente que sendo privada e sendo uma escola em que é paga, não é... Não é totalmente inclusiva [...]. A grande maioria dos pais tem cursos... ou até ao 12º ano ou superiores. Em termos de estatuto socioeconómico, classe média-alta. Nem poderia ser de outra coisa porque isto é uma escola privada.

Não detendo dados relativos às características socioeconómicas da população escolar ou do peso dos alunos subsidiados, é difícil porém aferir das suas posições relativas. Além desse aspeto, e como vimos, a localização geográfica contribui em parte para a definição das posições relativas entre escolas nessa dimensão. A título de exemplo, numa introdução ao balanço do mandato do Diretor, o Presidente do CG da Escola Azul comentava: “toda a gente conhece este contexto [...]. [O bairro onde se situa a escola] só por si tem um estigma: barracas, pretos, feios, porcos e maus” (4/04/13).

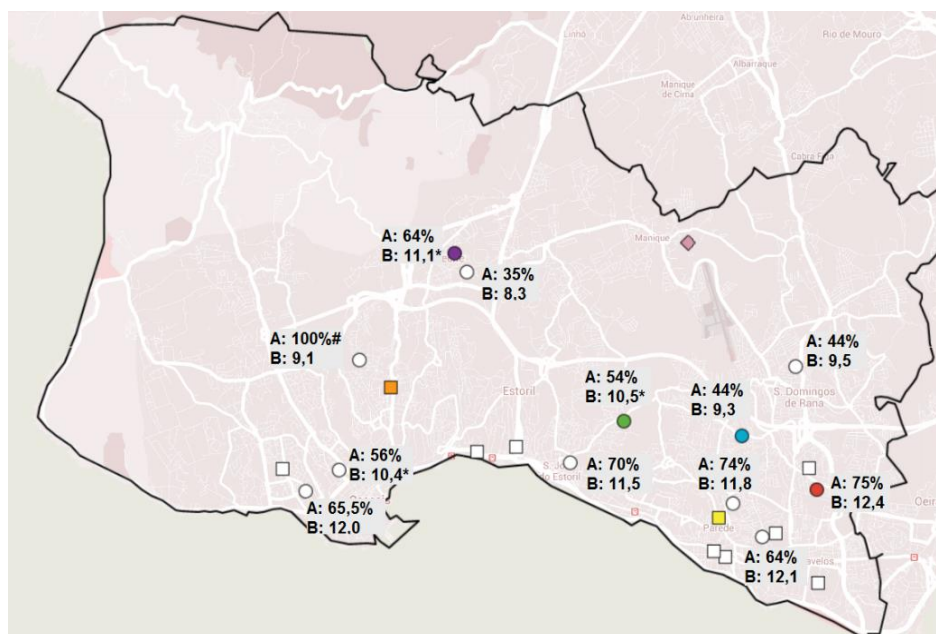
Da base MISI, recuperámos dois indicadores sobre as características da população escolar das escolas públicas no ano 2011/2012 que representamos na Figura VIII.3: a percentagem de alunos não beneficiários da ASE e o número médio de anos de escolaridade das mães<sup>13</sup>. Não obstante a percentagem de não respostas no segundo indicador, é possível retirar algumas ilações da representação cartográfica. A primeira tem que ver com a diferença de valores entre as escolas localizadas no litoral e aquelas no interior, geralmente com um número médio de anos de habilitação das mães mais elevado e percentagem de alunos não subsidiados mais baixos, corroborando assim as perceções dos atores locais. A segunda prende-se com a existência de discrepâncias visíveis entre escolas geograficamente muito próximas mas com populações escolares socioeconomicamente díspares, a julgar pelos indicadores mobilizados, o que já tinha sido verificado noutros estudos sobre escolas públicas em outras zonas do país (Abrantes e Sebastião, 2010; Diogo, 2008; Quaresma, Abrantes, Lopes, 2012; Sebastião, 2009; Sebastião et al., 2013):

---

<sup>13</sup> Se excetuarmos um caso devidamente assinalado na nota da Figura por apresentar um valor anómalo, sobretudo tendo em conta o valor do ano anterior (#), a relação entre os dois indicadores apresenta um coeficiente de correlação de 0,957 (N=11).

note-se o caso claro entre a Escola Roxa e a sua escola vizinha, que parece concentrar os alunos de origens mais desfavorecidas. Retomando a análise à progressão do número de

Figura VIII.3. Mapa da localização das escolas do concelho de Cascais com indicadores sobre as características de origem familiar da população escolar dos agrupamentos públicos (2011/2012)



alunos a prestar provas finais no 9º ano entre 2008 e 2012, observamos uma vez mais que tal não surge diretamente associado à posição ocupada na dimensão social. A título de exemplo, a Escola Azul, com valores baixos nos indicadores sobre as características da população escolar, conheceu uma progressão positiva, ao contrário de outras escolas situadas no litoral acolhendo população com condições mais favorecidas.

Legenda: ○ Sede de agrupamento de escolas públicas; □ Escola privada; ◇ Escola privada com contrato de associação; A: Percentagem de alunos não beneficiários da Ação Social Escolar no agrupamento; B: Número médio de anos de escolaridade das mães do agrupamento.

Notas: as escolas onde foi realizado o estudo estão assinaladas com as respetivas cores; \* percentagem de não respostas superiores a 33,3%; # valor muito discrepante em relação ao ano anterior (era de 50,96% em 2010/2011).

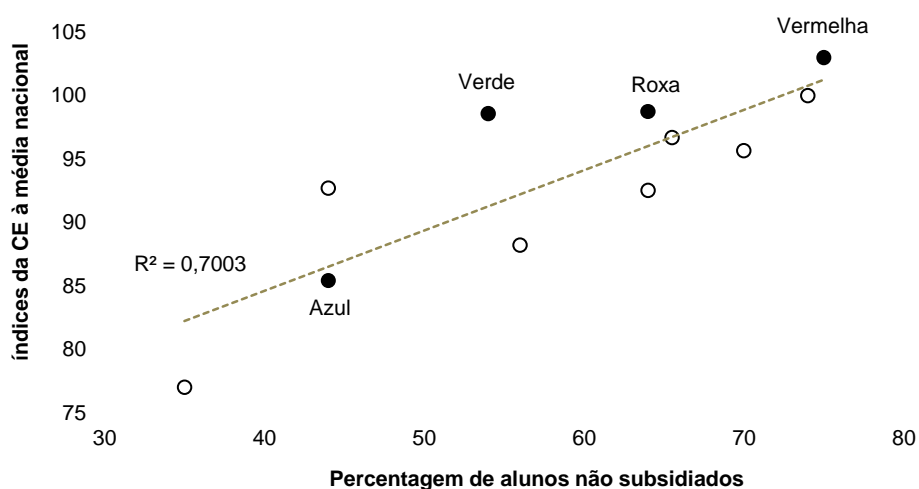
Mapa elaborado com base na ferramenta Google Maps engine, <https://mapsengine.google.com>

Importa assinalar que todas as escolas públicas do concelho são agrupamentos de escolas, que chegam por vezes a cobrir três freguesias, ainda que a sede, assinalada no mapa, ofereça sempre o 9º ano. Por esse motivo, o indicador que expressa o valor total do agrupamento pode escamotear realidades bem distintas das várias escolas que o compõem.

Tal situação foi relatada na entrevista pelo diretor da Escola Roxa, que recentemente integrou uma escola situada numa zona socialmente mais favorecida, diferindo a população dessa escola da restante população discente heterogénea do agrupamento.

A estrutura das posições das escolas públicas nas duas dimensões consideradas não deixa de apresentar algumas semelhanças. Se retivermos um indicador para a dimensão académica e outro para a dimensão social unicamente para o ano letivo 2011/2012, tal relação é inegável, como se pode comprovar na Figura VIII.4<sup>14</sup>, o que não surpreende e foi também confirmado noutros estudos (Delvaux e Van Zanten, 2004; Delvaux e Joseph, 2006).

Figura VIII.4. Posição nas dimensões académica e social das escolas públicas do concelho de Cascais segundo a percentagem de alunos não subsidiados e o Índice da CE à média nacional, 9º ano (2011/2012)



Fonte de dados: MISI e Júri Nacional de Exames, cálculos próprios

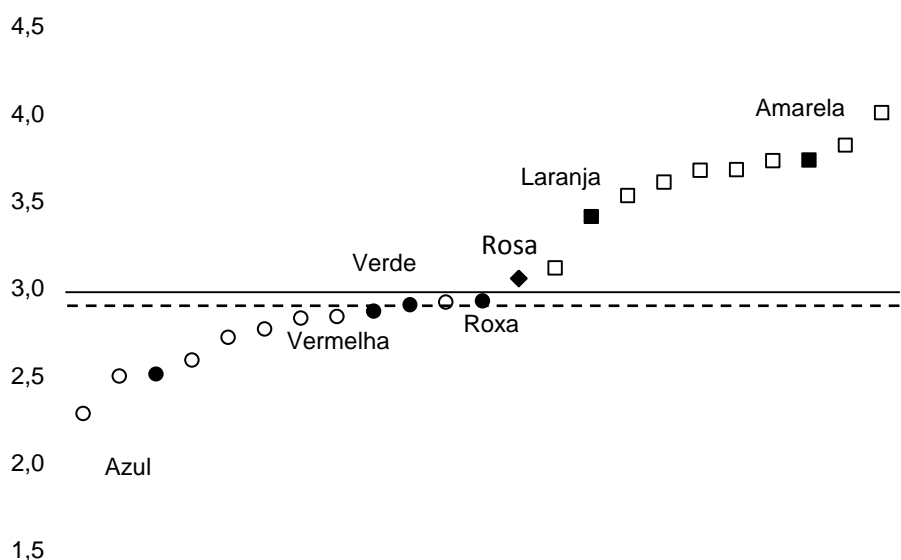
Os resultados de outros estudos que desenvolvemos (Justino et al., 2014) permitem-nos avaliar os resultados académicos do concelho de Cascais por relação ao seu contexto socioeconómico. Através de um modelo de regressão linear múltipla à média das

<sup>14</sup> Foi escolhida a percentagem de alunos não subsidiados por não apresentar o problema do peso das não-respostas visível na variável do número médio de habilitação das mães. Não foi considerada uma escola pública por apresentar um valor de percentagem de alunos não subsidiados muito discrepante em relação ao ano anterior (era de 50,96% em 2010/2011, mas de 100% em 2011/2012) e por se apresentar claramente como um “outlier” em relação ao resto da distribuição. O índice da classificação dessa escola à média nacional foi, para o ano de 2011/12, de 88,55. Se considerada, o  $R^2$  é ainda positivo mas de muito menor intensidade (0,21).

classificações de exame do período 2008-2012 dos concelhos de Portugal Continental em função de um conjunto de variáveis de caracterização socioeconómica, pudemos determinar um valor estimado das CE por concelho tendo em conta o seu contexto socioeconómico<sup>15</sup>. A média das classificações de exame do concelho no período 2008-2012 foi de 3,08, valor ligeiramente superior ao estimado tendo em conta as suas características socioeconómicas (2,98); porém, se o exercício for realizado considerando apenas os resultados do ensino público<sup>16</sup>, então os resultados do concelho (2,77) situam-se abaixo do estimado (2,90).

A Figura VIII.5 espelha a posição dos resultados das várias escolas por relação ao valor estimado global do concelho (linha contínua) e aquele do ensino público (linha a tracejado).

Figura VIII.5. Resultados das escolas do concelho por relação ao valor estimado do concelho para todas as escolas e para as escolas públicas – 9º ano



Legenda: ○ Escola pública; □ Escola privada; ◇ Escola privada com contrato de associação.

<sup>15</sup> O modelo a que chegámos para o 9º ano explica cerca de 52,3% da variação da média dos resultados, com  $F(6,271) = 51,625$ ,  $p < .001$  ( $n=278$ ). No Anexo E encontra-se o quadro resumo do modelo do 9º ano e também do Ensino Secundário. Esses modelos foram posteriormente melhorados, primeiro considerando os resultados de 2008-2013 (Batista, Franco e Santos, 2014), depois utilizando como variável dependente não a média das classificações mas os índices das classificações às médias nacionais nos últimos seis anos (Batista, Franco e Santos, no prelo).

<sup>16</sup> Com um modelo de um  $R^2$  ajustado de 50,4%,  $F(6,270) = 47,768$ ,  $p < .001$  ( $n=277$ ). Ver Anexo E.

Todas as escolas privadas surgem acima do valor estimado para o concelho, embora umas se destaquem mais que outras, enquanto os resultados de todas as escolas públicas têm valores abaixo do valor estimado para o concelho. Três escolas públicas, entre as quais duas das escolas deste estudo (Roxa e Verde) superam o valor esperado para o concelho tendo em conta os resultados do ensino público. Outras três escolas, situadas no litoral do concelho, aproximam-se bastante desse valor estimado (como a Escola Vermelha), com resultados acima de 2,80. As restantes escolas, como a Escola Azul, afastam-se negativamente desse valor<sup>17</sup>.

Devido à distribuição de alunos se operar em grande medida em função da sua área de residência e aos enquadramentos legais relativos à escolha de escola por parte das famílias e preenchimento das vagas por parte das escolas, a situação de mercado que poderia existir entre escolas públicas é de natureza informal (Felouzis, Maroy e Van Zanten, 2013). O modo de funcionamento desse tipo de mercados assenta sobretudo nas reputações das escolas (Sebastião et al., 2013), na perceção da sua qualidade e funcionamento, que propriamente na eficácia escolar ou em dados objetivos. Tal poderia explicar a ausência de relação direta entre as posições nas duas dimensões e a progressão no número de alunos, embora em alguns casos a reputação da escola com base nos resultados obtidos possa levar a práticas clandestinas por parte das famílias de forma a assegurar a matrícula em determinada escola, o que está em linha com estudos anteriores (Sá e Antunes, 2007; Barroso e Viseu, 2003) e alerta para a importância da ação das famílias na configuração do quase-mercado local:

Nós o ano passado tivemos no primeiro lugar no *ranking* das escolas do concelho de Cascais. Isso também tem alguma influência. [...] E portanto as pessoas também procuram o agrupamento. [...] Às vezes põem moradas de pessoas familiares que moram na área de residência (D Verde)

Estudos realizados em Portugal sobre os argumentos de escolha da escola pelos pais mostram porém que a informação sobre os resultados em exames é mobilizada de forma diferenciada segundo a classe social das famílias (Diogo, 2008) ou não é necessariamente invocada por grande parte delas, sendo mesmo ultrapassada por aspetos que vão desde a oferta escolar e qualidade das instalações a questões como a boa preparação para os exames, o ambiente de disciplina ou a abertura da escola aos pais (Antunes e Sá, 2010). Estas últimas ordens de razões parecem remeter para uma imagem construída da escola, possivelmente passada de “boca a boca”, que para além de contribuir para aferir a sua

---

<sup>17</sup> No Anexo E realiza-se o mesmo exercício para o Ensino Secundário.

atratividade e guiar as escolhas das famílias, condicionaria também o desenvolvimento de ações estratégicas por parte das escolas com vista a captar alunos.

#### DE UMA ESTRUTURA DE POSIÇÕES ÀS ESTRATÉGIAS DESENVOLVIDAS PELOS DIRETORES

Nas entrevistas aos diretores, a resposta à descrição da imagem da escola no contexto local não fugiu muito das posições identificadas nas dimensões académica e social. Os diretores das duas escolas privadas reportaram uma boa imagem, caracterizando-se até como “escola de referência” (D Amarela) ou uma escola que “tem nome” (DG Laranja)<sup>18</sup>. A maioria dos diretores das escolas públicas e da escola privada com contrato de associação também relatou uma relativa boa imagem, ora argumentando que a escola tem tido procura, que a imagem se tinha invertido para melhor ou identificando áreas onde a escola se destacava. Apenas o diretor da escola em estudo que ocupa uma das posições académicas e sociais mais baixas referiu que a escola “ainda tem alguma conotação como sendo a escola [do bairro X]” (D Azul), embora não seja tão grave como quando entrou para escola.

Uma das questões que se coloca é não só o que contribui para construir a imagem ou a reputação da escola, de que tentámos avançar alguns elementos nos pontos anteriores, mas também qual a margem de ação dos diretores para o seu posicionamento nesse *ranking* simbólico local, que configura um mercado informal de escolha para as famílias (Sebastião et al., 2013).

A análise deste ponto incide sobre as perspetivas reportadas pelos diretores das sete escolas em estudo nas entrevistas realizadas. Partimos da definição de atratividade proposta por Barroso, Dinis, Macedo e Viseu (2006) – “capacidade que a escola demonstra ter de suscitar a vontade dos alunos em querer frequentá-la” (p.169) –, embora se trate aqui de uma atratividade sentida pelos diretores das escolas, ou antes das razões que os próprios apresentam para a escola ser atrativa. Da tipologia proposta pelos autores, retivemos a definição de *atratividade passiva*, quando a capacidade de captar alunos decorre essencialmente de fatores exógenos (por exemplo devido à legislação, a preferências das famílias dadas a localização ou a características dos edifícios). A *atratividade ativa* corresponde a situações em que os fatores de atratividade são endógenos à escola, como determinada identidade ou filosofia da escola, resultados, atividades

---

<sup>18</sup> Tal imagem coincide com aquela descrita pelo representante técnico da Câmara (RTC), que a propósito das escolas privadas do concelho, referia: “Estamos a falar de instituições com muitos anos, com muito prestígio, e com alguma capacidade de afirmação da sua auto-suficiência”.



extracurriculares ou cursos. Ao contrário do estudo supracitado, optámos por distingui-la de uma *atratividade estratégica*, de maneira a identificar dimensões claramente apresentadas pelos diretores como intencionais para captar alunos ou promover a imagem da escola, sabendo, pelos resultados de vários outros estudos realizados em contexto nacional, que existem estratégias informais e muitas vezes não declaradas com vista a manter determinado estatuto local (Abrantes e Sebastião, 2010; Sebastião et al., 2013).

A atratividade estratégica remete para lógicas competitivas por parte dos diretores de escolas para captação de alunos ou afirmação da imagem da escola. Procurámos identificar os mecanismos em jogo no desenvolvimento dessas lógicas apoiando-nos em alguns elementos propostos por autores da chamada Nova Sociologia Económica na análise dos mercados. Na sua conceção de mercado como uma estrutura socialmente construída e definida em termos das perceções dos participantes, Podolny (1993) foca a sua atenção nas posições de *status* dos produtores e das suas implicações. O conceito de *status* no mercado é apresentado como “the perceived quality of that producer’s products in relation to the perceived quality of that producer’s competitors’ products” (p.830). Embora no caso da educação não se possa falar propriamente de produtos, o que está aqui em causa é a perceção da qualidade da escola, num ordenamento pelo menos implícito da oferta existente. Uma ordem de *status* não exclui a possibilidade de existirem vários segmentos de mercado, cada qual com a sua própria ordem, fazendo com que a posição de um produtor varie segundo os segmentos. No caso da educação, os segmentos poderiam significar o que Abrantes e Quaresma (2013) designam por “circuitos educativos”, distinguindo por exemplo público/ privado, via regular/ via de ofertas profissionalizantes ou mesmo os diferentes níveis de ensino<sup>19</sup>.

Como alerta Podolny (1993), o *status* do produtor (escola), pode não corresponder à qualidade efetiva dos seus produtos. No entanto, essa ordem de *status* funciona como uma entidade estrutural e condiciona as opções dos consumidores (ou famílias). Um dos corolários deste argumento é o de que os produtores numa posição elevada não necessitam investir tanto em publicidade como os produtores com *status* mais baixo, na medida em que

---

<sup>19</sup> É o que parece acontecer nas escolas em estudo, facto observável não só em dados quantitativos (por exemplo, nas diferenças das posições académicas no 9º ano e Ensino Secundário) mas também nas perceções dos atores locais. Numa observação na Escola Roxa onde se discutiam os resultados nos exames nacionais, a diretora comentava que algum havia algum entendimento de pais, encarregados de educação e alunos que diziam que “esta escola é boa até ao 3º ciclo, no Secundário é [outra escola]” (CP, 24/10/12).

“more customers simply flow to the producer without the producer actively seeking them out” (idem, p. 838). Assim, escolas com uma boa reputação, sobretudo se esta for estável, não necessitariam de desenvolver estratégias específicas para atrair população escolar, uma vez que as famílias e alunos já as escolheriam à partida.

No Quadro VIII.1, identificámos os segmentos das entrevistas dos diretores codificados nas categorias de atratividade em função da posição da escola respetiva na dimensão objetiva académica (aquela comum ao conjunto de escolas em estudo e que não se afasta muito da imagem relatada pelos próprios diretores).

Quadro VIII.1. Tipo de Atratividade consoante a posição da escola na dimensão académica

	Passiva	Ativa	Estratégica
<b>Posição elevada “estagnada”</b>		8	2
<b>Posição média com progressão elevada</b>		2	
<b>Posição média com progressão estagnada</b>	2	3	
<b>Posição média com progressão negativa</b>	3	4	
<b>Posição média-baixa com progressão estagnada</b>			3
<b>Total</b>	5	17	5

A atratividade passiva apenas foi referida por dois diretores de escolas em posições académicas médias com progressões diferenciadas que destacaram essencialmente a localização da escola, o equipamento, a estabilidade do corpo docente ou a perda de atratividade de outras escolas (D Verde; D Roxa). A atratividade ativa foi a mais referida no conjunto de diretores entrevistados (com apenas uma exceção, a Azul). Como se pode verificar, oito unidades de análise codificadas em atratividade ativa correspondem a entrevistas a diretores de escolas com posições elevadas na dimensão académica, isto é, às escolas privadas, e passam sobretudo pelos valores, identidade ou ambiente da escola, ou pelos seus resultados académicos ou desportivos:

Estão [na escola] por saber que esses valores estão assegurados [...]. Se quiser são os valores que estão plasmados na carta dos direitos humanos [...]. E depois são valores de dedicação republicana, do serviço público, da obrigação ética, esses valores estão na nossa marca de água. Nascemos com isso. (D Amarela)

A forma como nós somos acaba por... as crianças sentem-se felizes e transmitem isso em casa” / E depois através dos resultados. Não há dúvida nenhuma por exemplo em termos de resultados desportivos nós temos tido bons resultados (DP Laranja).

Em todas as escolas com posições médias, independentemente do sentido da progressão de resultados, também foram avançados fatores endógenos à escola que contribuem para a sua atratividade, que vão desde os resultados escolares (D Verde; D Roxa), relações interpessoais (D Roxa) à qualidade ou pertinência das ofertas curriculares e extracurriculares oferecidas (D Roxa; D Vermelha), mas que passam também por

determinada identidade ou projeto próprio da escola que não é apresentado como estratégia para captar alunos ou melhorar imagem mas que contribui para a atratividade das escolas, segundo os diretores:

E eles [os pais dos alunos de lecionação paga] dizem que [a Escola Rosa] é a escola que lhes mostra melhor como é a vida / Eu ofereço um serviço público de educação, mas eu sou uma escola privada. Isto é, tenho um ideário muito bem definido, sou uma escola católica, tenho as minhas festas [...]. Mas os pais gostam do nosso modelo (D Rosa).

Dois diretores referiram razões de base estratégica, principalmente centradas na melhoria e expansão das instalações (D Amarela) ou no alargamento ou diversificação da oferta educativa (D Amarela; D Azul). Os segmentos da entrevista da Escola Azul, caso relacionado com fenómenos de insucesso de uma escola que ocupa um das posições mais baixas nas dimensões objetivas académica e social, apenas se encontram codificados com a atratividade chamada estratégica, o que parece corroborar a hipótese apresentada. Neste caso, o problema da reputação e conseqüente competição por alunos canalizou-se para uma vertente mais inclusiva que distintiva (Sebastião et al., 2013). Segundo a diretora, tentou-se num primeiro momento alterar a perceção negativa da escola através da mudança do seu nome, originalmente associado a um bairro habitado por população desfavorecida para o nome do patrono da escola (D Azul) e, seguidamente, pela aposta em ofertas alternativas que constituíssem oportunidades para esse público:

Nós temos apostado um bocadinho nos cursos de educação e formação e este ano apostámos nos Cursos Profissionais [...]. Foi uma política par dar resposta a esses alunos. A nossa classe era uma classe baixa, estes alunos não iriam todos com certeza para o ensino regular secundário normal, portanto tentámos apostar nos cursos / O de Mecânica de automóveis ligeiros somos a única aqui de Cascais. E com esta qualidade há várias escolas que têm mas de facto com um protocolo com a AutoEuropa somos únicos.

Os dois segmentos codificados em atratividade estratégica em escolas com posições elevadas “estagnadas” remetem, na verdade, para situações passadas na vida da Escola Amarela que foram ultrapassadas devido a ações estratégicas para a tornar atrativa, em particular o investimento em obras na escola e alargamento da oferta educativa:

[A escola] estava com imensos problemas: completamente descapitalizada, com poucos alunos... [...]. A proposta que eu lhes fiz [à direção] foi: «isto só tem uma solução» [...]. A solução era aumentar isto para 9º ano. [...] E investir. Arriscar, investir dinheiro. Estamos a falar em 93. Entre 93 e 97 foi a preparação de todo este esquema, por um lado credibilizar de novo a escola, reganhar alunos para o 1º ciclo com preços muito mais caros, bastante mais caros [...]. Depois lançámos o projeto que está à vista, que é todo este edifício e os campos [...]. Ainda hoje aquela parte lá de baixo está toda rearranjada e o arranjo também do edifício antigo que foram umas centenas de milhares de euros [...]. Mas permitiram à escola encher-se e tornar-se naquilo que é, uma escola de referência, neste momento com excelentes resultados (D Amarela).

Este relato reforça a hipótese de que as ações apresentadas de forma explícita pelos diretores como visando captar mais alunos e/ou reforçar ou manter a imagem da escola são empreendidas em situações de declínio ou má reputação das escolas, que podem ser invertidas ao longo do tempo. Outras ações, ainda que não declaradas pelos diretores nas entrevistas, podem remeter para a gestão da imagem em contexto de quase-mercado (Felouzis, Maroy e Van Zanten, 2013). A orientação global das atividades desenvolvidas neste aspeto é observável através de outras fontes e evidências, que exploramos no ponto seguinte.

#### APRESENTAÇÃO EXTERNA: OFERTA EDUCATIVA E PROMOÇÃO DA ESCOLA

As situações de quase-mercado tenderiam a orientar a ação das escolas no sentido de trabalhar a sua apresentação (Draelants e Dumay, 2011, *Apud* Felouzis, Maroy e Van Zanten, 2013) e sobretudo de procurar uma diferença simbólica que as torne atrativas. As lógicas de ação das escolas nesse trabalho da imagem seriam diferentes consoante a sua posição no quase-mercado local e a intensidade da concorrência. Exploraremos neste ponto duas áreas que a investigação tem privilegiado no estudo da forma como as escolas se apresentam ao exterior: a oferta formativa e educativa e a promoção da imagem (Delvaux e Van Zanten, 2006).

A questão da oferta formativa e educativa está de certa forma condicionada por regras nacionais, embora haja alguma margem para escolhas por parte das escolas que denotam espaços de autonomia. Em termos de percursos de formação, é importante destacar que entre as escolas em estudo as públicas oferecem tanto o ensino regular como percursos formativos, ao passo que as três escolas privadas se concentram no ensino regular. Porém, o tipo e peso do ensino não-regular no 3º ciclo difere entre as escolas públicas. É mais expressivo no caso das escolas que apenas têm Ensino Básico<sup>20</sup> e mais diversificado no caso da Escola Azul (com três CEF, “empregado de mesa”, “comercial” e “mecânica”, um PIEF e um PCA no 3º ciclo em 2011/12, segundo o PC) que na Escola Verde (com dois cursos CEF, “ação educativa” e “instalação de computadores”, PE, p.10-11). Como referido acima, a diferenciação da oferta formativa sobretudo através dos CEF constituiu uma aposta da Escola Azul, construída através de fortes parcerias com

---

<sup>20</sup> Dizendo respeito a cerca de 5% dos alunos do total do Ensino Básico (Escolas Azul e Verde), e apenas a 1% no caso das duas escolas com Ensino Secundário (Escolas Roxa e Vermelha), onde a aposta no ensino não-regular se faz sobretudo nesse nível. Dados de 2011/12, Fonte: MISI.

instituições locais e um dos principais objetivos dos seus contratos de autonomia (2006/7 e 2012/13); que viria a ser complementada no ano de 2012 com a abertura de um Curso Profissional no 10º ano. Segundo o relatório de avaliação externa (RAEE), a oferta foi “estrategicamente definida” e teve “um forte impacto na redução das taxas de desistência e abandonos escolares” (p.9), não sendo assim de estranhar declarações do diretor como “o ex-libris da escola é de facto o CEF de mecânica de automóveis ligeiros que temos com [...] a Academia de Formação da Auto-Europa” ou “a menina dos olhos são de facto os cursos de Mecânica e Mecatrónica, como deve calcular”. Na Escola Verde, é visível a preocupação com as estruturas de apoio às crianças com necessidades educativas especiais, aspeto sublinhado nos seus documentos orientadores e reconhecido pelo RAEE.

Importa referir que o aspeto considerado mais distintivo da Escola Vermelha, recorrente em todas as evidências recolhidas, é o seu modelo pedagógico, que se ancora no projeto de intervenção do diretor e cujo princípio mais geral é o de “considerar a retenção uma situação de exceção nos anos intermédios de ciclo” (PE, p.13). Tal reflete-se num conjunto de opções, entre as quais as curriculares, nomeadamente numa articulação vertical do currículo com base na definição de perfis de desempenho do aluno por ciclo de ensino, mas também na proposta de alargamento de oferta nos CEF de maneira a encontrar alternativas à conclusão da escolaridade e “percursos escolares adequados a cada aluno” (PE, p.7). Nas três escolas privadas, a tónica distintiva é também visível nos valores ou modelos educativos que pretendem seguir. Assim, na Escola Amarela privilegia-se a formação dos alunos segundo um “ensino rigoroso e de qualidade” (PE, p.5) aliados a uma ética republicana, privilegiando valores de cidadania, liberdade de expressão, responsabilidade e mérito; na Escola Laranja sublinha-se a qualidade da relação humana expressa no princípio educativo “Educar por amor, em amor e para o amor” (RI, p.5) do fundador da Congregação Religiosa, bem como a exigência e rigor pedagógicos (PE, p.1); finalmente, na Escola Rosa, a missão de formação integral do aluno faz-se pelas conjugação entre a vertente humana e cristã através de um método pedagógico preventivo onde se valoriza a criação de um ambiente de família e se procura evitar situações negativas (PE, p.4-6).

Observando a matriz curricular do 3º ciclo, a diferença particularmente relevante na oferta de escola diz respeito à Escola Amarela, onde o Xadrez surge como disciplina obrigatória na componente do currículo, o que é considerado inovador (PC, p. 19) e avaliado

de forma muito positiva, tanto no que diz respeito aos resultados alcançados internamente como em competições externas (RA, p.10).

Todas as escolas apresentam ainda um leque bastante diversificado de atividades de enriquecimento curricular visando a obtenção de competências transversais. O Desporto, estando presente em todas elas, é sobretudo realçado na Escola Rosa, onde segundo o diretor surge enquanto “vertente fortíssima” pelas “condições fabulosas” e proporciona a representação em competições escolares e federadas (PC). Outro aspeto também transversal são as atividades de apoio ao estudo ou recuperação, especificamente apontadas como pontos fortes ou áreas em que a escola se destaca pelos diretores da Escola Roxa – segundo o qual a escola se afirma “pela qualidade de respostas educativas” que dão, “complementares, para além do currículo instituído”, nomeadamente “no sentido de recuperação das dificuldades nas aprendizagens dos alunos” – e Verde – pois “nós apostámos muito este ano letivo no apoio no 3º ciclo no apoio e no sucesso dos alunos”.

Se relacionarmos estas opções em termos de oferta formativa e educativa com a posição das escolas no quase-mercado local podemos recuperar algumas ideias da tipologia proposta por Van Zanten (2005). As Escolas Amarela e Laranja, com posições privilegiadas e estáveis, propõem uma oferta mais clássica assente no ensino regular e um modelo de boa educação, não só a nível de aprendizagens mas também de condutas sociais: seguem lógicas “poupadoras”, o que não as impede de investir em projetos considerados de excelência (como o Xadrez). A Escola Azul, numa posição baixa, procura adaptar-se à situação e ao seu público-alvo, mas de uma forma voluntarista, uma vez que aposta na diversificação e em alternativas únicas, mobilizando os recursos disponíveis (parcerias e contrato de autonomia) para a criação de CEF. A Escola Vermelha surge como “conquistadora”, pois melhorou de uma posição mais baixa para uma posição média, investindo sobretudo ao nível de um modelo pedagógico distinto e visando diversificar os percursos escolares. As Escolas Verde e Roxa, em posições medianas no concelho mas vantajosas em termos das escolas públicas, diversificam algumas opções e centram-se em atividades de complemento do currículo, em particular aquelas que permitam obter mais sucesso educativo. Finalmente, a Escola Rosa, com uma posição mediana a nível do concelho, tem características próximas das primeiras essencialmente por ser privada e católica, mas faz uma forte aposta em atividades de enriquecimento, especialmente aquelas desportivas.

A promoção da imagem para o exterior parece ser uma preocupação de todas as escolas, embora os meios que utilizem e os conteúdos que selecionam para divulgação não sejam os mesmos. O trabalho de apresentação começa na produção dos documentos estratégicos, na sua grande maioria disponíveis publicamente na internet. Nestes, para além da questão da oferta educativa, estão descritos geralmente a sua história, os seus recursos humanos e materiais, os objetivos, projetos e mesmo resultados. Enquanto montras, são particularmente apelativas frases que realcem os feitos da escola, como os exemplos que se seguem:

Pontos fortes [...]: Bons resultados nos “rankings nacionais” (PE Rosa, p.17).

São exemplos de projectos envolventes e actuais da Associação que se prolongarão no tempo, porque vêm respondendo de forma positiva às debilidades entretanto diagnosticadas, sendo alguns deles – eg. Xadrez na 31 – conhecidos e referenciados no país como exemplo de sucesso e outros – eg. Janus na 31 – premiados em concursos nacionais (PE Amarela, p.25).

Outro tipo de iniciativas servem o mesmo propósito de divulgação mas integram as suas atividades diárias, desde visitas de estudo (num CP da Escola Laranja onde se procedia à sua aprovação, a 30/01/13, referiu-se mesmo que eram grandes “cartões de visita”), congressos organizados por alunos que para além de objetivos pedagógicos contribuem para “dar a conhecer o Curso” e “promover a imagem da escola” (PE Vermelha, p.32) ou comemorações de aniversários onde se convidam vários representantes das instituições locais (que permitem uma “exposição pública” das atividades da escola, RA Amarela, p.13).

As escolas procuram também construir ou reforçar uma determinada identidade que visa conferir um sentimento de pertença e serve simultaneamente como apresentação exterior, objetivo aliás plasmado no PE da Escola Roxa: “Eixo V – Portfólio do Agrupamento. Desenvolvimento de uma estratégia de comunicação integrada que projete a identidade do agrupamento na comunidade educativa” (p.15).

A forma de construção dessa identidade pode basear-se numa dimensão histórica e de memórias, por exemplo através da criação de um Portfólio enquanto “fator de integração simbólica e imaterial de todas as dinâmicas que ocorrem e ocorreram no agrupamento” (PE Roxa, p.42) ou do apoio a um livro histórico sobre a instituição da autoria de um professor da escola (RA Amarela, P.14); ou em festividades, religiosas sobretudo no caso das escolas privadas ou as chamadas “semanas do agrupamento”, onde as várias escolas públicas da mesma unidade orgânica se reúnem para atividades conjuntas. Em alguns casos, esses convívios surgem como uma espécie de *marketing* interno (Barroso et al., 2006), no sentido

de motivar a continuação dos alunos no agrupamento na mudança de ciclo, sobretudo na passagem para o 2º ciclo, geralmente oferecido na escola sede:

Comentam o programa da semana do Agrupamento. A diretora diz que uma das atividades é mesmo virada para os pais do 4º ano para lhes mostrar a escola-sede. Depois conta um episódio em que durante uma reunião de Encarregados de Educação uma mãe lhe perguntou se estava a fazer *marketing*. Diz que tem de ser, que esta iniciativa tem funcionado, que no ano passado convenceram uma turma a vir para aqui. Pede aos outros membros para fazerem um esforço e estarem presentes nas tendas todas nesse dia (CP Azul, 27/02/2013)

Observa-se ainda a criação de símbolos identificadores, desde patronos, cores oficiais, hino, logotipo ou equipamentos. Em alguns documentos orientadores, especifica-se que algum material ou equipamento é de uso obrigatório, nomeadamente em eventos de representação da Escola ou visitas de estudo (PE Vermelha, p.36; PC Laranja, p.14).

Porém, quando questionados sobre “de que forma afirma a escola a sua imagem no contexto local”, dois diretores remeteram a questão para estratégias de publicidade e declararam explicitamente não querer afirmar a imagem da escola. Tal posição parece dever-se, no primeiro caso, ao facto de o diretor associar essa afirmação a uma lógica competitiva incompatível com a filosofia da escola e a uma “fabricação” (Ball, 2003) da imagem:

Não trabalhamos para as aparências. [...] Sinto que nós aqui na escola recusamo-nos a trabalhar para a imagem. Eu pessoalmente então nesse aspeto tenho muita dificuldade em trabalhar apenas para a imagem, é mais para o conteúdo (D Laranja).

