

UNIVERSIDADE DA BEIRA INTERIOR

Departamento de Psicologia e Educação



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 em Educação apresentada à

Universidade da Beira Interior

Isaura Machado dos Reis



Orientadores:

Prof^ª. Doutora Maria Luisa Frazão Rodrigues Branco

Prof. Doutor Alcino Fernando Ferreira Pinto Couto

Covilhã

2009

***Ao Luis,
com amor***

AGRADECIMENTOS

A realização desta investigação correspondeu a um tempo de vida marcado pelos contributos, colaborações e cumplicidades de muitas pessoas. A elas, por isso, quero expressar o meu sincero agradecimento:

Aos Professor Doutor Alcino Couto e Professora Doutora Maria Luísa Branco agradeço a superior orientação desta investigação, mas também a confiança que depositaram no meu trabalho, as suas sugestões e críticas e a sua disponibilidade, paciência e amizade;

À minha colega, Isabel Coelho, agradeço a ajuda dada na organização e realização de muitas das tarefas do nosso sobrecarregado quotidiano de professoras, sem a qual não teria sido possível compatibilizar as minhas responsabilidades profissionais com a realização deste trabalho;

À Professora Doutora Maria Antonieta Garcia agradeço a leitura atenta e rigorosa e as pertinentes sugestões de clareza e correcção escrita do corpo de texto deste trabalho;

À minha mãe e ao meu pai (*in memoriam*) agradeço o carinho, a presença sempre disponível, a confiança e a motivação tão importantes para a realização deste trabalho;

À minha família agradeço a generosidade, a compreensão pelas ausências e a alegria pela chegada da *Leonor*;

Aos meus amigos agradeço o interesse e a solidariedade;

Ao Luis agradeço a partilha e a paciente e calorosa espera das muitas ausências a que este trabalho me obrigou.

Finalmente, não quero deixar de evocar, *in memoriam*, duas pessoas que, indirectamente, também contribuíram para a realização desta investigação. Ao Professor José Salvado Sampaio, meu conterrâneo e amigo, agradeço o exemplo de defesa da escola pública portuguesa. Ao Doutor Luís Sá agradeço a amizade e a partilha militante da causa da descentralização e do poder local em Portugal.

RESUMO

Este trabalho elege como temática as políticas educativas, no quadro, mais geral, de uma abordagem crítica às mudanças dos modos de regulação educativa. A sua ancoragem teórica, de natureza interdisciplinar, acolhe um corpo articulado de conceitos e teorias especialmente desenvolvidos no seio da economia institucionalista, heterodoxa e alargada, e da sociologia, nomeadamente a da educação. Como ponto de partida reconhece-se que a regulação da educação é um processo múltiplo, complexo e compósito que compreende uma regulação institucional, normativa e de controle e uma regulação situacional, activa e autónoma. O seu propósito é o de contribuir para a compreensão da configuração institucional da oferta escolar (ensino básico e secundário), a identificação e caracterização do seu grau de homogeneidade territorial e a clarificação de eventuais relações entre a referida configuração e os atributos de identidade e dinâmicas locais. O processo de confirmação empírica seguiu o desenho de um estudo de natureza quantitativa, correlacional e sequencial, situado no ano lectivo de 2004-2005 e abrangendo a totalidade dos concelhos de Portugal Continental. Como principais conclusões emergem: (i) a configuração institucional da oferta escolar tem como principais atributos a forte centralidade do Estado, o reduzido peso do “Quase”-Mercado, a crescente diversificação e segmentação da oferta e a dualidade na orientação curricular do ensino secundário; (ii) a distribuição espacial da oferta regista grandes disparidades, correspondentes a quatro tipologias e cujos atributos se traduziram através das designações de Estado Educador (Cluster1), Estado Vocacionalista (Cluster 2), “Quase”-Mercado Vocacionalista (Cluster 3) e “Quase”-Mercado Educador (Cluster 4); (iii) existem relações significativas entre a configuração territorial da oferta e os atributos locais, designadamente no que se refere à dimensão demográfica (concentração, urbanização, vitalidade e potencial humano), à económica (condições de vida em termos de rendimento, emprego industrial, qualificação do trabalho e iniciativa empresarial), à sociocultural (dotação territorial ao nível de recursos humanos na saúde e condições de acessibilidade a bens culturais e habitação) e à institucional (intensidade das redes de interacção familiares e de serviços).

ABSTRACT

This research has chosen as thematic the educational policies, in a more general frame of a critical approach to the changes in the educational modes of regulation. Its theoretical anchorage, of interdisciplinary nature, receives an articulated body of concepts and theories especially developed by institutional economics, heterodox and widened, and by sociology, namely of education. As a starting point, it is recognized that the regulation of education is a multiple process, complex and composite that understands regulation as institutional-normative and of control and situational-active and autonomous. Its intention is to contribute for the understanding of the institutional configuration of school offer (basic and secondary education), the identification and characterization of its degree of territorial homogeneity and the clarification of eventual relationships between this configuration and local attributes of identity and dynamics. The process of empirical confirmation followed the design of a quantitative, correlation and sequential study, relative to the school year of 2004-2005 and the totality of the counties of Continental Portugal. As main conclusions emerge: (i) the institutional configuration of school offer has, as main attributes, the strong centrality of the State, the reduced weight of “Quasi”-Market, the increasing diversification and segmentation of offer and the duality in the curricular orientation of secondary education; (ii) the space distribution of offer has great disparities, correspondent to four typologies, whose attributes are expressed through the assignments to Educator State (Cluster1), Vocation State (Cluster 2), “Quasi”-Vocation Market (Cluster 3) and “Quasi”-Market Educator (Cluster 4); (iii) existence of significant relationships between territorial configuration of offer and local attributes, namely, for the demographic dimension (concentration, urbanization, human potential and vitality), economics (conditions of life in income terms, industrial job, qualification of the work and enterprise initiative), socio-cultural (territorial endowment of human resources in the health care and conditions of accessibility to cultural good and housing) and institutional (intensity of the family and services networks).

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
I - ENQUADRAMENTO TEÓRICO	19
1. Educação, Economia e Sociedade: Da Construção da Modernidade á Contemporaneidade	21
1.1. Introdução	21
1.2. Escolarização, Capitalismo e Sociedade Moderna: dos séculos XVIII ao XX	22
1.3. Escola de Massas, Desenvolvimento e Modernização: O Século XX - do Pós Guerra aos Anos 80	33
1.4. Reformas Educativas, Globalização, Territórios e Sociedade Contemporânea	47
1.5. Em Síntese	63
2. Instituições, Governância e Regulação: Origens e Fundamentos	67
2.1. Introdução	67
2.2. Economia Institucional: As Diferentes Abordagens	68
2.2.1. <i>Institucionalismo originário</i>	68
2.2.2. <i>Nova economia institucional</i>	71
2.2.3. <i>Institucionalismo alargado</i>	73
2.2.4. <i>Economia institucional: em síntese</i>	77
2.3. Instituições e Organizações	79
2.4. Arranjos Institucionais e Governância	83
2.5. Sistemas Sociais de Produção e Regulação	91
2.6. Em Síntese	106
3. Governância e Regulação da Educação: Uma Abordagem Teórica	109
3.1. Introdução	109
3.2. Governância e Regulação: Perspectivas Metodológicas e Analíticas	110
3.3. Governância e Regulação da Educação: Conceitos	116
3.3.1. <i>Regulação da educação: conceitos</i>	117
3.3.2. <i>Governância da educação: conceitos</i>	122
3.3.3. <i>Em síntese</i>	124
3.4. Modos de Regulação e Modelos de Governância da Educação	126
3.4.1. <i>Regulação burocrática-profissional e Estado Educador</i>	126
3.4.2. <i>Regulação pós-burocrática, “Quase”-Mercado e Estado Avaliador</i>	132
3.4.3. <i>Regulação transnacional, nacional, local e processos de contaminação, hibridismo e mosaico</i>	145
3.5. Em Síntese	150

4. Tendências, Contextos e Especificidades da Governância e da Regulação da Educação em Portugal	153
4.1. Introdução.....	153
4.2. Tendências, Contexto e Especificidade Portuguesa	153
4.2.1. <i>Escola pública e privatização</i>	156
4.2.2. <i>A livre escolha</i>	161
4.2.3. <i>Administração da educação e gestão pública empresarial</i>	168
4.2.4. <i>Da centralização à descentralização das decisões</i>	175
4.2.5. <i>Avaliação pelos resultados</i>	184
4.2.6. <i>Diversificação da oferta educativa e formativa</i>	188
4.3. O Hibridismo da Regulação Educativa em Portugal.....	197
4.4. Em Síntese	199
II - ESTUDO EMPÍRICO	201
5. Metodologia do Estudo Empírico	203
5.1. Introdução.....	203
5.2. Objectivos e Hipóteses de Investigação	204
5.3. Metodologia	211
5.3.1. <i>Paradigmas de investigação</i>	211
5.3.2. <i>Plano de investigação</i>	215
5.3.3. <i>População</i>	218
5.3.4. <i>Dados</i>	218
5.3.5. <i>Procedimentos</i>	219
5.4. Em Síntese	228
6. Apresentação dos Resultados	231
6.1. Introdução.....	231
6.2. Configuração Institucional da Oferta Escolar Nacional.....	232
6.2.1. <i>Estado e oferta escolar</i>	232
6.2.2. <i>“Quase”-Mercado e oferta escolar</i>	242
6.2.3. <i>Em síntese</i>	249
6.3. Expressão Territorial da Configuração Institucional da Oferta Escolar	255
6.3.1. <i>Tipologias espaciais da oferta escolar</i>	263
6.3.2. <i>Em síntese</i>	272
6.4. Tipologias Espaciais da Oferta Escolar e Atributos Locais	278
6.4.1. <i>Atributos demográficos</i>	281
6.4.2. <i>Atributos económicos</i>	283
6.4.3. <i>Atributos socioculturais</i>	285
6.4.4. <i>Atributos institucionais</i>	287
6.4.5. <i>Em síntese</i>	288

7. Discussão das Hipóteses	289
7.1. Introdução	289
7.2. Governância e Regulação Nacional da Oferta Escolar.....	289
7.2.1. Centralidade do Estado.....	290
7.2.2. Reduzido peso do “Quase”-Mercado.....	294
7.2.3. Alargamento, diversificação e crescente segmentação da oferta	296
7.2.4. Dualidade de vias da oferta escolar do ensino secundário	298
7.3. Tipologias Espaciais da Governância e Regulação da Oferta Escolar	302
7.3.1. Cluster 1 - Estado Educador	303
7.3.2. Cluster 2 - Estado Vocacionalista	303
7.3.3. Cluster 3 – “Quase”-Mercado Vocacionalista	304
7.3.4. Cluster 4 – “Quase”-Mercado Educador	304
7.3.5. Governância, efeitos mosaico e multiregulação da oferta escolar	305
7.4. O Local e a Governância e Regulação da Oferta Escolar.....	314
7.4.1. Atributos demográficos, económicos, socioculturais e institucionais e governância local da oferta escolar	315
7.4.2. Contextos locais, efeitos de mediação e regulação da oferta escolar.....	322
CONCLUSÃO.....	325
BIBLIOGRAFIA	341
ANEXOS	385
Anexo I: Organização e estrutura do sistema educativo português.....	387
Anexo II: Organização curricular do ensino básico e secundário português	394
Anexo III: Matrizes curriculares do ensino básico e secundário (2004-05).....	401
Anexo IV: Áreas de educação e formação dos cursos do ensino básico e secundário (2004-2005).....	429
Anexo V: Indicadores de especialização concelhia da oferta escolar do ensino básico e secundário	434
Anexo VI: Indicadores de identidade e dinâmicas locais.....	435
Anexo VII: Estatísticas descritivas relativas à oferta escolar concelhia	437
Anexo VIII: Quocientes de especialização da oferta escolar de Braga, Lisboa e Porto ...	438
Anexo IX: Estatísticas descritivas da especialização concelhia da oferta escolar	439
Anexo X: Especialização concelhia da oferta escolar ($Q_e > 1,15$)	440
Anexo XI: Listagem dos clusters da oferta escolar	447
Anexo XII: Teste da homogeneidade das variâncias.....	450
Anexo XIII: Teste da normalidade dos resíduos	451
Anexo XIV: Teste da ANOVA	452
Anexo XV: Teste de Kruskal-Wallis.....	453
Anexo XVI: Atributos locais e tipologias espaciais da oferta escolar	454

<i>Anexo XVII: Valores médios dos indicadores locais e tipologias espaciais da oferta escolar</i>	<i>458</i>

ÍNDICE DE TABELAS

<i>Tabela 1.1: Evolução das taxas de escolarização em Portugal (1878 – 1950).....</i>	<i>38</i>
<i>Tabela 1.2: Evolução das taxas de escolarização em Portugal (1940 – 1960).....</i>	<i>40</i>
<i>Tabela 1.3: Evolução das taxas de escolarização em Portugal (1960 – 1980).....</i>	<i>44</i>
<i>Tabela 1.4: Evolução das taxas de escolarização em Portugal (1985-86 / 2002-03)</i>	<i>58</i>
<i>Tabela 1.5: Competências educativas municipais</i>	<i>62</i>
<i>Tabela 2.1: Principais características dos diferentes tipos de arranjos institucionais</i>	<i>86</i>
<i>Tabela 6.1: Docentes do ensino público</i>	<i>233</i>
<i>Tabela 6.2: Alunos segundo a modalidade de ensino - público.....</i>	<i>234</i>
<i>Tabela 6.3: Estabelecimentos, Docentes e Alunos - 1º ciclo do ensino básico público....</i>	<i>234</i>
<i>Tabela 6.4: Estabelecimentos, docentes e alunos - 2º ciclo do ensino básico público</i>	<i>235</i>
<i>Tabela 6.5: Estabelecimentos, docentes e alunos - 3º ciclo do ensino básico público</i>	<i>236</i>
<i>Tabela 6.6: Estabelecimentos, docentes e alunos - ensino secundário público.....</i>	<i>237</i>
<i>Tabela 6.7: Alunos segundo a modalidade de ensino – básico e secundário público</i>	<i>237</i>
<i>Tabela 6.8: Estabelecimentos, docentes e alunos, segundo a modalidade de ensino – privado</i>	<i>243</i>
<i>Tabela 6.9: Estabelecimentos, docentes e alunos – 1º ciclo do ensino básico - privado..</i>	<i>243</i>
<i>Tabela 6.10: Estabelecimentos, docentes e alunos – 2º ciclo do ensino básico - privado</i>	<i>244</i>
<i>Tabela 6.11: Estabelecimentos, docentes e alunos – 3º ciclo do ensino básico - privado</i>	<i>244</i>
<i>Tabela 6.12: Estabelecimentos, docentes e alunos – ensino secundário - privado</i>	<i>245</i>
<i>Tabela 6.13: Alunos segundo a modalidade de ensino - privado</i>	<i>245</i>
<i>Tabela 6.14 Configuração institucional da oferta escolar em Portugal.....</i>	<i>250</i>
<i>Tabela 6.15: Oferta escolar e atributos do Estado e do “Quase”-Mercado.....</i>	<i>251</i>
<i>Tabela 6.16: Quociente de especialização – ensino regular.....</i>	<i>258</i>
<i>Tabela 6.17: Quociente de especialização – ensino artístico</i>	<i>259</i>
<i>Tabela 6.18: Quociente de especialização – ensino profissional</i>	<i>259</i>
<i>Tabela 6.19: Quociente de especialização – ensino qualificante</i>	<i>260</i>
<i>Tabela 6.20: Quociente de especialização – ensino recorrente.....</i>	<i>261</i>
<i>Tabela 6.21: Estatísticas descritivas - quociente de especialização concelhio da oferta escolar.....</i>	<i>264</i>
<i>Tabela 6.22: Apuramento de clusters - critério K-Means e distância euclidiana</i>	<i>266</i>
<i>Tabela 6.23: Teste ANOVA - 3 clusters - critério K-Means e distância euclidiana</i>	<i>267</i>
<i>Tabela 6.24: Apuramento 4 clusters - critério K-Means e distância euclidiana</i>	<i>268</i>
<i>Tabela 6.25: Teste ANOVA - 4 clusters - critério K-Means e distância euclidiana</i>	<i>268</i>
<i>Tabela 6.26: Centros dos clusters finais – 4 clusters - critério K-Means e distância euclidiana.....</i>	<i>269</i>

<i>Tabela 6.27: Distâncias entre os centros dos clusters finais – 4 clusters - critério K-Means e distância euclidiana.....</i>	<i>269</i>
<i>Tabela 6.28: Funções discriminantes canônicas – importância - 4 clusters.....</i>	<i>270</i>
<i>Tabela 6.29: Funções discriminantes canônicas – significância – 4 clusters.....</i>	<i>271</i>
<i>Tabela 6.30: Significância dos indicadores - funções discriminantes canônicas – 4 clusters</i>	<i>271</i>
<i>Tabela 6.31 Matrizes dos coeficientes estandardizados e estruturais - funções discriminantes canônicas – 4 clusters.....</i>	<i>272</i>
<i>Tabela 6.32: Matriz dos resultados da classificação - 4 clusters.....</i>	<i>272</i>
<i>Tabela 6.33: Cobertura concelhia das redes de oferta escolar</i>	<i>273</i>
<i>Tabela 6.34: Especialização concelhia das redes de oferta escolar</i>	<i>274</i>
<i>Tabela 6.35: Indicadores sem níveis de significância: teste ANOVA e Kruskal-Wallis...</i>	<i>280</i>
<i>Tabela 6.36: Indicadores com níveis de significância: teste ANOVA e Kruskal-Wallis ..</i>	<i>280</i>
<i>Tabela 6.37: Médias dos indicadores demográficos – 4 clusters.....</i>	<i>282</i>
<i>Tabela 6.38: Médias dos indicadores económicos – 4 clusters.....</i>	<i>283</i>
<i>Tabela 6.39: Médias dos indicadores socioculturais – 4 clusters</i>	<i>285</i>
<i>Tabela 6.40: Médias dos indicadores institucionais – 4 clusters</i>	<i>287</i>

ÍNDICE DE FIGURAS

<i>Figura 2.1: Teoria da Mudança Cultural e Institucional de Veblen.....</i>	<i>70</i>
<i>Figura 2.2: Sistemas Sociais de Produção e Regulação.....</i>	<i>76</i>
<i>Figura 2.3: Modelo Evolutivo das Inter-relações Instituições-Organizações-Indivíduos..</i>	<i>83</i>
<i>Figura 2.4: Tipos de Arranjos Institucionais</i>	<i>85</i>
<i>Figura 5.1: Tipologia da Organização dos Dados da Oferta Escolar</i>	<i>209</i>
<i>Figura 5.2: Encadeamento de Objectivos</i>	<i>218</i>
<i>Figura 5.3: Organização e Transformação de Dados</i>	<i>219</i>
<i>Figura 5.4: Tipologia da Organização dos Dados - Expressão Territorial da Oferta Escolar</i>	<i>221</i>
<i>Figura 5.5: Metodologia do Estudo Empírico</i>	<i>229</i>
<i>Figura 6.1: Tipologias Espaciais da Oferta Escolar</i>	<i>277</i>
<i>Figura 7.1: Tipologias Espaciais – Estado (Clusters 1 e 2) e “Quase”-Mercado(Clusters 3 e 4)</i>	<i>311</i>
<i>Figura 7.2: Tipologias Espaciais – Estado e “Quase”-Mercado Educadores (Clusters1 e 4).....</i>	<i>312</i>
<i>Figura 7.3: Tipologias Espaciais - Estado e “Quase”-Mercado Vocacionalistas (Clusters 2 e 3)</i>	<i>312</i>

ÍNDICE DE GRÁFICOS

<i>Gráfico 6.1: Estabelecimentos públicos segundo os níveis de ensino</i>	<i>233</i>
<i>Gráfico 6.2: Estabelecimentos públicos segundo as tipologias.....</i>	<i>233</i>
<i>Gráfico 6.3: Alunos no ensino regular público.....</i>	<i>238</i>
<i>Gráfico 6.4: Alunos no ensino artístico público</i>	<i>238</i>
<i>Gráfico 6.5: Alunos no ensino profissional público.....</i>	<i>239</i>
<i>Gráfico 6.6: Alunos no ensino qualificante público.....</i>	<i>239</i>
<i>Gráfico 6.7: Alunos no ensino recorrente público</i>	<i>239</i>
<i>Gráfico 6.8: Alunos no ensino secundário público: cursos vias geral e profissional</i>	<i>240</i>
<i>Gráfico 6.9: Alunos nos cursos CH (10º ano) do ensino regular e recorrente público....</i>	<i>241</i>
<i>Gráfico 6.10: Alunos nos cursos CT (11º e 12º ano) do ensino regular e recorrente público</i>	<i>241</i>
<i>Gráfico 6.11: Estabelecimentos da rede privada segundo os níveis de ensino</i>	<i>242</i>
<i>Gráfico 6.12: Estabelecimentos de ensino privado segundo as tipologias.....</i>	<i>242</i>
<i>Gráfico 6.13: Alunos no ensino regular – privado</i>	<i>246</i>
<i>Gráfico 6.14: Alunos no ensino artístico – privado</i>	<i>246</i>
<i>Gráfico 6.15: Alunos no ensino profissional - privado</i>	<i>246</i>
<i>Gráfico 6.16: Alunos no ensino qualificante – privado</i>	<i>246</i>
<i>Gráfico 6.17: Alunos no ensino recorrente – privado.....</i>	<i>247</i>
<i>Gráfico 6.18: Alunos no ensino secundário privado por cursos da via geral e da via profissional</i>	<i>248</i>
<i>Gráfico 6.19: Alunos nos cursos CH (10º ano) do ensino regular e recorrente – privado</i>	<i>248</i>
<i>Gráfico 6.20: Alunos nos cursos CT (11º e 12º ano) do ensino regular e recorrente – privado</i>	<i>249</i>
<i>Gráfico 6.21: Peso relativo do ensino público e privado por ciclos e níveis de ensino ...</i>	<i>252</i>
<i>Gráfico 6.22: Alunos por modalidades e por ciclos e níveis de ensino na rede pública ..</i>	<i>253</i>
<i>Gráfico 6.23: Alunos por modalidades e por ciclos e níveis de ensino na rede privada..</i>	<i>253</i>
<i>Gráfico 6.24: Alunos do secundário por modalidades de ensino</i>	<i>253</i>
<i>Gráfico 6.25: Alunos do ensino secundário por áreas dos cursos da via geral</i>	<i>254</i>
<i>Gráfico 6.26: Alunos do ensino secundário por áreas dos cursos da via profissional.....</i>	<i>254</i>
<i>Gráfico 6.27: Oferta escolar concelhia, segundo a natureza institucional, níveis e modalidades</i>	<i>255</i>
<i>Gráfico 6.28: Coeficiente de variação – peso percentual dos alunos, segundo níveis, modalidades e vias de ensino.....</i>	<i>256</i>
<i>Gráfico 6.29: Cobertura concelhia da rede de oferta do ensino básico e secundário</i>	<i>257</i>