Assim, para além da posição da escola na hierarquia simbólica local (a sua posição elevada dispensar-lhe-ia de investir em estratégias de publicidade), parece que o desenvolvimento, pelo menos declarado, de práticas que constituam estratégias competitivas deve também ser interpretado à luz da cultura organizacional de escola (Torres, 2011) ou de “narrativas de identidade” (Ball e Maroy, 2009), isto é, formas de os diretores apresentarem as especificidades das suas escolas. A história, cultura e identidade organizacional resultam em visões distintas da função da instituição escolar, que, caso não consonantes com uma lógica externa competitiva, tenderão a não permitir, pelo menos de forma consciente e/ou explícita, estratégias de promoção da imagem. Não obstante, um dos objetivos específicos da Escola é mesmo o de “promover/ projetar a escola” (PC Laranja, p.9); não sendo clara a forma da sua operacionalização, é certo que pode não passar por uma estratégia de publicidade, mas remete igualmente para uma promoção exterior.

No segundo caso, o diretor em causa justificou a sua postura em razão do ciclo do seu plano de ação na escola, que ainda não teria terminado:



[A escola] Não afirma [a sua imagem no contexto local]. Esse foi um dos pressupostos do meu plano de ação, que era: nós não vamos fazer publicidade da escola. Não vamos encetar um plano de *marketing* para angariar mais alunos [...]. Só passaremos a essa fase da divulgação no momento em que houver resultados (D Vermelha).

Por várias outras ocasiões durante a recolha de dados efetuada nessa escola a questão da promoção da imagem surgiu. Numa delas, que ocorreu durante um CG (29/01/13), o próprio Presidente e o representante da Câmara incitaram o diretor a fazer publicidade da escola aquando da visita dos avaliadores externos, sugerindo a comparação dos resultados com a média nacional e apresentação de dados sobre a evolução do número de alunos. O diretor manteve aí a sua posição, dizendo que só efetuaria esse tipo de leitura quando terminasse o ciclo do seu plano de ação.

Deste episódio é importante destacar o papel crucial do diretor na definição da atitude da escola face a lógicas competitivas locais, tanto no modelo pedagógico promovido como na estratégia de promoção da escola. Todavia a opção por não afirmar a imagem ou não fazer publicidade pode constituir, em si mesmo, uma prática de distinção, contribuindo de forma indireta para a consolidação de uma determinada diferença simbólica no quase-mercado local (onde, recordamos, detém uma trajetória ascendente na dimensão académica e vantajosa em termos sociais). Na primeira reunião de apresentação do projeto, o diretor fez questão de referir que a sua escola era “muito diferente das outras” porque tem uma “filosofia diferente” que “merecia um estudo de caso” (notas reunião de apresentação, 31/10/12). O mesmo tipo de apresentação é feita no BM de Setembro desse ano que contém uma reportagem à equipa diretiva da escola. Ainda que possa não ter sido despoletada pelo diretor, não se pode negar que constitui um meio de promoção da imagem, como se pode constatar no trecho seguinte:

E em que consiste essa diferença? Essencialmente em duas ideias-chave que alteraram os padrões de funcionamento da escola. Por um lado, a controversa decisão de não chumbar nenhum estudante; e por outro, o envolvimento e responsabilização das famílias na formação dos alunos. [...] A verdade é que ao fim de seis anos [a Escola] passou da condição de pior escola no ranking do concelho em termos de resultados para o primeiro lugar do top. E os efeitos revertem-se também em números: de 600 alunos há dez anos a escola passou para 2200 (BM, 9/09/12, p.5).

Na Escola em estudo com a posição mais baixa a nível académico e social (Azul) notou-se uma preocupação clara com a divulgação externa, mencionada em sede do CG (em 4/4/13, o Diretor dizia que “precisava de uma campanha de *marketing* para divulgar o que se faz na escola” e uma representante dos EE lançou a ideia de uma campanha publicitária), CP (27/02/13) e patente nos documentos estratégicos (contrato de autonomia, PE). Essa divulgação centrou-se na promoção das parcerias e de projetos dos CEF e

Cursos Profissionais oferecidos, através de cartazes (CG 4/4/13), reportagem no BM (9/09/12, p.11) ou peças televisivas (CP, 27/02/13), aspeto valorizado pelo relatório de avaliação externa (RAEE):

Realça-se a mais-valia decorrente das parcerias, designadamente a estabelecida no âmbito do curso de educação e formação [...], com divulgação em reportagens televisivas e que têm contribuído para difundir uma imagem de escola dinâmica, que se encontra a consolidar uma oferta educativa de qualidade (p.6).

Noutros casos, o RAEE lamenta a desatualização do *site* da escola (RAEE Verde, p.8-9) ou a parca divulgação de projetos ou iniciativas, e incentiva um investimento a esse nível “em ordem a conferir-lhes maior visibilidade e a reforçar a boa imagem do Agrupamento” (RAEE Vermelha, p.9). Transparece assim um incitamento político ao reforço da promoção da imagem e da visibilidade do trabalho efetuado pelas escolas, indo ao encontro de estudos internacionais (Draelants e Dumay, 2011, *Apud* Felouzis, Maroy e Van Zanten, 2013).

#### UMA COMPETIÇÃO DE “SEGUNDA ORDEM”?

Os estudos sobre as interdependências competitivas entre escolas procuram também identificar elementos de uma competição de segunda ordem, isto é, concorrência entre escolas no sentido de atrair os alunos considerados mais favorecidos em relação às suas características académicas e/ou sociais (Sebastião et al., 2013; Van Zanten, 2005).

Das entrevistas realizadas aos diretores não existem referências diretas a mecanismos de seleção de alunos à entrada, salvo duas exceções. Na primeira, o diretor afirmou seguir os critérios legalmente fixados para admissão de alunos, acabando por acrescentar que “quando há excessos ou quando a procura é maior que a oferta [...] prevalecem situações das classificações dos alunos à entrada” (D Roxa). Na segunda, o diretor referiu a existência de exames de aptidão no caso dos cursos profissionais do ensino secundário, pois havia muita procura para esse tipo de ensino (D Vermelha). Estas situações indiciam uma maior margem para estratégias seletivas em escolas com maior procura, remetendo para uma assimetria nas lógicas de ação externas em estreita relação com a posição das escolas no quase-mercado local.

O diretor da Escola Vermelha foi o único a dar conta diretamente de um ambiente de concorrência de segunda ordem com outras escolas públicas nas proximidades, mas situadas no concelho limítrofe, referindo que a sua má relação com essas escolas se devia

precisamente ao facto de estas desenvolverem estratégias de seleção dos alunos na altura das matrículas<sup>21</sup>:

Como é que é possível que uma escola que é a 500 metros da nossa e inserida num conjunto urbanístico que se pode dizer conjunto, embora sejam dois concelhos [...], como é que é possível que eu tenha 35 nacionalidades na escola e a [outra escola] 2? [...] O problema é que eles não recebem esses alunos. E chutam para aqui. Porque é que a [outra escola] era 4ª no ranking? E a nossa era a 400 e não sei quê há não sei quanto tempo? [...] O problema é que eles ficavam com os [níveis] 4 e 5 e mandavam os 2 e 3 para aqui (D Vermelha).

As sete escolas em estudo afirmam, nos seus documentos orientadores, o seu carácter inclusivo, mesmo as escolas privadas, seja devido à sua filosofia (Laranja, Amarela) ou pelo facto de adicionalmente acolherem a população da área de residência em condições de gratuidade (Rosa). Estas três escolas declaram receber até alunos em situações problemáticas ou indesejáveis noutras escolas no decorrer do percurso escolar:

Por estranho que pareça nós para o 3º ciclo aceitamos sempre os piores alunos. Por exemplo este ano [...]. Uma que era um caso dramático de uma prima de uma aluna nossa, caso dramático, era uma miúda que estava a viver com a avó... uma situação muito complicada, muito complicada. (D Amarela).

Às vezes excecionalmente, situações problemáticas que surjam, ou por situações familiares complicadas, ou por problemas, por exemplo... estão a sofrer *bullying* numa outra escola e é preciso sair imediatamente (DG Laranja).

É [uma escola] mesmo aberta [...]. Eu tanto aceito a trisomia 21... entra tudo! Tem direito. É uma escola que está ao serviço da comunidade, é da zona, sim senhora, entrou. Telefona o Tribunal: «este aluno só deixamos se for para a Escola de Manique». Sim senhora. Eu não vou perguntar como é que é o comportamento, já sei como é que é o comportamento (D Rosa).

Porém, a imagem que permanece é que as escolas privadas acolhem população mais favorecida, mesmo que tenham contratos para apoios financeiros (segundo o RTC, a “ação social para ricos” do Novo Estatuto do Ensino Particular “não vai resultar porque as escolas não aceitam esse tipo de alunos”, 9/9/13), seja porque podem, ao contrário das escolas públicas, definir critérios de seleção, porque exigem mensalidades, impõem certas barreiras – pelo facto de haver condições para matricular os alunos, como serem associados no caso da Escola Amarela ou por razões mais filosóficas ou religiosas<sup>22</sup> – ou porque

---

<sup>21</sup> Situação essa confirmada pelo RTC, que identificou alguns dos mecanismos informais de seleção utilizados por essa escola: “Preenchia turmas todas com alguns nomes fictícios e dizia que não tinha mais vagas. Depois se viesse alguém que lhe interessasse (eles viam as notas), pediam o processo de transferência desses nomes e aceitavam o aluno. Também não aceitavam os alunos com NEE, iam [à escola vizinha] dissuadir os pais, dizendo que não tinham condições para os receber, e assim eles não se candidatavam” (notas reunião de apresentação, 9/9/13).

<sup>22</sup> As equipas diretivas das escolas têm consciência disso: “a sua escolha como alternativa é sempre opcional, porque sendo uma instituição privada e estando/sendo sempre disponível, só o é para quem efectivamente está de acordo com as suas práticas” (PE Amarela, p.9-10); “fazemos esta

acabam por tradição por acolher um universo restrito, constituído por várias gerações das mesmas famílias. Por esse motivo, a maioria dos intervenientes prefere não comparar os resultados com as escolas privadas, ou, quando o faz, geralmente em reuniões formais da escola, acaba por lamentar as condições desiguais (CP Roxa, 24/10/12; 31/10/12); ainda que por exemplo o DG da Escola Laranja tenha afirmado que tem vindo a acolher muitos alunos com maiores dificuldades, “o que se reflete depois em termos de resultados finais” mas “é mesmo opção de escola” admitir esses alunos.

Praticamente todos os diretores também referiram o facto de não excluírem alunos durante o percurso escolar, incluindo os das escolas privadas – “somos conhecidos exatamente por sermos uma escola que não manda embora alunos com dificuldades” (DP Laranja); “não travamos em momento algum e nesse aspeto somos igualzinhos à escola pública” (D Amarela) –, exceto o da Escola Rosa que referiu situações diferenciadas para alunos na lecionação paga ou contratualizada:

Por exemplo, tenho aqui o seu filho ou a sua filha no contrato de lecionação paga. Porta-se mal: eu chamo e digo «Olhe, procure outra escola. Está a prejudicar, não se identifica, já fizemos tudo... ». Enquanto no contrato de associação, não. Eu tenho que fazer tudo mas não posso expulsar um aluno (D Rosa).

Uma maneira indireta de filtrar ou atrair apenas determinada população escolar diz respeito à oferta formativa, discutida no ponto anterior. Segundo a literatura internacional (Felouzis, Maroy e Van Zanten, 2013), as escolas em posições mais elevadas ou mais atrativas tenderiam a manter opções escolares que se afiguram enquanto símbolos de qualidade académica e nível de excelência. A estratégia equivale também a evitar a oferta de determinadas opções (Van Zanten, 2005), como foi visível no facto de nenhuma das escolas privadas em estudo oferecer vias não regulares de ensino. Além disso, o episódio que se segue relata precisamente a recusa em abrir um núcleo especial pois isso implicaria de certa forma uma perda de *status*:

Contou-me que estive numa reunião com a [Escola Rosa] onde estava [X] enquanto diretor financeiro [...]. Queria abrir um núcleo de NEE [na Escola Rosa]. [O diretor financeiro] dizia que perdia dinheiro porque implicava menos alunos e que influenciava negativamente a imagem da escola. [O RTC] respondeu-lhe que a escola deveria prestar serviço público e entraram nessa discussão. No final, [a Escola] não abriu o núcleo (notas reunião de apresentação, 9/9/13).

---

oferta em liberdade, porque acreditamos que todos os que solicitam admissão no nosso Colégio conhecem o seu projecto cristão” (PE Laranja, p.4-5); “No acto da matrícula, os Pais/ Encarregados de Educação manifestarão, por escrito, a aceitação da Proposta Educativa da Escola [...], do Projecto Educativo-Pastoral, do Regulamento Interno e do compromisso activo quanto ao seu cumprimento integral” (RI Rosa, p.47).

As estratégias defensivas para evitar determinados alunos considerados problemáticos são também pensadas em escolas em posições mais baixas, nomeadamente na Escola Azul, onde numa reunião de CP (27/2/13), se questionava a continuidade de um CEF pois tinha recebido muitos alunos vindos de fora com comportamentos desajustados e a diretora apenas queria “dar uma resposta aos «nossos»”.

Outra via passa por uma diferenciação interna dos alunos, por exemplo através da constituição das turmas (Abrantes e Sebastião, 2010; Sebastião, et al., 2013; Van Zanten, 2005). Nas escolas em estudo, não se verificando o fenómeno de diferenciação por turnos (como em Barroso e Viseu, 2006), há indícios que apontam para a criação de turmas com diferenças de nível em algumas escolas<sup>23</sup> e, na Escola Rosa, pela separação entre turmas com contrato de associação, recebendo alunos da área geográfica, e turmas de lecionação paga (RI, PC). A retenção é outro mecanismo de diferenciação interna que permitiria além disso melhorar os resultados obtidos nas CE (como referido pelos próprios intervenientes – D Amarela, 10; CG Roxa, 6/11/12).

No Quadro VIII.2 apresentam-se alguns indicadores relativos às diferenças nos resultados das escolas. É possível verificar que as duas escolas melhor posicionadas a nível da dimensão académica têm a percentagem mais alta de alunos com melhores resultados (níveis 4 e 5) e simultaneamente os níveis de dispersão da CE mais baixos (apesar de terem dimensões muito diferentes), o que sugere um público escolar com características vantajadas bastante homogéneo das escolas privadas (tal como sugerido em Quaresma, 2010). A Escola Vermelha, em trajetória académica ascendente e com uma posição social alta no conjunto das escolas públicas, caracteriza-se por uma elevada percentagem de alunos que concluíram o 9º ano, coerente com as ideias do seu projeto pedagógico, e uma distribuição equilibrada do peso de alunos nos três grupos de níveis nas CE (1 e 2; 3; 4 e 5) – aspeto que partilha com a Escola Rosa, onde não há informação relativamente à conclusão no 9º ano. Nas últimas três escolas, o peso de alunos com muito bons resultados (de forma gritante no caso da Escola Azul) e a percentagem dos que concluíram são menores, sendo que o coeficiente de variação é um pouco mais elevado.

---

<sup>23</sup> CP Azul, 27/02/13; CT Azul 17/02/12(a); CT Azul 17/12/12(b); CG Roxa, 6/11/12; RAEE Roxa, p.9. Outras situações remetem para práticas de diferenciação pedagógica através da constituição de pequenos grupos para apoios no interior das turmas ou por disciplinas.

Quadro VIII.2. Coeficiente de variação, alunos por níveis nas CE e alunos que concluíram o 9º ano (%), 2011/2012

	Coef. Variação CE (1)	Alunos nas CE com níveis (1)		Alunos que concluíram 9º ano (2)
		1 & 2	4 & 5	
Amarela	21,02	5	45	s.d.
Laranja	19,90	10	48	s.d.
Vermelha	29,81	35	30	91,4
Rosa	27,91	33	26	s.d.
Roxa	31,43	37	22	85,5
Verde	28,80	37	21	72,7
Azul	30,33	61	9	74,5

Fonte de dados: (1) Júri Nacional de Exame, cálculos próprios; (2) MISI

### 1.3. DAS LÓGICAS COLABORATIVAS: UMA REGULAÇÃO VOLUNTÁRIA EM REDE?

Através da análise do *corpus* empírico recolhido foi possível identificar outro tipo de relacionamento entre as escolas deste contexto local, que se baseia numa lógica colaborativa, uma forma de regulação horizontal que também explica as estratégias e atividades desenvolvidas pelas escolas. Todos os diretores e os representantes da Câmara entrevistados falaram da Área Pedagógica 10 (AP10), apresentando-a como uma “estrutura informal” (RTC) de reunião mensal dos diretores das escolas públicas do concelho e da escola privada com contrato de associação, um “núcleo de reflexão e trabalho” (RPC) ou ainda um “espaço de partilha” (D Roxa).

Segundo Van Zanten (2005), este tipo de relacionamento entre escolas seria menos comum, a menos que incitado pela administração ou com vista à formação de coligações competitivas. Quando o assunto, que surgiu no decorrer da recolha de dados, foi abordado, a maioria dos entrevistados realçou a antiguidade destas práticas e a sua raridade na realidade portuguesa; o RTC esclareceu que na sua origem esteve um enquadramento legal, que noutros contextos estas estruturas que nem sempre eram concelhias “foram esmorecendo porque nunca foram reconhecidas” mas que em Cascais “por força de duas lideranças fortes foi persistindo” (notas reunião de apresentação, 9/9/13). Destaca-se, assim, a iniciativa e voluntarismo dos próprios intervenientes na manutenção dessas reuniões entre diretores.

Essas reuniões servem antes de mais para discutir problemas comuns e partilhar modos de fazer e experiências entre escolas:

E aí nós partilhamos tudo: as angústias, os desabafos, práticas que fazemos... [...]. O que é que alguém está a fazer de bom, o que é que está alguém a fazer que podemos aproveitar nas escolas (D Azul).

Já fizemos várias reuniões para tentar perceber como é que podemos dar uma dinâmica às lideranças intermédias; já fizemos reuniões em conjunto com a AP10 só com os coordenadores de departamento (D Azul).

Normalmente nós abordamos conteúdos que são comuns a todos nós, claro, todas as questões de administração das rotinas mas também de interpretação da legislação [...]. A Avaliação de desempenho de professores [...] tem sido sempre uma temática recorrente [...]. O que nós procuramos ali é partilhar as nossas experiências, formas de fazer, de resolver ... (D Roxa).

Por outro lado, surgem em determinadas matérias como um local onde se procura definir uma “tomada de posição” conjunta (D Roxa). Certas decisões cruciais para o dia-a-dia das escolas, por exemplo sobre questões logísticas para realização dos exames nacionais ou definições das responsabilidades da Câmara em matéria do 1º ciclo, são assim tomadas em conjunto ou após consulta dos restantes diretores:

Um dos representantes da comunidade pergunta porque é que a escola não arranja transportes para os alunos virem realizar os exames à escola sede. Diretora responde que a escola não tem como pagar transportes e explica ao representante da Associação de Pais porque é que o exame não se realiza em cada uma das escolas. No final, afirma que «em termos de Cascais estão todos convencidos – reuniram, vão todos fazer assim e já informaram a Direção Regional de Educação de Lisboa» (CG Azul, 4/4/2013).

Também fazemos muitas vezes agendas no sentido de negociar ou de colocar questões nomeadamente junto da Câmara Municipal de Cascais [...]. Vai desde as definições do protocolo em relação às escolas do 1º ciclo, ao projeto educativo também do próprio concelho de Cascais (D Roxa).

É nesse sentido que colocamos a hipótese de estas práticas constituírem espaços de regulação voluntária, que condicionam ou influenciam a afetação e gestão de recursos, os propósitos e os resultados da ação educativa (Justino e Batista, 2013). Esta regulação local, de caráter cooperativo e horizontal, difere dos mecanismos hierárquicos e verticais (típicos de uma regulação coerciva e burocrática), bem como da regulação dita competitiva (de mercado), embora se articule com ambas. É uma forma de organização em rede (Lima, 2007) que se distingue pelo tipo de relações entre atores, a negociação na tomada de decisão e os meios que asseguram a sua manutenção, designadamente a confiança e a reciprocidade. Não é por acaso que os próprios diretores designam a sua relação de “muito próxima” (D Verde) e mesmo de “amizade pessoal” (D Rosa).

Retomando a teoria da sociologia económica sobre o funcionamento dos mercados, os consensos ou regras partilhadas na AP10 funcionariam como instituições sociais, isto é, entendimentos que estruturam as perceções de como funciona o mercado e que possibilitam aos atores interpretar a sua posição e controlar determinadas situações (Fligstein, 2003). A informação que todos os diretores partilham sobre o funcionamento e a evolução das restantes escolas nestas reuniões permitir-lhes-ia, assim, desenvolver também

as suas relações competitivas, sobretudo se estiverem numa posição que lhes permita tomar decisões estratégicas. Numa das reuniões assistidas na Escola Roxa, esse parece ser precisamente o caso (se bem que talvez não admissível em entrevista):

[No contexto de uma discussão sobre a seleção de alunos na altura das matrículas por parte das escolas privadas e públicas relativamente próximas] Diretora afirma que esta escola pode começar a fazer isso. Pode dizer que esta escola fica com 5 turmas do 7º ano e ficam os melhores; metade dos problemas desaparecem [...]. Refere que a escola tem sobrelotação e há uma escola ao lado em défice, o que provoca uma desconformidade de rede [...]. Diz que essa situação tem que ser resolvida [...]. E sugere: «o que se podia fazer era ceder as instalações e criar lá um pólo para ensino secundário ou profissional ou ambos e acolher os alunos aqui. Para reverter essa imagem negativa ficava tudo na [Escola Roxa] (CP Roxa, 31/10/12).

Por outro lado, podem ser desenvolvidas estratégias comuns para controlar a competição: as práticas colaborativas entre escolas poderiam servir para partilhar os mercados, evitando a competição direta (Fligstein, 2003), através diferenciação ou especialização de certas escolas em determinadas ofertas que definem determinados percursos ou “circuitos de escolarização” (Abrantes e Quaresma, 2013). A este propósito, a diretora da Escola Azul referia que no término de determinado curso de 3º ciclo os alunos estariam aptos para ir para a Escola Vermelha, explicando-me que “é tudo ... combinado entre nós”, para que não houvesse repetições. Outro exemplo sobre um dos mecanismos que contribui para coordenar algumas ações das escolas, ainda que não tenha sido iniciado na AP10 mas pela mão de dois elementos da equipa diretiva de uma das escolas do concelho, é particularmente elucidativo. Trata-se da “central de matrículas”, um *software* informático que gere a questão das matrículas a nível concelhio e que permitiu, através de um primeiro passo para uma “centralização administrativa” (segundo as palavras do diretor da Escola Vermelha, no CP de 31/10/12), agilizar os processos:

Aquilo que nós fizemos foi encontrar uma aplicação informática que resolvesse a maior parte dos problemas, principalmente aquelas decisões das cunhas e dos pedidos, e ao mesmo tempo que otimizasse as instalações existentes no Concelho, resolvendo de acordo com a legislação em vigor, mais depressa do que nos fazíamos à mão (D Vermelha).

Desta forma, o trabalho colaborativo limita um tipo de comportamento estratégico visando proteger os interesses próprios, como é o caso de políticas restritivas de admissão de alunos para a manutenção de um ambiente selecionado (Abrantes e Sebastião, 2010). Paradoxalmente, o facto de a ideia para este dispositivo ter nascido numa determinada escola e ter sido amplamente divulgada (nomeadamente nos BM<sup>24</sup>) pode contribuir para

---

<sup>24</sup> Entre Junho 2012 e Agosto 2013, três Boletins (Agosto 2012, 2013 e Setembro 2012) noticiaram a “central de matrículas”.



aumentar a “notoriedade do Agrupamento” e o “seu reconhecimento junto da comunidade local e a nível concelhio” (RAEE Vermelha, p.5) e reposicioná-lo no *ranking* simbólico local. A regulação voluntária estaria assim imbricada com a regulação de mercado.

Este tipo de regulação também pode modificar, ainda que parcialmente, a natureza da regulação coerciva ou burocrática, uma vez que os mecanismos de regulação negociada implicam um processo concertação entre os atores e organizações envolvidos no objeto de regulação antes da adoção de uma nova norma. Como vimos, os diretores unem-se para levar as suas propostas, já negociadas, à administração superior, o que acontece antes de cada reunião de Rede, onde se define a oferta educativa concelhia. Existem porém alguns limites a esta forma de colaboração entre escolas. Em conversa informal, o RTC afirmava que a AP10 apenas tomava decisões por unanimidade, caso contrário os interesses das escolas falavam mais alto, exemplificando com a discussão desse ano onde existiriam cinco propostas de Cursos de Gestão Escolar e todos concordavam que não deveriam ser tantas, mas ninguém queria ceder (notas reunião de apresentação, 9/9/13).

Este tipo de relações colaborativas não encontra no entanto correspondente entre as escolas privadas. As relações que estas desenvolvem com as restantes escolas do contexto local são sobretudo de carácter pontual, envolvendo atividades festivas ou desportivas entre alunos (DP Laranja; D Amarela; D Rosa). Algumas dessas relações envolvem lógicas colaborativas no sentido de dar resposta às necessidades dos jovens do concelho. A título de exemplo, o diretor da Escola Amarela referiu a cedência de parte das instalações das piscinas para usufruto das escolas vizinhas do 1º ciclo e a oferta gratuita de duas opções extracurriculares para ocupar os dias de uns alunos que não iam regularmente a nenhuma escola, ações que traduzem o que está expresso no PE dessa escola:

[A escola deve] dialogar com todas as instituições públicas ou privadas, de âmbito autárquico, social, educativo, cultural e desportivo de forma a otimizar a escassez de recursos da freguesia e do concelho, na perspectiva não egoísta da superioridade do interesse público (p.23).

Tendo em conta os sistemas de regulação múltiplos em jogo num sistema educativo (Barroso, 2006b), a questão estará em perceber como se articulam estas formas incipientes de regulação mercantil e as práticas (apresentadas como) consolidadas de regulação voluntária colaborativa com o papel da autarquia local enquanto outra fonte de regulação.

## 2. O PAPEL DA CÂMARA MUNICIPAL NA REGULAÇÃO LOCAL DA EDUCAÇÃO

### 2.1. APROPRIAÇÃO DAS RESPONSABILIDADES EDUCATIVAS

Três principais dimensões têm sido identificadas no estudo das responsabilidades atribuídas aos municípios portugueses no âmbito de processos de descentralização, que significam uma alteração do papel destas estruturas na regulação do sistema de ensino (Fernandes, 2005b; Batista, 2014c): apoio aos alunos e às escolas, construção e gestão de equipamentos ou serviços e conceção e planeamento local (Pinhal, 2006). As medidas descentralizadoras encontram-se de certa forma dependentes de vontades, capacidades e interpretações locais, bem como da relação que os poderes autárquicos entretêm com outros intervenientes, o que se traduz num maior ou menor protagonismo assumido na regulação da educação.

A partir das entrevistas realizadas aos representantes da Câmara e diretores, bem como dos documentos consultados, é possível caracterizar a ação do município em causa nas três dimensões.

No que diz respeito à primeira dimensão, é de destacar os auxílios económicos às famílias e o apoio à realização de projetos e atividades extracurriculares. As prestações sociais têm alguma expressão: cerca de metade dos alunos do 1º ciclo, no ano letivo 2000/2001, beneficiava de auxílios económicos (Carta Educativa), e existem também apoios a nível de manuais escolares e almoço. Também se asseguram algumas ajudas económicas fora das responsabilidades legalmente atribuídas, nomeadamente através da atribuição de prémios de valor excelência no Ensino Secundário<sup>25</sup>. Os subsídios para transportes no 1º ciclo são reduzidos, mas constituía um objetivo estratégico o planeamento de um serviço municipal de transportes de maneira a cobrir as zonas de menor acessibilidade (Carta Educativa); atualmente existe apoio nas deslocações dos alunos para estágios do ensino profissional e transporte acompanhado para crianças com Necessidades Educativas Especiais (*site*, BM 6/9/12). Ainda sobre apoios económicos, é de referir um protocolo apresentado como “único a nível nacional”, que se baseia na comparticipação em 50% das mensalidades em creches privadas para agregados familiares desfavorecidos que

---

<sup>25</sup> Informação disponível no *site* da Câmara, na área da educação (acedido em Setembro 2014, em <http://www.cm-cascais.pt/area/educacao-0>). No caso da Escola Azul, também existem prémios monetários a alunos que ingressam no 9º ano (D), atribuídos pela Junta de Freguesia.

não encontravam vagas em Instituições Particulares de Solidariedade Social (BM 8/08/13, p. 7).

O apoio às escolas concretiza-se através das atividades previstas na legislação no âmbito do pré-escolar e 1º ciclo, das quais a Câmara é entidade promotora, e que incluem áreas de complemento de currículo, em particular artístico-científicas, cidadania e desporto. Para além disso, a Câmara apoia projetos socioeducativos e multidisciplinares das escolas nos níveis de ensino mais elevados, sobretudo de carácter extracurricular, através do fornecimento de equipamentos e materiais, comparticipação nas deslocações ou auxílios financeiros. Como refere Pinhal (2006), esta pode revelar-se uma maneira importante de o município intervir no currículo da escola, uma vez que define as condições de comparticipação e pode privilegiar determinadas áreas que considere mais relevantes em detrimento de outras. No caso em questão, a Câmara prioriza projetos que desenvolvam competências transversais nas áreas de ambiente, cidadania, ensino experimental e artístico (*site*). Há também projetos organizados e dinamizados pela própria Câmara e seus técnicos para as escolas e população escolar e que em geral seguem essas prioridades, como é o caso do concurso promovido sobre empreendedorismo, um programa de sensibilização ambiental ou projetos de ação de formação para promover práticas inovadoras no ensino ligadas à arte.

O conjunto destas atividades corresponde à intervenção do que designam de “eixo meio escolar”, que é complementado por outros dois eixos, “tempo livre e lazer na infância” e “desenvolvimento local” (*site*), com ações que revelam a intervenção do município para além da educação dita formal. A aposta numa rede concelhia de ludotecas ilustra a tentativa de encontrar espaços lúdicos, educativos e culturais para os tempos livres dos alunos que simultaneamente sirvam de centros de desenvolvimento local: segundo um dos BM (18/8/13), as “ludobibliotecas têm sido verdadeiras âncoras da comunidade”, pois “colocaram a escola de novo no centro da vida dos bairros e das freguesias” (p.14). Um dos principais pontos do primeiro contrato de autonomia (CA) da Escola Azul (2006/7) baseava-se precisamente na criação de um projeto deste tipo a ser dinamizado num futuro pavilhão multiusos, “em sintonia com a Política Educativa do Município de Cascais no que diz respeito à criação de centros lúdicos e à sua importância na diversificação das respostas educativas” (CA, p. 2). A Câmara assume-se como parceira no CA de 2013, comprometendo-se a apoiar projetos extracurriculares e ofertas formativas e estágios.

Outros projetos da Câmara centram-se no reforço de competências educativas, pessoais e sociais na perspetiva da educação ao longo da vida e/ ou da inclusão social.

Sobre a segunda dimensão, importa dizer que a construção, conservação e manutenção de edifícios escolares tem constituído uma das apostas primordiais do orçamento da última década (BM 6/9/12), em particular nos níveis de ensino onde o município tem responsabilidade exclusiva (1º ciclo e pré-escolar), de maneira a proporcionar condições de qualidade e “mais e melhor escola pública” (BM, 18/08/13, p.14). No ano de recolha de dados, o equipamento de todas as escolas do 1º ciclo com quadros interativos foi outra das questões relevantes. Tal não tem impedido a comparticipação financeira “para muitas opções estratégicas de crescimento, de investimento, de cedência de terrenos, de apoio” (RPC) às escolas do ensino privado (tal como documentado na Escola Amarela); bem como o apoio na manutenção de instalações de escolas públicas de níveis de ensino mais elevados, geralmente com contrapartidas por exemplo no usufruto das instalações por outras entidades locais fora do horário escolar (D Azul).

Verificou-se também um investimento ao nível de unidades de apoio para alunos com Necessidades Educativas Especiais, não só no 1º ciclo, mas também nos 2º e 3º ciclos, “na maior parte dos casos por iniciativa e financiamento do município”, apesar de “não tendo nós aqui responsabilidades, nem competência no assunto” (RTC). Para além da criação das unidades, essa ajuda viabiliza-se na aquisição de equipamentos de apoio, muitas vezes em parceria com instituições locais.

A terceira dimensão contempla instrumentos e meios de conceção e planeamento local da educação. O Conselho Municipal de Educação (CME), um dos instrumentos geralmente apontados como cruciais à regulação local (Cruz, 2012), não está em funcionamento ativo, segundo o RTC; o município também não aderiu aos contratos de execução. A Carta Educativa tem objetivos estratégicos de planeamento, sobretudo ao nível da reconfiguração e reordenamento da rede educativa assente no conceito de “território educativo”, que organiza espacialmente o concelho em áreas onde se garante a escolaridade obrigatória. Entre as linhas estratégicas, destacam-se o alargamento da oferta pública, a requalificação e melhoramento das infraestruturas, o reequilíbrio da distribuição geográfica para diminuir disparidades intra-concelhias, a criação projetos de prevenção de insucesso e exclusão escolar e a reestruturação da oferta de cursos tecnológicos. Porém,

segundo o RTC, a Carta foi elaborada à margem do Plano de Diretor Municipal<sup>26</sup>, o que resultou em algumas contradições; facto pelo qual se esperava na altura da recolha de dados pela finalização do primeiro documento antes da revisão da Carta Educativa.

A participação nos CG passa muito por uma regulação de controlo das atividades desse órgão por um conjunto de técnicos da Câmara, embora a representação seja também feita por membros da Junta de Freguesia cuja atuação é menos coordenada. Segundo o RTC, os técnicos da Câmara estão atentos às competências legais do CG e, no caso de verem “que não cumpriram o que está escrito no normativo [...], atuar no CG, chamar a atenção que era preciso ter feito isto que não foi feito”, atitude que foi a espaços observada nos CG assistidos. Num deles, o representante corrigiu a denominação de CG transitório, explicando que essa designação seria para casos de constituição de agrupamento e clarificou os processos de designação dos representantes do município (Verde, 10/01/13); noutra os representantes perguntaram sobre a falta de um relatório do orçamento (Azul 4/04/13). Os comentários sobre o conteúdo dos documentos discutidos são menos comuns, exceto na escola Vermelha onde se sugerem indicadores a utilizar (29/01/13) embora haja apreciações positivas globais (Roxa, 6/11/12). Para o RPC, as linhas orientadoras para a participação nos CG “faz[em] parte de uma estratégia maior para o município” (RPC); nesse sentido, os representantes votam sempre no mesmo sentido (RTC).

O exercício da responsabilidade de conceção e planeamento concretiza-se por algumas vias informais, sobretudo na promoção de determinado tipo de ofertas. Como referia o RTC, “não impomos. Porque não temos competência. Mas induzimos. Como é que nós induzimos? Porque falamos com as direções das escolas, procuramos encontrar parceiros para elas, financiamos alguns projetos”. É o caso, por exemplo, da parceria tripartida da Escola Azul para o curso CEF. A promoção faz-se “dentro de determinadas áreas que nós consideramos que são mais prioritárias em relação ao desenvolvimento do concelho” (RTC), mostrando uma vez mais a intencionalidade da intervenção do poder local na regulação da educação em articulação com iniciativas mais globais a nível do município. Segundo o BM de Agosto de 2013, os cursos profissionais do Ensino Secundário apoiados pela Câmara centram-se nas áreas de Turismo, Restauração, Gestão de Património, Ambiente, Mecatrónica e Indústrias Criativas. Além disso, o município esforça-se por

---

<sup>26</sup> Documento de planeamento e ordenamento do território elaborado pela Câmara Municipal.

divulgar a oferta disponível nos vários níveis de ensino, mas sobretudo nas escolas públicas, através dos seus canais digitais.

## 2.2. DAS ARTICULAÇÕES ENTRE A REGULAÇÃO DA CÂMARA E AS RELAÇÕES ENTRE ESCOLAS

A participação da Câmara nos modos de regulação local da educação articula-se com as formas de relacionamento entre escolas e seus modos específicos de regulação, definindo o quadro geral onde estas se desenvolvem, intervindo direta ou indiretamente nessas relações ou ainda sendo a sua atuação influenciada por elas.