Gráfico 6.30: Quociente de especialização do ensino regular básico	258
Gráfico 6.31: Quociente de especialização do ensino regular secundário: via geral e via profissional	258
Gráfico 6.32: Quociente de especialização do ensino profissional: básico e secundário	260
Gráfico 6.33: Quociente de especialização do ensino qualificante: básico e secundário	261
Gráfico 6.34: Quociente de especialização do ensino básico recorrente.....	262
Gráfico 6.35: Quociente de especialização do ensino recorrente secundário: via geral e via profissional	262
Gráfico 6.36: Coeficiente de variação – alunos, segundo natureza institucional, níveis, modalidades e vias de ensino	263
Gráfico 6.37: Coeficientes de agregação ou fusão em função de critérios e distâncias..	266
Gráfico 6.38: Cobertura concelhia das redes de oferta escolar.....	273
Gráfico 6.39: Especialização concelhia das redes de oferta educativa	274
Gráfico 6.40: Cluster 1	275
Gráfico 6.41: Cluster 2	275
Gráfico 6.42: Cluster 3	276
Gráfico 6.43: Cluster 4	277
Gráfico 6.44: Médias dos indicadores demográficos – 4 clusters.....	282
Gráfico 6.45: Médias dos indicadores económicos - 4 clusters	284
Gráfico 6.46: Médias dos indicadores socioculturais - 4 clusters	286
Gráfico 6.47: Médias dos indicadores sociais - 4 clusters	287
Gráfico 7.1: Alunos e taxas reais de escolarização.....	293

INTRODUÇÃO

Introdução

A temática: políticas educativas

O processo de consolidação da escola pública, ocorrido ao longo dos séculos XVIII e XIX, está incontornavelmente associado à integração dos diferentes espaços e territórios na economia capitalista e à afirmação e consolidação dos valores que fundamentam a sociedade *moderna*, os quais se fundem e articulam com o aparecimento e a estruturação do *Estado-Nação*. Mas, é com o desenvolvimento económico ocorrido nas três décadas posteriores à 2ª Grande Guerra (*Golden Age*) que se assiste a uma expansão dos sistemas educativos. Todavia, nos anos 80 está largamente reconhecida uma crise estrutural das economias mundiais. O modelo geral de acumulação *fordista* parece ter atingido os seus limites, abrindo novos cenários que, apesar da sua forma múltipla e parcialmente contraditória, se podem inscrever em processos de transformação estrutural, ao nível dos mercados e da competitividade, dos modos de produção e, consequentemente, dos modelos e modos de coordenação de toda a acção colectiva (Boyer, 1994).

Neste contexto de transformação, emerge um novo *regime de acumulação pós-fordista*, caracterizado pela diversidade (flexibilidade – especialização) da produção. Esta nova realidade, associada às dinâmicas impostas pelo fenómeno da “globalização” e à “crise” do Estado-Providência, leva a que as questões educativas passem a ter um quadro de justificação complexo, dominado pela evocação de princípios de eficácia, eficiência, rentabilidade e descentralização (Lima, 1991; Afonso, 2001). Em virtude do facto “dos recursos humanos, serem mais “livres” que outros tipos de recursos e como tal propícios ao forçar dos limites competitivos dos Estados em relação uns aos outros” (Dale, 2001, p. 157), a organização e funcionamento dos sistemas educativos passa a ter uma inspiração onde dominam as lógicas do mercado e da comunidade, em detrimento da lógica centralizadora tradicional (Ferreira, 2005).

É assim, que as agendas estabelecidas, sobretudo por instâncias supranacionais, passam a influenciar, a justificar e a delimitar os quadros normativos e as políticas dos diferentes países. Assiste-se a um processo de *contaminação* e de *disseminação* de receitas veiculadas por redes de especialistas, que apresentam como medidas correctoras, da crise que as economias e as sociedades actuais enfrentam, não só a ideia da “destatização” da

vida económica e social, como também a ideia de desconcentração, descentralização e devolução de responsabilidades para as escalas regional e local (Barroso 2003a; 2005).

Este processo inscreve-se numa lógica de mercado cuja argumentação vai no sentido de que “o aumento da qualidade da educação terá de ser conseguido não à custa de maiores investimentos, mas precisamente através de políticas de racionalização e de reestruturação que garantam uma maior eficácia e uma maior eficiência interna” (Lima, 1994, pp. 126-127). Daqui se conclui que a tradicional relação entre o *Estado* e o sistema educativo está a dar lugar a uma nova relação, fortemente inspirada nos princípios neoliberais de mercantilização das políticas educativas.

Mas, em paralelo, também emerge uma lógica comunitária para a organização e funcionamento do sistema educativo. O *local*, enquanto nível relevante de acção económica, social, político e cultural, como que se (re)legitima, enquanto fórmula para melhor se visualizarem e mais facilmente se encontrarem as soluções mais convenientes para os diferentes problemas (Ferreira, 2005).

As dinâmicas geradas pelos processos sociais, e uma boa parte das orientações políticas adoptadas, revelam novas relações entre os níveis global, nacional e local e a recomposição das relações entre o *Estado* e o *Mercado*. Todavia, os mecanismos de representatividade, legitimados politicamente pela *modernidade*, e as correspondentes lógicas de acção pública não perdem significado, mas redefinem-se e abrem novos cenários, que pela sua complexidade têm um carácter diverso e provisório. E isto porque eles são o resultado da complexa interacção entre a percepção/interpretação e formulação dos problemas educativos pelos diferentes actores locais (autarquia, sociedade civil e agentes socioeconómicos) e produto de um leque de respostas e soluções diversas por parte das diferentes instituições enraizadas na sociedade (Barroso, 2003a; Antunes, 2005; Canário, 2006).

É no quadro deste tempo de mudança e transformação que este trabalho assume como temática a análise das políticas educativas em Portugal, numa acepção que não se circunscreve “às medidas políticas ou às decisões dos governantes e da administração”, mas antes numa acepção ampla de “acção política” que considera os “espaços comunicacionais e sociais nos quais se exprimem e interagem diferentes concepções e

modos de relação com o mundo educacional” (Barroso, Carvalho, Fontoura e Afonso, 2007, pp. 8-9).

Neste sentido, importa reter que o estudo das questões educativas convoca a necessidade de levar em linha de conta os contextos, as tendências e as especificidades dos modos como se orientam, organizam, coordenam e controlam os sistemas educativos. As mudanças que têm ocorrido em Portugal não são circunstanciais, inscrevem-se numa realidade “global” de transformação, relativamente convergente, que “tem lugar a níveis, ritmos e intensidades várias, com mais ou menos contradição e coerência” (Maroy, 2004, p. 28).

A importância e visibilidade da literatura sobre estas realidades tem vindo a aumentar de forma significativa, tendo para tal contribuído vários estudos comparativos realizados à escala europeia¹, ibero-americana² e até global³. Seguindo de perto Barroso (2006) e Afonso (2005), também são de referir outros trabalhos na literatura de origem francófona, anglo-saxónica e lusófona. Entre os primeiros, evidenciam-se vários números da revista *Éducation et Sociétés*⁴ e a obra organizada por Dutercq (2005), entre os segundos destacam-se o *Journal of Education Policy* e *Globalization, Societies and Education* (editados por Stephen Ball e Roger Dale, respectivamente) e vários trabalhos de Henry M. Levin e Geoff Whitty. Na literatura lusófona são de referenciar os trabalhos de Barroso

1 GENIE - The Globalization and Europeanization Network in Education (Projecto europeu de investigação, promovido pela União Europeia, iniciado em Janeiro de 2002, abrangendo 44 membros, 33 instituições e 27 países: Bélgica, França, Espanha, Holanda, Alemanha, Portugal, Grécia, Itália, Áustria, Dinamarca, Finlândia, Irlanda, Suécia, Reino Unido, Bulgária, Chipre, República Checa, Estónia, Hungria, Islândia, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia, Roménia, Eslovénia);

EGSIE - *Educational Governance and Social Integration/Exclusion in Europe* (Projecto promovido pela União Europeia, iniciado em 1998 e que envolveu 9 países: Áustria, Finlândia, Alemanha, Grécia, Islândia, Portugal, Espanha, Suécia e Reino Unido)

REGULEDUCNETWORK - *Changes in regulation modos and social production of inequalities in education systems: A European comparison* (Projecto promovido pela União Europeia, iniciado em 2001 e envolvendo 8 instituições e cinco países: Bélgica, França, Inglaterra, Hungria e Portugal).

Know&POL - *The Role of knowledge in construction and regulation of health and education policy in Europe: Convergences and specificities among nations and sectors* (Projecto europeu de investigação, aprovado pela União Europeia, iniciado em Outubro de 2006 e que abrange 13 equipas de investigação de 8 países: Alemanha, Bélgica, França, Hungria, Noruega, Portugal, Reino Unido e Roménia).

² RIAIPE - *Rede Ibero-americana de Investigação em Políticas de Educação* (Rede cooperativa que integra o CYTED, criada em 2007 e que envolve equipas de investigação da Argentina, Brasil, Espanha, México, Paraguai e Portugal).

³ *Educating the Global Citizen: Globalization, Educational Reform and the Politics of Equity and Inclusion in Twelve Countries* (Projecto iniciado em 2004 que envolve 12 países: África do Sul, Argentina, Arménia, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Egipto, Espanha, EUA, Finlândia, Itália, México, Portugal e Taiwan).

⁴ N.º 6 (2000/01) organizado por Claude Lessard, n.º 8 (2001/02) organizado por Yves Dutercq e Agnès van Zanten e n.º 16 (2005) organizado por Jean-Louis Derouet e Marie-Claude Derouet-Besson.

(2003a; 2005; 2006) e de um vasto conjunto de autores como Afonso (1998b; 2001), Antunes (2004), Lima (2002a), Stoer (2002) e Teodoro (2003a).

A ancoragem teórica: governância⁵ e regulação da educação

O quadro teórico que serve de guia a este trabalho tem uma natureza interdisciplinar, em que a economia, de forte inspiração institucionalista e particularmente desenvolvida pela *escola francesa da teoria da regulação*, e a sociologia, nomeadamente a da educação, servem de referência à reflexão e ao raciocínio, construídos e enformados por um corpo articulado de conceitos e teorias. É nossa convicção que a capacidade de entender a complexidade educativa poderá ser consideravelmente melhorada se ela resultar do cruzamento e da fundamentação de olhares diversos. Como tal, a opção pela lógica da pluralidade disciplinar e da interdisciplinaridade tem como motivação o desenvolvimento de uma abordagem que procura obter um “produto final” enriquecido, com uma visão mais alargada e, como tal, menos simplista e redutora.