Por vezes, os projetos de reabilitação urbana e habitacional contribuem para (re)definir a população escolar de determinada escola, o que pode acarretar mudanças importantes no seu posicionamento no quase-mercado local. O mesmo acontece com alterações decorrentes da necessidade de construção e manutenção de edifícios ou reorganização da rede escolar, o que foi reconhecido pelo próprio RTC. Num caso, revelando-se inevitável o encerramento de uma escola “por razões de segurança”, a Câmara integrou os alunos de 2º ciclo na Escola Roxa, aquela que se situava mais perto em termos geográficos, o que acabou por ser “muito positivo também para a imagem da própria escola”. Outro caso de reorganização da rede, que partiu da iniciativa da administração desconcentrada mas teve colaboração da Câmara, foi apresentado em parte como uma estratégia para limitar os efeitos negativos de uma concorrência entre escolas:

Nós tínhamos esse problema na [Escola Vermelha]. Era uma escola que estava inserida num triângulo onde saía a perder. Estava muito encostada ao concelho de Oeiras [...] [e] a duas escolas de referência da linha de Cascais. [...] E nós, na Direção Regional de Educação de Lisboa [...] refletimos muito sobre como é que era possível alterar esta imagem negativa que algumas escolas projetavam. [...] e por outro lado também encontrar uma solução que de alguma forma nos ajudasse a racionalizar um conjunto de equipamentos [...]. A ideia foi criar o 2º ciclo nestas escolas secundárias, e ao criar o 2º ciclo, criamos o Agrupamento. [...]. No caso da [Escola Vermelha], o balanço que se pode fazer olhando para o que era aquela escola... uma escola, para ter uma ideia, antes da intervenção, quase que não chegava aos 400 alunos, e que hoje a frequentam 1600, mostra bem de que como um modelo que se revelou adequado e com uma liderança que se mostrou capaz, a escola deu a volta e hoje... eu não digo que é a escola de referência do concelho de Cascais, mas já não é, de forma alguma, a escola «saco de lixo» que era (RTC).

O mesmo se pode dizer relativamente ao encorajamento da diversificação da oferta educativa, nomeadamente no estabelecimento de parcerias nos CEF, estratégia-chave da Escola Azul para inverter uma imagem considerada negativa.

Noutro aspeto, a intervenção da Câmara ao nível dos equipamentos educativos procurou criar melhores condições na rede pública, segundo as próprias palavras do presidente da Câmara, para que “o critério de escolha entre a rede pública e privada de

ensino não tenha por base a qualidade” (BM 10/10/12). Da perspectiva do DG da Escola Laranja, essa intervenção acabou por colocar em desvantagem as escolas privadas, sem meios financeiros para uma tal renovação das escolas e do material, que se veriam então impossibilitadas de cumprir a sua missão: “a escola católica que é por definição para todos não o consegue ser porque os alunos não a vão escolher por causa das condições” (notas reunião de apresentação, 22/10/12).

A intervenção dos representantes nos CG pode também contribuir, em parte, para favorecer dinâmicas de concorrência, nomeadamente pela indução de comparações competitivas. Importa aqui assinalar o exemplo já referido da Escola Vermelha, onde os representantes da autarquia (Presidente da Junta da Freguesia e técnico da Câmara) incitavam o diretor a fazer publicidade da escola aquando da visita dos avaliadores externos, nomeadamente através da evolução do número de alunos, que daria um “bom indicador de procura” e “se há procura, é um reconhecimento pelo menos implícito de qualidade e isso deve ser dito” (29/01/13). Outro exemplo que pode ser referido aconteceu na Escola Azul, quando se discutia uma conta de gerência: ao relembrar as competências do CG, os representantes da Câmara apelavam à apresentação de um relatório, sugerindo uma mudança ao que era discutido em termos financeiros na escola, até porque “estão a ver outras escolas a fazer isso e não queriam ver a [Escola Azul] ficar para trás” (4/04/13).

A indução de lógicas competitivas também acontece de forma indireta, nomeadamente nos contactos efetuados com as direções das escolas fora das reuniões formais. Num CP da Escola Roxa onde se refletia sobre os resultados nas provas externas e as estratégias para melhorar a preparação dos alunos, o Diretor afirmou que a questão dos exames é relevante e quase prioritária, revelando que recebeu vários telefonemas da autarquia “ao mais alto nível” para reconhecer o trabalho feito (24/10/12).

Mas as relações de tipo colaborativo entre escolas condicionam a atuação do poder local, que participa nas reuniões da AP10 mas com “um estatuto inferior, porque é de observador, não participa como membro ativo” (RPC). A AP10 apresenta propostas já negociadas entre os diretores, constituindo uma força conjunta. A este respeito importa mencionar a proposta feita por um dos diretores que contribuiu posteriormente para uma redefinição do protocolo entre a Câmara e as escolas do 1º ciclo: em vez de existir um protocolo por escola, a Câmara faria um concurso para todas as escolas para pagar a água, luz e gás (CP Vermelha 31/10/12; CG Roxa 6/11/12). Noutro sentido, a Câmara pode mobilizar os mecanismos decorrentes das relações de colaboração entre escolas para (re)definir a

sua própria estratégia. É o caso da central de matrículas, que segundo a RPC permitiu fazer leituras outrora impossíveis, que terão influência na definição da Carta Educativa na altura em elaboração e na gestão mais eficaz da rede para “em termos de oferta ficarmos mais equilibrados”.

A natureza das relações entre escolas e entre estas e a Câmara Municipal concorrem também para explicar a perceção dos atores locais sobre o processo de descentralização de responsabilidades para os municípios e do papel específico que a Câmara deveria assumir na regulação local da educação.

### 2.3. PERSPETIVAS SOBRE O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO E O PAPEL DA CÂMARA

As entrevistas realizadas aos representantes da Câmara permitem-nos perceber qual a sua perspetiva sobre o processo de descentralização no concelho, as razões pelas quais as responsabilidades foram apropriadas de determinada forma e o papel que consideram que a Câmara pode ter na educação.

Os motivos para a ausência ou ineficácia de alguns instrumentos de descentralização no município prendem-se ora com a vontade política para se apropriar de forma distinta de certas iniciativas, ora com a pré-existência de algumas dinâmicas e relacionamentos locais. O CME é avaliado de forma crítica pelos dois representantes, que consideram que não houve adesão dos diversos atores locais para participar no órgão, que “funcionava mais por esse despacho” (RPC), pois “ninguém está motivado para participar nesse órgão que não tem competências reais, só dá pareceres” (notas reunião de apresentação, 9/9/13). Para o RPC, a falta de apropriação do instrumento neste contexto específico também se explica pela forma de relacionamento existente entre as escolas – “não funcionou se calhar também pela nossa própria história. As escolas organizam-se entre si. Têm uma AP10 muito poderosa, muito forte, muito antiga que funciona” – e entre estas e a Câmara – “o nosso circuito de diálogo e o nosso circuito de trabalho é outro. Portanto *mea culpa*, sempre achei um desperdício os CME”. No caso dos contratos de execução, o RPC alegou problemas de eficácia da medida, uma vez que a Câmara não teria capacidade de assumir os encargos a nível do parque escolar e de recursos humanos que a transferência de competências supunha sem a verba financeira adequada, dadas as condições do concelho à data. Para o RTC, foram sobretudo vontades políticas que travaram o processo, dado que o presidente da Câmara era de um partido diferente daquele que propunha a medida.



O facto de estes instrumentos não terem tido expressão no contexto em estudo não impediu que a Câmara interviesse fora do âmbito das suas competências legais, consequência de uma alteração do papel que se propunha a desempenhar na área da educação. Tal como analisado em Pinhal (2006), essa mudança advém simultaneamente do reconhecimento da importância estratégica da educação no desenvolvimento do concelho e da necessidade decorrente da falta do exercício de determinadas responsabilidades do Ministério. As citações seguintes são particularmente elucidativas a esse respeito:

Há uma evolução a nível de consciência dos autarcas, penso que é a nível nacional [...], da importância da educação se reveste para a construção de novas políticas autárquicas. Globalmente, hoje um Presidente da Câmara começa a preocupar-se com as respostas educativas que existem no seu concelho (RTC).

Apesar de ser uma área de intervenção tradicional do Estado Central, tal não tem impedido a Câmara Municipal de fazer investimentos avultados na educação e de exigir, inclusivamente, mais competências nesta área: «Fazemo-lo porque não disputamos responsabilidades e, em última análise, a responsabilidade pelas pessoas e pelo seu futuro é sempre nossa, do poder local», prossegue [o presidente da Câmara], concluindo: «Não vamos desistir de trabalhar por um Cascais onde a igualdade de oportunidades esteja permanentemente assegurada» (BM 8/9/13, p.14).

Porque a minha preocupação enquanto Câmara, e aquilo que nós procuramos desenvolver enquanto trabalho é sobretudo responder aos nossos munícipes. Se um munícipe tem uma necessidade, eu não posso ficar de braços cruzados e dizer, «olhe, vá para o ME que ele é que tem a responsabilidade». Isso não resolve absolutamente nada. E portanto dentro daquilo que são as nossas responsabilidades, aquilo que nos é permitido mesmo não tendo competências nesta matéria, nós procuramos ter uma abordagem positiva (RTC).

Atualmente, e segundo a perspectiva dos representantes, determinadas formas de atuação da Câmara são condicionadas pela distribuição de responsabilidades entre os vários níveis de administração do sistema educativo e das práticas de relacionamento e tomadas de decisão já existentes anteriormente. Assim, embora pretendesse ter uma palavra mais ativa na proposta de rede, nomeadamente nas escolhas dos cursos a oferecer pelas escolas, a Câmara não ousa ter uma posição mais assertiva numa situação de excesso e sobreposição de ofertas, esperando pela decisão do Ministério. Como referiu o RTC, caso decidisse apenas propor os cursos que considerava razoáveis, “caía o Carmo e a Trindade” (na reunião com os diretores). A participação nos CG, apesar de coordenada entre os vários técnicos e exercida por pessoas de qualificação elevada (RTC), tem uma importância relativa: para os dois representantes entrevistados, não é nesse órgão que se tomam as decisões estratégicas da escola e a maioria nas votações é conseguida pelos professores e funcionários. Do lado dos representantes, existe a sensação que as negociações são feitas antes do CG. Por parte dos membros docentes do CG, não há vontade em discutir certos assuntos perante representantes exteriores, como é o caso da

avaliação docente (posição expressa por um professor num CG da Escola Roxa, 6/11/12); noutros casos, esses momentos são aproveitados para fazer determinadas queixas à Câmara ou por determinada decisão estar pendente ou por faltarem determinados apoios (CG Roxa, 6/11/12).

O tipo de regulação exercido pela Câmara verifica-se então em domínios de influência limitada, seja a nível de construção e manutenção de equipamentos e serviços, ou a nível de apoios financeiros, mas que não interferem nem com as orientações e políticas nacionais nem com a autonomia das escolas. Simultaneamente, verifica-se o que Pinhal (2006) designa por uma “regulação informal difusa”, uma vez que tem havido um aumento de influência do poder local, em particular nos projetos socioeducativos promovidos e na aposta em soluções coerentes com a política municipal geral, desde a criação de centros lúdicos para a comunidade à oferta educativa formativa.

Outro aspeto tem que ver com a relação com as escolas do ensino particular, domínio no qual os representantes denotaram interesse em assumir mais responsabilidades, seja a nível estratégico de rede (RPC) ou de fiscalização, por ser mais eficiente (RTC). Por um lado, e dada a história da educação do concelho, os representantes admitem dever mostrar um respeito particular por essas instituições, que se materializa no apoio a vários projetos e iniciativas. Por outro, sentem que estas não demonstram muita vontade para uma colaboração mais estreita, por não reconhecerem competência à Câmara nesse domínio ou por não se quererem expor (RTC, RPC).

A verdade é que ambos os representantes demonstraram vontade que a Câmara tivesse um maior protagonismo na área da educação. Esse protagonismo não seria na área pedagógica, aspeto reforçado por diversas vezes na entrevista com o RTC, para quem esses assuntos devem ser tratados por “quem sabe, e quem sabe são os professores”. Note-se que essa é uma das áreas particularmente sensíveis e defendidas pelos professores, como foi visível no episódio de equipamento das escolas do 1º ciclo com quadros interativos: sendo um investimento do município com vista a proporcionar melhores condições, foi sentido por alguns elementos da escola como uma interferência nos meios de ensino e métodos pedagógicos, uma vez que a Câmara decidiu retirar os quadros de giz (CP Vermelha 31/10/12).

Os domínios de intervenção desejados pelos representantes são a gestão administrativa e de recursos e o planeamento estratégico da oferta educativa e formativa. O primeiro aspeto remete para algumas ações já em curso, como aquelas decorrentes das

competências legais atribuídas no caso da gestão de refeitórios ou equipamentos no pré-escolar e 1º ciclo, ou aquelas de iniciativa local, em particular o protocolo relativo a água, luz e gás centrado na Câmara para todas as escolas do concelho. Para os representantes, a gestão à escala do município teria vantagens em termos de eficiência e permitiria também libertar os diretores de algumas tarefas para entidades que já detinham esse *know-how*. O segundo surge como uma reivindicação por “uma palavra que valha” (RTC) sobre a determinação da rede, de maneira a definir e apostar de maneira mais formal em áreas fundamentais para o desenvolvimento do concelho. Segundo o RPC, a forma de a Câmara assumir essas responsabilidades não seria de forma hierárquica em relação às escolas, mas em forma de responsabilidades partilhadas, ou seja, em rede: “para mim as Câmaras não devem titular as escolas [...], mas deve haver uma relação de paridade [...] devem trabalhar em parceria”.

Aliando esta vontade por parte da Câmara em ter maior capacidade de decisão na área da educação com as dinâmicas relacionais locais estabelecidas com a AP10<sup>27</sup>, diretores e Câmara estavam no ano de recolha de dados na fase inicial de um projeto-piloto de descentralização de competências que envolveu um estudo por uma Universidade e negociações entre os vários intervenientes para propor uma proposta ao Ministério. Trata-se da demonstração de um certo voluntarismo por parte dos atores locais e da sua mobilização para uma ação conjunta, que poderá vir a ter implicações na regulação institucional: segundo um dos BM (18/10/12), é um “projeto pioneiro que coloca Cascais na vanguarda de políticas públicas na educação” (p.1).

O modelo proposto para a descentralização baseia-se no que o RPC designa por Administração Local de Educação e Formação, que segue os traços gerais da sua perspetiva de distribuição de responsabilidades atrás apresentada. Essa administração é constituída por órgãos com representação de professores e Câmara que gerem a educação

---

<sup>27</sup> Aspeto referido pela RPC, para quem “a central de matrículas foi um prenúncio do que nós achamos que [este novo modelo] é capaz de fazer” e pela diretora da Escola Verde, que afirmou que o projeto “veio dar resposta a uma necessidade que já tinham há muito tempo, que era ter um PE do concelho”. Tal não significa que não tivessem havido resistências por parte dos diretores, em particular na forma como foi realizado o estudo. Num CG da Escola Vermelha, o diretor questionou a opção da parceria com uma Universidade sem terem consultado as escolas (12/12/12). Para o RTC, as escolas estariam divididas em relação à perspetiva de a Câmara assumir um papel mais interventivo, pois em termos de gestão teria uma capacidade de resposta mais efetiva, mas receavam perder margem de autonomia ou ser mais controladas (RTC).

a diferentes níveis: “A questão da educação, quer em termos de planeamento quer em termos de rede, quer em termos financeiros, quer em termos de recursos [...]. A autonomia é partilhada e as responsabilidades são partilhadas” (RPC). Este modelo poderá vir assim a configurar-se como um tipo de regulação voluntária e colaborativa em forma de rede horizontal e auto-organizada, com relações de interdependência entre os diretores e Câmara e onde a decisão é tomada por negociação (Lima, 2007).

\*\*\*

No contexto local em estudo coexistem múltiplos modos de regulação no espaço de relações entre as escolas e entre estas e o nível de administração local, que se articulam de forma complexa. Constituem aquilo que Barroso (2006b: 56) apelida de “microrregulação local”, que remete para a forma como os atores locais se apropriam e transformam localmente as orientações globais e políticas nacionais. A especificidade desses modos de regulação e da maneira como foram recontextualizados os processos de (re)distribuição de responsabilidades dependem das relações que se foram construindo ao longo do tempo e das práticas dos vários intervenientes.

Existem evidências de uma regulação dita de mercado, expressa pelas lógicas competitivas que se traduzem em processos de diferenciação, utilizando espaços de autonomia, e promoção das escolas. O desenvolvimento dessas lógicas está relacionado, em parte, com a posição ocupada na hierarquia local e a questão de reputação das escolas, sendo uma preocupação transversal, é sentida e trabalhada de maneira distinta (aspeto verificado também em Sebastião et al., 2013). É nesse sentido que escolas posicionadas em extremos opostos nas dimensões académica e social têm estratégias diferentes: a Escola Azul criou um centro lúdico e diversificou a oferta formativa para promover a inclusão e prevenção do abandono da população envolvente, enquanto na Escola Amarela a aposta curricular se centrou nos percursos regulares e na disciplina de Xadrez. Além disso, as estratégias de posicionamento no espaço também parecem depender de lógicas internas, em particular da definição da missão da escola (Torres, 2011) e da ação do diretor, como vimos no caso da Escola Vermelha e do seu projeto pedagógico inovador.

Noutros aspetos, as relações entre escolas públicas apontam para lógicas colaborativas, em prática há alguns anos no concelho. Esse modo de regulação imbrica-se de forma particular com o proveniente das lógicas competitivas: as informações sobre as

outras escolas podem servir para melhor definir as estratégias de posicionamento de cada uma (como vimos com a Escola Roxa), mas há mecanismos que parecem poder contribuir para limitar os efeitos mais negativos da competição (Abrantes e Sebastião, 2010), por exemplo a central de matrículas na questão das matrículas dos alunos.

A participação do município na regulação local tem vindo a alargar-se a responsabilidades que vão para além daquelas legalmente definidas, influenciando em algumas opções das escolas tendo em conta uma estratégia municipal mais global, mas condicionado na sua atuação pela auto-organização das escolas e pela ausência de uma base legal. A vontade de assumir um maior protagonismo, aliada à capacidade de mobilização de diretores e representantes municipais, traduziu-se numa ação conjunta para redefinir o processo de redistribuição de responsabilidades considerada como única no país pelos atores locais. O modelo proposto à administração central, previamente negociado, é coerente com a perspetiva da Câmara apresentada pelos entrevistados e aprofunda as relações estabelecidas pela AP10 para uma gestão à escala do município.

Outros atores intervêm na regulação local e terão influência na ação das escolas, como é o caso das famílias. A Federação das Associações de Pais do concelho é também uma estrutura em forma de rede de que tomámos conhecimento durante a recolha de dados que organiza projetos coordenados em várias escolas, especificamente centrados na participação das famílias.

Finalmente, é de questionar sobre a relação com outros concelhos vizinhos. À data, os problemas existentes, nomeadamente em termos de matrículas e áreas de influência, parecem ser resolvidos de forma informal entre os agrupamentos; segundo a RPC, não existem relações formais para articulação em termos educativos com outras Câmaras. Porém, como exemplificado com o caso da Escola Vermelha, as relações entre escolas não se esgotam nos limites administrativos concelhios.



## **CAPÍTULO IX . PERCEÇÕES E USOS DAS RESPONSABILIDADES NAS ESCOLAS: PARTICIPAÇÃO E AUTONOMIA**

Este capítulo procura averiguar como são entendidas e praticadas as responsabilidades ao nível das escolas, considerando o processo de apropriação das políticas nacionais como uma construção quotidiana (Torres, 2011) em função de lógicas, contextos organizacionais ou sociais e relacionamentos específicos. A partir da perspetiva dos atores escolares, em particular da forma como percecionam essas políticas, dos significados que lhes atribuem e das suas práticas, mostra-se como a distribuição de responsabilidades é posta em prática e tem resultados distintos nas escolas em causa.

A análise centra-se sobretudo sobre a participação na tomada de decisão e a autonomia das escolas, estreitamente associadas às questões de avaliação, responsabilização e prestação de contas. A nível legal e seguindo a tendência de outros países (Eurydice, 2007), a (re)distribuição de responsabilidades surgiu a par da reformulação dos órgãos da escola através de novos modelos de administração e gestão, de possibilidades e incentivos à participação da comunidade local (famílias, autarquia, representantes de outras instituições locais) na tomada de decisão nas escolas e, mais recentemente, de mecanismos relativos à avaliação, prestação de contas e responsabilização. Apesar dos enquadramentos formais, há variações no papel desempenhado e na participação dos vários intervenientes na tomada de decisão que importa considerar no estudo do modo como as responsabilidades são praticadas no dia-a-dia das escolas. Três dimensões surgem particularmente relevantes: o órgão de direção estratégica da escola, o diretor e a participação das famílias.

Noutro aspeto, importa perceber como são avaliadas as políticas que atribuem maiores responsabilidades às escolas pelos seus intervenientes e, sobretudo, quais as conceções e práticas de autonomia que é possível apreender dos seus discursos, das observações e dos documentos em estudo. Mais do que uma comparação entre casos, interessa analisar como e por que varia a forma de entender e praticar a autonomia das escolas.

## 1. A TOMADA DE DECISÃO NAS ESCOLAS: MODELOS DE GESTÃO E PARTICIPAÇÃO

### 1.1. O ÓRGÃO DE DIREÇÃO ESTRATÉGICA<sup>1</sup>

Segundo o enquadramento legal, o CG, com uma composição alargada – incluindo membros docentes, não docentes (perfazendo um total de 50% da composição do órgão, mais o diretor sem direito a voto), representantes das famílias, das autarquias e da comunidade local –, é o órgão de direção estratégica das escolas públicas. Possui competências importantes, recentemente reforçadas, nomeadamente a nível da definição das linhas orientadoras da escola, aprovação de documentos estruturantes e eleição do diretor. Coloca-se então a questão de saber que tipo de atuação exerce este órgão na escola e como é entendido o seu papel segundo os atores escolares.

A partir das notas de observação e das entrevistas realizadas identificámos diferentes formas de o CG exercer as suas funções e de se relacionar com o diretor da escola, categorias inspiradas num trabalho de Quintas e Gonçalves (2010). Os CG interventivos tendem a desenvolver um planeamento pormenorizado das suas atividades, estar atentos às competências definidas pela legislação e distribuir atempadamente os documentos a discutir nas reuniões, que são bastante participadas. Observam-se intervenções que demonstram uma leitura cuidada dos documentos, opiniões e sugestões para ultrapassar problemas ou introduzir novos projetos (desde fóruns para o sucesso escolar, concursos de educação cívica e ambiental ou a utilização de espaços das instituições locais para promover a imagem da escola), e ainda no sentido de procurar uma maior clarificação para as questões levantadas. Em alguns casos, são o local de desempate de assuntos que ficaram pendentes ou sem consonância no órgão de coordenação pedagógica, em torno dos quais se desenvolvem discussões sobre a missão da escola:

[Numa discussão sobre se as faltas de atraso devem contar como faltas injustificadas e ter peso na avaliação no RI] Presidente do CG: «Estamos a educar para quê? Pontualidade, cumprimento, responsabilização? Diga lá qual é a sua filosofia, diretor». Diretor responde que efetivamente por trás de todo o RI está uma filosofia, que para alguns é excessivamente democrático [...]. É uma forma menos punitiva e mais educativa de educar – e exemplifica: quando chegam atrasados os alunos têm que passar por x pessoas, ir ao gabinete, preencher papéis, etc [...]. Refere que este RI faz apelo à democracia, responsabilidade individual e autonomia e que as pessoas podem definir de maneira diferente dentro da mesma escola [fala dos vários grupos disciplinares e das diferenças nos critérios de avaliação] (CG Vermelha, 29/01/13).

[A propósito de uma alteração do valor de referência para considerar alunos para o Quadro de Valor e Excelência] Representante dos Encarregados de Educação [REE] diz que realmente depende se querem abranger muita gente ou fechar, que têm que pensar para que é que foi

---

<sup>1</sup> Este ponto foi apresentado na *Semana da Educação* em Cascais (20/10/2014).



criado o Quadro de Valor e Excelência, quais são os objetivos – se é para englobar só um excelente ou para motivar alunos. (CG Roxa, 6/11/12).

A relação estabelecida com o diretor baseia-se numa partilha das orientações estratégicas da escola, colaboração na resolução de problemas e facilitação dos processos. Os diretores tendem neste caso a valorizar os membros do CG, em particular porque são especialmente empenhados ou possuem profissões que se revelam uma mais-valia para as atividades a desenvolver: “são pessoas que conhecem bem o que é trabalhar nas escolas, por isso favorecem o seu funcionamento [...]. Têm muita experiência de gestão” (D Vermelha).

Em determinadas situações e sobretudo pela participação de certos elementos, os CG induzem também a prestação de contas. Apenas um diretor mencionou esse aspeto – “é um órgão não só de aprovação de documentos estratégicos mas um órgão em que a direção tem que prestar contas” –, reforçado também pelo RAEE: “o CG [...] induz a prestação de contas” (Roxa). Essa dimensão, articulada com a de regulação, verifica-se também em outros contextos, em particular pelas questões colocadas durante as reuniões, pela verificação do cumprimento das linhas orientadoras propostas para a elaboração de documentos ou questionamento de determinados resultados e situações, como se poderá constatar nas seguintes notas:

[A propósito da discussão sobre o Plano Anual de Atividades] Presidente CG diz que o documento segue as indicações do ano passado, mas ainda falta o plano orçamental de cada atividade [...]. Afirma que cada vez mais a escola terá que ser rigorosa nestas coisas; apesar de ser difícil, têm que tentar. Aproveita também para perguntar como estão em relação à lei de compromissos (CG Vermelha, 12/12/12).

[Sobre o Relatório do Plano Anual de Atividades] REE afirma que o que preocupa a AP são os resultados, visto que há taxas de retenção muito maiores que previstas (CG Roxa, 6/11/12).

Um dos representantes da comunidade local afirma que com a quebra de natalidade as escolas vão ter que apostar no *marketing*, e que pelo menos os membros do CG deveriam ser informados do que se passa na escola (CG Azul, 4/4/12).

É nesse sentido que a relação que o CG entretém com o diretor é também percecionada, por alguns, como uma estrutura de monitorização, avaliação e regulação das atividades da escola.

Num outro extremo, o CG tem uma capacidade de atuação limitada, desempenhando um papel quase ausente ou meramente formal. Esta situação caracteriza-se pelo facto de a sua convocação ser de certa forma determinada pela necessidade de resolver problemas burocráticos, não estar suficientemente clara a ordem de trabalhos, e de a reunião se basear mais no cumprimento das obrigações legais, como a aprovação de documentos.

Pode existir algum desconhecimento das competências do órgão, e a sua ação depende das urgências da equipa diretiva.

Esta situação verificou-se sobretudo no caso da Escola Verde, cujo CG se reuniu pela primeira vez em Janeiro no ano letivo 2012/13 para definir uma nova composição. Durante a reunião, foi visível o desconhecimento por parte de alguns elementos sobre a razão pela qual tinham sido convocados, a necessidade de apressar os procedimentos porque era preciso aprovar documentos da escola e o surgimento de dúvidas quanto às competências do órgão. Tal explica-se pelo facto de se tratar dos inícios de constituição de uma nova equipa, mas também à desmotivação dos elementos que integraram o CG anterior: em conversa informal após a reunião, o presidente confidenciou que no início do desempenho das funções tinha muitas expectativas, mas que chegou à conclusão que o que se faz no órgão não tem muita importância na vida da escola. A perceção generalizada da importância do órgão condiciona assim a sua forma de atuação, na medida em que influencia a atitude dos seus membros.

Algumas limitações na atuação e funcionamento de todos os CG foram observadas, outras assinaladas nas entrevistas. Sendo possível tipificar formas de atuação dos CG, há dinâmicas que se estabelecem no seu interior que revelam recursos, capacidades e independência entre tipos de atores diferenciados segundo os grupos representados. Em três das escolas públicas analisadas, o presidente do CG era um professor da escola. Tal situação não pareceu impedir um planeamento próprio das atividades do órgão e agendamento das sessões na maioria dos casos, mas a própria reunião foi de facto liderada pelo diretor e não pelo presidente do CG, visto que era quase sempre o primeiro a intervir ou mesmo a incentivar para se passar à votação ou a outros pontos da ordem de trabalhos. Numa situação, o presidente do CG confessou antes de o diretor chegar que geralmente “é muito despachado, mas aqui não veem o verdadeiro eu porque [o diretor] ocupa muito espaço” (CG Azul, 4/4/13). Isso não se verificou no caso em que o presidente do CG era representante da autarquia.

Para alguns entrevistados, a inibição face à presença do diretor faz com que dificilmente os membros internos à escola, professores e funcionários, expressem posições contrárias, tornando o CG “uma espécie de correio condutor das decisões ou de quem chancela as decisões da direção” (Prof.). São estes membros que na realidade possuem uma menor autonomia das suas posições, aspeto em que diferem dos representantes das famílias e comunidade local. Questões de outra natureza limitam ou constroem a

participação destes últimos, em particular o desconhecimento do funcionamento da escola, a linguagem mais técnica ou a incapacidade de fornecer contributos válidos sobre questões que não dominam e competências que desconhecem que possuem.

Apesar de o ambiente ser de forma geral de muita familiaridade entre os elementos do CG, certas afirmações durante as reuniões revelam, da parte da comunidade escolar, resistência em abordar certos assuntos em presença de elementos exteriores; e, da parte dos membros da comunidade local, a vontade de não interferir nem comentar os assuntos considerados do domínio dos professores, o que poderá também ser motivado pelo sentimento que não possuem determinados conhecimentos ou pelo facto de os documentos a comentar serem demasiado extensos:

Diretor pergunta se não tiveram dúvidas sobre o relatório de contas de gerência. Representante da comunidade local diz que até parece mal estar a fazer certas observações (CG Azul, 4/4/13).

Como tem que se ausentar, representante da Junta diz que leu o Plano Anual de Atividades na diagonal, mas de qualquer das maneiras nunca põe em causa a capacidade de a escola gerar o documento em condições por isso mesmo que não esteja presente o seu sentido de voto é positivo (CG Roxa, 6/11/12).

Todas as decisões por nós assistidas foram votadas por unanimidade, mesmo se precedidas por alguma discussão. A percepção geral dos professores e representantes da Câmara entrevistados é que, mesmo tendo competências importantes a nível legal, o CG acaba por ter um peso reduzido na tomada de decisão nas escolas, embora seja importante, segundo aqueles que nele participaram, para compreender o seu funcionamento. Existe a sensação de que a maioria das negociações são feitas antes de chegar a CG, remetendo o seu papel para aquele de um órgão que “aprova ou dá o aval” (Prof.) ou “que faz a bênção” (RTC) àquilo que já foi decidido antes em CP. Segundo alguns entrevistados, por vezes os membros professores fazem alguma pressão para não alterar consensos já atingidos: “a capacidade teórica de alterar um documento é total e é reduzidíssima na prática [...]. O «já foi visto em CP» diz assim, «pois, isso já foi discutido, vocês agora não podem alterar porque isto é uma chatice»” (RTC). Existem também constrangimentos associados à sua composição alargada, em particular a dificuldade em reunir de forma expedita, o que “acaba por emperrar determinados procedimentos” (Prof.).

\*

Não existe equivalente direto ao CG nas escolas privadas. Nas duas escolas religiosas (Laranja e Rosa), as linhas orientadoras são definidas pelas Congregações de que fazem parte. Essas entidades regulam as suas práticas e atividades, ao definir orientações

comuns, princípios fundamentais e aprovar os documentos orientadores, como o PE ou o RI, que possuem uma base idêntica e outra com especificidades de cada escola que tutelam, mas também ao nomear um representante oficial da entidade na escola e o Diretor Pedagógico.

As duas escolas diferem a nível da estrutura dos seus órgãos de governo, embora nenhum deles inclua representantes das instituições da comunidade local ou das famílias (na Escola Rosa, os pais encontram-se representados no CP). Na Escola Laranja, o diretor-geral, representante da entidade titular da escola, preside aos dois órgãos colegiais de governo – conselho administrativo e direção executiva, onde “são tomadas as decisões gerais de escola” (DP) ou de “orientação global” (DG) – enquanto o diretor pedagógico preside ao CP, um dos órgãos colegiais da gestão educativa. Na Escola Rosa, existem órgãos unipessoais de governo, ocupados pelos representantes da Entidade titular, e o órgão colegial, direção pedagógica, presidido pelo Diretor Pedagógico. É neste último que “se assumem as grandes opções da escola” (Prof.), sendo então “o grande órgão dirigente e decisor” (D).

Quanto à Escola Amarela, importa relembrar que se trata de uma Instituição Particular de Solidariedade Social sem fins lucrativos, baseando-se numa Associação. Todos os sócios constituem a Assembleia Geral, que elege os corpos gerentes, entre os quais a Direção e o Conselho Fiscal. A Direção é diretamente responsável pela gestão administrativa, enquanto o diretor pedagógico escolhido pela Associação (após concurso público) tem a seu cargo a gestão pedagógica e é o representante perante o Ministério. À Direção caberá então a responsabilidade da direção estratégica da escola, enquanto determinados poderes são delegados ao Diretor Pedagógico, que gere a escola no seu quotidiano, sendo então não só responsável pela gestão pedagógica, mas também “por garantir a gestão financeira” e “assegura[r] o dia-a-dia do funcionamento da escola” (D). Segundo o resumo do próprio Presidente da Direção: “eu sou um gestor daquilo que a escola faz sem ter qualquer conhecimento da educação [...].A Associação [Escola Amarela] é uma empresa. [...] O diretor pedagógico é que é o homem chave desta organização toda”.

## 1.2. ENTRE A ADMINISTRAÇÃO CENTRAL, A COMUNIDADE EDUCATIVA E OS UTENTES IMEDIATOS: QUE PAPEL DO DIRETOR?

O papel dos diretores das escolas públicas tem vindo a ser reforçado pela legislação, que desde 2008 tornou obrigatória a existência de um órgão unipessoal, contrariando as práticas

de colegialidade que vigoraram durante algum tempo nas escolas portuguesas. Nos relatos dos diretores sobre os modelos de gestão da escola emerge de facto uma figura unipessoal de liderança – “Eu sou um líder aqui na escola” (D Azul); “[A Direção] é um órgão em que realmente há um rosto [...], tem que haver alguém que dê a cara pelo agrupamento” (D Roxa); “Este diretor é muito autocrático, para não dizer muito ditador!” (D Vermelha) – embora misturem frequentemente no decurso da entrevista a primeira pessoa do singular e do plural, realçando a importância de toda a equipa diretiva, com quem dividem responsabilidades e que se afigura como apoio essencial na tomada de decisão.

A maneira de exercer essa liderança difere porém nos contextos observados, assumindo nuns casos características mais unipessoais e noutros maiores evidências de lideranças partilhadas, correspondendo à distinção de Torres (2011: 101) num trabalho a partir dos relatórios de avaliação externa entre um estilo de “caráter implementativo, decalcado do diploma legal” e “um perfil mais próximo do colegial”.

Na primeira situação, ainda que os professores dos vários departamentos sejam ouvidos e consultados, as tomadas de decisão estão “muito ligadas à gestão de topo” (D Roxa), sendo que as equipas de trabalho, como os coordenadores das estruturas intermédias (nomeados pelo diretor na altura da recolha de dados) ou aquelas criadas para elaboração dos documentos orientadores, são da confiança pessoal do diretor e tendem a ser relativamente fixas. Na opinião de alguns professores das escolas onde o modo de tomada de decisão mais se aproxima deste tipo, há poucas oportunidades para o debate de ideias, pois as decisões são de certa forma impostas aos grupos disciplinares, o que pode resultar em alguns conflitos entre as lideranças e os outros professores da escola (Prof. Roxa) ou em resistências na aplicação de certas medidas (Prof. Azul). Comparando com o que acontecia no passado e em particular na memória do que foi a gestão democrática das escolas no pós 25 de Abril, alguns professores lamentam a perda de criatividade e consenso na evolução para um modelo associado a uma cadeia hierárquica, como fica bem ilustrado pela metáfora empregue no seguinte testemunho:

As decisões são um bocadinho em cascata do Pedagógico [...]. Ou seja há uma série de tomadas de decisão ao nível do CP e depois passa para o departamento, e do departamento para os grupos, dos grupos para os professores. Tem sido mais ou menos esse o processo, nomeadamente a partir desta última alteração na gestão das escolas. Anteriormente havia um processo um pouco mais descentralizado. Havia mais [...] [um] processo de repuxo, não é? Que vinham de baixo e que vinham ser aprovadas em CP (Professor Azul).

Na segunda, regista-se a existência de mecanismos que promovem a participação dos professores na tomada de decisão, como a discussão de propostas e registo das

opiniões em documentos escritos enviados à direção (D Vermelha), ou a procura de consensos no quadro de uma cultura de trabalho colaborativo: “Tomamos as decisões sempre em conjunto [...]. A partir do momento em que as pessoas sentem que também são ouvidas nas tomadas de decisão, sentem a escola mais como sua e estão mais motivadas para trabalhar num projeto que é comum” (D Verde). Os professores entrevistados nestas duas escolas referiram ora processos de decisão baseados num vai-e-vem entre propostas da direção e contrapropostas dos grupos (Prof. Vermelha) ora processos de auscultação dos professores, a “porta aberta” e grande abertura da direção para sugestões, pois apesar da mudança na legislação “não se consegue em 5 ou 6 anos apagar toda esta cultura de escola que é uma vivência democrática” (Prof. Verde). Importa notar, porém, que mesmo os mecanismos apresentados como visando a discussão pelos professores não são apreendidos do mesmo modo por todos: numa conversa informal antes de um CT, uma professora da Escola Vermelha confidenciou que a decisão na escola estava demasiado centrada no diretor, sendo que havia pouca margem para discutir as propostas, pois na realidade a decisão já estaria tomada.