A indagação científica no campo das ciências sociais é confrontada com o facto da realidade social ser, simultaneamente, complexa e subjectiva, levando a que o conhecimento tenda a atravessar toda a espessura de compreensão do real. De acordo com a tradição integradora das ciências sociais veiculada, em particular, com o conceito de “fenómeno social total”, introduzido por Marcel Mauss (1872-1950), o social é um todo que se pode expressar através de várias dimensões, mas que não pode ser explicado isoladamente, separado dos fenómenos que o circundam, das condições que o rodeiam e a que está ligado. Nesse sentido, sem negar as distintas perspectivas teóricas que constroem os objectos científicos das várias disciplinas, entende-se que o tornar flutuantes as suas fronteiras, designadamente através da multiplicação e cruzamento de prismas, princípios e instrumentos teóricos – metodológicos, poderá ajudar à inteligibilidade dos fenómenos e ao enriquecimento do estudo da realidade social (Silva e Pinto, 1987).

⁵ Tradução do termo “governance”. A palavra tem como étimo o verbo latino *gubernare* e o significado remete para a palavra grega *kubernân*. Com os tempos, foram surgindo numerosos termos nas diversas línguas. No inglês: *govern, government, governance*, etc. No francês: *gouverner, gouvernement, gouvernance*, etc. No português: *governar, governo, governação, governança*, etc. Todos estes vocábulos remetem para um significado governamental, o que não corresponde ao sentido conferido ao vocábulo inglês *governance*; neste trabalho optámos pelo termo *governância*; apesar de este não constar em dicionários da língua portuguesa, tem sido usado em estudos, originariamente produzidos por autores portugueses, designadamente Lopes (2001) e em traduções portuguesas de trabalhos franceses, como é o caso de Benko (1999).

Colocando o debate no seio da educação, também se coloca a plurireferencialidade da sua investigação. Nesta matéria não se fala no singular, mas antes no plural. A par das polémicas científicas, cuja análise não é feita aqui, a consolidação do campo da educação, como ramo do conhecimento, “tem sido realizada na fronteira da emergência de campos disciplinares híbridos, [...] reforçados cada vez mais por abordagens multireferenciais” (Pacheco, 2004, p. 54). Pois, tal como Mialaret (1976, p. 88) refere, um “estudo completo do fenómeno social “educação” deve fazer apelo a todas as disciplinas susceptíveis de apreender este fenómeno em todas as suas dimensões e sob todos os aspectos”. Na senda desta argumentação e tendo como referência os estudos que têm vindo a realizar-se no âmbito da análise às políticas educativas, Afonso (2005, p. 139) assinala como particularmente positivo a busca e a construção, em diálogo com as ciências sociais, dos “quadros teórico-conceptuais com maior capacidade hermenêutica para avançar com a compreensão das referidas realidades”.

Introduzida esta questão, importa, então, esclarecer qual é a ancoragem teórica dos dois conceitos que se mobilizam para a compreensão da acção política no campo educativo em Portugal: *governância* e *regulação*.

O termo *governância* encontra na economia institucionalista o seu fundamento originário, porém a sua referência tem-se não só generalizado, como diferenciado no seio das ciências sociais. Várias têm sido as disciplinas (economia, sociologia, ciência política, gestão, direito e outras) que se têm cruzado na abordagem de diversas e distintas problemáticas em que se recorre ao uso do termo *governância*. Em todo o caso, a natureza polissémica do seu significado não despreza a referência a elementos comuns: coordenação e cooperação; normas e qualidade dos sistemas; novos processos, arranjos e métodos.

De acordo com uma visão alargada e heterodoxa, entende-se que os sistemas económico-sociais e políticos são sistemas complexos onde estão presente e de forma estruturada e até combinada *arranjos institucionais*, formais e não formais, que resultam das regras, normas, hábitos, instintos e rotinas encrostadas num dada sociedade. Neste sentido, toda a actividade económica, social e política se realiza dentro de um dado enquadramento institucional, onde os diferentes actores se inter-relacionam, dando corpo a formas de coordenação diferenciadas, com uma concretização histórica e territorial específica (Hollingsworth e Boyer, 1997, Boyer e Saillard, 2002; Hodgson, 1994; Reis,

2004a; Bruno, 2005).

Entre os vários modos de coordenação da vida económico-social surgem com especial referência o *Mercado* e o *Estado*. O primeiro é referido enquanto mecanismo de integração e coordenação económica e o segundo como um conjunto de compromissos institucionalizados, que uma vez estabelecidos, assumem um papel relacional complexo, baseado na legitimação, coerção e coordenação (Solari, 2000). Todavia, é errado apontar a dicotomia ou reduzir a realidade dos *arranjos institucionais* a estes dois mecanismos de coordenação. Pelo contrário, existe uma variedade de estruturas, que se revelam na forma de diferentes combinações, de acordo com cada contexto histórico, social e até espacial. É através da análise à origem, evolução e transformação institucional que Holligsworth e Boyer (1997) assinalam que não existem formas únicas e puras de coordenação, apresentando seis *arranjos institucionais* que, de forma diversa, plural e complementar, estão presentes na coordenação da acção colectiva: *Mercado, Hierarquias, Comunidades, Estado, Associações e Redes*.

Partindo daquela tipologia, relativa aos *arranjos institucionais* que estruturam e articulam as diferentes formas de coordenação da acção colectiva, permitindo o equilíbrio relativo e dinâmico da estrutura e funcionamento do sistema socioeconómico, pode assumir-se que ela tem uma lógica instrumental. Ou seja, aquela tipologia pode ser aplicável à abordagem de outros sistemas, como seja o caso do sistema educativo. Nesse sentido, Maroy e Dupriez (2000) desenvolvem uma análise ao enquadramento estrutural/institucional do sistema educativo que recorre aos fundamentos da referida tipologia e em que sustentam que a sua aplicação é não só válida como útil, pois torna “possível modelar e comparar formas de coordenação em sistemas educativos de várias regiões e sociedades” (Dupriez e Maroy, 2003, p. 381).

Quanto ao conceito de *regulação* é, igualmente, de assinalar a sua natureza polissémica, conforme o quadro teórico, disciplinar e linguístico em que o seu debate se inscreve (Barroso, 2005). De facto, o conceito de *regulação* está não só presente nas análises aos sistemas físicos e biológicos, como nas análises aos sistemas sociais. Tal como expressam Dupriez e Maroy (2003, p. 378) é possível considerar três acepções: (i) a regulação sistémica, enquanto conjunto de acções ou retroacções que contribuem para o equilíbrio e garantia de um correcto funcionamento de um sistema; (ii) a regulação

institucional, como conjunto de regras, convenções e mecanismos de controlo exercidos por uma dada autoridade; (iii) a regulação como acto de produção de regras de jogo num dado campo de acção.

No que se refere à primeira conceptualização, Barroso (2005) adverte para a sua limitada capacidade analítica dada a não equivalência entre sistemas físicos e sociais no que se refere à consideração da dimensão estratégica e imprevisível oferecida pelo comportamento humano (Crozier e Friedberg (1977). Relativamente à segunda, Dupriez e Maroy (2003) dão conta da sua alusão no seio da *nova economia institucional*, para assinalar o exercício de controlo de uma autoridade sobre agentes económicos, supostamente, autónomos, livres e racionais. Quanto à última, o entendimento vai no sentido de considerar a “articulação ou transacção que ocorre entre uma ou várias regulações de controlo e processos horizontais de produção de normas numa organização” ou num sistema de acção organizada (idem, p. 378).

É, exactamente, este último entendimento que Dupriez e Maroy (2003) transportam para a análise aos processos de concepção, execução e efeitos das políticas educativas, naquilo que os autores designam por “paradigma sociológico do construtivismo estrutural”, o qual tenta articular a consideração de duas dimensões: a estrutura e a os “jogos de acção” (p. 379). Também Barroso (2006, p. 12) faz menção a estas duas dimensões, explicitando a interdependência entre “os modos como são produzidas e aplicadas as regras que orientam a acção dos actores e os modos como esses mesmos actores se apropriam delas e as transformam”.

No que se refere à dimensão estrutural existe uma grande proximidade com os trabalhos desenvolvidos do âmbito das análises às formas de coordenação sócio económicas, em concreto aquelas que assumem uma perspectiva institucionalista alargada e heterodoxa, como a *escola francesa da teoria da regulação* (Hollingsworth e Boyer, 1997, Boyer e Saillard, 2002).

De acordo com esta perspectiva, e retomando as referências à análise dos sistemas socioeconómicos, a ideia de *governância* remete para o modo como se “manifestam e organizam os interesses colectivos, [...], como se estabelecem os seus entendimentos, [...], como se regula a sociedade e a economia” e, nesse sentido, é um conjunto de processos em

que distintos *arranjos institucionais* estabelecem determinadas ordens relacionais geradoras de dinâmicas organizacionais e societais (Reis, 2007, p. 9). Acontece que, num dado *sistema social de produção*, as configurações específicas que cada *regime de acumulação* pode adoptar exigem um “processo gerador de coerência macroeconómica e coesão das estruturas que suportam a economia e a sociedade: um *modo de regulação*” (Bruno, 2005, p. 341).

Nas economias, organizadas sob o modo de produção capitalista, existe um conjunto de estruturas, denominadas *formas institucionais*, que ao se articularem com o *regime de acumulação*, configuram um determinado *modo de regulação* que responde pela reprodução das relações sociais, pela sustentação do *regime de acumulação* e pela compatibilidade e coordenação dos comportamentos individuais e colectivos. Em todo o caso, o conjunto de processos sociais definidores dos *modos de regulação* tem uma natureza aberta e dinâmica (Boyer, 1990). Isto é, a ideia de coerência e de compatibilidade não é sinónimo de equilíbrio estático, uma vez que a vida económica assenta na conjugação complexa de racionalidades parciais e contextuais e é marcada por uma forte historicidade, resultante da natureza criadora e transformadora das interações sociais (Bruno, 2005).

No que se refere à dimensão social, existe um entendimento próximo dos trabalhos desenvolvidos por Reynaud (1997; 2003) quanto à produção activa de “regras de jogo” que conferem especial importância aos processos de regulação situacional, activa e autónoma. Isto é, nos sistemas sociais complexos existe um processo activo de produção de “regras de jogo” que compreende, não só, a definição de regras orientadoras “do funcionamento do sistema, mas também, o seu (re)ajustamento provocado pela diversidade de estratégias e acções dos vários actores, em função dessas mesmas regras” (Barroso, 2006, p. 13).

Tendo em conta estas duas dimensões é possível referenciar que as abordagens aos sistemas educativos devem considerar a presença de uma “regulação institucional, normativa e de controlo” e de uma “regulação situacional, activa e autónoma” (Barroso, 2005, 2006). Ou seja, a regulação da educação é um processo múltiplo, complexo e compósito que compreende uma *regulação institucional* (coordenação, orientação, pilotagem, controlo e (re)ajustamento por parte dos actores com autoridade educativa) e uma *regulação social* (apropriação, negociação, confronto, contingência) dos elementos

constitutivos e estruturantes do sistema educativo, das políticas, das acções e das práticas educativas.