O olhar produzido pelos relatórios de avaliação externa das escolas traduz algumas das diferenças encontradas no tipo de liderança exercida pelo diretor, mas também do papel das lideranças intermédias, que podem explicar diferenças nos processos de tomada de decisão e da mobilização dos restantes professores para a participação. No caso das escolas mais próximas do perfil unipessoal existem diferenças consideráveis nestes aspetos. Assim, a liderança exercida pelo diretor da Escola Roxa é descrita como “assertiva e empenhada”, mas assente na “valorização e responsabilização” dos coordenadores, apontando para um modelo onde a definição de responsabilidades e prestação de contas são centrais; a direção “pró-ativa e muito empenhada” da Escola Azul coincide com uma afirmação “não uniforme” das lideranças intermédias. No caso das escolas mais próximas de características de partilha, surgem algumas das dimensões identificadas por Torres (2011), em particular o trabalho colaborativo, a inovação pedagógica e a implicação das lideranças intermédias. Os diretores são descritos como tendo uma atitude “atenta e empreendedora” (Verde) ou “com espírito de iniciativa e motivação” (Vermelha), sendo que se afirmam as lideranças intermédias no primeiro caso no contexto da “gestão partilhada de responsabilidades” e no segundo através da “motivação para a partilha de responsabilidades”.

Mais do que a associação destes estilos de liderança com a missão elitista ou democratizadora da escola, talvez mais adequada a uma análise centrada em escolas secundárias (idem), cremos que estas formas de tomar decisões diferem segundo a maneira como os próprios diretores concebem o seu papel e perante quem se sentem responsáveis.

Num estudo sobre lideranças e culturas de responsabilidade, Barzano (2009) identificou uma dialética no entendimento do papel das escolas em Portugal, antes das mudanças na gestão de 2008, que se concretizaria numa dupla face de responsabilização dos diretores, entre a administração central e os professores por quem eram eleitos. Por um lado, o tradicional entendimento da escola como um serviço do estado, onde o diretor é um funcionário público representante do governo central; por outro, a percepção crescente da escola como organização profissional relativamente autónoma coordenada por um líder pedagógico. Atendendo ao enquadramento legal atual e às orientações globais identificadas nos capítulos anteriores, seria também de equacionar o papel da escola face à comunidade envolvente e a responsabilidade do diretor em relação aos utentes imediatos (famílias e alunos) e aos outros representantes da comunidade local.

Os diretores das escolas em estudo responderam de forma distinta nas entrevistas à pergunta sobre perante quem e pelo quê se sentiam responsáveis. Uma das dimensões comuns às escolas Roxa e Azul, próximas de um estilo de liderança unipessoal, diz respeito à responsabilidade assumida perante o Ministério que aponta para a primeira conceção identificada por Barzano (idem). É uma “responsabilidade institucional” do diretor enquanto funcionário com “competências delegadas pela administração central” (D Roxa), que se traduz na prestação de contas pelo dinheiro investido (D Azul) que tem de “dar determinado resultado” (D Roxa). As intervenções e regulações do Ministério, através de inspeções e avaliações externas da escola ou mudanças recorrentes na legislação, são sentidas como verdadeiras pressões para estes diretores, como foi possível constatar através de alguns desabafos<sup>2</sup>. Essa face da responsabilidade não foi diretamente mencionada pelo diretor da Escola Verde e foi, pelo contrário, afastada pelo diretor da Escola Vermelha que a esse

---

<sup>2</sup> Numa reação a uma medida que substitui a nomeação dos coordenadores de departamento pela sugestão de uma lista de três nomes por parte do diretor e posterior eleição no departamento, o diretor da escola Azul reafirmou a sua preocupação com a produção de resultados: “Não me venham pedir resultados e não me venham pedir que as coisas funcionem melhor. Porque não é a mesma coisa eu escolher a minha equipa ou não escolher”.

propósito referiu a sua pouca preocupação: “já tive quatro processos disciplinares portanto...”.

Os quatro diretores referiram um maior sentido de responsabilidade face à “comunidade educativa”, embora a entendam de forma diferente. No caso dos diretores das escolas Verde e Azul, corresponde não só à comunidade docente como a alunos e famílias, com a preocupação por “toda esta organização que é o Agrupamento” (D Verde) ou por contribuir “por uma escola melhor” (D Azul). Três diretores mobilizaram vocabulário e expressões que indicam uma responsabilidade de mercado, no sentido em que referem sentir-se responsáveis perante “a comunidade que sirvo” (D Roxa), “os pais [...] porque eles são realmente os clientes” (D Vermelha) essencialmente pelo “serviço educativo” prestado pela escola que “é como se fosse uma empresa” (D Verde), mais concretamente pelo sucesso dos alunos, tanto pela sua formação académica como de cidadania.

A responsabilização perante os professores não foi mencionada como no estudo de Barzano (2009), apesar de três dos diretores entrevistados terem sido eleitos pelos seus pares. A posição do diretor da Escola Roxa é elucidativa e coerente com o entendimento do seu papel e estilo de liderança, na medida em que retrata os professores enquanto funcionários públicos e profissionais que podem ser por ele responsabilizados face ao serviço que prestam. Nesse sentido, ao invés de se investir principalmente na cobertura às necessidades e direitos dos professores, como parecem indicar algumas das conclusões de Barzano (idem), a preocupação está centrada nos alunos, o que, segundo o relato de uma professora da escola, é o tipo de dinâmica que pode gerar problemas relacionais entre o diretor e os professores, noutros locais habituados a ver seguidas as suas preferências, nomeadamente em termos de elaboração de horários.

\*

A estrutura dos órgãos de governo e a forma de exercício da liderança das três escolas privadas também são diferenciadas. Nas escolas Laranja e Rosa, existem órgãos de governo tanto unipessoais (DG e DP no primeiro caso e Diretor representante oficial da entidade titular no segundo) como colegiais, onde são tomadas a maioria das decisões. Esses órgãos, Direção Executiva na Escola Laranja e Pedagógica na Rosa, são presididos respetivamente pelo DG e Diretor Pedagógico e constituídos, entre outros, pelos diretores ou coordenadores de ciclo por ele nomeados. Para além disso, a gestão pedagógica e educativa é assegurada por uma série de órgãos, estruturas e membros.



Na Escola Laranja, existe assim uma “liderança partilhada” (DP) entre a DP e a DG e uma Direção Executiva onde as decisões geralmente “são tomadas por consenso” (DG), e depois uma “equipa de organização pedagógica” (DP) liderada pela DP, que nomeia os coordenadores de departamento, assente no órgão do CP. O processo de tomada de decisão é apresentado como uma via de dois sentidos, isto é, situações em que as decisões tomadas pela direção depois de auscultadas as sensibilidades percorrem a cadeia hierárquica e situações em que existem propostas dos professores para decisão superior. Na Escola Rosa, onde o DP nomeia diretores de departamento depois de ouvidos os diretores de ciclo, surge a ideia de uma delegação de responsabilidades para a equipa, enquanto o diretor, que “[deve ser] uma pessoa carismática”, procura “ser o rosto de uma identidade”. O CP é aqui um órgão consultivo, onde se expressam as opiniões dos diversos setores da escola – para além dos diretores de ciclo, estão aí representados os coordenadores de departamento, da Pastoral, Pessoal Administrativo e Auxiliar, Técnicos de apoio, alunos e pais – e há outras estruturas onde são ouvidas propostas dos professores, como a Assembleia de Professores (RI), e as soluções são depois discutidas e aprovadas na Direção Pedagógica.

Em ambos os casos, os diretores declararam sentir-se responsáveis perante a entidade que os nomeou, mas também perante a comunidade educativa em geral (professores, não docentes, alunos e pais), pelo cargo que desempenhavam. Para o diretor da Escola Rosa, a responsabilidade é sobretudo moral e para com a identidade da escola, que importa preservar no desempenho do seu papel.

Na Escola Amarela, a gestão é assegurada, por um lado, pelos órgãos da Associação, em particular a direção e, por outro, pelo DP, encarregue pela gestão pedagógica e de dia-a-dia da escola. Segundo a análise de um professor, na prática, e devido à estreita colaboração entre o Diretor e os corpos gerentes, a escola é gerida de dentro para fora “pelo diretor em primeiro lugar”, cujas opiniões são geralmente tidas em conta pela direção. As responsabilidades inerentes ao cargo fazem com que a “a escola esteja demasiado colada a um rosto” (Pinto, 2011: 111). Para além do órgão unipessoal, existe ainda o órgão de coordenação pedagógica, CP, e uma série de estruturas semelhantes às outras escolas analisadas. Para um dos professores entrevistados, o processo de tomada de decisão também pode seguir as duas vias na cadeia hierárquica, embora na maioria das vezes a iniciativa surja do diretor ou CP para motivar a discussão e propostas dos professores. Importa assinalar contudo que, segundo o RI, a equipa pedagógica presente no CP é eleita

pelos professores e não nomeada pelo diretor. Este respondeu sentir-se responsável sobretudo perante a Associação e os seus associados.

### 1.3. A PARTICIPAÇÃO DAS FAMÍLIAS NA TOMADA DE DECISÃO

O reforço do enquadramento legal sobre a participação formal das famílias na educação tem vindo a renovar e complexificar a problemática sociológica da relação escola-família (Silva, 2010). A análise das entrevistas realizadas aos presidentes das AP e das notas de observação<sup>3</sup> baseou-se em quatro questões principais: i) como é entendido o papel e responsabilidades das AP na vida da escola por parte dos seus dirigentes; ii) qual a relação entre a AP e a escola; iii) qual a relação entre AP e os restantes pais da escola; iv) como se caracteriza a ação dos representantes das famílias nos órgãos de gestão da escola.

Identificámos perfis de AP e atuação dos REE no órgão da escola a partir dos resultados de análises de correspondências múltiplas à categorização feita pela análise de conteúdo<sup>4</sup>. Os perfis identificados são ideais-tipo; na realidade empírica, as suas características surgem diluídas.

#### PAPEL E ORIENTAÇÃO DAS ATIVIDADES DAS AP

Para a análise das AP foram mobilizadas 23 variáveis relativas às representações do presidente sobre o papel e responsabilidades das AP, as atividades desenvolvidas com e para a escola e para pais e o tipo de participação fora dos órgãos de gestão, e incluiu todas as escolas em estudo exceto a Amarela, que pelas suas especificidades será comentada posteriormente. Depois de consideradas as medidas de discriminação das variáveis e a quantificação e contribuição das suas categorias, duas dimensões foram retidas para a definição do plano que permite identificar diferentes perfis das AP. A primeira dimensão opõe categorias sobre atitudes e práticas distintas nas atividades desenvolvidas na escola: de uma *tendência de suporte*, visto que se representam como uma estrutura de apoio aos pais, promovem atividades como a formação de representantes e participam através de sugestões de alteração, a uma *tendência de promoção de atividades complementares*,

---

<sup>3</sup> Essa análise decorreu do trabalho conjunto com outra investigadora aproveitando os dados recolhidos nas duas pesquisas (Gonçalves e Batista, 2014). Apresentamos aqui a análise geral desenvolvida nesse contexto, ilustrando e aprofundando apenas com os casos das escolas em estudo.

<sup>4</sup> As análises de correspondências múltiplas foram realizadas no programa informático IBM SPSS Statistics, versão 20.0.0. A maioria das categorias foi transformada em variáveis com duas modalidades, correspondentes à presença ou ausência de atributo (Carvalho, 2008). Ver Anexo D.

destacando-se as atividades lúdicas e culturais e atividades extracurriculares, desde ocupação dos tempos livres a projetos de promoção de aprendizagens. A segunda diferencia o tipo de participação das AP, de mais *colaborativas*, nomeadamente na resolução conjunta de problemas, atividades para melhorar condições das escolas ou alunos e projetos conjuntos com a escola, a *reguladoras*, com um entendimento de um papel regulador, de associativismo ou organização conjunta/ parceria e a participação através de opiniões e pareceres.

Assim definido, o plano evidencia diferentes tipos de configurações de associações entre categorias, refletindo a existência de quatro principais perfis das AP (Figura IX.1).

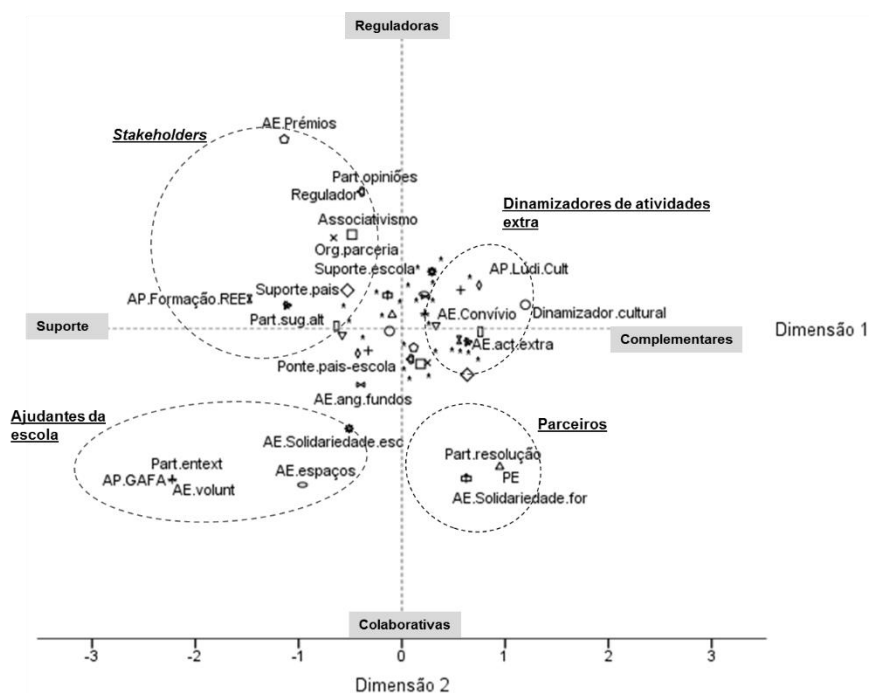
O perfil *Stakeholders* caracteriza-se por uma associação entre o entendimento de um papel regulador, associativismo/ participação, organização conjunta/ parceria e suporte à escola e aos pais; a nível de atividades, privilegia a formação de representantes dos EE<sup>5</sup> e participação através de opiniões e sugestões de alteração. É aquele que mais se aproxima de uma função reguladora, pois almeja assumir “um controlo [...], uma atenção redobrada no sentido de analisar que essas opções e essas escolhas [da escola] estão a ser tomadas dentro do melhor para o ensino” (AP Azul). Algumas atividades são realizadas no sentido de contemplar algum aspeto em falta, como o caso de atribuição de prémios aos alunos para valorizar comportamentos sociais e desportivos (*idem*). Através da participação, pode influenciar algumas medidas da escola, como no caso da Escola Verde, onde confrontada com maus resultados numa disciplina, “a AP fez alguma pressão para existir apoio”, mas também identificar problemas que levem a alterações ao nível da organização curricular, como se depreende do excerto seguinte:

Os miúdos são ensinados a fazer uma conta de dividir de uma determinada forma na escola primária. E depois quando chegavam ao 5º ano, o professor ensinava de outra maneira. E aquilo... era um corte [...]. E uma das coisas, também com a AP, com a avaliação externa e a representação no CP, se chegou à conclusão, que é: para haver uma interligação dos conteúdos [...], para que os professores do 5º ano tenham conhecimento de como é que os professores do 4º ano estão a lecionar essas matérias (AP Azul).

---

<sup>5</sup> Esta atividade decorre de uma iniciativa da Federação das AP do concelho, à qual várias escolas estavam a aderir, o que remete para o papel desta estrutura enquanto uma regulação horizontal em rede das atividades da AP.

Figura IX.1. Perfis das Associações de Pais



O perfil *Ajudantes da escola* aproxima-se do primeiro a nível da atitude de suporte, partilhando com este a representação do papel da AP como ponte pais-escola e o desenvolvimento de atividades para angariação de fundos, mas revela uma participação mais colaborativa, de serviço à escola, com atividades desde o melhoramento de espaços, voluntariado para vigilância de alunos, ações de solidariedade para alunos da escola ou criação de Gabinetes de Apoio à Família e aos Alunos, e recorre à participação através de entidades exteriores para resolver problemas da escola, como referido pela AP da escola que mais se aproxima deste perfil: “a AP reclamou muitas vezes para a Câmara de Cascais aqui em relação ao esgoto” (AP Verde).

O terceiro perfil, *Parceiros*, associa uma participação na resolução conjunta de problemas e atividades de solidariedade para fora da escola, bem como a representação do papel da AP enquanto responsável pela concretização do PE da escola, aspeto referido apenas pelo presidente da Escola Rosa, para quem as atividades desenvolvidas “são também para dar essa componente de formação e educação aos alunos”. Este perfil, do qual se aproximam as Escolas Rosa e Roxa, caracteriza-se por uma orientação proactiva e de partilha de responsabilidades com a escola – o que lhes permite depois “explicar aos pais o porquê das coisas” (AP Roxa) – nas atividades desenvolvidas e na resolução de problemas, sobretudo a nível de recursos, apoios aos alunos ou aspetos organizacionais:

Não é que a gente tenha intervenção direta na direção administrativa da escola ou na direção pedagógica. Não temos nem queremos ter. Mas meter a nossa colherada... e poder dizer: *epa* era preciso fazer isto... nós estamos disponíveis para fazer esta parte. O que é que vocês vão fazer na escola? (AP Rosa).

Finalmente, o perfil *dinamizadores de atividades extra* associa atividades lúdicas/culturais para pais, atividades extracurriculares e de convívio, sugerindo a promoção de momentos de relacionamento mais informais e o estabelecimento de laços entre a comunidade escolar. Segundo o presidente da AP da Escola Vermelha, outro tipo de participação não seria possível, pois “a nossa capacidade de ação é muito muito limitada”, por razões relativas à própria organização e aos membros da AP. No caso da Escola Laranja, para além das atividades extra, a AP contribui bastante em termos financeiros no apoio à escola; apesar de a presidente ter sugerido dinamizar outro tipo de projetos, essas iniciativas não foram aceites pela direção.

As capacidades diferenciadas na apropriação de novos papéis na educação, em particular no movimento associativo, devem-se não só a diferenças socioeconómicas dos pais (aspeto evidenciado por vários estudos, como em Sá, 2000; Faria, 2007 ou Silva, 2010), mas também a diferentes motivações e expectativas pessoais dos presidentes das AP e do quadro normativo e relacional de cada instituição escolar (Teixeira, 2011). Ainda no contexto da investigação desenvolvida com um conjunto mais alargado de escolas (Gonçalves e Batista, 2014), verificou-se que a motivação de ser presidente para incentivar a maior participação dos pais encontra-se associada ao perfil *Stakeholder*, enquanto o objetivo de se aproximar dos professores e das escolas está próximo dos perfis *ajudantes da escola e parceiros*; acompanhar a educação formal dos filhos surge relacionada ao tipo *dinamizadores de atividades extra*. O tipo de relação entre a AP e a direção da escola reportado pelos presidentes da AP também parece distinguir os tipos definidos: uma relação próxima colaborativa surge associada aos perfis *ajudantes da escola e parceiros*, uma de abertura institucional, ou seja, de apoio aos projetos desenvolvidos pela AP, aos *dinamizadores de atividades extra* e, finalmente uma relação cordial aos *Stakeholders*. A atitude da direção ou dos professores pode limitar a capacidade de atuação das AP, mas essa situação pode levar a atitudes diferenciadas por parte dos presidentes, seja de forçar a “voz” na escola ou decidir entre permanecer ou sair da instituição (“*loyalty*” ou “*exit*”, segundo a análise de Hirschman, 1970, à atitude de clientes em relação às organizações, posteriormente aplicada ao estudo dos comportamentos das famílias nas escolas):

Notei no início que havia por exemplo da parte dos professores algum estigma em relação à Associação. [...] Os professores acharem que os pais, quando constituem uma Associação é

essencialmente para dizer mal [...]. Aquilo que eu consegui efetivamente fazer foi tornar a Associação algo conhecido dentro da escola e mesmo de aproximação aos professores da escola, no sentido de conseguir realizar com eles atividades para os nossos filhos e em prol deles (AP Azul).

A escola inicialmente não tinha... não mostrou muito à vontade em ter um programa de representantes dos pais por turmas [...] acabou por decidir que agora não seria o melhor período em termos temporais para o implementar. [...]. Ao escolher uma escola privada a pessoa tem que aceitar que há coisas que dependem do nosso contributo e outras que são decisões das instituições e que nós ou as aceitamos e mantemos cá as crianças ou não (AP Laranja).

Entre outras limitações à ação das AP apontadas surge o aspeto transversal da fraca adesão dos outros pais em assuntos de natureza coletiva, ao contrário do que acontece em questões que envolvem os filhos ou a sua turma. Em alguns casos, os membros da AP ou os outros pais utilizam esta estrutura para procurar resolver problemas pessoais, o que revela um desconhecimento da função desta estrutura e uma tensão entre uma dimensão coletiva e individual (Silva, 2007). Noutras, as famílias recorrem diretamente à direção da escola ou aos professores, acabando por fazer com que o papel da AP de ligação entre famílias e escolas se torne quase irrelevante: “a verdade é que esta escola tem uma direção pedagógica que é de uma acessibilidade tão grande, a todos os pais e EE, que não há razão para a nossa intermediação, quase” (AP Rosa). Para a presidente da AP da Escola Verde, há também limitações à implementação de soluções inovadoras pela falta de autonomia das escolas em determinadas áreas: “como esta medida, por exemplo, de eles poderem ter explicações privadas no espaço do recinto escolar [...]. Não, porque não há enquadramento legal. A resposta [da Direção Regional de Educação] é basicamente essa”.

\*

O caso da Escola Amarela é singular, pois nos órgãos sociais da Associação participam “figuras prestigiadas localmente, e/ou Pais e Encarregados de Educação dos Alunos que asseguram a responsabilização directa da Sociedade Civil pela educação e formação dos jovens que nela estudam” (PE, p.4). Deste modo, as famílias, necessariamente sócias da Associação, participam das Assembleias Gerais que elegem os órgãos, embora segundo o Presidente da Direção estas tenham pouco afluência. Trata-se de um caso em que a sociedade civil está diretamente envolvida na gestão e regulação da escola, deixando as decisões pedagógicas para os profissionais da educação, mas avaliando os seus resultados.

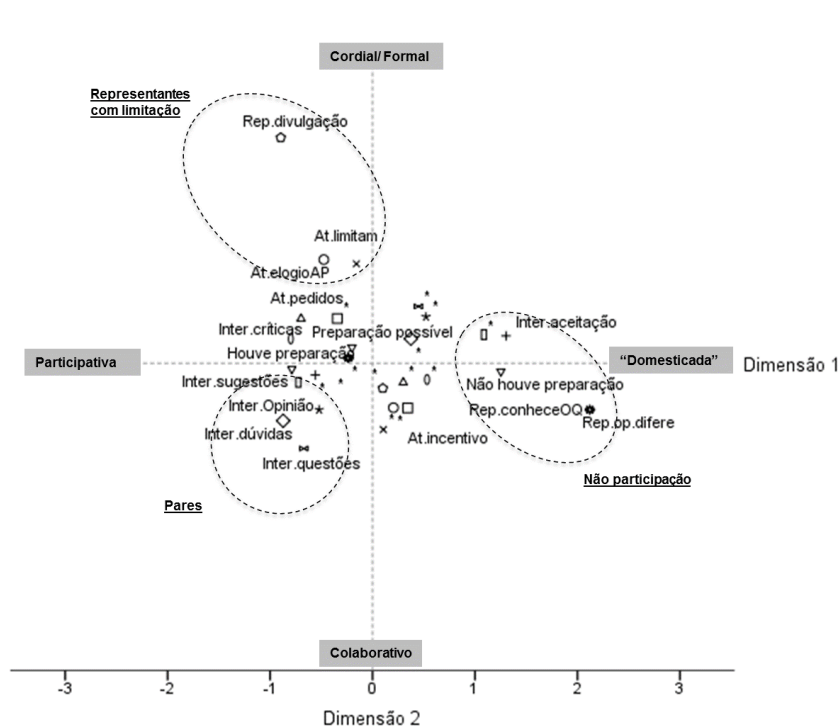
## A REPRESENTAÇÃO NOS ÓRGÃOS DA ESCOLA

A representação nos órgãos da escola é outro eixo relativo à participação coletiva das famílias. Em geral, as famílias têm assento em CT e no CG, embora haja diferenças nas escolas em estudo. A situação particular da Escola Amarela já foi referida: os associados, incluindo todos os pais, estão representados nos órgãos sociais da Associação, embora não participem nem do CP nem em CT. Na Escola Laranja, na altura da recolha de dados, não existia possibilidade de participação formal em nenhum dos órgãos da escola, que antes se efetuava através do CP. Para a presidente da AP, essa decisão da direção, com a qual não concorda, acabou por diminuir o papel das famílias na tomada de decisão, razão pela qual sugeriu várias iniciativas para “encontrar um novo ponto de ligação”, como o programa de representantes de pais de turma. No caso da Escola Rosa, a representação dos pais faz-se no CP, exceto nos casos onde se discutam questões relativas a exames ou avaliação académica, e nos CT Disciplinares (RI).

No sentido de caracterizar a ação dos REE, começámos por considerar a participação no órgão da escola: CG para as escolas públicas e CP para a Escola Rosa. A análise centrou-se em 14 variáveis relativas às suas intervenções, ao tipo de representação feita das famílias e às atitudes dos outros membros da reunião (Gonçalves e Batista, 2014). Duas dimensões foram retidas. A primeira opõe uma postura *participativa*, associada a intervenções para esclarecer dúvidas, dar sugestões ou expressar críticas e a uma preparação prévia ou possível (dependendo da informação que dispunham), e outra *domesticada*, no sentido de Sá (2000:11), ou seja, em que o direito ao assento nos principais órgãos da escola não reforça necessariamente a sua capacidade de participação mas até a limita, associada a uma ausência de preparação para a reunião, a uma aceitação de todas as informações e propostas dos professores e ao conhecimento das posições dos outros pais mas também o facto de declarem não concordar com essas posições. A segunda dimensão distingue modos de relação entre os EE e os outros membros da reunião, de *colaborativo* a *cordial/formal*: o primeiro associa uma atitude dos membros da reunião que incentiva a participação dos REE e a uma intervenção destes através de opiniões ou levantamento de questões; o segundo liga uma participação dos EE direcionada para recolher informações para divulgar posteriormente aos outros pais e, da parte dos outros membros, um elogio público a algumas atividades da AP, mas uma certa limitação da sua ação na reunião.

Três perfis de ação dos REE nas reuniões resultam do cruzamento entre categorias no plano que cruza os dois eixos estruturantes (Figura IX.2).

Figura IX.2. Perfis da atuação dos REE no órgão da escola



O primeiro perfil, *representantes com limitação*, associa uma representação com intuito de divulgar a informação para os outros pais e uma atitude dos outros membros de limite da atuação dos REE ou de elogio formal às atividades desenvolvidas. O perfil *pares*, ao qual se aproximam as Escolas Azul, Roxa e Vermelha, agrupa categorias como a intervenção com opiniões, sugestões, questões e dúvidas, sugerindo uma participação mais ativa, como exemplificado pelas notas de observação seguintes:

REE lança a ideia de uma campanha publicitária: «porque é que não fazem uma coisa maior, que chame a comunidade?» (CG Azul, 4/4/13)

[No âmbito de uma proposta de alteração ao RI] REE pergunta se esta proposta foi feita porque o que existe não está a dar resultado ou outra razão (CG Vermelha, 29/1/13)

Estes dois perfis partilham as categorias de “preparação” ou “preparação possível”, seja porque demonstram pelas suas intervenções conhecer os vários documentos, apontando erros específicos ou incongruências (CG Roxa, 6/11/12) ou porque integram a comissão do CG e explicam aos outros membros o que contêm (CG Vermelha, 12/12/12), “intervenção com críticas”, aproveitando a reunião por exemplo para expressar descontentamento em relação à Câmara que não respondeu a um pedido da AP (CG Roxa,



6/11/12) e “pedidos dos outros membros aos REE”, nomeadamente para a AP financiar determinada iniciativa (CG Azul, 4/4/13). É no perfil *pares* que a participação de cariz coletivo por parte dos REE mais se faz sentir, e os próprios intervenientes consideram que esse tipo de intervenção é efetiva e positiva para o funcionamento do órgão: “participamos efetivamente, como qualquer outro membro” (AP Vermelha); “Nós analisamos, lemos os relatórios antecipadamente [...]. Os elementos que lá estão participam muito ativamente” (AP Azul).

O perfil *não participação* encontra-se próximo da postura domesticada, por juntar categorias relativas à ausência de preparação para a reunião e à aceitação das propostas de professores sem acrescentar contributos, mas também pelas categorias que remetem para o conhecimento do que os outros pais gostariam de transmitir e pela divergência que demonstram na reunião relativamente às posições dos outros pais. A presença destes pais no órgão garante assim o direito de representação, mas não se traduz num efetivo poder de intervenção na tomada de decisão.

As escolas em estudo que mais se aproximam deste perfil são as Escolas Rosa e Verde. No primeiro caso, o representante dos pais, da AP, não tinha local para tirar apontamentos nem nenhum documento; durante a reunião, ouviu a apresentação dos outros membros sem tecer nenhum comentário e apenas interveio quando solicitado pelo Diretor, para apresentar as atividades desenvolvidas pela AP até então (CP Rosa, 23/1/13). Nesse sentido, não se pode dizer que tenha um papel participativo coletivo, uma vez que não representa as famílias da escola, mas apenas os associados (AP Rosa) e a sua presença no órgão não é sentida como meio de participação: “a AP é convidada para os CP. É convidada. Porque não há nenhuma obrigatoriedade”. Note-se, porém, que apenas se trata da observação de um CP. A opinião do presidente da AP sobre a participação dos representantes no CP difere bastante desta análise: “não vamos para uma reunião de CP mudos e calados. Vamos, assistimos, se não concordamos dizemos”; “a AP teve um papel importante em manter a avaliação do comportamento individual do aluno em cada período. Tem sido esta colaboração que melhora também o funcionamento da escola”.

No caso da Escola Verde, a REE mostrou desconhecer as atribuições do órgão para o qual tinha sido convocada, tendo-lhe sido dada uma explicação vaga, embora tenha tomado a palavra por várias vezes durante a reunião:

REE pergunta, porque não percebeu muito bem quando foi convocada, se todos os agrupamentos têm CG. Presidente CG responde que sim, que tem um caráter menos pedagógico que o CP e um acompanhamento mais em termos de relação com a comunidade e

funcionamento da escola como instituição. REE pergunta se funciona como consultor externo do Agrupamento. Presidente CG diz que é uma coisa assim (CG Verde, 10/01/13).

A participação dos REE nos CT está prevista nas quatro escolas públicas, exceto nas reuniões onde se discutem as avaliações individuais dos alunos. Os CT observados na Escola Azul foram os do final do 1º período onde os REE não estavam presentes, ao contrário das outras escolas, onde foram observadas reuniões intercalares. Importa antes de mais referir que estas reuniões se realizaram num horário tipicamente pouco conveniente para pais trabalhadores (entre as 14h30 e as 17h30). O tipo de participação dos REE e relação com os outros membros varia, mas em todas as reuniões se aproveitou para comentar a evolução, comportamento ou problema do filho do REE. O efetivo trabalho de representação e de dimensão coletiva de participação é pouco desenvolvido, como aliás foi referido por alguns presidentes das AP (Azul, Roxa). Apenas num CT o REE reportou especificamente situações que tinham sido levantadas por outros pais da turma, relativas a questões de instalações, segurança e medidas disciplinares. Em alguns casos, verificou-se que não existia comunicação entre o REE e os outros pais, porque os contactos não foram disponibilizados ou porque não respondiam; noutros, ficou subentendido que não tinham sido consultados os restantes pais e que não seriam transmitidas informações das reuniões, a não ser que fossem solicitadas:

Diretora de Turma diz à REE: «Este é o panorama dos meninos, tem alguma coisa a dizer?»  
REE: «não, ninguém falou comigo. [...] Já escrevi as coisas para se alguém perguntar poder responder» (Roxa, 22/10/12).

Diretora de Turma pergunta à REE se quer intervir. Esta responde que vem mais para ouvir e depois se algum pai quiser saber o que se passou lhe poder dizer (Vermelha, 22/10/12).

## 2. QUE AUTONOMIA NAS ESCOLAS?

### 2.1. SOBRE O BALANÇO DAS POLÍTICAS DE AUTONOMIA

A primeira resposta dos diretores das escolas públicas quando questionados sobre o significado da autonomia realçou a sua inexistência prática ou as suas limitações, o que reflete a perceção de um balanço bastante negativo entre as expetativas criadas em torno das políticas de autonomia e a sua concretização, aliás identificada em outros estudos (Formosinho e Machado, 2009): “O balanço que eu faço da autonomia: isto não será propriamente autonomia que nós ambicionamos” (D Azul) / “Hmmm... Eu acho que nós não temos autonomia” (D Roxa) / “Eu costumo dizer que a autonomia é aquela que me deixam ter. Que é muito pouca” (D Verde) / “O conceito de autonomia não é posto em prática em Portugal” (D Vermelha).

É principalmente ao nível dos recursos financeiros que estes diretores afirmam ter perdido margens de autonomia e encontram os principais constrangimentos. Assinalam limitações na gestão das verbas devido à centralização das compras públicas e à pouca flexibilidade das rubricas do orçamento, mesmo aquele adquirido por receitas próprias: “No momento em que o dinheiro dá entrada na escola acabou-se a autonomia. Porque eu a partir daí não o posso gastar a não ser seguindo as regras de aquisições das compras públicas” (D Vermelha). Além de considerados complicados para pessoas não especialistas, esses procedimentos, burocracias inerentes à administração pública, são lentos e têm provocado, segundo os mesmos, demoras na resolução de problemas e falta de material da escola:

Neste momento só podemos comprar através das plataformas e portanto isso limita muito. E às vezes há falhas na escola: papel, canetas, de outras coisas, porque as plataformas não disponibilizam o material (D Verde).

[Numa resposta a uma questão levantada pelo presidente do CG] Diretor explica que tem de abrir concurso para pagar uma caneta, fazer caderno de encargos e pode demorar 3 meses, não pode pagar diretamente. Presidente CG pede para explicar melhor como é o processo que se inicia no portal. Diretor responde que «não é assim (e estala os dedos). Tem que se tirar um curso para o portal». (CG Vermelha, 12/12/12).

As áreas onde consideram ter margem de autonomia não são idênticas para todos os diretores. Para os da Escola Roxa e Verde, é sobretudo a nível da gestão da organização do quotidiano, na construção do Projeto Educativo e nas opções de oferta de disciplina de escola ou nos projetos e atividades de enriquecimento curricular. Já os diretores da Escola Azul e Vermelha referem com maior entusiasmo as opções a nível pedagógico e curricular.

O balanço realizado pelos diretores das escolas privadas também não é muito favorável, embora se refiram principalmente ao estatuto de autonomia em comparação com o de paralelismo pedagógico. As três escolas em estudo dispõem de capacidade para gerir os recursos financeiros e humanos, o que se traduz numa diferença importante relativamente às escolas públicas. Com o estatuto de autonomia, tornam-se responsáveis administrativamente pelos processos dos alunos. Porém, reivindicam maior capacidade de decisão no que diz respeito à conceção dos programas ou às matrizes curriculares, fazendo eco de algumas das limitações também apontadas pelos diretores das escolas públicas.

Note-se que relativamente ao domínio curricular, alguns diretores consideram que as áreas fundamentais se encontram centralizadas e as margens de atuação das escolas demasiado constrangidas por orientações e regulamentos centrais: “O que é que o ME tem depois como... poder próprio? Tem o poder de fazer os programas, sem qualquer margem de manobra para quem queira” (D Amarela) / “eu por mim nunca tinha [a disciplina] TIC

[Tecnologias de Informação e Comunicação]. Isto só para nós vemos que infelizmente não podemos fazer tudo o que queremos, não é? Temos limites” (DP Laranja) / “temos um currículo nacional a cumprir, temos uma estrutura curricular a cumprir. É verdade que nos dão autonomia para escolher.. temos aí opções de escola, mas são tão mínimas, tão pouco significativas, que em termos de autonomia é muito pouco significativo” (DG Laranja) / “há balizas ali muito concretas que nós não podemos ultrapassar” (D Roxa). Mesmo a nível de determinados projetos ou apoios que a escola quisesse implementar, surgem limitações em termos de horários e de distribuição de serviço docente que impedem a sua concretização (como referido pelo diretor da Escola Verde). Um diretor referiu igualmente um projeto anterior que a escola teve para se tornar mais autónoma, que não foi conseguido:

A minha escola começou a tratar de se tornar uma escola autónoma [...]. E o meu espanto foi que ia ter imensas dificuldades porque onde nós íamos investir era nas Ciências Exatas e na Matemática, sobretudo. E aí disseram... começaram a levantar problemas no Ministério (D Amarela).

Nesse sentido, a autonomia passa, segundo os diretores, por fazer determinadas escolhas dentro de quadros fornecidos, nomeadamente nas disciplinas de opção ou em tempos curriculares.