As questões e os objectivos: configuração institucional da oferta escolar e dimensão local

O conhecimento e a análise crítica dos processos de *regulação* da educação contam com momentos e escalas distintas de abordagem: uma relativa ao seu enquadramento estrutural e outra relativa à interacção social (Dupriez e Maroy, 2003). Este trabalho procura dar um contributo centrado numa análise estrutural aos *modos de regulação* da oferta educativa, dos ensinos básico e secundário português, tendo como ponto de observação o *local*.

Considerando a dimensão estrutural/institucional da *regulação* afigura-se pertinente a análise aos modelos e aos modos de coordenação, designadamente no que se refere à produção e implementação de normas, regras e procedimentos respeitantes ao campo educativo. Entre os diversos objectos desses procedimentos conta-se a oferta escolar; a existência de um determinado tipo e natureza do parque escolar, de certas modalidades de educação e ensino, de distintos percursos de escolarização e de uma dada afectação de professores e alunos aos vários níveis e cursos ministrados, organizados e estruturados de acordo com um dado sistema educativo.

Esta realidade, marcada no tempo e no espaço, corresponde a uma dada configuração institucional em que determinados modelos de *governância educativa* sintetizam interacções determinantes na estrutura, dinâmica e resultados de todo um vasto e múltiplo processo de *regulação*. Através de efeitos de *contaminação*, *hibridismo* e *mosaico* é reforçado o carácter sistémico e compósito da *regulação transnacional, nacional e local* da educação, conferindo a cada realidade uma concretização histórica e territorial. Desta forma, parece reconhecer-se que raramente existem “realidades unas e homogéneas (Lima e Afonso, 2002, p. 12), nomeadamente no que se refere aos *modos de regulação* da oferta educativa. Isto é, para além de uma carta escolar e um currículo nacionais, existem outros espaços com dinâmicas próprias resultantes dos poderes, interacções, proximidades e lógicas de acção colectiva, tributários de cada contexto e das oportunidades aí conseguidas e consentidas.

Face a este entendimento e tendo presente a realidade portuguesa, são duas as questões a que temos o propósito de dar resposta:

Como se caracteriza a configuração institucional da oferta escolar em Portugal?

Qual é a sua consistência/homogeneidade territorial, face aos atributos de identidade e dinâmica locais?

Face às questões enunciadas, são definidos dois conjuntos de objectivos. Na primeira parte do estudo, *enquadramento teórico*, os objectivos definidos são os seguintes:

- 1. *Sistematizar os contributos fundamentais da análise conceptual da economia e da sociologia, de inspiração institucionalista, aplicados à governância e regulação da educação;***
- 2. *Compreender a evolução dos modelos de governância e dos modos de regulação da educação, com particular referência em Portugal.***

Na segunda parte do trabalho, *estudo empírico*, são definidos os seguintes objectivos:

- 3. *Compreender a natureza da configuração institucional da oferta escolar dos ensinos básico e secundário, em Portugal Continental;***
- 4. *Identificar a expressão e o grau de homogeneidade territorial da configuração institucional da oferta escolar dos ensinos básico e secundário, em Portugal Continental;***
- 5. *Relacionar as tipologias espaciais da oferta escolar com os atributos demográficos, económicos, socioculturais e institucionais locais.***

O método: estudo quantitativo, correlacionai e sequencial

O processo de confirmação empírica de um dado quadro teórico obriga à tomada de decisões metodológicas. Face aos dois paradigmas de investigação dominantes,

quantitativo e qualitativo, defende-se que as opções metodológicas devem ser ponderadas em função dos objectivos concretos da investigação e da garantia de fiabilidade dos resultados a apurar. Nesse sentido, optou-se por uma metodologia, predominantemente, quantitativa, por uma definição de variáveis que recorre a dados secundários, por procedimentos de natureza estatística e por uma população que considera a totalidade dos concelhos de Portugal Continental.

A favor desta opção militam dois conjuntos de razões. Em primeiro lugar, porque dada a difusão dos estudos qualitativos em educação (Pacheco, 2004), na sua maioria estudos de caso que recorrem a métodos de tratamento de entrevistas e outra informação documental e legislativa, parece existir um maior interesse na descrição e compreensão, em detrimento da explicação e da predição dos fenómenos. Nesta investigação, foi nossa intenção trazer um outro contributo metodológico para o estudo das questões da *governância* e da *regulação* da educação. É nossa convicção que apesar de este trabalho partilhar uma perspectiva de análise teórica comum a outros estudos, o recurso a uma metodologia empírica de natureza distinta, quantitativa, poderá trazer uma outra luz à compreensão das realidades em análise.

Em segundo, porque, sendo predominantemente quantitativo, este estudo não é refém de um entendimento redutor do método científico, como sinónimo de experimentação, nem confunde o paradigma positivista com a natureza quantitativa da investigação (Jesuíno, 1987; Almeida e Freire, 2000). Por um lado, apesar da sua natureza predominantemente quantitativa, não despreza a necessidade de interpretações qualitativas que tornem os dados numéricos compreensíveis. Por outro, o modo de validação das hipóteses não assenta na manipulação de variáveis, já que, no caso, elas são atribuídas e a validação das hipóteses é concretizada através da descrição e quantificação de relações entre essas mesmas variáveis. E, ainda, porque o que se busca conhecer são relações e não estabelecer qualquer nexo de causa-efeito.

Face a estas considerações e tendo presente a necessidade de operacionalizar os conceitos em debate, *governância* e *regulação* da educação e *oferta escolar*, esta investigação assume três atributos metodológicos:

Estudo de natureza quantitativo - A configuração institucional da oferta educativa

nacional, o *Estado* e o “*Quase*”-*Mercado*, é apurada recorrendo a dados relativos a alunos, docentes e estabelecimentos de ensino. As respectivas tipologias espaciais são construídas com base em quocientes de especialização concelhia da oferta escolar. E, a relação entre as tipologias espaciais da oferta e as identidades e dinâmicas locais são reveladas tendo em conta a relação entre dois conjuntos de variáveis (pertença de cada concelho a uma dada tipologia e indicadores estatísticos concelhios);

Estudo de tipo correlacional – A validação das hipóteses de investigação é feita recorrendo a métodos estatísticos

que estabelecem relações entre variáveis (análise descritiva, análise *cluster*, análise discriminante e análise da variância);

Estudo de natureza sequencial – A configuração institucional da oferta escolar é primeiramente apurada ao nível macro (Portugal Continental) e só depois ao nível micro (concelhio). Isto é, o cumprimento dos objectivos da investigação obriga a que primeiramente se apure a configuração institucional da oferta nacional, depois a sua configuração concelhia, para que finalmente seja possível relacionar as tipologias espaciais da oferta com as variáveis de identidade e dinâmica locais.

O roteiro: organização e estrutura do trabalho de investigação

A organização de este trabalho é feita em quatro partes, intituladas *Introdução*, *Enquadramento Teórico*, *Estudo Empírico* e *Conclusão*. Após a enunciação das questões introdutórias, referentes ao enquadramento e justificação do tema e propósito e natureza do estudo, na primeira parte é feita uma revisão da literatura sobre a problemática da *governância* e da *regulação* da educação. Na segunda parte é apresentado o estudo empírico, referente à configuração institucional e territorial da oferta educativa do ensino básico e secundário em Portugal Continental, e no final são expostas as principais contribuições do trabalho, avaliados os aspectos mais marcantes e identificadas novas pistas de investigação.

O percurso de fundamentação teórica é estruturado ao longo de quatro capítulos. No primeiro, *1. Educação, Economia e Sociedade. Da Construção da Modernidade à Contemporaneidade*, é feita uma abordagem histórica e contextualizada às condições de

existência e de transformação dos sistemas educativos. Para tal tem-se em consideração o processo histórico de construção social da educação, na sua inter-relação com a economia e a sociedade. No segundo, 2. *Instituições, Governância e Regulação: Origens e Fundamentos*, inicia-se a discussão da problemática da *governância* e da *regulação*, recorrendo aos contributos originários da economia institucional, no que se refere à variabilidade no tempo e no espaço das dinâmicas económicas e sociais, à configuração das *formas institucionais* presentes nas sociedades capitalistas e à estabilidade dinâmica e reprodução dos *sistemas sociais de produção*. No terceiro, 3. *Governância e Regulação da Educação: Uma Abordagem Teórica*, são apresentados os conceitos e os modelos de *governância* e de *modo de regulação* da educação e são clarificados os processos de *contaminação*, *hibridismo* e *mosaico* presentes nos *sistemas de multi-regulação* da educação. No quarto, 4. *Tendências, Contextos e Especificidades da Governância e Regulação da Educação em Portugal*, é considerada a vasta evidência empírica sobre as actuais tendências de transformação da *regulação* da educação, contextualizando a sua análise e revelando a especificidade e o hibridismo presentes no caso português.

O estudo empírico é organizado em três capítulos e inicia-se com 5. *Metodologia do Estudo Empírico* que consiste num percurso de clarificação dos objectivos, das hipóteses e das metodologias, considerando os diferentes paradigmas de investigação, no que se refere ao modelo de recolha de dados, da população e das técnicas e instrumentos de recolha e análise dos dados. Em seguida, 6. *Apresentação dos Resultados*, é feito o apuramento da configuração institucional da oferta escolar do ensino básico e secundário, em 2004-05, apresentada a sua expressão territorial, apuradas as suas respectivas tipologias e identificadas as relações existentes entre estas e os atributos de identidade e dinâmicas locais. Finalmente, 7. *Discussão das Hipóteses*, tendo por base os resultados empíricos apurados, são debatidas as hipóteses formuladas, à luz do enquadramento conceptual que serve de fio condutor a este trabalho de investigação.

Como nota final é de referir que para a apresentação gráfica e formatação do texto do trabalho se procurou seguir de perto os requisitos básicos do estilo da American Psychological Association (APA), sendo que no que se refere a citações e referenciação bibliográficas se adoptaram as Normas APA.

O percurso: motivações, experiência e consciência

Porque o objecto específico das ciências sociais é cultural e socialmente produzido, a par de uma dada orientação teórica, existe uma estrutura de acção que é determinada por três dimensões: (i) dimensão dinâmica, correspondente aos motivos e às intenções; (ii) dimensão cognitiva, correspondente à consciência e ao conhecimento pessoal; (iii) dimensão prática, respeitante à experiência do saber-fazer pessoal (Gimeno Sacristán, 1998, pp. 71-72). Assim sendo, o percurso desta investigação não ocorre fora de um contexto, nem de uma dada estrutura de acção. O autor tem motivações, possui uma dada consciência e carrega a sua própria experiência.

Quanto às motivações, o autor está imbuído da natural expectativa de realizar, com o devido sucesso, o projecto de investigação a que se propôs. Todavia esta motivação não é única, nem absoluta, também existe uma clara motivação de aprendizagem e desenvolvimento pessoal que se prendem não só com o tempo presente, como com o tempo vivido e futuro do autor.

Se o tempo presente está bem clarificado, a condição de doutorando, o tempo passado e vivido evoca não só as práticas inerentes ao ofício de professor, mas também as experiências socialmente compartilhadas numa relação de proximidade com o poder local. A afiliação ao grupo daqueles que exercem ou já exerceram mandatos autárquicos está na origem de uma predisposição para um olhar mais atento e questionado às questões locais e educativas. Mas o tempo futuro confere e projecta expectativas. E neste caso, é na condição de ser professor que se aspira a uma acção mais consciente, mobilizada e transformadora da escola e do seu território educativo.

É neste contexto que, também, se justifica o facto de o objecto e as opções conceptuais e metodológicas desta investigação dêem particular importância à dimensão local. O estudo empírico confronta a configuração institucional da oferta escolar com a sua expressão territorial e procura relações entre esta e os atributos de identidade e dinâmicas locais. Desta forma, o autor julga dar um contributo na compreensão do papel de mediação que o local tem nas questões da educação. Pois como assinala Afonso (2005, p. 141), no campo da análise às políticas educativas em Portugal existe um predomínio de “trabalhos que tendem a dar centralidade aos discursos políticos, às regulamentações legislativas e mesmo à acção governativa”, subsistindo, consequentemente, uma menor atenção aos “processos de recepção das políticas” [...] em que devem ter evidente centralidade os

actores e os contextos de acção”.

A referência às questões da experiência mobiliza a noção sociológica de *habitus* trabalhada por Bourdieu (2002), quanto à mediação existente entre cada indivíduo e a sociedade. Tal como clarifica Wacquant (2007, pp. 67-68) todos os Homens são “seres habitados por necessidades de relacionamento social e de convivência partilhada”, mas cada um deles tem uma “trajectória e localização única” que é estruturante das suas acções e representações.

Neste sentido, a formação académica de base do autor influencia a sua postura, enquanto agente dotado de certas competências. Daí que neste trabalho não seja displicente a formação económica do investigador. Este facto está bem presente na opção metodológica tomada no estudo empírico que sustenta esta investigação. Em todo o caso, julgamos que a convocação dos procedimentos quantitativos e estatísticos não retiram clareza, rigor e utilidade à prossecução dos objectivos definidos para este trabalho.

Finalmente, quanto à consciência, e na senda do posicionamento assumido por Afonso (2001; 2003), interessa referir que nem sempre é possível excluir alguma parcela de subjectividade na análise às questões da política e da acção educativa. Sendo incontornável que a sustentação teórica e empírica se fundamenta no rigor, não é possível ignorar que num trabalho de investigação estão presentes os valores e as visões do mundo defendidos pelo seu autor, os quais nem sempre convergem com os modelos explicativos dominantes.

Tal facto exprime a convicção de que o pensamento crítico, mesmo quando se expressa na forma de divergência, rejeita a tese da “unanimidade” e do “pensamento único”, atitude muitas vezes redutora face à complexidade ou contradição que os fenómenos sociais e educativos revestem. Mas também, deixa clarificada a postura de não abdicar da modesta contribuição para a construção de saberes comprometidos com a mudança e a transformação social. E neste caso, o autor está convicto de que o grande desafio que se coloca a todos aqueles que entendem a *governância* e a *regulação* da educação como um processo de construção histórica e colectiva é o de permanentemente equacionarem o pensar e o agir, para que a confrontação entre conhecimento e acção possa resultar numa inquietação permanente, em busca de um maior entendimento sobre as políticas que melhor possam servir a Educação.

I - ENQUADRAMENTO TEÓRICO

1. Educação, Economia e Sociedade: Da Construção da Modernidade à Contemporaneidade

1.1. Introdução

A educação e em particular a educação escolar têm uma dimensão social cujo processo de desenvolvimento lhes foi conferindo uma dada configuração institucional: a escola. Ao longo do seu processo de construção, as esferas económica, cultural e política, integrantes do sistema social, marcaram os contextos da acção social responsáveis por um tecido social que foi atribuindo uma grande importância à escolarização. Na sua génese, os sistemas resultantes da diferenciação da instituição escolar são sistemas sociais, cujo percurso histórico é marcado por processos de complexa interacção no seio da economia e da sociedade. À medida que a História vai revelando os padrões normativos definidores daquilo que as pessoas pensam ser as modalidades mais apropriadas, legítimas ou esperadas de acção individual e colectiva, ou de relacionamento institucional numa dada sociedade, vai-se operando um processo de construção social que obriga a que instituições e organizações evoluam e se transformem (Hodgson, 1994).

Os princípios e os objectivos da educação, os conteúdos, os métodos, a avaliação, bem como toda a estrutura dos sistemas educativos são uma realidade social cuja análise deve ser feita à luz de uma determinada formação social, o que implica que em termos metodológicos “a lei da unidade escola/sociedade prevalece, como base fundamental de análise” (Fernandes, 1982, p. 9). Como tal, neste capítulo, toma-se em linha de conta as condições de existência e de transformação dos sistemas educativos, na sua inter-relação com a economia e a sociedade, tendo como referência três períodos históricos. O primeiro, decorre dos séculos XVIII até à 2ª Guerra Mundial e corresponde àquilo que se designa por *Escolarização, Capitalismo e Sociedade Moderna*. O segundo, situa-se no século XX, no período compreendido entre a pós-Segunda Guerra Mundial e os finais dos anos 70, e corresponde ao que se denomina como *Escola de Massas, Desenvolvimento e Modernização*. O terceiro período inicia-se nos anos 80 do século XX e prolonga-se até à actualidade, correspondendo ao que se qualifica como *Reformas Educativas, Globalização, Territórios e Sociedade Contemporânea*.

1.2. *Escolarização, Capitalismo e Sociedade Moderna: dos séculos XVIII ao XX*

A partir do século XVI e decorrente da expansão europeia, o racionalismo, o desenvolvimento científico e a acumulação de capital vão criando condições para processos de mudança social e económica que geram a necessidade de formas de gestão e de controlo mais complexas. A escrita, “como elemento de racionalização, organização e controlo social” (Candeias, 2001, p. 28), é potenciada e progressivamente associada às noções de progresso e desenvolvimento. Da consagração da sua superioridade sobre a cultura oral, decorre um surto alfabetizador e escolarizador que leva à existência de um sistema de ensino organizado e estruturado, um modelo altamente institucionalizado e com legitimação nacional (Ramirez e Boli, 1987; Teodoro, 2001; Candeias, 2001).

Apesar de os processos de escolarização terem uma raiz local, a escola pública e os sistemas educativos foram concebidos no contexto europeu e desenvolvem-se ao longo de mais de dois séculos, até se tornarem universais. De uma forma lenta e progressiva, à medida que os diferentes espaços e território se foram integrando na economia capitalista, o Estado foi conquistando à Família e à Igreja um lugar de centralidade em matéria educativa (Lima, 1991). Esse sistema e essa Escola, de que somos herdeiros, têm como referência o entendimento *iluminista* de que a instrução conduzia não apenas a um acréscimo de conhecimento, mas também à melhoria do indivíduo que se instrui.

Sustentada nas ideias de universalidade, individualidade e autonomia, a proposta emancipadora do projecto civilizacional preconizado pela filosofia das *Luzes* consistia no desenvolvimento moral e material do Homem, através do conhecimento. Um conhecimento fundado na razão e no método científico e que, em nome do progresso, os *iluministas* se comprometeram em disseminar “entre as massas populares, para que estas, “esclarecidas” a respeito das suas próprias capacidades e interesses, pudessem participar, com autonomia, da vida económica, política e cultural das nações” (Piozzi, 2004, p. 655). A ciência, a tecnologia e a educação seriam os agentes que “permitiriam libertar a energia criativa do homem de modo a colocar os recursos da natureza ao serviço do bem-estar da humanidade” (Sebastião, 1998, p. 311).

Produto de uma visão do mundo dessacralizada, porque racional, o *iluminismo* permitiu o desenvolvimento das ciências, das técnicas, dos meios de comunicação e das fontes de energia, gerou uma evolução acelerada das forças produtivas, anunciou o advento da economia capitalista. No quadro de novas relações sociais, a burguesia, detentora dos meios de produção, estende o seu poder à sociedade. A autonomia das diversas “individualidades”, em que a sociedade se encontra dividida, não poderia afectar a dependência e a subordinação necessárias para a existência da unidade e da coesão que o Estado exigia. A sociedade como fonte de valores, a submissão do interesse individual ao interesse colectivo e uma língua e uma história comuns sustentam a criação do Estado-Nação. Em resultado destas transformações foi-se erigindo um conjunto de valores e de modos de vida prevaletentes que no seio das ciências sociais frequentemente se designa por *modernidade* (Giddens, 1992).

Evocando a Revolução Francesa, verificamos que a conjuntura histórica, política e social foi responsável pela afirmação e pela difusão dos princípios e valores fundadores da utopia *moderna*. É o tempo e o lugar, em que a Escola se liga à construção da nacionalidade e ao exercício da cidadania, através da criação de uma consciência colectiva (Derouet, 2002), como, aliás, explicitamente consta do Relatório de Condorcet⁶ presente à Assembleia Legislativa Francesa de 1792⁷:

Cultivar, enfim, em cada geração, as faculdades físicas, intelectuais e morais e contribuir dessa forma para o aperfeiçoamento geral e progressivo da espécie humana, derradeira meta a que deve visar toda a instrução social, tal será ainda o objectivo da instrução e este é, para o poder político, um dever imposto pelo interesse comum da sociedade e pelo da Humanidade inteira (Condorcet, 1943, p. 6, citado por Boto, 2003, p. 744).

⁶ Rapport et project de décret sur l’organisation générale de l’instruction publique, présentés à l’Assemblée Nationale, au nom du Comité d’Instruction Publique, par Condorcet, Député du Département de Paris.

⁷ Marie-Jean-Antoine-Nicolas Caritat (1743-94) foi nomeado presidente do Comité de Instrução Pública da Assembleia Legislativa Francesa, tendo elaborado um relatório em que constava o Plano de Instrução Nacional, que o próprio apresentou à Assembleia em 20 e 21 de Abril de 1792. Apesar de, então, não ter sido votado, aquele Plano viria a ter muita influência. Posteriormente, no século XIX, pelo empenho de Jules Ferry na III República Francesa, constitui-se como “uma referência transnacional, pautando como modelo, projectos e parâmetros reformadores da instrução pública nos mais variados países do continente europeu” (Boto, 2003, p. 741-2).

Tal desígnio implicava que a escolarização⁸ fosse concebida enquanto tarefa do Estado e como projecto de distribuição das posições sociais, valorizando o mérito, em detrimento do nascimento, definindo como finalidade a “tarefa de difundir o sentido crítico necessário à aceitação de uma sociedade liberta das amarras da tradição, capaz de se reflectir e transformar continuamente” (Sebastião, 1998, p. 311).

À medida que as “elites letradas” vão impondo as suas ideias, quanto à associação entre escolarização e progresso económico e social, vai simultaneamente surgindo a necessidade de um Estado centralizado forte. Num tempo em que as identidades nacionais eram fracas ou praticamente inexistentes, a Escola é o instrumento a quem cabe “libertar os indivíduos dos elementos culturais particulares (familiares e do meio local), redutores da capacidade de agir racional característica do ser universal” (idem, p. 312). Como refere Afonso (2003, p. 3), à escola pública, “enquanto uma das instituições centrais do exercício da violência simbólica”, incumbe “submeter todas as identidades dispersas, fragmentadas e plurais, em torno de um ideário político e cultural a que se haveria de chamar nação”. Desta forma, a motivação racionalista junta-se à necessidade política. A universalização da escolaridade associa-se à criação do Estado-Nação, através da ideia de criação de um sistema escolar, “assente na razão; centralizado no Estado, como representante do bem comum; dirigido ao indivíduo, liberto dos constrangimentos comunitários - alargado a todo o espaço nacional e estruturado de forma sequencial” (Almeida e Vieira, 2006, p. 54).