O diretor da escola com contrato de autonomia mostrou-se excecionalmente desapontado, pois embora o contrato lhe tivesse permitido realizar alguns projetos e parcerias essenciais ao desenvolvimento da escola, trouxe muitos inconvenientes na questão da contratação de professores precisamente no ano da recolha de dados para esta investigação. De facto, devido à saída de um diploma sobre a contratação de professores, a escola viu-se obrigada a anular alguns contratos, com consequências negativas para o início do ano letivo (notas reunião de apresentação, 4/10/12). O diretor confidenciou então sentir-se “defraudado” com o contrato, pois a principal mais-valia acabou por desaparecer: “aquilo que eu achava que valia a pena no fundo no contrato de autonomia, que era eu poder selecionar professores, era eu fazer a equipa da escola, era eu ir buscar os recursos humanos [...] não posso ter”. Isso fez com que alimentasse algumas dúvidas na renovação do contrato, embora tenha acabado por o fazer por algumas das outras vantagens que permitia (em particular a possibilidade de contratação de uma equipa de limpeza, de ter técnicos da entidade parceira no CEF e horas de crédito para reforços educativos).

Em parte por terem conhecimento dos problemas causados na contratação de professores das escolas com contrato de autonomia, mas também por não concordarem com os níveis de trabalho e exigência associados à limitada margem de autonomia, os

restantes diretores das escolas públicas também não mostraram vontade de aderir aos contratos:

Um trabalhão de todo o tamanho para uma coisa que não é verdade; não vale a pena (D Vermelha).

Diretor afirma que é inteiramente contra os contratos de autonomia pela sua inoperacionalidade, pelos níveis de exigência das metas e pelos problemas que causaram em termos de contratação de professores. Diz que se não há dinheiro não sabe que autonomia é esta (CP Roxa, 10/10/12).

Sei que neste momento as escolas com autonomia estão a ter graves problemas. Portanto não sei até que ponto os moldes em que os contratos são feitos se também é o mais vantajoso (D Verde)

\*

A perspetiva dos professores entrevistados sobre as políticas de autonomia das escolas mostra uma certa valorização da autonomia e ora acompanha a crítica relativamente à sua inoperacionalidade e limites feita pelos diretores, ora traduz um certo desconhecimento do que está em causa:

[Numa conversa informal antes da reunião onde expliquei de forma geral o âmbito do meu trabalho] Professora responde-me: «digo-lhe já que não existe. Digo-lhe já a conclusão que não existe» (CG Vermelha 12/12/12).

Há um conceito de autonomia que na prática se resume a muito pouco (Prof. Verde).

Eu não acho que haja assim tanta autonomia quanto isso (Prof. Amarela).

Eu não consigo ter a perceção, como eu já lhe disse não percebo muito do assunto e não estou no poder. Mas eu não vejo assim grande autonomia (Prof. Roxa).

Tenho sempre ouvido falar que não pode haver uma total autonomia porque temos de estar a ver com o sistema, não é? É isso que ouço falar (Prof. Laranja).

Sobre a autonomia dos professores, as respostas indicam a existência de um relativo consenso no que toca à liberdade de gestão dos currículos ou programas, avaliação, e sobretudo às estratégias e metodologias utilizadas. Alguns professores focaram principalmente esta capacidade de atuação individual, nas suas salas de aula. O excerto seguinte mostra como um professor exemplifica a forma como utilizou espaços de autonomia para uma gestão diferenciada do programa em função daquilo que considera mais adequado:

O programa estabelece uma coisa deste género - «ensinar os valores do iluminismo», a dada altura no 8º ano - e depois salta para um assunto diferente que é a Revolução Industrial Inglesa, e depois salta outra vez para as revoluções liberais [...]. E depois o programa volta a falar outra vez na segunda revolução industrial, uma data de coisas... [...]. O que é que eu faço, por uma questão de agilizar isto? No fundo junto aqui duas coisas. Assim que acabo de dar o iluminismo, as ideias liberais e tal [...] pego nos meninos e «agora vamos dar as revoluções liberais todas». E damos a revolução americana, vemos como é que aquilo foi aplicado, a revolução liberal francesa, a revolução liberal portuguesa... Eu penso que quem fez o programa não faz assim porque [...] quer partir a história em camadas e quer que eles [alunos] percebam que existem no mesmo período histórico diferentes visões. Agora para a compreensão da história eu penso que é mais útil [...] esta alteração. O programa não diz

claramente que eu posso fazer isto, mas também não diz que eu não o posso fazer. Portanto eu faço. (Prof. Amarela)

Outros professores referiram também a capacidade de atuação em grupo, com outros professores da mesma disciplina ou em departamento, em termos de flexibilidade na definição de estratégias, planeamento ou na definição de critérios de avaliação comuns. Em algumas escolas, a diversidade de estratégias e modos de atuação dos professores no exercício da sua autonomia resultou na necessidade de procurar uma certa harmonização, para imprimir uma certa orientação de escola em todos os grupos disciplinares ou para possuir critérios comuns para responder às famílias. Dois episódios relatados por um professor da Escola Amarela espelham estas orientações. No primeiro, procurou-se uniformizar alguns aspetos em Manuais de procedimentos por disciplina para que todos os alunos tivessem pontos comuns essenciais no seu percurso na escola, independentemente do professor; no outro, a justificação das classificações foi necessária para dar resposta às famílias, embora esta obrigatoriedade tenha encontrado algumas resistências por parte de alguns professores, precisamente habituados a alguma liberdade a nível da avaliação dos alunos:

Temos manuais de procedimentos, que fizemos porque sentíamos que nos faltava qualquer coisa para termos um projeto que fosse equilibrado e que acompanhasse os alunos e que todos passassem pelas mesmas experiências, para unificar um bocadinho as experiências. Porque havia um professor que podia fazer... por exemplo gráficos ou tabelas, e outro professor não dava importância nenhuma a isso. Aí nós fizemos reuniões e decidimos: todos os alunos até ao 9º ano têm que fazer isto. [...]. Para Português, para Matemática, para Estudo do Meio. [...]. Aí conseguimos que todos os alunos passem por essas experiências independentemente da metodologia de cada um dos professores.

Nós temos sentido necessidade em reunião de CT de justificar as avaliações dos alunos, sobretudo aqueles que estão para reprovar, para ficar retidos, através de grelhas de excel. Dizemos as percentagens, convertemos as avaliações todas para números que é para racionalizar um bocado mais a avaliação digamos assim. E acontece aqui uma de duas situações. Que é os professores que dizem assim: «essa grelha está mal feita. desculpa lá, estás a calcular isso mal». Isto provoca logo ali uma reação do género: «eu estou a ser posto em causa». Ou então a outra situação que acontece é um pouco de... não fazer grelhas nenhuma, não fazer nada. E dizer ao CT: «eu não faço, eu não gosto de fazer contas». E isto claramente provoca ali uma divisão do género: «ah não faz contas quer dizer que não racionaliza, não está aqui a racionalizar muito bem, agora como é que eu vou explicar isto aos pais?». E este confronto depois que se adivinha, com um pai, com uma mãe a quem se quer explicar alguma coisa mas imagine são três disciplinas, duas delas fornecem estes dados e a terceira não fornece... não fornece não, acaba por fornecer porque o conselho de turma depois obriga a pessoa. Mas cria ali um certo atrito. Um certo desconforto [...]. E às vezes até diziam oralmente. Mas fornecer uma grelha ao DT para que ele fique com um documento, isso é que era mais complicado, digamos assim.

Noutros casos, os professores tendem a seguir principalmente as orientações emanadas do Ministério, que contam já com metas para cada ano de escolaridade, exemplos de planificação de aulas ou testes. Na Escola Vermelha, os órgãos de gestão da

escola incentivam à procura de soluções diferenciadas e ao exercício de uma autonomia pedagógica por parte dos professores, muito associada à capacidade de gestão curricular. A discussão num dos CP a que assistimos é reveladora:

[Numa discussão sobre o projeto da escola sobre a definição de perfis de desempenho dos alunos por ciclo e área disciplinar, os coordenadores relatavam algum desconforto de certos professores ao trabalho de definição de perfis uma vez que estariam para sair metas por parte do Ministério] Diretor diz que vão sair metas, mas ninguém diz que é necessário dar o programa todo do 7º ano no 7º ano. Afirma que apenas têm que assegurar que o programa do 3º ciclo seja dado por inteiro antes de ir aos exames e que as metas servem apenas como balizas para orientar as pessoas na gestão do programa. Nesse sentido, a definição dos perfis é uma coisa diferente [...]. Dá um exemplo de como gerir o programa de maneira diferente: como o programa de Matemática tem questões muito complicadas no 8º e é aí que se registam os piores resultados, porque é que não podem dar alguma parte difícil no 7º ano e o resto no 8º ano? Afirma que têm autonomia pedagógica e podem gerir o programa [...]. Diz que o Ministério não vem verificar se as metas são cumpridas, que a única verificação que é feita é no exame, não é como antigamente onde a inspeção vinha verificar a matéria dada. (CP Vermelha, 31/10/12).

## 2.2. DO CONCEITO DE AUTONOMIA ÀS PRÁTICAS AUTONÓMICAS

Num cenário de relativo descontentamento em relação às margens de autonomia das escolas, importa perguntar em que áreas e com que objetivos gostariam os diretores que estas fossem aprofundadas. Esse exercício permite-nos aferir diferentes conceções de autonomia que oscilam segundo as conceções dominantes da escola, como advogado por Barroso e Menitra (2009), Torres (2011) ou Estêvão (2013). Para Torres (2011), as conceções de autonomia variam num contínuo entre uma autonomia técnica, associada a escolas de perfil elitista, e uma autonomia democrática, típica de escolas de perfil democrático. Num extremo, a autonomia assenta na gestão das condições que permitem atingir determinados resultados e aproxima-se do conceito veiculado pela administração central, no sentido em que visa a regulação do sistema; noutra, a autonomia é vista como um valor a atingir, e associa-se à capacidade de tomar decisões, autogestão das escolas por parte dos professores e construção de singularidades. Para Barroso e Menitra (2009) e para Estêvão (2013), as conceções de autonomia também seriam construídas com base em diferentes lógicas e racionalidades. Das propostas dos autores destacam-se as correspondências entre um princípio industrial ou estatal e a autonomia para a racionalização e uma maior eficácia; o princípio cívico a uma autonomia democrática e participativa; o princípio doméstico ou sociocomunitário à autonomia assente na construção conjunta de um projeto educativo para aproximação à comunidade local; o princípio mercantil à autonomia para uma maior concorrência e satisfação dos clientes ou o princípio corporativo à autonomia como liberdade dos professores.

É possível extrair a partir do discurso dos diretores e das práticas desenvolvidas nas escolas aspetos que ilustram algumas das concepções assim tipificadas, mostrando como a autonomia permite apropriações diversas tendo em conta a valorização de diferentes lógicas. Note-se, todavia, que no discurso de cada diretor e nas práticas desenvolvidas podem coexistir diversas racionalidades que apontam para várias concepções.

A concepção instrumental de autonomia, semelhante à autonomia técnica de Torres (2011) ou ao princípio industrial ou estatal e autonomia racionalizadora e eficaz de Barroso e Menitra (2009) ou Estêvão (2013), tende a focar a questão da gestão de recursos ou a definição de meios e metodologias dentro de um enquadramento pré-definido com vista à obtenção de resultados, e surge associada à questão da responsabilidade e prestação de contas:

É isso que significa ter autonomia: é poder entre outras coisas gerir dentro de bitolas mais ou menos propostas, mas saber gerir... currículos, disciplinas... gerir as próprias finanças (D Amarela).

Eu só consigo pensar numa escola se eu puder selecionar os intervenientes que tenho na escola. Porque eu só posso ter resultados e só posso cumprir os objetivos se for eu a selecionar [os professores] (D Azul).

Eu acho que ser autónomo é ser responsável [...]. Uma escola em que os alunos aprendem é uma escola onde os seus responsáveis puderam escolher, tiveram liberdade de escolher os mecanismos. Até para responsabilizar as pessoas (DP Laranja).

Há várias maneiras de lá chegar, não há só um modelo único, há vários. Agora os resultados é que têm de ser os mesmos, ou pelo menos temos que caminhar para os resultados. Agora em termos de gestão há muitas práticas de autonomia (D Roxa).

A minha proposta é muito simples: eu preciso de autonomia financeira, autonomia para contratação de professores e inspeção trimestral (D Vermelha).

De acordo com esta concepção, utilizam-se as margens de autonomia no sentido de procurar atingir melhores resultados. O caso da Escola Roxa é particularmente ilustrativo, na medida em que fica patente o papel central das regulações externas, nomeadamente os exames nacionais, na organização e funcionamento da escola. O lema expresso no PE, “melhorar o desempenho, fazer mais e melhor, promover o sucesso”, é acompanhado por uma meta global bastante ambiciosa e referida por diversas ocasiões nas reuniões a que assistimos: “Constitui meta do agrupamento que: a média de classificações em exame nacional dos alunos internos seja superior às médias nacionais, em todas as disciplinas” (PE, p.20). Embora contemple outros aspetos, como o desenvolvimento social e cultural dos alunos, a clara orientação para os resultados<sup>6</sup> é também manifestada pelo diretor, segundo

---

<sup>6</sup> No documento Projeto de Ações de Melhoria, a ação “Promover a eficácia do Planeamento Estratégico para a obtenção de melhores resultados escolares” é a primeira prioridade do agrupamento.



o qual houve uma mudança de paradigma que fez com que a escola passasse a “trabalhar para os exames”. Como forma de cumprir esse propósito, são mobilizados mecanismos que apontam para a utilização de margens de autonomia em vários domínios, sendo que a tomada de decisão na “introdução de medidas organizacionais no sentido de melhorar” os resultados (D) se apoia em processos sistemáticos de monitorização e autoavaliação. São disso exemplo:

- i) a definição de critérios de avaliação que atribuem cada vez maior ponderação aos instrumentos com o mesmo formato dos exames à medida que se progride no ciclo de escolaridade (numa discussão no CP de 24/10, o Diretor referiu que os critérios de avaliação em vigor servem para pressionar e aumentar o nível de exigência);
- ii) a introdução de atividades de enriquecimento através de uma gestão curricular que atribui maior carga a disciplinas de exame: as “salas de estudo” no 9º ano de escolaridade consistem em 45 minutos semanais obrigatórios para Português e Matemática onde “o trabalho a realizar deverá incidir e aprofundar os conhecimentos no âmbito da preparação da Prova Final” (PC, p.48) ou os “fóruns de dúvidas”, 90 minutos semanais no Ensino Secundário para as disciplinas onde se registem maiores níveis de insucesso;
- iii) a implementação de medidas de promoção do sucesso escolar, não só em termos de apoio às turmas com menor sucesso ou aos alunos que transitaram com dificuldades através de um aumento da carga curricular (“Recuperação das aprendizagens”), mas também de projetos que implicam uma outra forma de organização das turmas, gestão de docentes e práticas de diferenciação pedagógica. O Projeto Fénix, por exemplo, baseia-se em turmas que funcionam em horário simultâneo para permitir a criação de “ninhos”, turmas temporárias de menor dimensão com um apoio mais individualizado aos alunos (PC); no RAEE, refere-se também a criação de turmas de nível nos 5º e 7º anos, consoante os resultados na avaliação externa. Os bons resultados são valorizados, entre outros mecanismos, por prémios monetários de Excelência e Mérito;
- iv) as práticas de preparação para os exames, nomeadamente na adesão de todas as disciplinas aos Testes Intermédios, instrumentos preparados pelo Gabinete de Avaliação Educacional do Ministério que permitem ter uma referência nacional e uma familiarização com a avaliação externa, mas também no trabalho de professores em sala de aula. Como referia um professor entrevistado: “Na Matemática e no Português trabalhamos mesmo é para preparação de exame. Porque no fundo é aquilo que é importante. Se existe um exame, eles têm que ser preparados para fazer o exame”.

Outros testemunhos apontam para uma concepção de autonomia que enfatiza sobretudo a adaptação à realidade e especificidades locais, como forma de melhor responder às necessidades, ajustando o enquadramento nacional. Corresponde aos princípios doméstico e sociocomunitário ou à autonomia como construção de um projeto para aproximação à comunidade local apresentados por Barroso e Menitra (2009) ou Estêvão (2013). Os excertos seguintes mostram como os diretores em causa imaginam como deve ser feita essa adaptação local, tendo como pano de fundo um mínimo ou umas orientações nacionais:

Fazer um programa [a partir das escolas] [...]. Um ponto de partida de um Algarvio é completamente diferente do ponto de partida de um tipo da minha terra. O que não quer dizer que não tivesse que ser o obrigatório, ou que não houvesse determinado tipo de unidades temáticas que tivessem que ser obrigatórias. Para já não falar noutra questão que esta sim para mim também é decisiva que é a questão do contexto cultural. Não faz sentido nenhum que uma escola como por exemplo a [Escola Amarela] tenha que partir do mesmo ponto zero com que parte uma escola onde os alunos têm imensas dificuldades, são mais conflituosos... (D Amarela).

Só é possível com um modelo de autonomia para as escolas fazerem o seu projeto, perceberem a sua realidade, perceberem a sua comunidade, perceberem o tipo de alunos, perceberem o tipo de pais [...]. Com a autonomia eu penso que posso olhar para mim e para a realidade envolvente. E dar respostas, que é isso que se quer. É que uma escola dê respostas à comunidade (D Rosa).

A adaptação faz-se em função de filosofias ou projetos particulares, como mencionado diretamente pelo diretor pedagógico da Escola Laranja (“é o currículo nacional, com certeza, mas com um fundamento muito próprio, que é que ele tem de ser cumprido na base dos valores da escola”), mas também depreendido pelas orientações expressas por outros diretores (como o diretor da Escola Verde, que afirma “essa é a autonomia: é trabalhar em prol do projeto que nós construímos com aquilo que temos”) e PE. É assim uma autonomia sociocomunitária.

Próxima desta concepção está a adaptação com base na diferenciação das opções curriculares como forma de afirmação no espaço local – o que já remete para o princípio mercantil e ao de autonomia como promotora de maior concorrência e satisfação de clientes (Barroso e Menitra, 2009; Estêvão, 2013). É a chamada autonomia competitiva. Já referimos o caso da Escola Azul, que apostou no desenvolvimento de espaços (o pavilhão multiusos), atividades extracurriculares consideradas essenciais para a diminuição dos níveis de abandono e a promoção de atividades lúdico-didáticas, mas também em cursos de oferta formativa. Para a viabilização destas apostas a escola recorreu às possibilidades conferidas pelo projeto de autonomia, em particular as parcerias com as empresas locais, e efetuou um

conjunto de outras opções, como a distribuição do serviço docente – como referiu o diretor, os professores selecionados para lecionar os cursos formativos são “a nata da escola”.

Uma quarta conceção de autonomia remete para a liberdade de tomar decisões e definir o modo de funcionamento da escola em função de um determinado projeto enquanto opção intencional dos profissionais que tornam as escolas singulares. Esta conceção centra-se num princípio corporativo (Barroso e Menitra, 2009; Estêvão, 2013): é a autonomia corporativa, enquanto liberdade dos professores (idem). Tal como constatado em Formosinho e Machado (2009), esta conceção colide com o enquadramento legal que não permite o desenvolvimento desse tipo de autonomia:

Eu costumo dizer que a autonomia é aquela que me deixam ter, que é muito pouca [...]. Porque se eu tivesse uma folha em branco e pudesse tomar todas as decisões, há coisas que não se passavam da forma como se passam (D Verde).

A autonomia tem que ser dada através da capacidade que as escolas tenham mesmo para se autogerirem. [...] Devia haver um currículo minimamente centralizado, mas depois devia... se quisesse dar Russo aqui dava Russo! Porque é que não? Porque é que se eu quisesse dar aqui, se fosse uma escola bilingue também podia ser! Currículo em português e inglês. (D Roxa).

As práticas autonómicas desenvolvidas na Escola Vermelha são as que mais se aproximam daquilo do que Torres designa de perfil democrático (Torres, 2011), na medida em que se baseiam numa filosofia pedagógica inovadora, instrumentos e formas de avaliação alternativos, flexibilidade em termos disciplinares e soluções que implicam o envolvimento e corresponsabilização dos vários intervenientes escolares. Os valores referidos no PE estão em linha com essa orientação – “Reflexão, comunicação, transformação, mudança, inovação, qualidade” – e o principal objetivo da escola parece ser, no fundo, a criação de oportunidades de sucesso para todos, através de percursos adequados a cada aluno. Processos rigorosos de autoavaliação e avaliação das aprendizagens, que existem “precisamente para podermos encaminhar bem os alunos” (D), fundamentam as formas particulares de utilização das margens de autonomia, de que destacamos as seguintes:

i) a definição de uma avaliação assente na diversidade e equidade de ponderação de vários instrumentos (cada disciplina deve ter pelo menos três instrumentos com igual peso na classificação) e na existência de um único teste por período, comum todo o ano de escolaridade, fruto do trabalho conjunto em cada área curricular na elaboração de matrizes e critérios de correção (RAEE, p.7);

ii) a gestão de uma avaliação “orientada por referentes” (Plano de Melhoria, p.5) que implica uma articulação vertical do currículo, um trabalho cooperativo entre professores de vários ciclos

e a criação de grupos de alunos por nível nas disciplinas, que têm por consequência a introdução de estratégias de diferenciação pedagógica. Este trabalho baseia-se na construção de perfis de desempenho dos alunos por áreas curriculares e ciclos de ensino e na possibilidade de gestão diferenciada do programa de cada disciplina ao longo do ciclo consoante os perfis dos alunos. Privilegia-se assim a lógica de ciclo, sendo que o Plano Curricular é elaborado a três anos (PE, p.12) e a retenção é considerada excepcional nos anos intermédios de ciclo;

iii) a criação de mecanismos de corresponsabilização dos alunos pelo seu processo de aprendizagem, como a inexistência de toques de campainha para entradas e saídas nas salas, o papel do delegado enquanto responsável pela turma na ausência do professor, pelo livro de ponto e pela abertura e fecho das salas (D). Existem, também, alguns mecanismos de corresponsabilização das famílias, como o contrato que estabelece um compromisso entre estas e a escola (PE).

Na Escola Amarela, os espaços curriculares são utilizados para quando o que está definido a nível nacional é considerado insuficiente para atingir os objetivos propostos ou para apostar em determinadas áreas consideradas cruciais para a escola, como com o Xadrez integrado no currículo enquanto disciplina obrigatória, mas também alguns projetos, nomeadamente o “Descobrir a Ciência” ou o “*Janus*” (PC). Um dos professores entrevistados referiu precisamente que gostaria de ver aumentadas as margens de autonomia para poder tomar opções curriculares e pedagógicas não só ajustadas às características das escolas mas também àquilo “que o grupo de professores consideraria ideal”, admitindo porém que eventuais consequências negativas pudessem vir a ocorrer: “se calhar também iria haver muito disparate por esse país fora, não é?”.

\*\*\*

No âmbito dos processos de (re)distribuição de responsabilidades, o modo de tomada de decisão, com a reformulação dos órgãos de gestão, a participação, com a presença das famílias ou outros representantes da comunidade local, e a autonomia, surgem como dimensões cruciais na vida das escolas, acompanhados por um conjunto de mecanismos de avaliação e prestação de contas.

Existem de facto diferenças entre o enquadramento legal e a forma como são exercidas essas responsabilidades nas escolas, como vimos relativamente ao papel que assumem os órgãos de direção estratégica e os diretores, ou o tipo de participação das

famílias. A maneira como são perspectivadas as políticas de autonomia e os níveis de responsabilidade também não é idêntica em todas as escolas, e parece resultar em diferentes prioridades e estratégias desenvolvidas.

Essas diferenças devem-se, por um lado, a contextos organizacionais e sociais diferenciados, cujas características e necessidades, orientações ou formas de relacionamento inscritas no tempo se traduzem em lógicas de ação distintas. Assim se explicam apostas diferentes nas margens de autonomia na gestão do currículo: enquanto a Escola Azul, que opera num contexto algo desfavorecido e se confrontava com alguns problemas de abandono escolar, investiu na diversificação das opções formativas em estreita articulação com empresas locais, a Escola Amarela manteve o ensino regular e incluiu uma disciplina no currículo base, o Xadrez, de maneira a trabalhar competências nos alunos consideradas essenciais para a escola. Também se percebe que, apesar de um enquadramento legal comum, as várias escolas públicas difiram nos processos de tomada de decisão: uma professora da Escola Verde referiu claramente que os anos de grande participação dos professores na gestão da escola não se alterariam rapidamente, enquanto na Escola Roxa o estilo de liderança mais assertivo do diretor já vigora, segundo o próprio, há vários anos.

Por outro, as lógicas de ação aparecem como opções intencionais por parte dos dirigentes ou resultado de negociações internas (Ball e Maroy, 2009). É o caso da orientação para os objetivos da avaliação externa e a perceção da responsabilidade relativamente à tutela, na Escola Roxa, ou para uma filosofia pedagógica distinta e uma responsabilidade sobretudo virada para a comunidade local, no caso da Escola Vermelha. Tais orientações traduzem-se em usos distintos das margens de autonomia.

Identificámos, a partir da análise das representações e práticas dos diretores das escolas, a existência de várias lógicas que orientam a ação e que se traduzem em vários tipos de autonomia, enquanto tipos-ideais. A autonomia instrumental é a que mais se aproxima da conceção veiculada pela tutela; mas existe também a autonomia mais direcionada para a comunidade envolvente, seja para responder às necessidades ou para se afirmar no quase-mercado local; a autonomia de adaptação a projetos ou filosofias específicas; a autonomia direcionada para a participação dos atores locais; e, finalmente, uma autonomia profissional, onde emergem conceções de autogestão por parte dos professores e onde as pressões e constrangimentos centrais são interpretados como limitações.



## CONCLUSÃO

Ao longo deste trabalho, analisámos as políticas de descentralização educativa e autonomia das escolas, em Portugal, enquadrando-as em processos mais vastos de (re)distribuição de responsabilidades entre atores educativos. Tal permitiu-nos considerar não só a atribuição formal de competências, mas sobretudo reconfigurações dos papéis de todos os atores educativos resultantes das suas múltiplas dinâmicas. A partir de um olhar sociológico, mas aproveitando contributos da análise das políticas educativas, definimos um quadro conceptual assente no conceito de ação pública articulado com a teoria de regulação social e numa perspetiva que procura analisar a relação entre a estrutura e a agência. Das primeiras abordagens retivemos o carácter complexificado e multidimensional da ação pública, que considera outros tipos de intervenientes para além do poder político, bem como várias fontes e mecanismos de regulação, situados em escalas distintas. Das segundas destacámos em particular as propostas que incidem na reflexão sobre a mudança nos sistemas educativos e no estudo das apropriações e recontextualizações locais.

Desenvolvemos uma investigação em três planos de análise de maneira a ter em conta não só o percurso histórico e a comparação europeia dos processos de (re)distribuição de responsabilidades, mas também as múltiplas escalas em que esses processos se desenrolam, das orientações globais às recontextualizações locais. No primeiro plano, analisámos as tendências gerais na evolução dos modos de regulação institucionais dos sistemas educativos da UE. No segundo, desenvolvemos uma análise da evolução dos processos de (re)distribuição de responsabilidades, sobretudo a nível de regulação institucional, dos sistemas português, da Comunidade Francesa da Bélgica e inglês. Finalmente, no terceiro plano, estudámos as formas de apropriação e recontextualização das orientações globais e medidas políticas nacionais num contexto local português.

O percurso efetuado procurou responder a um conjunto de questões enunciadas no Capítulo I. Neste ponto, sistematizamos os resultados a que aportámos em relação às três hipóteses e questões associadas.

1. A primeira hipótese admitia ser possível identificar, nos processos de (re)distribuição de responsabilidades entre atores educativos do sistema português, uma tendência de evolução comum aos restantes sistemas educativos europeus, questionando sobre a natureza da regulação promovida à escala supranacional, os possíveis traços

comuns na evolução dos sistemas educativos e os tipos de alterações e medidas políticas empreendidas na transformação dos modos de regulação institucionais.

**1.1.** A partir de contributos teóricos sobre a relação entre globalização/ europeização e educação, reconhecemos a importância da influência de tendências globais na evolução dos sistemas educativos. A regulação construída e/ou difundida a nível transnacional teria assim um efeito condicionador, contribuindo para a emergência de convergências entre sistemas. Porém, essa regulação é de uma natureza essencialmente indutiva, pelo menos no tipo de processos em apreço, devido aos mecanismos pelos quais opera (como o mimetismo institucional, a comparação ou o MAC);

**1.2.** As características de dois modelos transnacionais partilhados, Quase-Mercado e Estado Avaliador, permitem a leitura e interpretação das alterações em curso nos processos de (re)distribuição de responsabilidades entre atores educativos nos sistemas da UE. Esses modelos surgem assim como quadros de referência, orientando as evoluções dos modos de regulação institucionais. Ainda que não tenham sido identificados os locais concretos de construção e divulgação desses modelos e se tenha privilegiado o seu potencial de interpretação dos processos em curso, a quantidade abundante de informação e a produção de indicadores sobre a matéria atestam o papel crucial das organizações internacionais na sua colocação na agenda ou difusão;

**1.3.** A análise da evolução dos modos de regulação institucionais dos sistemas educativos da UE, em particular das medidas e políticas associadas aos dois modelos transnacionais, a partir de indicadores produzidos por organizações internacionais, permitiu identificar a avaliação como o ponto comum na evolução dos processos de (re)distribuição de responsabilidades. Existe portanto uma convergência parcial destes processos, sobretudo a nível das ideias e modelos, mas também de principais medidas políticas que podem ser analisadas à luz dos dois modelos e do fio condutor da avaliação, como: i) concentração a nível central das responsabilidades de definição dos objetivos gerais do ensino, enquadramento e avaliação; ii) decisões sobre gestão de recursos e organização de processos de ensino em níveis mais baixos da administração (autoridades locais ou escolas); iii) desenvolvimento de dispositivos de avaliação, como provas de exame e avaliações de escolas; iv) intervenção crescente de outros atores, como as famílias, na regulação da educação, através da liberdade de escolha da escola ou da representação em órgãos de gestão;



**1.4.** A análise das convergências foi aprofundada com a descrição dos perfis do sistema português, da Comunidade Francesa da Bélgica e inglês. Em cada um dos sistemas reconhecemos elementos relativos aos dois modelos de regulação apresentados enquanto orientações globais e uma relativa convergência em termos do tipo de áreas (des)centralizadas, seguindo a tendência descrita na comparação entre todos os sistemas da UE, no desenvolvimento de instrumentos de avaliação de resultados e de mecanismos de escolha da escola por parte das famílias e na crescente diversidade de atores implicados nos processos de tomada de decisão.

**1.5.** No caso específico do sistema português, destacámos por um lado a importância conferida aos processos de descentralização e autonomia das escolas, que se traduziu na legislação da transferência contratualizada de competências, a nova abordagem ao currículo e a criação de instrumentos de avaliação, como exames nacionais e o programa de avaliação externa das escolas, como reveladores da expressão do modelo de Estado Avaliador. Por outro lado, a flexibilização de critérios de matrícula dos alunos, apoios financeiros às escolas privadas, reforço legislativo da participação formal das famílias na educação e a publicação sistemática dos resultados dos exames das escolas pelos *media*, como elementos característicos do Quase-Mercado.

**2.** A segunda hipótese afirmava que apesar dessa orientação comum, os modos de regulação institucional de cada sistema educativo variariam em relação com o seu desenvolvimento histórico, visto que as formas institucionais atuais se inscrevem em processos históricos de mudança. As interrogações relacionadas com esta hipótese consistiam em averiguar quais os tipos de divergências nas evoluções dos sistemas educativos – seja nos mecanismos postos em prática, nos objetivos almejados ou nas configurações específicas – e a sua ligação com as práticas institucionalizadas e percursos históricos dos sistemas educativos.

**2.1.** No quadro da discussão teórica sobre a relação entre globalização/europeização e educação, ficou patente que pese embora a regulação transnacional, não existe uma homogeneização dos sistemas educativos, seja porque as orientações ou modelos não são totalmente coerentes ou integrados, não são apresentados de forma impositiva ou porque são apropriados e adaptados às histórias, estruturas e instituições nacionais. Há assim margem de ação dos atores nacionais em processos de tradução, seleção ou legitimação de decisões, mas também ela condicionada por percursos históricos e estruturas institucionais pré-existentes;

**2.2.** Apesar da convergência parcial identificada na evolução dos sistemas educativos da UE, há uma diversidade de caminhos adotados, como foi possível exemplificar pela elaboração da tipologia de distribuição de responsabilidades entre atores educativos. A tipologia distingue cinco grupos de sistemas que medeiam tendências e modelos partilhados através de adaptações similares: i) sistemas centralizados com autonomia limitada das escolas; ii) sistemas predominantemente centralizados com certificação local; iii) sistemas federais com importância do nível regional; iv) sistemas de colaboração entre o Estado e o poder local; v) sistemas descentralizados com muita autonomia das escolas. Estes tipos espelham contextos e percursos distintos dos sistemas educativos, que diferem desde logo no tipo de atores envolvidos na tomada de decisão e nas suas relações, bem como na configuração dos instrumentos utilizados;

**2.3.** A análise das especificidades foi aprofundada com a descrição de perfis de sistemas de três grupos diferentes da tipologia (do tipo i, o português, do tipo iii, o da Comunidade Francesa da Bélgica e do tipo v, o inglês), através dos quais se reconstruiu a evolução histórica dos processos de (re)distribuição de responsabilidades, de maneira a perceber condições que resultaram em padrões diferenciados e interpretar singularidades na apropriação das tendências globais. Percebemos assim que estas últimas se desenvolvem no contexto de situações prévias distintas ou mesmo antagónicas, o que se traduz em movimentos que parecem contraditórios, como é o caso dos principais objetivos dos documentos legais considerados como marcos de referência das mudanças nos três sistemas: se a LBSE, em Portugal, coloca a tónica em processos de desconcentração e descentralização, o *décret missions* na Comunidade Francesa da Bélgica ou o *Education Reform Act* em Inglaterra visam principalmente a definição de objetivos comuns e o desenvolvimento de mecanismos de monitorização e avaliação correspondentes. Outras diferenças são visíveis no tipo de atores envolvidos, no período em que ocorreram as principais alterações, na extensão das reformas, nas motivações e justificações para as medidas implementadas, na particular combinação de conjunto de medidas, bem como na especificidade do desenho e uso de determinados instrumentos;

**2.4.** A explicação para estas diferenças reside no percurso histórico de cada sistema e das suas políticas educativas, bem como da sua efetiva implementação. Para além da dependência da trajetória histórica das instituições que remetem para possíveis resistências, é de considerar as condições favoráveis à mudança, que podem situar-se a um nível global ou no interior do sistema.

No caso do sistema português, foi no contexto do pós 25 de Abril e da entrada do país na então Comunidade Europeia que o tema da descentralização foi ganhando destaque na legislação educativa. As propostas de reforma do sistema de ensino, desencadeadas tanto no interior (nomeadamente a partir dos trabalhos da Comissão de Reforma do Sistema Educativo) como pelo exterior (em particular pelo relatório da OCDE, em 1984), incentivavam um papel acrescido por parte de municípios, escolas e outros atores locais na tomada de decisão no sistema educativo. A evolução do enquadramento legal aponta porém para avanços e recuos na questão da transferência de responsabilidades para municípios e autonomia das escolas, sendo que as mudanças alcançadas são limitadas e o sistema permanece predominantemente centralizado. A tradição histórica de distribuição de responsabilidades entre níveis e atores educativos explica em parte estas limitações. Logo após a LBSE, procedeu-se a um processo de desconcentração para estruturas regionais, em detrimento de descentralização para níveis locais, o que acabou por reforçar o peso do poder da administração central e regional. A ação de alguns intervenientes, em particular dos sindicatos, dificulta a modificação de alguns instrumentos característicos da centralização do sistema educativo, como o sistema central de recrutamento e colocação de professores. Por fim, a apropriação de novas responsabilidades depende da vontade e capacidade dos atores locais, encontrando aí algumas resistências por parte de atores tradicionalmente afastados da tomada de decisão nas escolas. Além disso, a existência de diferentes entendimentos acerca da distribuição de responsabilidades também contribui para explicar por que o alcance das mudanças efetuadas é considerado aquém das expectativas. A questão da autonomia das escolas é reveladora. A este respeito, importa realçar a importância da experiência do modelo de gestão democrática das escolas, que apesar de curta parece ainda hoje influenciar as perceções dos professores e estar na base das críticas aos diferentes modelos de administração das escolas que foram adotados desde então. Os princípios de colegialidade e liberdade de professores na gestão de assuntos na escola, vividos durante o período de gestão democrática, afastam-se consideravelmente da conceção transmitida pela administração central, que privilegia a autonomia enquanto instrumento de gestão para obtenção de resultados.

**3.** Finalmente, a terceira hipótese considerava que as mudanças nas orientações globais e nos mecanismos institucionais afetariam os contextos locais de implementação das políticas, mas seriam diferentemente apropriados e transformados, segundo as características institucionais, organizacionais e relacionais, bem como em função das

estratégias dos atores locais. Os questionamentos associados a esta hipótese prendiam-se com a possibilidade da existência de práticas diferenciadas nos contextos locais e com a identificação de variáveis explicativas para tais diferenças na forma de apropriação e recontextualização de orientações globais e enquadramento legal.

**3.1.** Através da estratégia do estudo de caso, foi possível observar expressões das tendências globais ao nível da relação entre escolas situadas num mesmo contexto local geográfico em Portugal. Identificámos práticas e formas de relacionamento que apontam para traços identificáveis com os modelos transnacionais, em particular as lógicas competitivas nas relações entre escolas, que se traduzem em processos de diferenciação e promoção num quase-mercado local. Todavia, descobrimos também relações com base em lógicas colaborativas, que constituem a especificidade dos modos de regulação neste contexto local e se combinam de forma particular com as relações de lógica competitiva. Este tipo de relação só foi observável entre as escolas públicas e é uma prática existente há algum tempo no concelho. Tendo em conta a criação posterior às instituições privadas do concelho, este tipo de relacionamento poderá ter constituído uma resposta das escolas públicas no sentido de melhor se organizar para receber e gerir um público escolar heterogéneo e de alguma dimensão, fruto de mudanças a nível demográfico;

**3.2.** A existência deste tipo de regulação horizontal e colaborativa condiciona o exercício de responsabilidades por parte da autoridade local, uma vez que se afigura como uma base de negociação prévia entre escolas que se auto-organizam. O enquadramento legal das responsabilidades da Câmara limita a sua intervenção em alguns domínios considerados relevantes para os representantes locais, como é o caso da gestão da oferta educativa, mas é verdade também que alguns instrumentos de descentralização não foram apropriados devido às práticas de relacionamento local, como argumentado relativamente ao Conselho Municipal de Educação. As iniciativas que a autoridade local concretiza para além das competências legalmente atribuídas são laterais às atividades centrais das escolas, em particular na construção e manutenção de equipamentos e serviços, apoios e projetos socioeducativos extra-curriculares. No entanto, a vontade por parte dos representantes da Câmara Municipal em assumir um maior protagonismo na educação, aliada à sua capacidade em mobilizar os atores locais, resultou numa ação conjunta para redefinir o processo de redistribuição de responsabilidades através de um modelo de administração local de educação previamente negociado com as escolas e proposto à administração central. Neste caso, a ação praticada no contexto local, ainda que

condicionada pela trajetória de instituições locais e pelo enquadramento legal, tem um impacto na definição das medidas políticas, em particular num projeto-piloto de descentralização de competências. Tal atesta não só da importância de recontextualizações locais mas de como as ações locais podem também elas afetar as estruturas, na forma de processos institucionais de (re)distribuição de responsabilidades;

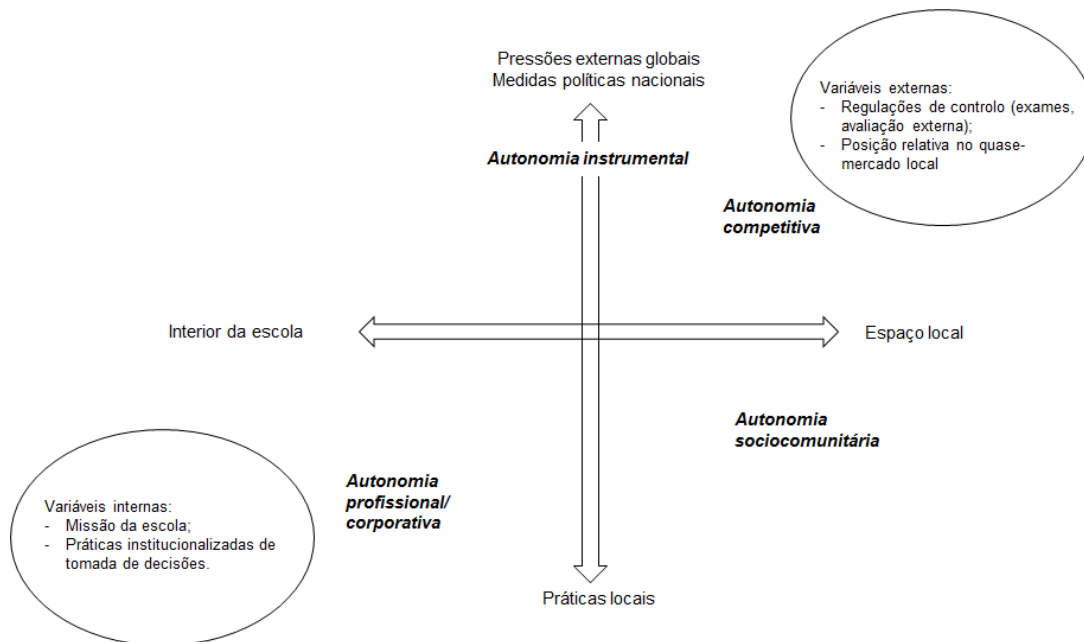
**3.3.** Verificámos uma grande diversidade de práticas e percepções dos atores das escolas num mesmo contexto temporal e espacial. Mais concretamente, observámos diferenças: i) no desenvolvimento de lógicas competitivas e de promoção da escola; ii) no modo de tomada de decisão, desde o papel do órgão de direção estratégica, da liderança do diretor até à participação formal das famílias; iii) no entendimento dos diretores sobre perante quem se sentem responsáveis e dos presidentes das Associações de Pais sobre o papel e responsabilidades destas estruturas nas escolas; iv) nas conceções e práticas de autonomia.

**3.4.** Ao longo da análise procurámos avançar elementos explicativos para as diferenças identificadas. Assim, encontrámos uma relação entre a posição relativa em termos académicos e sociais das escolas no contexto local, a sua missão e a forma de apresentação externa das escolas, incluindo o desenvolvimento de estratégias competitivas. O papel dos órgãos da escola e a participação dos diversos intervenientes na tomada de decisão, em particular os professores e as famílias, encontra-se sobretudo relacionado com as percepções dos atores acerca da missão da escola e das responsabilidades que se atribuem, bem como com as práticas institucionalizadas de tomada de decisão nesses contextos escolares mais estritos. É ainda possível estabelecer uma correspondência entre a principal missão da escola e as conceções e usos distintos das margens de autonomia.

A tipologia sobre as conceções de autonomia identificada pode ser relacionada com a grelha analítica tal como proposto na Figura C. 1, elaborada a partir de dois eixos principais. Tal grelha esclarece as articulações possíveis entre as categorias do eixo horizontal (interior da escola/ espaço local) e vertical (pressões externas globais e medidas políticas nacionais/ práticas locais) na construção das principais orientações em termos das conceções e usos da autonomia nos contextos escolares. Identifica, também, as variáveis explicativas mobilizadas ao longo da análise para explicar as diferenças encontradas: por um lado, variáveis internas, relacionadas principalmente com a missão da escola e as práticas institucionalizadas de tomada de decisões e, por outro, variáveis externas, que se

prendem com os instrumentos de regulação provenientes da administração central e a posição relativa da escola no quase-mercado local.

Figura C. 1. Grelha analítica dos tipos de autonomia



A partir desta grelha, podemos melhor sistematizar e relacionar as várias dimensões de análise mobilizadas para o estudo do exercício de responsabilidades e perceções nas escolas, com base no Quadro C. 1.

A autonomia instrumental, que se aproxima da conceção privilegiada da tutela, é aquela que conjuga práticas de autonomia visando a obtenção de melhores resultados – guiando a sua ação por referência aos instrumentos de avaliação externa –, liderança da escola centrada no diretor e papel do órgão diretivo e das famílias como reguladores e parceiros na tomada de decisão. Os diretores sentem-se principalmente responsáveis em termos institucionais, perante a administração central, e os presidentes da Associação de Pais entendem que esta deve ter um papel regulador. Tende a ocorrer em situações em que a missão da escola responde principalmente a um serviço do Estado e em escolas com uma posição relativa estável ou em ascensão no contexto local.

Quadro C. 1. Relação entre as dimensões de análise e os tipos de autonomia

		<b>Autonomia instrumental</b>	<b>Autonomia competitiva</b>	<b>Autonomia sociocomunitária</b>	<b>Autonomia Prof./ Corporativa</b>
<b>Práticas</b>	<b>Uso das margens de autonomia</b>	Estratégias para obtenção de melhores resultados	Estratégias de diferenciação, distinção e promoção da escola	Respostas às necessidades locais	Projetos pedagógicos
	<b>Papel do órgão diretivo</b>	Monitorizador/ Regulador	Ativo / Interventivo		Ausente / Formal
	<b>Papel do diretor e tipo de tomada de decisão</b>	Liderança unipessoal	Liderança unipessoal	Liderança partilhada	Liderança partilhada
	<b>Participação das famílias na tomada de decisão</b>	AP “Stakeholder” REE: “Pares”/ “Representantes com limitação”	AP “Parceiros” / “Ajudantes da escola” REE: “Pares”		AP “Dinamizadores de atividades extra” REE: “Não participação”
<b>Perceções</b>	<b>Responsabilidade do diretor</b>	Institucional (tutela)	Utentes/ clientes	Comunidade educativa	Professores
	<b>Papel da Associação de Pais</b>	Regulador	Ponte pais-escolas		
				Associativismo; Responsável pela concretização do PE	

Já a autonomia competitiva, que surge no quadrante que cruza as categorias das pressões externas globais/ políticas nacionais e o espaço local, assenta em estratégias de diferenciação, distinção e promoção da escola, sendo que o diretor, rosto da organização, se sente principalmente responsável perante os seus utentes ou clientes. Este tipo corresponde principalmente a situações em que os diretores apresentam claramente as suas ações como estratégicas para promover a imagem da escola, sendo que a posição relativa no quase-mercado local é moderada/ baixa ou está em declínio.

No cruzamento entre a categoria práticas locais e espaço local encontra-se a autonomia sociocomunitária, que privilegia a adaptação da ação da escola como forma de resposta às necessidades locais e de uma construção conjunta de um projeto educativo, caracterizando-se por esse motivo por uma liderança partilhada e o trabalho em parceria com as famílias e os representantes locais. Neste caso, os diretores sentem-se responsáveis perante toda a comunidade educativa (professores, funcionários, alunos e

famílias) e o presidente da Associação de Pais atribui a esta estrutura não só a ligação entre a escola e os pais, mas também a possibilidade de participação e concretização da missão da escola. Este tipo está relacionado com situações em que a posição da escola no contexto local é relativamente desfavorável, em particular nos casos em que acolhe um público heterogéneo, ou em casos onde se privilegia a vertente inclusiva da missão escolar.

Finalmente, a autonomia profissional/ corporativa, que se centra na liberdade de tomar decisões e definir o modo de funcionamento da escola por parte dos seus profissionais, de maneira partilhada e em função de projetos pedagógicos próprios. Nestes casos, a participação da comunidade local é limitada e o papel do órgão diretivo ausente ou meramente formal.

\*

Cabe agora sublinhar alguns aspetos e reflexões que emergiram do trabalho desenvolvido, algumas que apontam para contributos deste estudo ou dificuldades encontradas, outras que abrem pistas para melhorias e aprofundamentos futuros.

Uma das primeiras questões tem que ver com aspetos metodológicos. Nesta investigação que denominámos de multi-estratégica (Bryman, 2004), mobilizámos elementos quantitativos e qualitativos de maneira a responder às questões colocadas, que eram de natureza distinta. No caso das tendências globais, por exemplo, integrámos o estudo das características dos dois modelos transnacionais com uma análise dos indicadores produzidos por organizações internacionais sobre os modos de regulação institucionais dos sistemas educativos. Mesmo no contexto local, combinámos dados estatísticos com informação proveniente de documentos ou excertos de entrevistas. Considerámos que tal nos permitia dar conta do fenómeno em estudo de uma maneira mais abrangente – “completeness”, nas palavras de Bryman (2006).

Em relação ao estudo de caso desenvolvido, tivemos oportunidade de demonstrar que as lógicas de competição entre escolas e os quase-mercados escolares não correspondem aos limites administrativos concelhios. Para um aprofundamento destas dinâmicas, convém considerar zonas de interdependência entre escolas independentemente do concelho. As lógicas em causa em concelhos com apenas uma escola ou situados mais no interior do país serão também muito provavelmente diferentes daquelas que observámos num concelho urbano situado no litoral e com alguma densidade populacional.



Note-se ainda que um dos principais constrangimentos ao desenvolvimento do estudo de caso prendeu-se com a parca informação acessível e comparável em termos dos contextos socioeconómicos das escolas e outros indicadores organizacionais. No caso das escolas públicas, alguma informação, ainda que incompleta ou insuficiente, foi conseguida através de bases de dados oficiais. A caracterização da população escolar das escolas privadas só foi possível através de informação mais qualitativa expressa nos documentos das escolas ou em testemunhos de diretores e professores, mas dificilmente comprovável e comparável. Acresce que encontramos algumas dificuldades no acesso à realidade das instituições privadas, não só na entrada na escola (uma das escolas contactadas não aceitou fazer parte do estudo), mas também na observação de determinados eventos do seu dia-a-dia.

As relações colaborativas entre escolas, municípios e outros atores locais (como as famílias ou empresas) são as principais temáticas que emergiram da análise efetuada no contexto local e que merecem análises mais aprofundadas no futuro. A criação de redes colaborativas em educação para solucionar problemas comuns parece ser um fenómeno em crescimento, que surge como uma nova ferramenta de administração e organização escolar baseada em relações horizontais e voluntárias. A questão estará em saber que papel assumem na regulação do sistema de ensino e das escolas e quais os seus efeitos práticos, em particular na resolução de problemas ou melhoria das práticas educativas.

Finalmente, uma das questões cruciais que fica por examinar mais profundamente prende-se com os efeitos dos processos de (re)distribuição de responsabilidades. O principal contributo deste trabalho foi o de mostrar a complexidade destes processos, em particular pela sua articulação com vários níveis de análise. Além de ser difícil isolar as medidas políticas para medir os seus efeitos (Mons, 2007; Scheerens e Malowski, 2008), uma vez que são acompanhadas de outras transformações, mostrámos como eles são mediados por práticas e relações locais, podendo elas próprias ter consequências não intencionais. Assim sendo, não é de estranhar que os estudos sobre os efeitos dos processos de (re)distribuição de responsabilidades, e em particular as medidas de descentralização e autonomia das escolas, se encontrem ainda pouco sustentada do ponto de vista empírico ou cheguem a resultados contraditórios (Batista, 2012b).



## **FONTES**

- EURYDICE, *Eurybase – The Information Database on Educational Systems in Europe* (consulta online em [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/index\\_en.php](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/index_en.php))
- EURYDICE (2007), *School Autonomy in Europe. Policies and Measures*, European Commission, Eurydice.
- EURYDICE (2009a), *Key Data on Education in Europe 2009*, European Commission, Eurydice.
- EURYDICE (2009b), *Les évaluations standardisées des élèves en Europe : objectifs, organisation et utilisation des résultats*, Commission Européenne, Eurydice.
- EURYDICE (2012), *Key Data on Education in Europe 2012*, European Commission, Eurydice.
- OCDE, *Education at a Glance – Indicators and annexes* (consulta e download online em <http://www.oecd.org/edu/educationataglance2013-indicatorsandannexes.htm>)
- OCDE (2004), *Education at a Glance 2004*, OECD Publishing.
- OCDE (2008), *Education at a Glance 2008*, OECD Publishing.
- OCDE (2010a), *Education at a Glance 2010*, OECD Publishing.
- OCDE (2010b), *PISA 2009 at a Glance*, OECD Publishing.
- OCDE (2011a), *Education at a Glance 2011: OECD Indicators*, OECD Publishing.
- OCDE (2012), *Education at a Glance 2012*, OECD Publishing.

## **Portugal**

- CRSE (1986), *Projecto global de actividades*, Lisboa, Ministério da Educação.
- CRSE (1988), *Projecto global de reforma*, Lisboa, Ministério da Educação.
- Governo de Portugal (2013), *Um Estado Melhor*, Proposta de guião para a Reforma do Estado, aprova no Conselho de Ministros a 30 de Outubro. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/media/1228115/20131030%20guiao%20reforma%20estado.pdf>
- GEPE/ME (2010), *Educação em Números – Portugal 2010*, Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação (GEPE)/ Ministério da Educação.
- IGE (2011), *Avaliação Externa das Escolas: Avaliar para a melhoria e a confiança*, Relatório 2006-2011. Disponível em: <http://www.ige.min-edu.pt/>
- OCDE (1984), *Reviews of National Policies for Education – Portugal*, Paris, OECD Publishing
- Recomendação nº7/2012, do Conselho Nacional de Educação sobre a autonomia das escolas.
- Recomendação nº2/2013, do Conselho Nacional de Educação sobre Estado da Educação 2012 – Autonomia e Descentralização.
- Santiago, Paulo, Graham Donaldson, Anne Looney e Deborah Nusche (2012), *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Portugal 2012*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264117020-en>.

\*

- Constituição da República Portuguesa de 2 Abril de 1976.
- Decreto-Lei, nº553/ 80, de 21 de Novembro.
- Decreto-Lei nº 299/84, de 5 de Setembro e Decreto-Lei nº 399-A/84, de 28 de Dezembro.
- Lei nº 46/86, de 14 de Outubro, *Lei de Bases do Sistema Educativo* (reformulada pelas Leis nº115/97, 49/2005 e 85/2009).
- Decreto-Lei nº 43/89, de 3 de Fevereiro.
- Decreto-Lei nº 372/90, de 27 de Novembro, (alterado pela Lei nº 29/2006, de 4 de Julho).

Decreto-Lei nº172/91, de 10 de Maio.  
Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio.  
Decreto-Lei nº80/99, de 16 de Março.  
Lei nº159/99, de 14 de Setembro.  
Decreto-Lei nº6/2001, de 18 de Janeiro.  
Lei nº 31/2002, de 20 de Dezembro.  
Decreto-Lei nº7/2003, de 15 de Janeiro.  
Portaria nº 1260/2007, de 2 de Setembro.  
Decreto-Lei nº75/2008, de 22 de Abril (alterado pelos Decretos-Lei nº 224/2009 e nº137/2012).  
Decreto-Lei nº144/2008, de 28 de Julho.  
Decreto-Lei nº266-G/2012, de 31 de Dezembro.  
Despacho normativo nº13-A/2012.  
Decreto-Lei nº152/2013, de 4 de Novembro.

### **Comunidade Francesa da Bélgica**

Conseil de l'Éducation et de la Formation (1992), *Les objectifs généraux du système d'enseignement et de formation*, Avis, nº2. Disponível em: <http://www.cef.cfwb.be/index.php?id=4260>  
Fédération Wallonie-Bruxelles / Ministère, *Les indicateurs de l'enseignement*, Relatórios disponíveis em [www.enseignement.be](http://www.enseignement.be)  
Gouvernement de la Communauté Française (2005), *Contrat pour l'école. Diz priorités pour nos enfants*, disponível em [www.contrateducation.be](http://www.contrateducation.be)  
OCDE (2011b), *Cadres d'évaluation en vue d'améliorer les résultats scolaires. Étude thématique de l'OCDE*, Rapport de base pour la Communauté française de Belgique, Fédération Wallonie-Bruxelles Les indicateurs de l'enseignement (2013). Disponível em : <http://www.enseignement.be/>  
OCDE (1991), *Les systèmes éducatifs en Belgique : similitudes et divergences*. Examen des politiques nationales d'éducation. Brussel-Bruxelles-Eupen : Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs - Ministère de l'Éducation, de la Recherche et de la Formation - Verwaltung der Deutschsprachigen Gemeinschaft, Abteilung Unterricht.  
<http://www.enseignement.be/>

\*

Constitution du 7 février 1831.  
Loi du 29 mai 1959.  
Décret du 24 juillet 1997.  
Décret du 27 mars 2002.  
Décret du 2 juin 2006.  
Décret du 8 mars 2007.  
Décret du 30 avril 2009.  
Projet de Décret (1997).  
Proposition de Décret (2001).  
Projet de Décret (2006).  
Projet de Décret (2007).  
Projet de Décret (2009).

## **Inglaterra**

Department of Education and Science and Welsh Office (1977a), *A new partnership for Our Schools*, The Taylor Report, London, Her Majesty's Stationery Office;

Department of Education and Science Education (1977b) *Schools: A Consultative Document*, The Green Paper, London, Her Majesty's Stationery Office.

Department of Education and Science and Welsh Office (1985), *Better Schools – A Summary*, London, Her Majesty's Stationery Office.

Department for Education and Welsh Office (1992), *Choice and Diversity, A new framework for schools*, Government White Paper, London, Her Majesty's Stationery Office.

Department for Education and Employment (1997), *Excellence in School*, White Paper, London, Her Majesty's Stationery Office.

Department for Education and Employment (2001), *Schools Building on Success. Raising standards, Promoting Diversity, Achieving Results*, Green Paper, London, Her Majesty's Stationery Office.

Department for Education and Skills (2001), *Schools. Achieving success*, White Paper, London, Her Majesty's Stationery Office.

Department for Education and Skills and Office for Standards in Education (2004), *A new relationship with schools*, London, Her Majesty's Stationery Office.

Department for Education and Skills (2005), *Higher Standards, Better Schools for All. More choice for parents and pupils*, White Paper, London, Her Majesty's Stationery Office.

Department for Education (2010), *The Importance of Teaching*, The Schools White Paper, London, Her Majesty's Stationery Office.

\*

Elementary Education Act de 1870.

Education Act de 1902.

Education Act de 1944.

Circular 10/65.

Education Act de 1979.

Education Act de 1980.

Education Reform Act, de 1988, ools.

Education Schools Act de 1992.

Education Act de 1993.

Schools Inspections Act de 1996.

Education Act de 2005.

Academies Act de 2010.

Education Act de 2011.



## BIBLIOGRAFIA

- Abrantes, Pedro (2008), *Os muros da escola: as distâncias e as transições entre ciclos de ensino*, Tese de Doutoramento, Lisboa, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.
- Abrantes, Pedro (2010), Políticas de avaliação e avaliação de políticas: o caso português no contexto ibero-americano, *Revista Iberoamericana de Educación*, 53, pp. 25-42.
- Abrantes, Pedro e Hugo Mendes (2010), A sociologia da educação hoje. Oportunidades e desafios, em Abrantes, Pedro (Org.), *Tendências e controvérsias em Sociologia da Educação*, Lisboa, Mundos Sociais, pp.207-227.
- Abrantes, Pedro e João Sebastião (2010), Portões que se abrem e que se fecham. Processos de inclusão e segregação nas escolas públicas portuguesas, Em Dornelas, António; Oliveira, Luísa; Veloso, Luísa; Guerreiro, Maria (orgs.), *Portugal Invisível* (pp.75-93). Lisboa, Editora Mundos Sociais.
- Abrantes, Pedro; Susana Martins e Teresa Caixeirinho (2010), Sucesso, gestão e avaliação: um novo capítulo nas políticas educativas em Portugal?, Em Veloso, Luísa (coord.), *Escolas. Um olhar a partir dos relatórios de avaliação externa*, Relatório de investigação, Lisboa, CIES-IUL.
- Abrantes, Pedro e Luísa Quaresma (2013), Schools for the elite, schools for the poor: The same educational system, contrasting socialization environments, *Italian Journal of Sociology of Education*, 5(2), pp. 133-159.
- Adão, Áurea e Maria José Remédios (2004), Os 'Congressos Pedagógicos' na 1ª República: espelhos da(s) identidade(s) dos professores primários, *Revista Lusófona da Educação*, 4, pp. 107-119.
- Adnett, Nick e Peter Davies (2003). Schooling reforms in England: from quasi-markets to co-competition?, *Journal of Education Policy*, 18(4), pp. 393-406.
- Afonso, Almerindo (1998), *Políticas educativas e Avaliação Educacional. Para uma análise sociológica da Reforma Educativa em Portugal (1985-1995)*, Braga, Universidade do Minho.
- Afonso, Almerindo (2001), A redefinição do papel do Estado e as políticas educativas. Elementos para pensar a transição, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 37, pp. 37-48.
- Afonso, Almerindo (2010a), Caminhos, cumulatividade e ambivalência, em Abrantes, Pedro (Org.), *Tendências e controvérsias em Sociologia da Educação*, Lisboa, Mundos Sociais, pp.13-49.
- Afonso, Almerindo (2010b), Protagonismos instáveis dos princípios de regulação e interfaces público/privado em educação, *Educação e Sociedade*, Campinas, 31 (113), pp. 1137-1156.
- Afonso, Almerindo (2010c), Gestão, autonomia e accountability na escola pública portuguesa: breve diacronia, *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 26(1), 13-30.
- Afonso, Natércio (2003), A regulação da educação na Europa: do Estado Educador ao controlo social da Escola Pública, Em João Barroso (org.). *A escola pública. Regulação, Desregulação, Privatização*. Porto, ASA, pp. 49-78.
- Afonso, Natércio e Estela Costa (2009), A influência do *Programme for International Student Assessment* (PISA) na decisão política em Portugal: o caso das políticas educativas do XVII Governo Constitucional Português, *Sísifo. Revista de Ciências da Educação*, 10, pp.53-64. Disponível em: <http://sisifo.fpce.ul.pt>
- Alexiadou, Nafsika, Danica Fink-Hafner e Bettina Lange (2010), Education Policy Convergence through the Open Method of Coordination: theoretical reflections and implementation in 'old' and

- 'new' national contexts', *European Educational Research Journal*, 9(3), pp.345-358. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2304/eeerj.2010.9.3.345>
- Antunes, Fátima (2004), *Políticas Educativas Nacionais e Globalização: Novas Instituições e Processos Educativos. O Subsistema de Escolas Profissionais em Portugal (1987-1998)*, Tese de doutoramento, Braga, Universidade do Minho.
- Antunes, Fátima (2005), Globalização e Europeização das Políticas Educativas. Percursos, processos e metamorfoses, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 47, pp.125-143.
- Antunes, Fátima e Sá, Virgínio (2010), *Públicos Escolares e Regulação da Educação. Lutas concorrenciais na arena educativa*, Vila Nova de Gaia, Fundação Francisco Manuel Leão.
- Appadurai, Arjun (1996), *Dimensões culturais da Globalização. A modernidade sem peias*, Lisboa, Teorema.
- Archer, Margaret (1979), *Social Origins of Educational Systems*, London, Sage.
- Archer, Margaret (1982), Morphogenesis versus Structuration: On Combining Structure and Action, *The British Journal of Sociology*, 33 (4), pp. 455-483.
- Archer, Margaret (1985), The Myth of Cultural Integration, *The British Journal of Sociology*, 36(3), pp. 333-353.
- Archer, Margaret (1995), *Realist Social Theory: the morphogenetic approach*, Cambridge, University Press.
- Archer, Margaret (1996), Social Integration and System Integration: Developing the Distinction, *Sociology*, 30 (4), pp.679-699. Disponível em: <http://soc.sagepub.com/content/30/4/679>
- Archer, Margaret (2007), The trajectory of the morphogenetic approach. An account in the first-person, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 54, pp. 35-47.
- Archer, Margaret e Dave Elder-Vass (2011), Cultural system or norm circles? An exchange, *European Journal of Social Theory*, 15 (1), pp. 93-115. Disponível em: <http://est.sagepub.com/content/15/1/93>
- Atkinson, Paul (2005), Qualitative Research – Unity and Diversity, *Forum: Qualitative Social Research*, 6(3), art. 26.
- Azevedo, Joaquim (2007), *Sistema Educativo Mundial*, Vila Nova de Gaia, Fundação Manuel Leão.
- Bache, Ian (2003), Governing through Governance: Education Policy Control under New Labour, *Political Studies*, 51, pp.300-314.
- Ball, Stephen (1994), *Educational Reform: a critical and post-structural approach*, Buckingham: Open University Press.
- Ball, Stephen (1998), Big Policies/ Small World: An Introduction to International Perspectives in Education Policy, *Comparative Education*, 34(2), pp.119-130.
- Ball, Stephen (2001), Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação, *Currículo Sem Fronteiras*, 1 (2), pp.99-116.
- Ball, Stephen (2003), The teacher's soul and the terrors of performativity, *Journal of Education Policy*, 18(2), pp.215-228.
- Ball, Stephen (2008), *The education debate*, Bristol, Policy Press.
- Ball, Stephen e Agnès Van Zanten (1998), Logiques de marché et éthiques contextualisées dans les systèmes français et britannique, *Éducation et Sociétés*, 1, pp. 47-71.



- Ball, Stephen e Christian Maroy (2009), School's logics of action as mediation and compromise between internal dynamics and external constraints and pressures, *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 39(1), pp.99-112.
- Bardin, Laurence (1997), *Análise de conteúdo*, Lisboa, Edições 70.
- Barreto, António (1995), Centralização e descentralização no sistema educativo, *Análise Social*, XXX (130), pp.159-173.
- Barroso, João (1995), *Os Liceus. Organização pedagógica e administração (1836-1960)*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian e Junta Nacional de Investigação Científica.
- Barroso, João (2003), Organização e Regulação dos Ensinos Básico e Secundário, em Portugal: Sentidos de uma Evolução, *Educação e Sociedade, Campinas*, 24 (82), pp. 63-92. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>
- Barroso, João (2004), A autonomia das escolas: uma ficção necessária, *Revista Portuguesa de Educação*, 17 (2), pp.49-83.
- Barroso, João (2005a), O Estado, a Educação e a Regulação das Políticas Públicas, *Educação e Sociedade, Campinas*, 26 (92), pp. 725-751. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>
- Barroso, João (2005b), *Políticas Educativas e Organização Escolar*, Lisboa, Universidade Aberta.
- Barroso, João (2006a), Introdução. A investigação sobre a regulação das políticas públicas de educação em Portugal, em João Barroso (org.), *A Regulação das Políticas Públicas de Educação. Espaços, dinâmicas e actores*, Lisboa, Educa, pp. 11-39.
- Barroso, João (2006b), O Estado e a Educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local, em João Barroso (org.), *A Regulação das Políticas Públicas de Educação. Espaços, dinâmicas e actores*, Lisboa, Educa, pp. 41-70.
- Barroso, João e João Pinhal (Orgs.) (1996) *A Administração da Educação – Os Caminhos da Descentralização*, Lisboa, Colibri.
- Barroso, João e Sofia Viseu (2003), A emergência de um mercado educativo no planeamento da rede escolar: de uma regulação pela oferta a uma regulação pela procura, *Educação e Sociedade* 24(84), pp. 897-921.
- Barroso, João; Luís Dinis, Berta Macedo, e Sofia Viseu (2006), A regulação interna das escolas: lógicas e actores, Em Barroso, João (Org.). *A Regulação das Políticas Públicas de Educação: Espaços, Dinâmicas e Actores* (pp. 163-190), Lisboa, Educa.
- Barroso, João e Sofia Viseu (2006), A interdependência entre escolas: um espaço de regulação, Em Barroso, João (Org.). *A Regulação das Políticas Públicas de Educação: Espaços, Dinâmicas e Actores* (pp. 131-162), Lisboa, Educa.
- Barroso, João e Carla Menitra (2009), Knowledge and public action. School autonomy and management (1986-2009), *Relatório Projecto Knowandpol*. Disponível em: [http://www.knowandpol.eu/IMG/pdf/o2.pa1.portugal\\_education.fv.english\\_version.pdf](http://www.knowandpol.eu/IMG/pdf/o2.pa1.portugal_education.fv.english_version.pdf)
- Barzano, Giovanna (2009), *Culturas de liderança e lógicas de responsabilidade. As experiências de Inglaterra, Itália e Portugal*, Vila Nova de Gaia, Fundação Manuel Leão.
- Barzano, Giovanna (2011), School autonomy and the new “accountabilities” of European education leaders: case studies in England, France, Italy and Portugal, *Italian Journal of Sociology of Education*, 3, pp. 184-209.

- Batista, Susana (2011), Educational decentralization and school autonomy: for an analysis of Portuguese educational system in a comparative perspective. *ICERI2011 Proceedings CD, 4th International Conference of Education, Research and Innovation*, Madrid.
- Batista, Susana (2012a), *A Relação Escola-Comunidade: Políticas e Práticas*, Lisboa, Projecto ESCXEL – Rede de Escolas de Excelência.
- Batista, Susana (2012b), Pensar a (des)centralização e autonomia das escolas na Europa: o papel da avaliação na redistribuição de competências, *Atas do VII Congresso Português de Sociologia*, Lisboa, Associação Portuguesa de Sociologia. Disponível em [http://www.aps.pt/vii\\_congresso/?area=016&lg=pt](http://www.aps.pt/vii_congresso/?area=016&lg=pt).
- Batista, Susana (2012c), O papel da avaliação na redistribuição de competências entre atores educativos - Contributos de reflexão a partir do caso português, Comunicação apresentada no III Colóquio Luso-Brasileiro de Sociologia da Educação, 25-27 Julho 2012 Rio de Janeiro, Brasil.
- Batista, Susana (2014a), The Redistribution of Responsibilities in Five European Educational Systems: from global trends to national arrangements, *European Educational Research Journal*, 13(2), 181-199. <http://dx.doi.org/10.2304/eej.2014.13.2.181>
- Batista, Susana (2014b), Percursos das políticas sobre a autonomia das escolas num sistema educativo centralizado, em Maria de Lurdes Rodrigues (Org.) *40 anos de políticas de educação em Portugal, Conhecimento, Atores e Recursos* (Volume II), Coimbra, Almedina, pp.251-270.
- Batista, Susana (2014c), Políticas de descentralização para o nível local. Sentidos de evolução do papel dos municípios na educação, em Maria de Lurdes Rodrigues (Org.) *40 anos de políticas de educação em Portugal, Conhecimento, Atores e Recursos* (Volume II), Coimbra, Almedina, pp.405-420.
- Batista, Susana (2015), As escolas entre as lógicas competitiva e colaborativa. Modos de regulação globais num contexto local português, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 77, pp. 113-135. Doi: 10.7458/SPP2015772885.
- Batista, Susana, Luísa Franco e Rui Santos (2014), Uma Abordagem aos Contextos Socioeconómicos Locais e Efeitos nos Resultados Escolares, Em *O Estado da Educação 2013* (pp. 230-238), Lisboa, Conselho Nacional de Educação.
- Batista, Susana, Luísa Franco e Rui Santos (no prelo), Indicadores sintéticos de contexto socioeconómico dos resultados escolares em exames nacionais nos concelhos de Portugal Continental (2009-2014), *Working Papers CESNOVA* (aceite para publicação Setembro 2014).
- Beck, Ulrich (1999), *Qué es la globalización? Falacias del gobalismo, respuestas a la globalización*, trad. de Bernardo Moreno e Maria Rosa Borràs, Barcelona, Paidós.
- Bennet, Robert (1990), *Decentralization, Local Governments and Markets. Towards Post-Welfare Agenda*, Oxford, UK, Clarendon Press.
- Bhaskar, Roy (1989) *Societies*, em Roy Bhaskar, *The Possibility of Naturalism. A Philosophical Critique of the Contemporary Human Sciences* (pp. 25-79). 2ª ed., Londres, Harvester Wheatsheaf.
- Bodin, Antoine (2007), What does PISA really assess? What does It Not? A French view, Em Stefan Hopman, Gertrude Brinek, e Martin Retzl (eds.). *PISA According to PISA. Does PISA Keep What it Promises ?*, Berlin, University of Viena, pp. 93-125.
- Boyer, Robert (1986), *La théorie de la regulation, une analyse critique*, Paris, La Découverte.
- Boyer, Robert e Yves Saillard (Eds.) (1995), *Théorie de la regulation, État des savoirs*, Paris, La Découverte.

- Broadfoot, Patricia (1996), *Education, Assessment and Society. A Sociological Analysis*, Buckingham, Open University Press.
- Broadfoot, Patricia (2000), Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé: l'Etat Évaluateur, *Revue Française de Pédagogie*, 130, pp. 43-55.
- Bryant, Christopher e David Jary (2000), Anthony Giddens, Em George Ritzer, *The Blackwell Companion to Major Contemporary Social Theorists* (pp. 247-273), Oxford, Blackwell.
- Bryman, Alan (2004), *Social Research Methods* (2ª ed.), Oxford, Oxford University Press.
- Bryman, Alan (2006), Integrating quantitative and qualitative research: how is it done?, *Qualitative Research*, 6(1), pp.97-113. Disponível em <http://qrj.sagepub.com/content/6/1/97.abstract>
- Buckley, Walter (1967), *Sociology and Modern Systems Theory*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.
- Burgess, Robert (1997), *A pesquisa de terreno. Uma introdução*, Oeiras, Celta Editora.
- Cabral, Ana Paula (2010), *Inspecção em Educação: Controlo e/ou supervisão?*, Dissertação de Mestrado em Supervisão Pedagógica, Universidade dos Açores, Departamento de Ciências da Educação.
- Campbell, John (2004), *Institutional Change and Globalization*, New Jersey, Princeton University Press.
- Candeias, António (2009), *Educação, Estado e Mercado no Século XX: Apontamentos sobre o Caso Português numa Perspetiva Comparada*, Lisboa, Colibri.
- Candeias, António (1992), *Educar de outra forma. A Escola Oficina nº1 de Lisboa, 1905-1930*, Dissertação de doutoramento em Ciências da Educação, Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade do Porto.
- Carvalho, Helena (2008), *Análise Multivariada de Dados Qualitativos. Utilização da Análise de Correspondências Múltiplas com o SPSS*, Lisboa, Sílabo.
- Carvalho, Luís Miguel (2009), Governando a educação pelo espelho do perito: uma análise do PISA como instrumento de regulação, *Educação e Sociedade, Campinas*, 30 (109), pp.1009-1036. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>
- Castells, Manuel (2000), *End of Millenium*, Oxford, Blackwell.
- Charlot, Bernard (2007), Educação e Globalização: uma tentativa de colocar ordem no debate, *Sísifo, Revista de Ciências da Educação*, 4, pp.129-136.
- Chevallier, Jacques (1986), *Science Administrative*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Clark, Damon (2005), Politics, Markets and Schools: Quasi-Experimental Evidence on the Impact of Autonomy and Competition from a Truly Revolutionary UK Reform, *Working Paper*, Berkeley, University of California.
- Commaille, Jacques (2006), Sociologie de l'action publique, em Laurie Boussaget, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (Orgs.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, pp. 415-422.
- Costa, António Firmino (1986), A pesquisa de terreno em sociologia, Em José Madureira Pinto e Augusto Santos Silva (Orgs.), *Metodologia das Ciências Sociais*, Porto, Edições Afrontamento, pp. 129-148.
- Costa, Estela (2011), O 'Programme for International Student Assessment' (PISA) como instrumento de regulação das políticas educativas, Dissertação de doutoramento em Educação, Lisboa, Instituto de Educação.