Com efeito, a Escola da *modernidade* desenvolve-se em torno da apropriação social e política de vários princípios e valores, que Ramirez (1997) designa por “mitos”: (i) o “mito” do Indivíduo (fundamento da liberdade, ao qual são reconhecidos direitos inalienáveis), (ii) o “mito” da Nação (agregado de indivíduos), (iii) o “mito” do progresso individual e colectivo (desenvolvimento económico, dinamismo social e construção de formas de organização política sofisticadas e modernas), (iv) o “mito” do Estado (guardião da nação e representante legítimo do bem comum) e (v) o “mito” da socialização infantil e da sua continuidade através da vida.

⁸ Entendida como “uma relação estruturada e progressivamente exigente com um modo de cultura escrita, mas também a submissão de coortes populacionais com níveis etários bem determinados a uma forma de socialização imposta e aplicada através de uma instituição construída expressamente para o efeito, a escola, que a partir de meados do século XIX se organiza em rede e se articula com outras formas de educação, sob o comando político, pedagógico e administrativo do Estado” (Candeias, 2001, p. 31).

A ascensão do capitalismo industrial e a construção de uma nova ordem social, territorial, legislativa e política encontram na escolarização

uma das respostas possíveis à necessidade de novos meios de socialização adaptados à sociedade que se quer ou se está a criar, (...) um instrumento premonitório e preparador do que se gostaria que fosse o futuro: patriota, ordeiro, organizado, hierarquizado e capaz de adaptar o povo às rápidas transformações tecnológicas e sociais (Candeias, 2001, pp. 39-40).

A Escola que o projecto *moderno* institui tem como marcos incontornáveis o antropocentrismo, a secularidade e a racionalidade científica, enquanto padrão de conhecimento que, associado à dimensão de utilidade, agrega poder ao próprio conhecimento. Para os economistas clássicos dos séculos XVIII e XIX a educação desenvolve aptidões e atitudes tendentes ao progresso económico e como tal deveria ser democrática. Porém, a Escola sendo teoricamente igualitária, na sua derradeira substância revelava-se meritocrática; a sua concepção inclui uma exigência de selectividade, pelo que nem todos terão o mesmo sucesso. Poderá dizer-se que a escolarização, suportada pela lógica liberal de mérito, correspondia a uma pirâmide escolar na qual todos teriam acesso à partida, mas que deixaria progressivamente muitos pelo caminho. A instrução teria que ser de acesso universal, mas o percurso escolar estaria condicionado por uma desigualdade “natural” de talentos.

Em suma, através de um processo caracterizado por *isomorfismo educacional*⁹ no mundo *moderno* (Ramirez, 1992), o ideal que norteou o *Relatório Condorcet* foi inspirador de inúmeras medidas legislativas e reformas tendentes à criação de uma escolarização laica, gratuita, pública, para ambos os sexos e universalizada – para todas as crianças (Boto, 2003; 2005). Para tal concorreram um vasto conjunto de factores: a organização económica, a cultura e a religião e a ordem política e administrativa. Por um lado, a Reforma Protestante e a cultura das *Luzes*, embora de forma diferenciada, traduziram-se numa crescente racionalização e laicização das sociedades. Por outro, a revolução industrial desencadeou profundas mutações nos tecidos económicos e sociais que

⁹ Esta expressão significa “o facto de sociedades com padrões diferentes de industrialização e mesmo de configuração política do Estado, tenderem a aderir a um modelo relativamente semelhante de escolarização básica obrigatória” (Afonso, 1999a, p. 6).

potenciaram a utilização crescente de uma forma de cultura escrita. Finalmente, a consolidação do Estado-Nação permitiu a legitimação da cultura burguesa “industrialista” e a difusão de uma cultura universal unificadora (Carreira, 1996; Ortiz, 1999; Candeias, 2001; Almeida e Vieira, 2006).

Portugal não é excepção à vaga difusora da escolarização que ocorre em todas as sociedades europeias ao longo dos séculos XVIII e XIX. A educação dos jovens e crianças da aristocracia e da burguesia portuguesa do século XVIII estava entregue a colégios de ordens religiosas, universidades, conventos, preceptores e mestres; imperava uma enorme influência e controlo da Companhia de Jesus, cujo ensino livresco, repetitivo e memorista foi alvo de acesa crítica; estrangeirados e iluminados reclamavam a necessidade de uma formação científica e humanística. Importantes trabalhos de reflexão sobre reformas do ensino¹⁰ expressam o pensamento pedagógico português do *iluminismo* e fornecem a Marquês de Pombal os princípios básicos para as suas reformas educativas da Universidade e dos Estudos Menores (Teixeira, 2002).

Apesar de a sua acção não ter um carácter sistemático e sem prejuízo da persistência do ensino particular, o traço característico da acção de Pombal reside no facto de ter criado “pela primeira vez um ensino oficial, isto é, o ensino régio gratuito” (Fernandes, 1989, p. 64). Com efeito, a Reforma Pombalina do ensino corresponde a uma acção de carácter pioneiro de criação de um sistema escolar, “que já apresentava semelhanças com os contemporâneos, nomeadamente na estruturação de percursos e progressões escolares, antes ainda da propagação destes sistemas pela Europa com a difusão dos ideais da Revolução Francesa” (Nóvoa, 1987, p. 138).

Após a expulsão dos Jesuítas, em 1759, é instituída a Real Mesa Censória que passa a superintender em matéria educativa. Em 1772, é apresentado o Mapa das Escolas Menores

¹⁰ De Martinho de Mendonça de Pina e Proença, *Apontamentos para a Educação de um Menino Nobre* - 1734, de António Nunes Ribeiro Sanches, *As Cartas sobre a Educação da Mocidade* - 1760 e *Método para Aprender a Estudar Medicina* - 1763 e de Luís António Verney, *O Verdadeiro Método de Estudar* - 1746. Nesta obra o “autor passa em revista os principais “defeitos” e “enfermidades” da cultura portuguesa, propondo uma abertura que a seu ver a filosofia escolástica imperante não estaria em condições de levar a cabo. A polémica que gerou entre nós constituiu sem dúvida um dos mais importantes momentos de afirmação do ideário global das Luzes em Portugal, pois revestiu-se de um papel dinâmico em que a discordância e a defesa, passadas a letra de imprensa, não deixariam de difundir o ideário do movimento em questão” (Calafate, 2002).

que, por Alvará de 6 de Novembro¹¹, está na origem da “criação” do ensino primário oficial (Gomes, 1982). Por Carta de Lei de 10 de Novembro de 1772, é criado o subsídio literário que incide nos vinhos e aguardentes e veda os municípios do financiamento de qualquer tipo de ensino. São criados o Colégio dos Nobres e as Aula do Comércio e Aula Náutica e Desenho, como ramos de ensino técnico. Quanto aos Estudos Maiores, é extinta a Universidade de Évora e, após a criação da Junta de Providência Literária e da preparação do *Compêndio Histórico do Estado da Universidade de Coimbra*, são elaborados novos estatutos para a mesma Universidade e renovado o seu corpo docente (Gomes, 1982; Fernandes, 1989; Teixeira, 2002).

O *mercantilismo* era o pensamento orientador das reformas económicas pombalinas que, associado à reforma do Estado, conduziu à implementação de um projecto educacional que visava formar “quadros capazes de aderir a um projecto, que era a um tempo cultural e político-económico” (Fernandes, 1998, p. 26). Ou seja,

a penetração crescente das relações de produção capitalistas nos campos, a intensificação do grande comércio, as primeiras tentativas de industrialização de que o Conde de Ericeira fora precursor, a reorganização centralizada do Estado na óptica do despotismo esclarecido explicam o aparecimento de novas solicitações educativas (idem, 1989, p. 64).

Apesar da sua importância, as reformas preconizadas não impedem que uma grande parte de crianças e jovens fique completamente excluída da escolarização, pois “Pombal não concebia, de nenhuma forma, a generalização do ensino. Aqueles que se destinassem, como assalariados, à agricultura ou às artes fabris limitar-se-iam a aprender a instrução religiosa, oralmente difundida pelos párocos” (idem).

Ainda assim, esta reforma exigia um considerável esforço na criação de uma rede escolar, no fomento da frequência discente e uma maior uniformidade das qualificações dos professores, aos quais passou a ser exigido um exame de competência, antes de lhes

¹¹ “Sou servido criar todas as escolas públicas e todos os mestres delas indicadas no referido Plano. O qual mando tenha força de Lei, que faça parte desta e com ela seja impresso e incorporado nos exemplares dela, concedendo à dita Real Mesa Censória, todas as jurisdições necessárias para proceder aos sobreditos estabelecimentos de escolas, às qualificações e nomeações dos mestres que as devem reger e às determinações dos lugares em que devem exercer” citado por Gomes (1982, p. 33).

ser autorizada a docência. Com a queda do governo em 1777, a reforma ficou muito aquém na sua concretização e a situação da educação em Portugal pouco evoluiu até à Revolução Liberal.

Após 1834 foram tomadas algumas medidas que vão no sentido da estruturação de um sistema de ensino “laico”, gratuito e obrigatório. A dimensão laica era garantida por um ensino público, ministrado por leigos e não por congregações religiosas. A gratuidade era assegurada pela Carta Constitucional de 1826. A obrigatoriedade foi instituída igualmente neste período¹², para todas as crianças que habitassem em povoações onde já existissem escolas, ou que vivessem na sua proximidade (Carvalho, 1986).

Esta medida, importante na sua concepção, obrigou a que D. António da Costa - 1870 e António Rodrigues Sampaio - 1878 tomassem, igualmente, a iniciativa de elaborar legislação que, de uma forma ou de outra, procurasse que essa obrigatoriedade fosse cumprida. O alcance de tal medida pode ser ilustrado pelo entendimento esclarecido do ministro do primeiro Ministério da Instrução Pública, D. António da Costa,

a instrução pública cria um grande capital financeiro no desenvolvimento dos espíritos. Quanto mais apurados forem os conhecimentos dos operários e dos trabalhadores, mais perfeitos, e por isso mais rendosos, serão os produtos industriais e agrícolas. Os salários dos operários, o lucro dos capitalistas e a propriedade do País crescem na proporção em que se aumente a cultura das inteligências e a melhoria do trabalho individual. Universalizar a instrução é multiplicar a riqueza nacional (citado por Torgal, 1993, p. 609).

Se o ensino técnico é uma “invenção” Pombalina, justificada pelo interesse *iluminista* em desenvolver a formação técnica, industrial e comercial, com a *Regeneração*¹³ assiste-se ao seu desenvolvimento. No que respeita ao ensino secundário é de referir a criação dos liceus, cujo conteúdo pedagógico foi definido pelo Decreto de 17 de Novembro, de 1836; apontando para a função de acesso a estudos superiores, bem como a de preparar aqueles

¹² Segundo Nóvoa (1987) é a Reforma de Passos Manuel de 1835 que institui a obrigatoriedade do ensino primário; para Torgal (1993) e Candeias (2001) é a legislação de 1844 de Costa Cabral que decreta a escolaridade obrigatória em Portugal.