- Costa, Jorge Adelino ([1997] 2003), *O projecto educativo das escolas e as políticas educativas locais. Discursos e práticas*, Aveiro, Universidade de Aveiro.
- Cotovio, Jorge (2011), *O debate em torno do Ensino Privado nas décadas de 50, 60 e 70 do século XX. Um olhar particular das escolas católicas*, Dissertação de doutoramento em Ciências da Educação, Coimbra, Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação.
- Cruz, Clara (2007), *Conselhos Municipais de Educação: política educativa e acção pública*, *Sísifo, Revista de Ciências da Educação*, 4, pp. 67-76.
- Cruz, Clara (2012), *Conselhos Municipais de Educação: Política Educativa e Acção Pública*. Dissertação de doutoramento em Educação, Administração e Política Educacional. Lisboa, Instituto de Educação da Universidade de Lisboa.
- Dale, Roger (2000), Globalization and Education: Demonstrating a «Common World Educational Culture» or locating a «Globally Structured Educational Agenda»? , *Educational Theory*, 50(4), pp.427-448.
- Dale, Roger e Susan Robertson (2000), Regional organizations as a medium of globalization of education, Comunicação apresentada No workshop: *Reflecting Globalization Effects on National Education Policy: the Perspective from East Asia*, City University of Hong Kong (policopiado).
- Dale, Roger e Susan Robertson (2002), The Varying Effects of Regional Organizations as Subjects of Globalization of Education, *Comparative Education Review*, 46 (1), pp. 10-36. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1086/324052>
- Dale, Roger (2007), Globalisation, knowledge economy and comparative education, *Comparative Education*, 41(2), pp.117-149. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/03050060500150906>
- Dale, Roger (2008), Construir a Europa através de um Espaço Europeu de Educação, *Revista Lusófona de Educação*, 11, pp.13-30.
- Dale, Roger (2009a), Contexts, Constraints and Resources in the Development of European Education Space and European Education Policy em Roger Dale e Susan Robertson (eds.), *Globalisation and Europeanisation in Education*, Oxford, Symposium Books, pp. 23-43.
- Dale, Roger (2009b), Studying Globalisation and Europeanisation in Education: Lisbon, the Open Method of Coordination and beyond em Roger Dale e Susan Robertson (eds.), *Globalisation and Europeanisation, in Education*, Oxford, Symposium Books, pp. 121-140.
- Daun, Holger (2006), Privatisation, Decentralisation and Governance in Education in the Czech Republic, England, France, Germany and Sweden, Em Joseph Zajda (ed.) *Decentralisation and Privatisation in Education. The Role of the State*, Dordrecht, Springer, pp. 75-96.
- Davies, Don e Vivian Johnson (Eds.) (1996), Crossing boundaries with school action research: a multinational study of school-family-community collaboration, *International Journal of Educational Research*, 25 (1), pp.75-105.
- Delvaux, Bernard (2006), Compétition entre écoles et ségrégation des élèves dans six espaces locaux européens, *Revue Française de Pédagogie*, 156, pp.63-73. url: <http://rfp.revues.org/356>
- Delvaux, Bernard (2007), L'action publique, ou analyser la complexité, *KNOWandPol Revue de la littérature (partie 1)*, Juin. Disponível em: <http://www.knowandpol.eu>
- Delvaux, Bernard e Agnès Van Zanten (2004), Les espaces locaux d'interdépendance entre établissements : une comparaison européenne, *Working Paper 6 Reguleducnetwork Project*. <http://www.girsef.ucl.ac.be/deliverable7.pdf>

- Delvaux, Bernard e Agnès Van Zanten (2006), Les établissements scolaires et leur espace local d'interdépendance, *Revue Française de Pédagogie*, 156, pp.5-8, <http://rfp.revues.org/260>
- Delvaux Bernard e Magali Joseph (2006), Hiérarchie scolaire et compétition entre écoles : le cas d'un espace local belge, *Revue Française de Pédagogie*, 156, pp.19-27.
- Delvaux, Bernard e Christian Maroy (2009), Débat sur la régulation des inscriptions scolaires en Belgique francophone ; où se situent les désaccords ?, *Les cahiers de Recherche en Éducation et Formation*, 68. Disponível em : [www.uclouvain.be/girsef](http://www.uclouvain.be/girsef)
- Demaiily, Lise (2001), Enjeux de l'évaluation et régulation des systèmes scolaires, em Lise Demaiily (Éd.), *Evaluer les politiques éducatives. Sens, Enjeux, Pratiques*, Bruxelles, DeBoeck Université.
- Demaiily, Lise (2006), En Europe: l'évaluation contre la crise des systèmes scolaires, l'évaluation en crise, *Éducation et sociétés*, 1(17), p.105-120. DOI : 10.3917/es.017.0105
- Denzin, Normand e Yvonna Lincoln (2000), The Discipline and Practice of Qualitative Research, Em Normand Denzin e Yvonne Lincoln (Eds.), *The Handbook of Qualitative Research*, 2a edição, Thousand Oaks, Sage Publications, pp. 1-32.
- Derouet-Besson, Marie-Claude (2003), Questions à la sociologie politique de l'éducation : peut-on maintenir l'unité du projet sociologique entre les sciences cognitives et le management ?, *Revue de l'institut de Sociologie*, Bruxelles, Université Libre de Bruxelles, 1 (4), pp.93-107.
- Derouet, Jean-Louis (2004), Déconcentration, décentralisation et autonomie des établissements en France (1981-2003). D'un renouvellement des moyens de l'égalité au management en réseau, *Revue suisse des sciences de l'éducation*, 26(1), pp.53-67.
- Dias, Mariana (2008), *Participação e poder na escola pública (1986-2004)*, Lisboa, Edições Colibri/ Instituto Politécnico de Lisboa.
- DiMaggio, Paul e Walter Powell (1983), The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, *American Sociological Review*, 48(2), pp.147-160.
- Diogo, Ana (2008), *Investimento das Famílias na Escola: Dinâmicas Familiares e Contexto Escolar Local*, Oeiras, Celta.
- Dolin, Jens (2007), PISA – An example of the Use and Misuse of Large-Scale Comparative Tests, em Stefan Hopman, Gertrude Brinek, e Martin Retzl (eds.). *PISA According to PISA. Does PISA Keep What it Promises ?*, Berlin, University of Viena, pp. 93-125.
- Draelants, Hugues e Christian Maroy (2007a), L'analyse des politiques publiques: un panorama, *KNOWandPol Revue de la littérature (partie 1)*. Disponível em: <http://www.knowandpol.eu>
- Draelants, Hugues e Christian Maroy (2007b), *Changement institutionnel et politique publique. Revue de la littérature (partie 2)*, Knowledge and Policy in education and health sectors, Relatório de Projeto. Disponível em: <http://www.knowandpol.eu/-Reports-.html>
- Draelants, Hughes e Xavier Dumay (2011), *L'identité des établissements scolaires*, Paris, PUF.
- Duarte, Teresa (2009), A possibilidade de investigação a 3: reflexões sobre triangulação (metodológica), *CIES e-Working Paper*, 60. Disponível em: <http://www.cies.iscte.pt/wp.jsp>
- Dumay, Xavier (2009), Évaluation et accompagnement des établissements en Europe: Diversité et mécanismes d'hybridation, *Les cahiers de Recherche en Éducation et Formation*, 76. Disponível em : [www.uclouvain.be/girsef](http://www.uclouvain.be/girsef)
- Dupriez, Vincent (2004), La place de l'évaluation comme ressource pour le pilotage des systèmes scolaires : état des lieux en Belgique Francophone et en Angleterre, *Les cahiers de Recherche en Éducation et Formation*, 35. Disponível em : [www.uclouvain.be/girsef](http://www.uclouvain.be/girsef)

- Dupriez, Vincent e Christian Maroy (1999), Politiques scolaires et coordination de l'action, *Les cahiers de Recherche en Éducation et Formation*, 4. Disponível em : [www.uclouvain.be/girsef](http://www.uclouvain.be/girsef)
- Duran, Patrice (1996), L'analyse des politiques publiques en perspective, de la crise du politique à sa reconstruction, *Revue Française de Science Politique, Forum*, 46(1), pp. 108-118.
- Duran, Patrice (1999), *Penser l'action publique*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- Duran, Patrice (2006), Genèse de l'analyse des politiques publiques, em Laurie Bousaget, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (Orgs.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, pp. 234-244.
- Duru-Bellat, Marie e Agnès Van Zanten (1992), *Sociologie de l'école*, Paris, Armand Colin.
- Duru-Bellat, Marie e Denis Meuret (2001), Nouvelles formes de régulation dans les systèmes éducatifs étrangers : autonomie et choix des établissements scolaires, *Revue Française de Pédagogie*, 135, pp. 173-221.
- Duru-Bellat, Marie, Nathalie Mons e Bruno Suchaut, (2004), Caractéristiques des systèmes éducatifs et compétences des jeunes de 15 ans. L'éclairage des comparaisons entre pays, *Les Cahiers de l'Irédú*, 66. Disponível em: <http://www.u-bourgogne.fr/IREDU>
- Duterq, Yves (dir.) (2005), *Les régulations des politiques d'éducation*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- Duterq, Yves e Agnès Van Zanten (2001), L'évolution des modes de régulation de l'action publique en éducation, *Éducation et Sociétés*, 8 (2), pp.5-10.
- Dyer, Caroline e Pauline Rose (2005), Decentralisation for educational development? An editorial introduction. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 35(2), pp. 105-113.
- Elder-Vass, Dave (2012), *The Reality of Social Construction*, New York, Cambridge University Press.
- Elo, Satu e Helvi Kyngas (2008), The qualitative content analysis process, *Journal of Advanced Nursing*, 62 (1), pp.107-115.
- Ertl, Hubert (2006), European Union policies in education and training: the Lisbon agenda as a turning point?, *Comparative Education*, 42(1), pp.5-27.
- Estêvão, Carlos Vilar (1991), Ensino Particular e Cooperativo – a face oculta do ensino estatal, *Revista Portuguesa de Educação*, 4(2), pp.85-107.
- Estêvão, Carlos Vilar (1998), A construção da autonomia e a autonomia da gestão nas escolas privadas, *Revista Portuguesa de educação*, 11 (1), pp.23-35.
- Estêvão, Carlos (2013), Políticas de educação e autonomia: algumas reflexões perversas sobre temáticas abençoadas, *Educação, Temas e Problemas. A escola em análise: olhares sociopolíticos e organizacionais*, 6(12-13), pp. 77-88.
- Evers, Jeanine (2011), From the past into the future. How technological Developments Change Our Ways of Data Collection, Transcription and Analysis, *Forum: Qualitative Social Research*, 12(1), art. 38.
- Faria, João (2007), A Vez a Voz dos Pais – O associativismo parental em tempo de governança, *Sísifo, Revista de Ciências da Educação*, 4, pp.87-94.
- Felouzis, Georges; Christian Maroy, e Agnès Van Zanten (2013), *Les marchés scolaires. Sociologie d'une politique publique d'éducation*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Ferreira, Elisabete (2004), A autonomia da escola pública: A Lenda da Estátua com Pés de Barro, *Educação, Sociedade e Culturas*, 22, pp.133-152.

- Ferreira, Fernando (2005), *O Local em Educação - Animação, gestão e parceria*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Fernandes, António (1992), *A Centralização Burocrática do Ensino Secundário – Evolução do Sistema Educativo Português durante os Períodos Liberal e Republicano (1836-1926)*, Braga, Universidade do Minho (Tese de doutoramento policopiada).
- Fernandes, António (2003), Descentralização da Administração Educacional. A emergência do município como interventor educativo, Em Luís Dinis e Natércio Afonso (Eds.), *Actas do 2º Congresso Nacional do Fórum Português de Administração Educacional*, Lisboa, pp. 83-96.
- Fernandes, António (2005a), Descentralização, desconcentração e autonomia dos sistemas educativos: uma panorâmica europeia, em João Formosinho, António Fernandes, Joaquim Machado e Fernando Ferreira, *Administração da Educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação*, Porto: ASA, pp.53-89.
- Fernandes, António (2005b), Contextos de intervenção educativa local e a experiência dos municípios portugueses, em Formosinho, João; António Sousa Fernandes, Joaquim Machado e Fernando Ferreira, *Administração da Educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação*, Porto, ASA, pp.193-223.
- Fligstein, Neil (2003), O mercado enquanto política. Uma abordagem político-cultural às instituições de mercado, Em Peixoto, João e Marques, Rafael (Org.), *A Nova Sociologia Económica*, Oeiras, Celta Editora, pp.195-227.
- Formosinho, João (1987), *Educating for passivity: a study of Portuguese education (1926-1928)*, London, Institute of Education of the University of London (tese de doutoramento policopiada).
- Formosinho, João (2005a), Centralização e descentralização na administração da escola de interesse público, Em João Formosinho, António Fernandes, Joaquim Machado e Fernando Ferreira, *Administração da Educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação*, Porto, ASA, pp. 13-52.
- Formosinho, João (2005b), A evolução do modelo de administração da escola de interesse público em Portugal (1926-86), Em Formosinho, João; António Fernandes, Joaquim Machado e Fernando Ferreira, *Administração da Educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação*, Porto, ASA, pp.91-114.
- Formosinho, João e Joaquim Machado (2009), Escola, autonomia e avaliação. O primeiro ano de governação por contrato, *Atas do X Congresso Internacional Galego-Português de Psicopedagogia*, Braga, Universidade do Minho.
- Formosinho, João e Joaquim Machado (2013), A regulação da educação em Portugal – do Estado Novo à democracia, *Educação, Temas e Problemas. A escola em análise: olhares sociopolíticos e organizacionais*, 6 (12-13), pp. 27-40.
- Formosinho, João; António Sousa Fernandes; Joaquim Machado e Henrique Ferreira (2010), *Autonomia da escola pública em Portugal*, Vila Nova de Gaia, Fundação Manuel Leão.
- Galvão, Maria Emília (2010), *A Europeização da Educação e Formação em Portugal (2000-2009): o Ensino Profissionalizante*, Dissertação de Mestrado em Ciências de Educação, Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Nova de Lisboa.
- Ghiglione, Rodolphe e Benjamin Matalon (2005), *O Inquérito. Teoria e Prática*, Oeiras, Celta.
- Giddens, Anthony ([1979] 2000), *Dualidade da Estrutura. Agência e Estrutura*, Oeiras, Celta Editora.
- Giddens, Anthony (1984), *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*, Cambridge: Polity.

- Giddens, Anthony (1996), *As consequências da modernidade*, Oeiras, Celta Editora.
- Gillard, Derek (2011), *Education in England: a brief history*, disponível em: [www.educationengland.org.uk/history](http://www.educationengland.org.uk/history)
- Gobo, Giampetro (2005), The Renaissance of Qualitative Methods, *Forum: Qualitative Social Research*, 6(3), art. 42.
- Goldstein, Harvey (2004), International Comparisons of student attainment: some issues arising from the PISA Study, *Assessment in Education*, 11(3), pp.319-330.
- Gonçalves, Eva (2013), A regulação parental nas escolas na perspetiva dos diretores de escola e dos presidentes das associações de pais, *CIES e-Working Papers*, 158.
- Gonçalves e Batista (2014), Tipos de participação parental nas escolas: um olhar sobre as associações e representantes de pais, *Anais do IV Colóquio Luso-Brasileiro de Sociologia da Educação*, Porto, UP, GPS-USP.
- Gordon, Liz e Geoff Whitty (1997), Giving the 'Hidden Hand' a Helping Hand? The rhetoric and reality of neoliberal education reform in England and New Zealand, *Comparative Education*, 33 (3), pp. 453-467, doi: 10.1080/03050069728460.
- Grácio, Sérgio (1986), *Política Educativa como tecnologia social: as reformas do ensino técnico de 1948 e 1983*, Lisboa, Livros Horizonte.
- Grinkraut, Ananda (2013), A Educação Inglesa sob a gestão do partido trabalhista (1997-2010): entre rupturas e continuidades, *Currículo Sem Fronteiras*, 13, 2, pp. 287-305.
- Green, Andy (2002), *Education, globalisation and the role of comparative research*, London, Institute of Education.
- Grilo, Vasco e Joaquim Machado (2009), Avaliação das escolas e actores locais: responder ou melhorar?, *Actas do X Congresso Internacional Galego-Português de Psicopedagogia*, Braga, Universidade do Minho.
- Hirschman, Albert (1970), *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to decline in firms, organizations, and States*, Cambridge: Harvard University Press.
- Hollingsworth, Rogers e Roger Boyer (Eds.) (1997), *Contemporary capitalism. The embeddedness of institutions*, Cambridge University Press.
- Hubert, Ertl (2006), European union policies in education and training: the Lisbon agenda as a turning point?, *Comparative Education*, 42(1), pp.5-27.
- Johnson, Richard (1991), A new road to serfdom? A critical history of the 1988 Act, Em Education Group 2 (ed), *Education limited: Schooling, Training and the New Right in England since 1979*, London, Unwin, Hyman, pp.31-86.
- Justino, David (2012), Liberdade de escolha em educação: princípios, limites e cenários para o futuro, *Revista de Política Educativa*, 2, pp.8-10.
- Justino, David (2013), Descentralização: Políticas e Dinâmicas Escolares em Contextos Municipais, Em Adão, Áurea e Justino Magalhães (org.), *História dos Municípios na Educação e na Cultura: incertezas de ontem, desafios de hoje*, Instituto da Educação, Universidade de Lisboa, pp.93-115.
- Justino, David e Susana Batista (2013), Redes de escolas e modos de regulação do sistema educativo, *Educação, Temas e Problemas. A escola em análise: olhares sociopolíticos e organizacionais*, 6 (12-13), pp. 41-60.



- Justino, David, Liliana Pascueiro, Luísa Franco, Rui Santos, Sílvia Almeida e Susana Batista (2014), *Atlas da Educação: Contextos Sociais e Locais do Sucesso e Insucesso: Portugal, 1991/2012*, Lisboa, EPIS. <http://www.epis.pt/downloads/mentores/atlas-da-educacao.pdf>
- Landri, Paolo (2008), The permanence of distinctiveness: performances and changing schooling governance in the Southern European welfare states, *Mediterranean Journal of Educational Studies*, 13 (2), pp. 117-135.
- Lange, Bettina e Nafsika Alexiandou (2007), New Forms of European Union Governance in the Education Sector? A Preliminary Analysis of the Open Method of Coordination, *European Educational Research Journal*, 6 (4), pp. 321-335. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2304/eeerj.2007.6.4.321>
- Lascoumes, Pierre e Patrick Le Galès (2007), *Sociologie de l'Action Publique*, Paris, Armand Colin.
- Lawn, Martin e Sotiria Grek (2012), *Europeanizing Education: governing a new policy space*, Oxford, Symposium Books.
- Le Grand, Julian (1991), Quasi-Markets and Social Policy, *The Economic Journal*, 101 (408), pp. 1256-1267.
- Le Grand, Julian (1997), Knights, Knaves or Pawns? Human Behaviour and Social Policy, *Journal of Social Policy*, 26(2), pp. 149-169.
- Lejeune, Christophe (2010), Montrer, calculer, explorer, analyser. Ce que l'informatique fait (faire) à l'analyse qualitative, *Recherches qualitatives*, 9, pp.15-32.
- Le Métails, Joanna (2000), Snakes and Ladders: learning from international comparisons, Em Robin Alexander, Marilyn Osbourn e David Philips (eds), *Learning from comparing – new directions in comparative educational research*, Oxford, Symposium Books, pp.41-52.
- Lemos, Valter (2014), A OCDE e a mudança de paradigma nas políticas públicas de educação em Portugal: O Projeto Regional do Mediterrâneo e a reforma Veiga Simão, *CIES e-Working Paper*, nº174/2014. Disponível em: [http://www.cies.iscte.pt/np4/?newsId=453&fileName=CIES\\_WP174\\_Lemos.pdf](http://www.cies.iscte.pt/np4/?newsId=453&fileName=CIES_WP174_Lemos.pdf)
- Levacic, Rosalind (1995), *Local Management of schools: analysis and practice*, Milton Keynes, Open University Press.
- Levacic, Rosalind (1998), Local management of schools in England: Results after six years, *Journal of Education Policy*, 13(3), pp.331-350, doi: 10.1080/0268093980130304
- Lima, Jorge de (2007), Redes na educação: questões políticas e conceptuais, *Revista Portuguesa de Educação*, Lisboa, Educa, 20(2), pp.151-181. url: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=37420206>
- Lima, Licínio (1992), *A Escola como organização e a participação na organização escolar*, Braga, Universidade do Minho/ Instituto de Educação.
- Lima, Licínio (2006), Administração da Educação e Autonomia das escolas, Em Lima, Licínio; José Augusto Pacheco; Manuela Esteves e Rui Canário, *A educação em Portugal, 1986-2006. Alguns contributos de investigação*, Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação.
- Lima, Licínio (2011), *Administração Escolar: Estudos*, Porto: Porto Editora.
- Lima, Licínio e Almerindo Janela Afonso (1995), The Promised Land: School autonomy, evaluation and curriculum decision making in Portugal, *Educational Review*, 47(2), pp. 165-173.
- Lockwood, David (1964), Social Integration and System Integration, Em George Zollschan e Walter Hirsch (Eds.), *Explorations in Social Change*, London, Routledge, pp.244-257.

- Mainardes, Jefferson (2006), Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais, *Educação e Sociedade*, 27 (94), pp.47-69.
- Maroy, Christian (coord.) (2004), *Changes in regulation modes and social production of inequalities in education systems: a European Comparison*, Final Report Reguleducnetwork, European Commission. Disponível em: [http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/reguleducnetwork-final-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/reguleducnetwork-final-report_en.pdf)
- Maroy Christian (2000), Construction de la régulation et place de l'évaluation : quelques tendances en Belgique francophone, *Revue de l'Institut de Sociologie*, 1997, 1(4), pp.63-84.
- Maroy, Christian (2005), Vers une régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement en Europe? *Les Cahiers de Recherche en Education et Formation, GIRSEF*, 49. Disponível em : [www.uclouvain.be/girsef](http://www.uclouvain.be/girsef)
- Maroy, Christian (2009), Convergences and hybridization of educational policies around 'post-bureaucratic' models of regulation, *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 39(1), pp.71-84, doi: 10.1080/03057920801903472
- Maroy, Christian e Catherine Mangez (2010), Histoire et paradoxes de l'*accountability* dans le système éducatif belge francophone, *Actes des XXXes Journées de l'Association d'Économie Sociale*, Université catholique de Louvain, Charleroi. Disponível em : <http://www.uclouvain.be/329173.html>
- Maroy, Christian e Vincent Dupriez (2000), La régulation dans les systèmes scolaires. Proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone, *Revue Française de pédagogie*, 130, pp. 73-87.
- Mangez, Catherine (2010), Les évaluations externes des acquis des élèves : Description de dispositifs existants en Belgique francophone, *Les Cahiers de Recherche en Éducation et Formation*, 80, pp.3-30. Disponível em : [www.uclouvain.be/girsef](http://www.uclouvain.be/girsef)
- Mangez, Catherine (2011), *Évaluer et piloter l'enseignement. Analyse d'instruments de la politique scolaire en Belgique Francophone*, Thèse de doctorat, Louvain, Université Catholique de Louvain. Disponível em : <http://hdl.handle.net/2078.1/89792>
- Mangez, Catherine, Christian Maroy, Branka Cattonar, Bernard Delvaux e Eric Mangez (2009), La construction des politiques de pilotage et d'évaluation en Communauté française de Belgique: Une approche cognitive, *Relatório de investigação* Louvain-la-Neuve. Disponível em : <http://www.knowandpol.eu/index.php?id=256>.
- Mangez Eric (2009), De la nécessité de discrétion à l'Etat évaluateur, *La Revue Nouvelle*, juillet-aout, pp. 32-37.
- Martins, Maria (2009), *Gerencialismo e Quase-Mercado Educacional: a acção organizacional numa escola secundária em época de transição*, Tese de doutoramento, Universidade do Minho, Instituto de Educação e Psicologia.
- Martins, Susana (2010), *Educar (n)a Europa: Contextos, Recursos e Percursos de Escolarização*, Dissertação de doutoramento em Sociologia, Lisboa, ISCTE-IUL.
- Martins, Susana (2012), *Escolas e Estudantes da Europa. Estruturas, Recursos e Políticas de Educação*, Lisboa, Mundos Sociais.
- Mayring, Phillip (2000), Qualitative Content Analysis, *Forum: Qualitative Social Research*, 2(20).
- McGinn, Noel e Thomas Welsh (1999), *La décentralisation dans l'éducation : pourquoi, quand, quoi et comment ?* Paris, Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, série

- Principes de la planification de l'éducation, 64. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001202/120275f.pdf>
- Melo, Maria (2007), *Reflexos da Reflexividade Mediatizada: os Professores do Ensino Secundário e os Rankings Escolares*, Tese de doutoramento em Sociologia, Lisboa, ISCTE-IUL.
- Menitra, Carla (2009), *Autonomia e gestão das escolas no debate parlamentar português (1986-2008)*, Dissertação de Mestrado em Ciências da Educação, Lisboa, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa.
- Merriam, Sharan (1988), *Case Study Research in Education. A Qualitative Approach*, San Francisco, London, Jossey-Bass Publishers.
- Meuret, Denis (2004), La régulation de l'éducation en France et dans les pays anglo-saxons : une comparaison, *Revue Suisse des Sciences de l'éducation*, 26(1), pp. 33-52.
- Meuret, Denis, Sylvain Broccolichi e Marie Duru-Bellat (2001), Autonomie et choix des établissements scolaires : finalités, modalités, effets, *Les Cahiers de l'Irédu*, 62.
- Meyer, John, David Kamens e Aaron Benavot (1992) (eds.), *School Knowledge for the Masses: World Models and Curricular Categories in the Twentieth Century*, London, Falmer.
- Meyer, John e Richard Scott (1983), *Organizational Environment: Ritual and Rationality*, Beverly Hills (California), Sage.
- Mintzberg, Henry (1990), *Le Management. Voyage au centre des organisations*, Paris, Les Éditions d'Organisation.
- Mónica, Maria Filomena (1978), *Educação e Sociedade no Portugal de Salazar (1926-39)*, Lisboa, Presença- Gabinete de Investigações Sociais.
- Mons, Nathalie (2004a), Politiques de décentralisation en éducation : diversité internationale, légitimations théoriques et justifications empiriques, *Revue française de pédagogie*, 146, pp.41-52.
- Mons, Nathalie (2004b), *De l'école unifiée aux écoles plurielles : évaluation internationale des politiques de différenciation et de diversification de l'offre éducative*, Tese de doutoramento, Université de Bourgogne.
- Mons, Nathalie (2007), *Les nouvelles politiques éducatives. La France fait-elle des bons choix ?*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Mons, Nathalie (2008), Évaluation des politiques éducatives et comparaisons internationales, *Revue Française de pédagogie*, 164, pp.5-13.
- Muller, Pierre (2000), L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique, *Revue Française de Science Politique*, 2, pp.189-208.
- Muller, Pierre (2005), Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs, *Revue Française de Science Politique*, 55(1), pp.155-187.
- Neave, Guy (1988), On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise: An Overview of Recent Trends in Higher Education in Western Europe, 1986-1988, *European Journal of Education*, 23(1/2), pp. 7-23.
- Neto-Mendes, António (2007), A participação dos municípios portugueses na educação e a reforma do Estado – elementos para uma reflexão, Em Benno Sander (Org.), *Por uma Escola de Qualidade para Todos: programação e trabalhos completos do XXIII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre. Publicado em CD-ROM: ANPAE.
- Normand, Romuald (2003), Les comparaisons internationales de résultats : problèmes épistémologiques et questions de justice, *Éducation et sociétés*, 12 (3), pp.73-89.

- Normand, Romuald (2008), Mercado, *performance, accountability*. Duas décadas de retórica reaccionária na educação, *Revista Lusófona de Educação*, 11, pp. 49-76.
- Normand, Romuald e Jean-Louis Derouet (2011), Évaluation, développement professionnel et organisation scolaire, *Revue Française de Pédagogie*, 174, pp.5-20. Disponível em : <http://rfp.revues.org/2899>.
- Nóvoa, António (1992), Para uma análise das instituições escolares, em António Nóvoa (coord.), *As Organizações Escolares em Análise*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, pp.13-43.
- Nóvoa, António (1998), Modèles d'analyse en Éducation Comparée : le Champ et la Carte, em António Nóvoa, *Histoire et Comparaison (essais sur l'Éducation)*, Lisboa, Educa.
- Nóvoa, António (2005), *Evidentemente - Histórias da Educação*, Porto, Edições ASA.
- Nóvoa, António (2010), Governing without governing: the formation of a European educational space, Em Michael Apple, Stephen Ball e Luis Gandin (eds.), *The Routledge International Handbook of the Sociology of Education*, Oxford, Routledge.
- Oliveira, Nuno (2011), Entre Cila e Caríbdis: o realismo social de Margaret Archer. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 65, pp. 119-139.
- Osborn, Marilyn (2006), Promouvoir la qualité : comparaisons internationales et questions méthodologiques, *Education et sociétés*, 18 (2), pp.163-180. doi : 10.3917/es.018.0163
- Ozga, Jenny (2009), Governing Education through data in England: from regulation to self-evaluation, *Journal of Education Policy*, 24 (2), pp. 149-162, doi: 10.1080/02680930902733121
- Parker, John (2000a), The 'structurationists', em John Parker, *Structuration*, Buckingham, Open University Press, pp 37-66.
- Parker, John (2000b), Beyond the 'structurationists': back to reality, em John Parker, *Structuration*, Buckingham, Open University Press, pp 67-85.
- Peretz, Henri (2004), *Les méthodes en sociologie. L'observation*, Paris, La Découverte.
- Peters, Gabriel (2006), *Percursos na teoria das Práticas Sociais: Anthony Giddens e Pierre Bourdieu*, Dissertação de Mestrado, Brasília, Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Sociais.
- Pinhal, João (2004), Os municípios e a provisão pública de educação, Em Costa, Jorge; António Neto-Mendes e Alexandre Ventura (org.) *Políticas e gestão local da educação*, Aveiro, Universidade de Aveiro.
- Pinhal, João (2006), A intervenção do município na regulação local da educação, Em Barroso, João e Sofia Viseu (Org.). *A regulação das Políticas Públicas da Educação: Espaços, Dinâmicas e Actores*. Lisboa: Educa/ Unidade de I&D de Ciências da Educação.
- Pinhal, João e Sofia Viseu (2001), *A intervenção dos municípios na gestão do sistema educativo local: competências associadas ao novo regime de autonomia, administração e gestão*, Lisboa, Centro de Estudos da Escola/Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação.
- Pinto, Rui (2011), *Associação-Escola 31 de Janeiro: 100 Anos de Instrução, Educação e Progresso*, Cascais, Escola 31 de Janeiro.
- Pires, Rui (1999), Uma teoria dos processos de integração, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 30, pp. 9-54.
- Pires, Rui (2007), Árvores conceptuais. Uma reconstrução multidimensional dos conceitos de acção e de estrutura, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 53, pp. 11-50.
- Pires, Rui (2014), Modelo teórico de análise sociológica, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 74, pp. 31-50.

- Podolny, Joel (1993), A Status-based Model of Market Competition, *The American Journal of Sociology*, 98(4), pp. 829-872. url: <http://www.jstor.org/stable/2781237>
- Popkewitz, Thomas (2000), Reforms as the Social Administration of the Child: Globalization of Knowledge and Power, Em Burbules, Nicholas e Carlos Alberto Torres (Eds.), *Globalization and Education: critical perspectives*, New York, Routledge.
- Power, Sally e Geoff Whitty (1999), New Labour's education policy: first, second or third way?, *Journal of Education Policy*, 14(5), pp.535-546.
- Quaresma, Luísa (2010), Da Escola Pública ao Colégio Privado: entre a homogeneidade perdida e a homogeneidade reivindicada, *Revista Luso-Brasileira Sociologia da Educação*, 2, pp.72-101.
- Quaresma, Luísa; Pedro Abrantes e João Lopes (2012), Mundos à parte? Os sentidos da escola em meios sociais contrastantes, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 70, pp. 25-43. DOI: 10.7458/SPP2012701209.
- Quintas, Helena e José Gonçalves (2010), Práticas e Estilos de liderança, Em Luísa Veloso (Coord.), *Escolas. Um olhar a partir dos relatórios de avaliação externa* (Relatório de investigação, Capítulo VII), CIES-IUL. Disponível em:<http://www.cies.iscte.pt/publicacoes/ficha.jsp?pkid=2960&a=1293545712928>.
- Radaelli, Claudio (2004), Europeanisation: solution or problem?, *European Integration online Papers (EIoP)*, 8(16). Disponível em: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm>
- Ramirez, Francisco e John Boli (1987), The Political Construction of Mass Schooling: European Origins and Worldwide, *Sociology of Education*, 60 (1), pp.2-17.
- Ramos, Maria Conceição (2001), *Os Processos de Autonomia e Descentralização à luz das teorias de regulação social. O caso das Políticas Públicas de Educação em Portugal*, Tese de doutoramento em Ciências da Educação, Lisboa, Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências e Tecnologia.
- Ragin, Charles (1987), *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, London, University of California Press.
- Reis, Maria Paula (2008), *A relação entre pais e professores: uma construção de proximidade para uma escola de sucesso*, Tese de doutoramento em Educação Infantil e Familiar, Universidade de Málaga.
- Reis, Isaura (2009), *Governância da Educação em Portugal : O local e os modos de regulação da oferta educativa (2º e 3º ciclos do ensino básico e ensino secundário)*, Tese de doutoramento, Covilhã, Universidade da Beira Interior.
- Reynaud, Jean-Daniel (1994), *Les règles du jeu: l'Action collective et la Régulation Sociale*, Paris, Armand Colin.
- Rodrigues, Maria de Lurdes (2010), *A Escola Pública pode fazer a diferença*, Coimbra, Almedina.
- Roldão, Cristina (2010), Regularidades e emergência. Notas sobre a explicação sociológica a partir de uma pesquisa não extensiva, *CIES e-Working Papers*, 100.
- Rondinelli, Dennis (1980), Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries, *International Review of Administrative Sciences*, 47, pp. 133-145.
- Rochex, Jean-Yves (2006), Social, methodological, and Theoretical Issues regarding Assessment: Lessons from a Secondary Analysis of PISA 2000 Literacy Tests, *Review Research in Education*, 30 (1), pp. 163-212.

- Sá, Virgínio (2000), Políticas Educativas e participação dos pais na escola: novos direitos ou velhos deveres?, Comunicação apresentada no IV Congresso Português de Sociologia, Coimbra.
- Sá, Virgínio e Fátima Antunes (2007), Públicos e desvantagens em educação: escolas e famílias em interacção, *Revista Portuguesa de Educação*, 20(1), pp. 129-161.
- Santos, Boaventura de Sousa (1985), Estado e sociedade na semiperiferia do sistema mundial: o caso português, *Análise Social*, XXI (87-88-89), pp.869-901.
- Sarmiento, Manuel Jacinto (2000), *Lógicas de acção nas escolas*, Lisboa, Instituto de Inovação Educacional.
- Scheerens, Jaap e Ralf Malowski (2008), Autonomie des établissements scolaires : des moyens à la recherche d'un objectif ?, *Revue Française de Pédagogie*, 164, pp.27-36. Url: <http://rfp.revues.org/2114>
- Schilling, Jan (2006), On the Pragmatics of Qualitative Assessment. Designing the Process for Content Analysis, *European Journal of Psychological Assessment*, 22 (1), pp.28-37.
- Schriewer, Jurgen (2001), *Formas de Externalização no Conhecimento Educacional*, Lisboa, Cadernos Prestige (5), Educa.
- Scott, Richard (2008 [1995]), *Institutions and Organizations. Ideas and Interests*, Thousand Oaks, CA, Sage.
- Seabra, Teresa; Renato Carmo, Inês Baptista e Ana Fontes (2012), *Avaliação da Descentralização de Competências de Educação para os Municípios*, Direção-Geral de Estatísticas de Educação e Ciência – Ministério da Educação e Ciência.
- Sebastião, João (2009), *Democratização do Ensino, Desigualdades Sociais e Trajectórias Escolares*, Fundação Calouste Gulbenkian e Fundação para a Ciência e a Tecnologia.
- Sebastião, João; Joana Campos, Sara Merlini e Mafalda Chambino (2013), Educational policies, territories and actors strategies, *Italian Journal of Sociology of Education*, 5(2), pp. 110-132.
- Shaeffer, Sheldon (1994), *Participation for Educational Change: a Synthesis of experience*, Paris, UNESCO, International Institute for Educational Planning.
- Shilling, Chris (1992), Reconceptualising Structure and Agency in the Sociology of Education: structuration theory and schooling, *British Journal of Sociology of Education*, 13(1), pp. 69-87.
- Silva, Mariana Vieira (2014), O lugar do Ensino Particular e Cooperativo no Sistema de Ensino Português, em Maria de Lurdes Rodrigues (Org.) *40 anos de políticas de educação em Portugal, Conhecimento, Atores e Recursos* (Volume II), Coimbra, Almedina, pp.201-226.
- Silva, Pedro (2006), Pais-Professores: Reflexões em torno de um estranho objecto de estudo, *Interacções* (2), pp. 268-290
- Silva, Pedro (2007), Associações de pais, interculturalidade e clivagem sociológica: algumas questões, *Revista Electrónica de educação*, 1(1), São Carlos, UFSCar, pp. 3-30.
- Silva, Pedro (2010), Análise sociológica da relação escola-família: um roteiro sobre o caso português, *Sociologia: Revista do Departamento de Sociologia da FLUP*, XX, pp.443-464.
- Smith, Emma (2008), Pitfalls and Promises: the use of secondary analysis in educational research, *British Journal of Educational Studies*, 56 (3), pp.323-339.
- Solau, Georges (2005), Un point de vue historique sur l'articulation entre politique nationale et politiques locales d'éducation, Em Yves Dutercq (dir.), *Les régulations des politiques d'éducation*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

- Spanou, Calliope (2003), *Citoyens et Administration - Les enjeux de l'autonomie et du pluralisme*, Paris, L'Harmattan.
- Stake, Robert (1994), Case studies, Em Normand Denzin e Yvonne Lincoln (Eds.), *The Handbook of Qualitative Research*, Thousand Oaks, Sage Publications, pp. 236-247.
- Stoer, Stephen (1986), *Educação e Mudança Social em Portugal. 1970-1980, uma década de transição*, Porto, Afrontamento.
- Stoer, Stephen (1983), A Reforma de Veiga Simão no ensino: projecto de desenvolvimento social ou «disfarce humanista»? , *Análise Social*, XIX (77-78-79), pp.793-822.
- Stoer, Stephen (2002), Educação e globalização: entre regulação e emancipação, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 63, pp.33-45.
- Teixeira, Alex e Fernando Becker (2001), Novas possibilidades da pesquisa qualitativa via sistemas CAQDAS, *Sociologias*, 3(5), pp. 94-113.
- Teixeira, Joaquim (2011), A Escola e a Comunidade. Perspectiva dos Directores das Escolas do Concelho de Fafe, *Dissertação de Mestrado em Educação*, Porto, Instituto Superior de Educação e Trabalho.
- Teodoro, António (2000), O fim do isolacionismo da participação de Portugal no Plano Marshall ao Projecto Regional do Mediterrâneo, *Revista Lusófona de Humanidades e Tecnologias*, 3, pp. 48-54.
- Teodoro, António (2001), Organizações internacionais e políticas educativas nacionais: a emergência de novas formas de regulação transnacional, ou uma globalização de baixa intensidade, Em Stephen Stoer, Luísa Cortesão e José Correia (orgs.), *A Transnacionalização da Educação: Da Crise da Educação à Educação da Crise*, Porto, Afrontamento, pp. 127-164.
- Torres, Leonor (2011), A construção da autonomia num contexto de dependências. Limitações e possibilidades nos processos de (in)decisão na escola pública”, *Educação, Sociedade e Culturas*, 32, pp. 91-109.
- Torres, Leonor Lima e José Augusto Palhares (2010), As organizações escolares, em Abrantes, Pedro (Org.), *Tendências e controvérsias em Sociologia da Educação*, Lisboa, Mundos Sociais, pp.133-158.
- Uljens, Michael (2007), The Hidden Curriculum of PISA – The Promotion of Neo-Liberal Policy by Educational Assessment, Em Stefan Hopman, Gertrude Brinek, e Martin Retzl (eds.), *PISA According to PISA. Does PISA Keep What it Promises?*, Berlin, University of Viena, pp. 295-303.
- Vandenberghe, Frédéric (2007), Une ontologie réaliste pour la sociologie: système, morphogenèse et collectifs, *Social Science Information*, 46(3), pp. 487-542. Disponível em : <http://ssi.sagepub.com/content/46/3/487>
- Van Haecht, Anne (1992), *A escola à prova da Sociologia*, Lisboa, Instituto Piaget.
- Van Haecht, Anne (1996), *The division of responsibilities at national, regional and local levels in the education systems of twenty-three European countries*, Strasbourg, Council of Europe.
- Van Haecht, Anne (1998), Les politiques éducatives, figure exemplaire des politiques publiques ?, *Éducation et Sociétés*, 1 (3), Paris, I.N.R.P., Bruxelles, De Boeck, pp.21-46.
- Van Haecht, Anne (2000), Pour une sociologie de l'action publique: un nouveau cadre conceptuel pour les politiques d'éducation et de formation en Europe, *Revue de l'Institut de Sociologie*, Bruxelles, Université Libre de Bruxelles, 1997, 1(4), pp.13-24.

- Van Haecht, Ane (2003), Les politiques publiques d'éducation : un renouvellement nécessaire des outils théoriques?, *Revue de l'institut de Sociologie*, 2000, 1(4), pp.15-40.
- Van Haecht, Anne (2004), Histoire et critique en Sociologie de l'Éducation : le cas de la Communauté Française de Belgique, *Éducation et sociétés*, Paris-Bruxelles, INRP-De Boeck, 1 (13), pp.119-140.
- Van Haecht, Anne (2005), Les rhétoriques éducatives des organisations internationales recontextualisées en Communauté française de Belgique, *Revue de l'Institut de Sociologie*, Bruxelles, Université Libre de Bruxelles, 1 (2), pp.114-127.
- Van Haecht, Anne (2006), Fragmentation des compétences de l'État : le cas de la communauté française de Belgique, *Cahiers internationaux de Sociologie*, 121, pp.341-352.
- Van Zanten, Agnès (2001), L'inspection des établissements et ses effets sur l'évolution du système scolaire en Angleterre. Entretien avec un responsable de l'Office for Standards in Education (OFSTED), *Éducation et Sociétés*, 2 (8), pp. 125-134, doi: 10.3917/es.008.0125
- Van Zanten, Agnès (2004), *Les Politiques d'éducation*. Collection Que sais-je ?, Paris, Presses Universitaires de France.
- Van Zanten, Agnès (2005), Efeitos da concorrência sobre a atividade dos estabelecimentos escolares, *Cadernos de Pesquisa*, 35 (126), pp. 565-593. url: <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742005000300003>
- Van Zanten, Agnès (2006), Interdependência competitiva e as lógicas de acção das escolas: uma comparação europeia, em João Barroso (org.), *A Regulação das Políticas Públicas de Educação. Espaços, dinâmicas e actores*, Lisboa, Educa, pp. 191-226.
- Van Zanten, Agnès e Stephen Ball (2000), Comparer pour comprendre: Globalisation, réinterprétations nationales et recontextualisations locales des politiques éducatives néolibérales, *Revue de l'Institut de Sociologie*, 1997, 1-4, Bruxelles, Université Libre de Bruxelles pp.112-131.
- Veloso, Luísa, Isabel Rufino e Daniela Craveiro (2012), Regulação de Procedimentos na Escola Pública. Entre o centralismo formal e a apropriação informal, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 68, pp.127-146, doi: 10.7458/SPP201268696
- Walford, Geoffrey (2001), Privatization in industrialized countries, Em Henry Levin (ed.), *Privatizing Education: can the marketplace deliver choice, efficiency, equity, and social cohesion?*, Boulder (Colorado), Westview.
- Wallerstein, Immanuel (1995), Mudança social? «A mudança é eterna. Nada muda nunca», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 44, pp.3-23.
- Weiler, Hans (1999), Perspectivas comparadas em descentralização educativa, em Manuel Sarmiento (Org.), *Autonomia da escola. Políticas e Práticas*, Lisboa, Edições ASA, pp. 95-122.
- West, Anne e Hazel Pennell (1997), Educational Reform and School Choice in England and Wales, *Education Economics*, 5(3), pp.285-305, doi: 10.1080/09645299700000024.
- Whitty, Geoff (2000), Education Reform and Education Politics in England: A Sociological Analysis, *Paper Given at the Seminar organized by the Japan Foundation at the Institute of Education, London*. Disponível em: [http://www2.cddc.vt.edu/digitalfordism/fordism\\_materials/whitty.pdf](http://www2.cddc.vt.edu/digitalfordism/fordism_materials/whitty.pdf)
- Whitty, Geoff e Tony Edwards (1998), School Choice Policies in England and the United States: An exploration of their origins and significance, *Comparative Education*, 34(2), pp. 211-227, doi: 10.1080/03050069828289.



- Whitty, Geoff, Sally Power e David Halpin (1999). *La escuela, el estado y el mercado. Delegación de poderes y elección en educación*. Madrid e Coruna, Ediciones Morata e Fundación Paidea.
- Whitty, Geoff e Sally Power (2000), Marketization and privatization in mass education systems, *International Journal of Educational Development*, 20, pp. 93-107.
- Whitty, Geoff e Sally Power (2002), Devolution and Choice in Three Countries, Em George Whitty, *Making Sense of Education Policy. Studies in the Sociology and Politics of Education*, London, Paul Chapman Publishing, pp.46-63
- Wilmott, Robert (1999), Structure, Agency and the Sociology of Education: rescuing analytical dualism, *British Journal of Sociology of Education*, 20(1), pp.5-21.
- Work, Robertson (2002), *Overview of Decentralisation Worldwide: A Stepping Stone to Improved Governance and Human Development*, 2nd International Conference on Decentralisation, Philippines, United Nations Development Programme. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan030965.pdf>
- Yin, Robert (2001), *Estudo de caso. Planejamento e Métodos*, 2ª edição, trad. Por Daniel Grassi, Porto Alegre, Bookman.



## ANEXOS

### ANEXO A: DOCUMENTOS RECOLHIDOS PARA O ESTUDO DE CASO

Quadro A.1. Listagem dos documentos recolhidos

Documentos de planeamento e atividades da Câmara	<b>Carta Educativa</b> (2002) <b>Site:</b> <a href="http://www.cm-cascais.pt/area/educacao-0">http://www.cm-cascais.pt/area/educacao-0</a>
Documentos projetivos de ação das escolas	<b>Projetos Educativos</b> (Amarela – 2012; Azul – 2011/14; Laranja – s/d; Rosa – 2010/14; Roxa – 2012/15; Verde – 2011/14; Vermelha – 2012/15) <b>Projetos Curriculares</b> (Amarela – 2012/13; Azul – 2011/12; Laranja – 2011/12; Rosa – 2012/13; Roxa – 2013/14; Verde – 2011/14; Vermelha – 2012/15) <b>Planos de Melhoria</b> (Amarela – 2012/13; Azul – 2011; Laranja – 2011/12; Rosa – 2012/13; Roxa – 2013/14; Verde – 2011/14; Vermelha – 2012/15)
Regulamentos	<b>Regulamentos Internos</b> (Amarela – 2012; Azul – 2011/3; Laranja – 2012/13; Rosa – 2008; Roxa – 2011/14; Verde – 2012; Vermelha – 2012)  <i>Escola Roxa:</i> Regulamento do Prémio de Excelência e Mérito (2013/2014)  <i>Escola Vermelha:</i> Critérios de transição; Critérios de Avaliação
Outros projetos de escolas	<i>Escola Amarela:</i> Projeto de Língua Portuguesa. Transversalidade na correção da escrita e da expressão oral (2012/2013); Manual de Procedimentos para o Ensino do Português (Escola Amarela, 2013) <i>Escola Roxa:</i> Planeamento Estratégico Autoavaliação (2011/2013); Projeto Ações de Melhoria (2011/2013); Projeto de Intervenção (In)Disciplina (2013/2014) <i>Escola Verde:</i> Projeto da Diretora (2011)
Relatórios de avaliação	<b>Relatórios de autoavaliação</b> (Azul – 2011; Roxa – 2011; Verde – 2012/13; Vermelha – 2010/11)  <b>Relatórios de avaliação externa</b> (Azul – 2011; Roxa – 2007; 2013/14; Verde – 2008, 2013; Vermelha – 2008, 2013)  <b>Contraditórios à avaliação externa</b> (Roxa – 2006/7; Vermelha – 2009, 2013)  <b>Documento de apresentação para avaliação externa</b> (Azul – 2011/3; Roxa – 2011/14; Verde – 2012; Vermelha – 2012)  Relatório de Atividades e de Contas (Escola Amarela, 2011)
Outros documentos	Boletins Municipais (de Junho 2012 a Agosto 2013) <i>Escola Azul:</i> Contratos de autonomia (2007 e 2012/ 2015) <i>Escola Amarela:</i> Informações geral e institucional sobre a Escola (online); Estatutos da Associação <i>Escola Vermelha:</i> Linhas Orientadoras para a elaboração do Orçamento (2014)

## ANEXO B: METODOLOGIA DE ANÁLISE DOS RESULTADOS ESCOLARES

Os indicadores utilizados para a análise dos resultados nas Classificações de Exame (CE) foram trabalhados segundo a metodologia usualmente adotada no Projeto ESCXEL- Rede de Escolas de Excelência (CESNOVA, FCSH-UNL), cuja metodologia sintetizamos neste ponto.

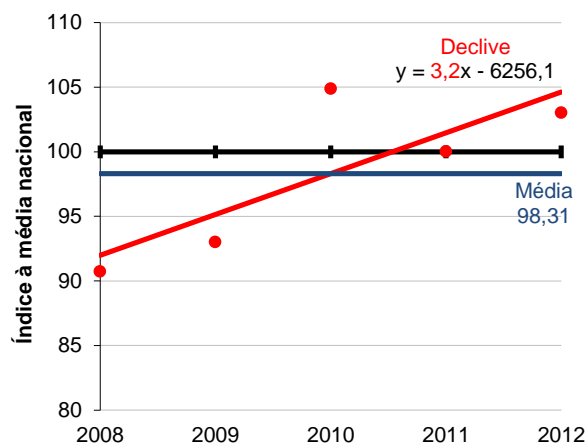
Para resumir a tendência nos anos 2008-2012, foi calculada a média aritmética dos índices das CE (produto por 100 entre a média dos resultados de cada escola e a média nacional), como exemplificado no Quadro A.2. O indicador que resume a progressão desses mesmos resultados é o declive. O declive mede a inclinação de uma reta ajustada matematicamente ao conjunto de valores dos índices obtidos pelo Agrupamento em todos os anos em análise, segundo a equação de regressão:  $y=ax+b$ , onde  $y$  designa o valor ajustado da reta correspondente ao ano  $x$  e  $a$  designa o declive (ver Quadro A.2 e Figura A.1).

Assim, o declive representa uma variação tendencial de  $a$  pontos percentuais no índice  $y$  estimado pela reta, por cada ano  $x$  do período observado. No caso de um declive nulo ( $=0$ ), a reta é horizontal, o que significa que, independentemente das variações entre anos, o sentido da progressão dos resultados foi de estagnação ao longo dos anos. No caso de um declive positivo ( $>0$ ), a reta é ascendente, ou seja, os índices  $y$  tenderam a aumentar à razão de  $a\%$  em cada ano; e inversamente no caso de desvios negativos.

Quadro A.2. Exemplo de cálculo dos indicadores de resultados

Ano	Média CE Escola	Média CE Nacional	Índice CE (Nacional=100)
2008	2,82	3,10	90,70
2009	2,80	3,01	92,99
2010	3,02	2,88	104,87
2011	2,62	2,62	99,99
2012	2,98	2,89	103,00
<b>Média dos índices da CE à média nacional</b>			<b>98,31</b>
<b>Declive</b>			<b>3,2</b>

Figura A.1. Exemplo de evolução das CE e indicadores de resultados



De forma geral a avaliação que é feita à posição relativa dos resultados de cada escola (média dos índices das CE) distingue: i) os casos em que a média é superior à média nacional em 5% ou mais ( $\Rightarrow 105$ ); ii) casos em que a média não se afasta mais de 5% da média nacional (podendo ser ligeiramente superior ou igual, intervalo  $[100-105[$ , ou ligeiramente inferior,  $[95-100[$ ); iii) casos em que as CE da escola é inferior entre mais de 5% a 15% e iv) casos em que as CE têm um desvio negativo à média nacional de 15% ou mais. Para a análise da progressão dos resultados tomámos como valores de referência os declives superiores (progressão positiva) e inferiores (progressão negativa) ao valor 2; para os valores entre situados nos intervalos  $]0;2[$  e  $[0;-2[$  admitimos uma “relativa estagnação”, embora o primeiro remeta para uma progressão positiva fraca e o segundo uma progressão ligeiramente negativa ou “em risco”.

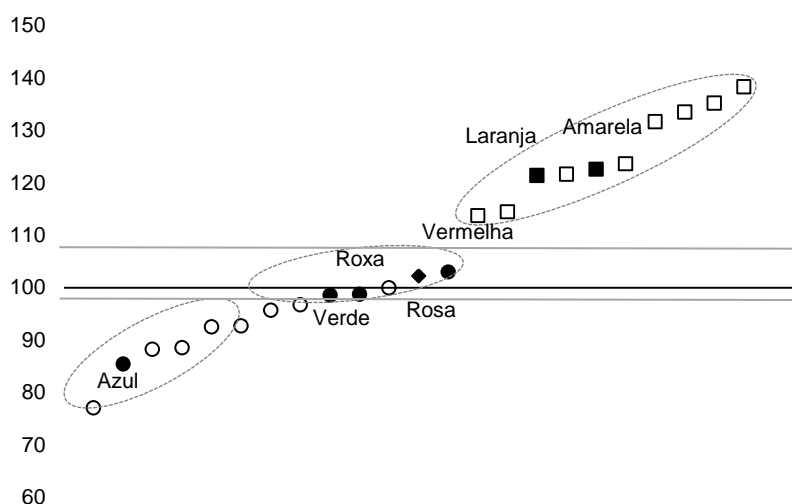
Para o exemplo apresentado no

Quadro A.2 e Figura A.1, então, a média dos índices das CE à média nacional é próxima da média nacional, mas ainda ligeiramente inferior (valor de 98, situado intervalo  $[95-100[$ ); a progressão dos resultados é porém bastante positiva (superior a 2).

## ANEXO C: ANÁLISE DA ESTRUTURA DAS POSIÇÕES RELATIVAS ENTRE ESCOLAS SEGUNDO OS RESULTADOS NOS EXAMES

A Figura A.2 apresenta o índice da média da CE de 9º ano à média nacional no ano letivo de 2011/12 (que engloba as disciplinas de Português e Matemática); os três grupos referidos no corpo do texto estão assinalados.

Figura A.2. Índice das CE à média nacional das escolas do concelho de Cascais, 9º ano (2011/12)

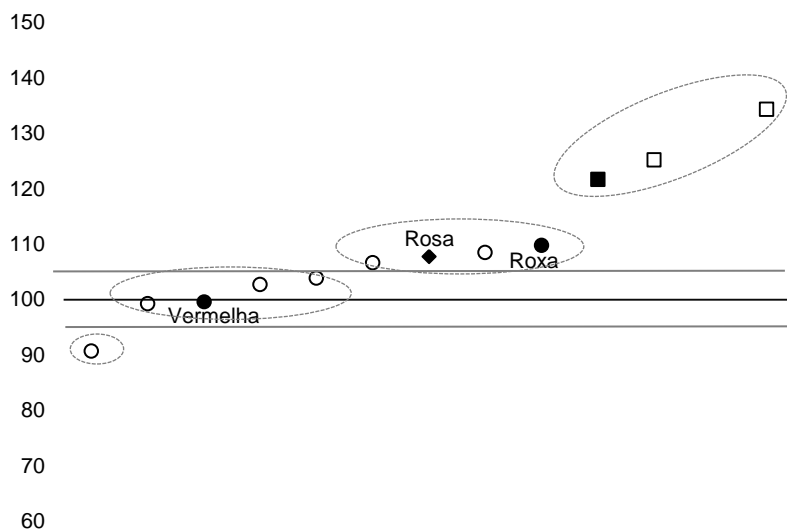


Fonte de dados: Júri Nacional de Exames, cálculos próprios

Legenda: ○ Escola pública; □ Escola privada; ◆ Escola privada com contrato de associação.

Na Figura A. 3 apresenta-se a mesma medida para os resultados da CE do Ensino Secundário, que tem em conta o conjunto de disciplinas realizadas nos exames em 2011/12. Como podemos verificar, apenas uma escola se afasta de forma negativa da média nacional em mais de 5%, quatro escolas obtiveram índices bastante próximos da média nacional e as restantes registaram desvios positivos, sendo de destacar as três escolas privadas deste ciclo que surgem novamente nas posições mais elevadas, com desvios positivos de mais de 20% em relação à média nacional. A posição relativa das escolas não é totalmente idêntica àquela alcançada no 9º ano – veja-se o caso da Escola Vermelha, que obteve o índice mais elevado das escolas públicas no 9º ano mas aqui surge com o 3º mais baixo, ainda assim praticamente equivalente à média nacional.

Figura A. 3. Índice das CE à média nacional das escolas do concelho de Cascais, Ensino Secundário (2011/12)

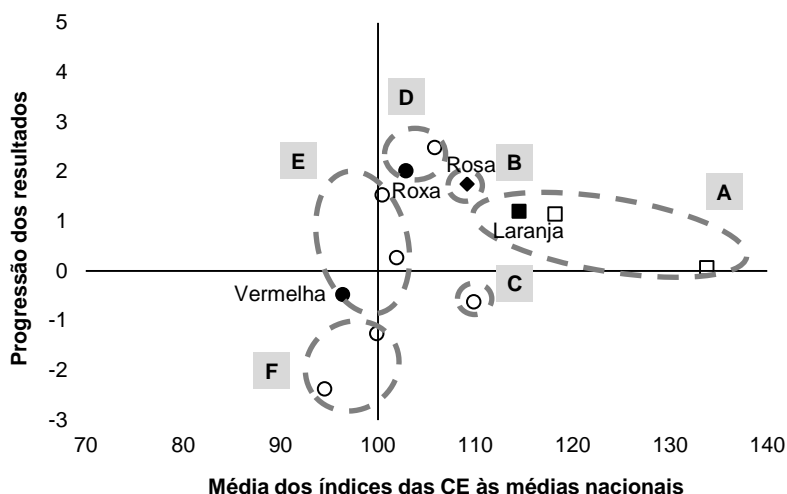


Fonte de dados: Júri Nacional de Exames, cálculos próprios

Legenda: O Escola pública; □ Escola privada; ◆ Escola privada com contrato de associação.

A estrutura das posições académicas relativas definidas pelo cruzamento entre a média dos índices da CE às médias nacionais e progressão dos resultados no Ensino Secundário é apresentada na Figura A. 4.

Figura A. 4. Estrutura das posições relativas entre escolas e sua evolução na dimensão académica, Ensino Secundário



Fonte de dados: Júri Nacional de Exames, cálculos próprios

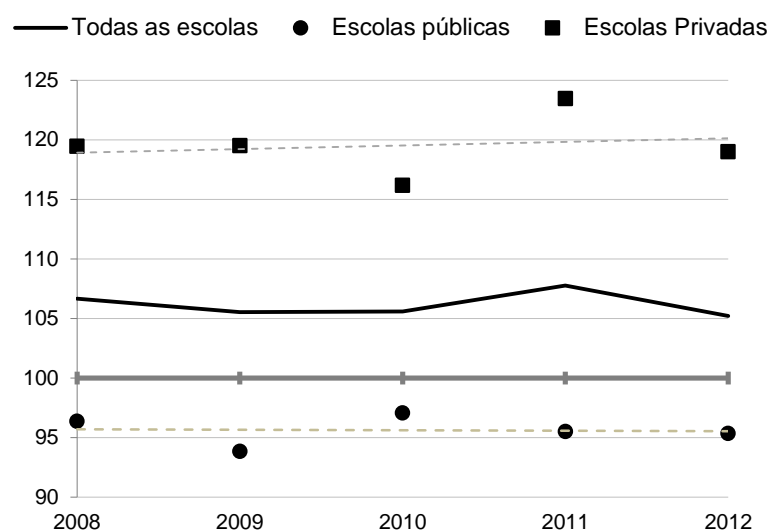
Legenda: O Escola pública; □ Escola privada; ◆ Escola privada com contrato de associação.

Os grupos identificados são diferentes daqueles descritos para o caso do 9º ano e as escolas não ocupam necessariamente posições equivalentes, o que aponta para a pertinência de fazer análises distintas consoante os ciclos. Das escolas em estudo com Ensino Secundário, apenas a Laranja mantém a posição num grupo com posição académica elevada e estável nos últimos cinco anos; das restantes escolas, a Rosa tem um índice mais elevado e uma progressão positiva, e as Escolas Roxa e Vermelha têm progressões diferentes do verificado para o 9º ano.

\*

A Figura apresenta a evolução dos índices da CE à média nacional entre 2008 a 2012 distinguindo os resultados das escolas segundo a sua natureza institucional.

Figura A. 5. Índices dos resultados escolares do 9º ano do concelho de Cascais à média nacional (2008-2012)



Fonte de dados: Júri Nacional de Exames, cálculos próprios

Como se pode verificar, embora os resultados de todas as escolas do concelho se mantenham sempre ligeiramente acima da média nacional ao longo do período (cerca de 6%), os resultados das escolas públicas não chegam a alcançá-la, encontrando-se relativamente estagnados cerca de 5% abaixo; enquanto os resultados das escolas privadas detêm uma clara vantagem em relação à média nacional (sempre mais de 15%). Os resultados em relação à média nacional mostram-se relativamente estáveis, o que faz com que a diferença entre esses dois conjuntos se mantenha.



## ANEXO D: ANÁLISE DE CORRESPONDÊNCIAS MÚLTIPLAS SOBRE A PARTICIPAÇÃO DAS FAMÍLIAS NA ESCOLA

As explicações, resultados e comentários das análises desenvolvidas podem ser consultados em maior pormenor em Gonçalves e Batista (2014). Aqui apresentamos as variáveis utilizadas para a elaboração do plano dos dois tipos de perfis, bem como as medidas de discriminação. A interpretação das dimensões dos planos foi realizada através do cruzamento das medidas das variáveis e das medidas de contribuição das suas categorias.

Quadro A. 3. Medidas de discriminação das variáveis ativas para a definição dos perfis das

AP

Variáveis	Dimensões			
	1	%	2	%
Áreas: Associativismo, participação	0,09	1,34	0,31	6,06
Áreas: Organização conjunta/ parceria	0,16	2,51	0,29	5,66
Áreas: Projeto Educativo	0,09	1,37	<u>0,18</u>	3,48
Áreas: Ponte pais-escola	<u>0,19</u>	2,84	0,08	1,56
Áreas: Regulador	0,03	0,51	0,39	7,62
Áreas: Suporte escola	<b>0,33</b>	5,11	<b>0,17</b>	3,23
Áreas: Suporte pais	0,71	10,87	0,03	0,57
Áreas: Dinamizador cultural	<u>0,14</u>	2,19	0,01	0,10
Atividades escola: angariação de fundos	0,09	1,39	<u>0,17</u>	3,28
Atividades escola: extracurriculares	0,48	7,36	0,00	0,02
Atividades escola: convívios	<u>0,19</u>	2,92	0,00	0,04
Atividades escola: melhoramento de espaços	0,21	3,15	0,51	9,91
Atividades escola: prémios alunos	0,13	1,99	0,34	6,56
Atividades escola: solidariedade alunos escola	0,15	2,28	0,53	10,44
Atividades escola: solidariedade para fora	0,09	1,32	0,47	9,13
Atividades escola: voluntariado para vigilância	<b>0,49</b>	7,57	<b>0,21</b>	4,15
Atividades pais: Gabinete de Apoio à Família	<b>0,49</b>	7,57	<b>0,21</b>	4,15
Atividades pais: Formação Representantes	0,82	12,51	0,03	0,61
Atividades pais: lúdicas/ culturais	0,32	4,90	0,10	1,98
Participação: através de entidades externas	<b>0,49</b>	7,57	<b>0,21</b>	4,15
Participação: opiniões, pareceres	0,03	0,51	0,39	7,62
Participação: resolução conjunta de problemas	0,09	1,32	0,47	9,13
Participação: sugestões de alteração	0,71	10,87	0,03	0,57
Valor próprio	6,53		5,12	
Inércia	0,28		0,22	

Nota: As variáveis que discriminam em ambas as dimensões estão assinaladas a negrito. A cinzento-escuro estão destacadas as variáveis que mais discriminam em cada dimensão e sublinhadas as cinzento claro as variáveis que apesar de não terem uma medida de discriminação elevada contribuem com determinadas categorias para a dimensão. Apenas duas variáveis destes conjuntos temáticos não foram contempladas na análise, por não discriminarem de forma satisfatória: atividades para pais como seminários, *workshops* e debates e debates para apoio ao envolvimento parental (em casa).

Quadro A. 4. Medidas de discriminação das variáveis ativas para a definição dos perfis do tipo de intervenção no CG

Variáveis	Dimensões			
	1	%	2	%
Tipo de intervenção REE: levantam questões	0,30	5,89	<b>0,46</b>	16,17
Tipo de intervenção REE: fazem sugestões	0,79	15,46	0,05	1,82
Tipo de intervenção REE: esclarecem dúvidas	0,33	6,40	0,14	4,72
Tipo de intervenção REE: dão opinião	0,27	5,34	<b>0,21</b>	7,21
Tipo de intervenção REE: críticas	0,42	8,32	0,04	1,33
Tipo de intervenção REE: aceitação/concordância	0,73	14,26	0,03	1,08
Representação dos pais: têm opinião diferente	0,50	9,81	0,02	0,80
Representação dos pais: sugerem e pedem informações para divulgar	0,09	1,75	<b>0,54</b>	18,86
Representação dos pais: conhecem opinião/queixas	0,50	9,81	0,02	0,80
Preparação: Preparação possível	0,02	0,33	0,01	0,35
Preparação: Não houve preparação	<b>0,67</b>	13,18	0,00	0,10
Preparação: Houve preparação	<b>0,41</b>	8,12	0,00	0,07
Atitudes membros CG: limitam intervenção no CG	0,02	0,33	<b>0,63</b>	22,01
Atitudes membros CG: incentivam participação no CG	0,12	2,32	<u>0,19</u>	6,68
Atitudes membros CG: fazem pedidos	0,21	4,08	0,08	2,87
Atitudes membros CG: elogiam a AP	0,10	1,90	<b>0,44</b>	15,36
Valor próprio	5,10		2,86	
Inércia	0,36		0,20	

Nota: As variáveis que discriminam em ambas as dimensões estão assinaladas a negrito. A cinzento-escuro estão destacadas as variáveis que mais discriminam em cada dimensão e sublinhadas as cinzento claro as variáveis que apesar de não terem uma medida de discriminação elevada contribuem com determinadas categorias para a dimensão.

## ANEXO E: MODELOS DE REGRESSÃO LINEAR MÚLTIPLA DOS RESULTADOS DE EXAME SEGUNDO VARIÁVEIS SOCIOECONÓMICAS

As explicações, resultados e comentários das análises desenvolvidas podem ser consultados em maior pormenor em Justino et al. (2014). Aqui apresentamos as tabelas com modelos de regressão linear múltipla dos resultados médios de exame do 9º ano e Ensino Secundário dos concelhos de Portugal Continental sobre variáveis socioeconómicas.

Quadro A. 5. Regressão linear múltipla dos resultados médios de exames (média 2008-12) de todas as escolas nos concelhos sobre variáveis socioeconómicas – 9º ano

	9º ano (2008-2012) N=278	
	Constante (A)	2,607
Variáveis explicativas	B	Beta <sup>1</sup>
Percentagem de mães com Ensino Superior <sup>2</sup>	0,016	0,492***
Contexto «Urbano Qualificado»	0,014	0,073
Contexto «Industrial»	0,052	0,276***
Contexto «Turismo e Serviços»	-0,029	-0,152**
Contexto «Exclusão»	-0,032	-0,171***
Contexto «Agrícola»	-0,072	-0,380***
	R <sup>2</sup> ajustado	0,523***
	F	51,625 (6,271)

\*p<.05; \*\* p<.01; \*\*\*p<.001

<sup>1</sup> Regressão com *bootstrap* com correção de enviesamento, para um intervalo de confiança de 95%.

<sup>2</sup> Nos concelhos sem informação, valores imputados por estimativa a partir da percentagem de mulheres com ensino superior do concelho com idades entre 25 e 44 anos.

Quadro A. 6. Regressão linear múltipla dos resultados médios de exames (média 2008-12)  
das escolas públicas nos concelhos sobre variáveis socioeconómicas – 9º ano

		9º ano (2008-2012)	
		N=277	
	Constante (A)	2,596	
Variáveis explicativas		B	Beta <sup>1</sup>
Percentagem de mães com Ensino Superior <sup>2</sup>		0,016	0,556***
Contexto «Urbano Qualificado»		-0,008	-0,046
Contexto «Industrial»		0,045	0,268***
Contexto «Turismo e Serviços»		-0,032	-0,194***
Contexto «Exclusão»		-0,032	-0,192***
Contexto «Agrícola»		-0,061	-0,365***
	R <sup>2</sup> ajustado	0,504***	
	F	47,768 (6,270)	

\*p<.05; \*\* p<.01; \*\*\*p<.001

<sup>1</sup> Regressão com *bootstrap* com correção de enviesamento, para um intervalo de confiança de 95%.

<sup>2</sup> Nos concelhos sem informação, valores imputados por estimativa a partir da percentagem de mulheres com ensino superior do concelho com idades entre 25 e 44 anos.

Quadro A. 7. Regressão linear múltipla dos resultados médios de exames (média 2008-12)  
de todas as escolas nos concelhos sobre variáveis socioeconómicas – Ensino Secundário

		Ensino Secundário (2008-2012)	
		N=244	
	Constante (A)	46,622	
Variáveis explicativas		B	Beta <sup>1</sup>
Percentagem de mães com Ensino Superior <sup>2</sup>		0,288	0,416***
Contexto «Urbano Qualificado»		1,092	0,267***
Contexto «Industrial»		1,562	0,377***
Contexto «Exclusão»		-0,371	-0,091
Contexto «Agrícola»		-1,295	-0,282***
	R <sup>2</sup> ajustado	0,537***	
	F	57,409 (5,238)	

\*p<.05; \*\* p<.01; \*\*\*p<.001

<sup>1</sup> Regressão com *bootstrap* com correção de enviesamento, para um intervalo de confiança de 95%.

<sup>2</sup> Nos concelhos sem informação, valores imputados por estimativa a partir da percentagem de mulheres com ensino superior do concelho com idades entre 25 e 44 anos.

Quadro A. 8. Regressão linear múltipla dos resultados médios de exames (média 2008-12) nas escolas públicas nos concelhos sobre variáveis socioeconómicas – Ensino Secundário

Ensino Secundário (2008-2012)			
N=240			
Variáveis explicativas	Constante (A)	B	Beta <sup>1</sup>
Percentagem de mães com Ensino Superior <sup>2</sup>	46,682	0,300	0,440***
Contexto «Urbano Qualificado»		0,822	0,207**
Contexto «Industrial»		1,547	0,384***
Contexto «Exclusão»		-0,398	-0,100*
Contexto «Agrícola»		-1,248	-0,279***
	R <sup>2</sup> ajustado		0,510***
	F		50,680 (5,234)

\*p<.05; \*\* p<.01; \*\*\*p<.001

<sup>1</sup> Regressão com *bootstrap* com correção de enviesamento, para um intervalo de confiança de 95%.

<sup>2</sup> Nos concelhos sem informação, valores imputados por estimativa a partir da percentagem de mulheres com ensino superior do concelho com idades entre 25 e 44 anos.

No caso do Ensino Secundário, o resultado médio de exame do 9º ano foi de 57,8 valores (numa escala de 0 a 100), valor superior ao estimado pelas variáveis socioeconómicas (55,6 valores). Ao contrário do que se verificou no 9º ano, se considerarmos apenas os resultados das escolas públicas, o valor médio observado (55,3 valores) é ligeiramente superior ao estimado pelo modelo (54,69 valores). A comparação entre o resultado de cada escola e o valor estimado pode ser realizada através da Figura A. 6. Como se pode verificar, para além das escolas privadas, duas escolas públicas superaram o valor estimado para o concelho.

Figura A. 6. Resultados das escolas do concelho por relação ao valor estimado do concelho para todas as escolas e para as escolas públicas – Ensino Secundário