¹³ Segundo Oliveira Martins, *Regeneração* é o nome português do capitalismo que surge associada ao *Fontismo*, nos anos 50 do século XIX (Fernandes, 1998, p. 37).

que a eles não venham a aceder, através de uma instrução e uma educação de forte inspiração *iluminista* e burguesa (Torgal, 1993; Almeida e Vieira, 2006).

Neste período ocorrem outras iniciativas, com significado educativo, que, em certa medida, representam uma evolução “da noção de caridade religiosa para a noção de dever público, assumido pelas instituições ou por simples particulares” (Torgal, 1993, p. 621). O Intendente Pina Manique cria, em 1780, a Casa Pia de Lisboa para acolher e instruir crianças vagabundas que a polícia recolhia nas ruas. Sob os auspícios de D. Pedro IV, foram criados vários asilos, entre os quais a Sociedade das Casas da Infância Desvalida, com o objectivo de proteger, educar e instruir crianças pobres. O Conde Ferreira, um mecenas, entre outros, por testamento de 1866 mandou que fossem construídas 120 escolas primárias, ainda hoje conhecidas como *Escolas Conde Ferreira*.

Porém, o ímpeto reformador que ocorre neste período não se reflecte em mudanças significativas reais na condição escolar e educativa dos portugueses. Apesar de Portugal ser um dos países que mais cedo decretou a escolaridade obrigatória, apresentava simultaneamente uma das mais baixas taxas de cumprimento. Vinte anos depois de ter sido decretada, o Censo de 1864 revela que apenas 11,7% das crianças (6-15 anos) estavam matriculadas nas 2.774 escolas elementares públicas e privadas do país (Candeias, 2001).

Não são claras as razões que explicam esta realidade. Parece incontestável que qualquer lei, só por si, não muda a realidade, pelo que teriam que ser grandes os obstáculos que impediam o usufruto da condição *moderna* conferida pela frequência escolar. De facto, a escolarização em Portugal era um fenómeno claramente minoritário e urbano (Almeida e Vieira, 2006), já que naquela época “as elites portuguesas se dividiam entre o desinteresse a respeito da implementação de uma verdadeira escola nacional e o realismo perante as condições gerais do país no qual, (...) uma parte substancial do seu povo se encontra sufocada pela subsistência ” (Candeias, 2001, p. 49). A percepção de inutilidade da instrução, a pobreza generalizada e a eventual inadequação das políticas educativas parecem explicar o atraso alfabetizador em Portugal (Carreira, 1996).

Se o século XIX tem sido considerado o século da Escola, em Portugal este prolonga-se pela I República, período em que a crença na educação atinge o seu auge (Nóvoa, 1988). Com a difusão das ideias republicanas e a sua instauração em 1910 assiste-se a um

momento de aprofundamento da identidade nacional, alicerçada na ideia de Pátria, consubstanciada na República, nos seus valores e nas suas instituições, que se consolidam através do sistema escolar (Almeida e Vieira, 2006). Na I República a questão da educação é encarada, fundamentalmente, como a necessidade de todos acederem a um nível mínimo de instrução. A Escola tem como função a emancipação pelo saber e a integração cívica na sociedade republicana. No primeiro caso, o pensamento *iluminista* afigura-se como matricial e no segundo, existe uma associação ao projecto social e político de fazer das crianças e dos jovens “bons cidadãos”.

A propaganda republicana propiciou um ambiente cultural que fomentou a difusão da instrução popular através da acção de um conjunto muito vasto de instituições¹⁴, facto que, de certa forma, torna compreensíveis que num período de cerca de 13 meses, entre 12 de Outubro de 1910 e 20 de Novembro de 1911, se publiquem em matéria de ensino:

146 decretos e 21 portarias, à média de 13 por mês, o que não reflecte delírio legislativo, mas a preocupação de resolver, em conformidade com o ideário republicano, os problemas de ensino, dos vários níveis e graus, privilegiando os ensinos superior e primário. Muitas dessas medidas tornaram-se eficazes e algumas delas persistem por decénios (Sampaio, 1985, p. 6).

Entre esta panóplia legislativa, pela sua particular importância, refira-se o Decreto de 29 de Março de 1911. A instituição do ensino infantil oficial, não obrigatório, para as crianças, entre os 4 e os 7 anos, cria uma predisposição para que se aumente a frequência escolar. O alargamento da frequência no ensino primário até aos 14 anos tem como objectivo proporcionar uma aprendizagem muito para além do saber ler e escrever; pretende-se implementar uma cultura científica voltada para a prática, e que passa a desenvolver-se em três níveis: Ensino Primário Elementar, obrigatório, com duração de 3 anos para crianças a partir dos 7 anos de idade; Ensino Primário Complementar com duração de 2 anos para crianças com o mínimo de 10 anos; Ensino Primário Superior com duração de 3 anos para crianças com o mínimo de 12 anos. Decorrente destas medidas, foram criadas três escolas normais primárias, tendo em vista reforçar a qualificação da

¹⁴ Sampaio (1985) refere as Escolas Móveis Particulares (1881), a Associação das Escolas Móveis pelo Método de João de Deus (1882), a Academia de Estudos Livres (1889), a Associação de Escolas Móveis, Bibliotecas Ambulantes e Jardins-escola (1907) e a Liga Nacional de Instrução (1907).

formação de professores; melhora-se também o seu estatuto social e fomenta-se o seu associativismo, factores que têm reflexos na riqueza do debate pedagógico produzido nesta época (Sampaio, 1985; Almeida e Vieira, 2006).

Ainda no decurso da I República, com a Reforma de 1919, estabelecem-se dois ciclos do ensino primário, o Geral de 5 anos e o Superior de 3, e a escolaridade obrigatória é, então, alargada para 5 anos. Independentemente da sua aplicação, esta medida é significativa como confirmadora do entendimento republicano acerca da democratização do ensino; refira-se, comparativamente, que a escolaridade em 1927 é reduzida para 4 anos e em 1936 para 3 anos. Quanto ao ensino secundário e técnico, os historiadores são unânimes em considerar que, neste período, não lhes foi dada particular atenção. Relativamente ao ensino superior, foram criadas as Universidades de Lisboa e do Porto; pondo fim ao monopólio da Universidade de Coimbra. A existência de novos estabelecimentos de ensino superior traduzir-se-ia num significativo aumento da frequência universitária (Sampaio, 1985; Nóvoa, 1988).

Porém, grande parte do ambicioso plano de melhoria das taxas de escolarização e de combate ao analfabetismo ficou por ser cumprido. No final dos curtos e atribulados anos da República dois em cada três portugueses continuavam analfabetos e duas em cada três crianças não cumpriam a escolaridade obrigatória (Nóvoa, 1988). A este propósito Proença (1998, p. 56) refere que existe um desfasamento entre, por um lado, o fraco crescimento quantitativo e, por outro lado, as mudanças qualitativas operadas na escolarização e que se “traduziram numa nova ideia de escola e em novas formas de pensar a educação e a formação para a cidadania”. Em jeito de balanço, Nóvoa (1988) considera como sendo o melhor da I República o que se construiu à margem do ensino oficial: um grande movimento cultural e associativo de educação popular, dinamizado em grande parte por grupos de intelectuais e professores e por associações populares e operárias¹⁵.

Com o golpe de estado de 28 de Maio de 1926 é instaurado um regime ditatorial e a educação passa a ser orientada por um quadro de valores tradicionais; perde-se o seu

¹⁵ Entre outras, refira-se a Universidade Livre de Lisboa e de Coimbra, a Universidade Popular Portuguesa e a de Lisboa e do Porto, a Sociedade de Estudos Pedagógicos, a Sociedade a Voz do Operário, A Solidária, a União do Professorado Primário, a Associação dos Professores de Portugal (Sampaio, 1981; 1985).

carácter laico¹⁶, valoriza-se a inculcação ideológica, ao serviço dos valores impostos pelo regime, restringe-se o âmbito do ensino primário, extinguem-se as escolas primárias superiores, reduz-se a escolaridade obrigatória para três classes¹⁷, deteriora-se a qualificação e o estatuto remuneratório dos professores e extingue-se o ensino infantil oficial¹⁸ (Sampaio, 1985).

Em resposta aos perturbados dezasseis anos de República e à crise da economia mundial Salazar institui o “Estado Novo”, articulado e legitimado no trio *Deus, Pátria e Família*. Com a Constituição de 11 de Abril de 1933 foi institucionalizado o corporativismo de Estado, cujo resultado se saldou num divórcio entre a educação e o crescimento económico, através da prevalência dos valores tradicionais aos valores de modernização que o desenvolvimento capitalista faria supor (Mónica, 1978; Carreira, 1996).

O modelo de desenvolvimento capitalista em Portugal assumia um estatuto de excepção; não se enquadrava no modelo europeu de desenvolvimento capitalista, nem cabia no modelo “terceiro-mundista”. Um estudo realizado por Nicos Poulantzas (1936-1979) sobre Portugal, Espanha e Grécia- três países periféricos europeus, fundamenta o entendimento de que:

o carácter específico do desenvolvimento em Portugal era a desigualdade entre o desenvolvimento industrial através do crescimento do capital mercantil (...) e o sector rural, onde a ausência de reforma agrária e a exploração feudal da terra retardavam a acumulação capitalista (...). Deste desenvolvimento desigual resultou que o Estado reservou para si (...) o papel de um importante organizador da acumulação capitalista, apesar da sua dependência do capital estrangeiro (Stoer, 1986, pp. 43-44).

Sem que os princípios que o fundamentam sejam significativamente alterados até ao fim da 2ª Guerra Mundial, o processo de escolarização dos portugueses desenvolve-se num

¹⁶ O Decreto nº 27279, de 24 de Novembro de 1936, estabelece que o ensino primário elementar visa impor o “ideal prático e cristão de ensinar bem a ler, escrever e contar e a exercer as virtudes morais e um vivo amor a Portugal”.

¹⁷ Decreto nº 18140, de 22 de Outubro de 1930.

¹⁸ Decreto nº 28081, de 9 de Outubro de 1937.

contexto de corporativismo e autoridade, “numa ampla reacção contra a modernização e contra a instabilidade inerente ao processo de industrialização dependente, ambas associadas ao caos do período republicano precedente” (idem, p. 69). A Escola foi dominada por uma acção de doutrinação católica e política¹⁹, correspondente a uma escolarização rudimentar obrigatória para *todos* e numa estrutura escolar pós-obrigatória, fortemente estratificada para *alguns*;

uma via destinada ao exercício do trabalho intelectual, visando o saber desinteressado – o ensino liceal - e o prosseguimento universitário dos estudos, e uma outra via destinada ao exercício de um trabalho manual fortemente qualificado – o ensino técnico – dirigido às elites oriundas essencialmente do operariado urbano e da pequena burguesia local (Almeida e Vieira, 2006, p. 61).

1.3. Escola de Massas, Desenvolvimento e Modernização: O Século XX - do Pós Guerra aos Anos 80

A ordem económica estabelecida pelo capitalismo, baseada na propriedade privada e no mercado e orientada para o lucro, gera desequilíbrios e disfunções ou contradições que podem ser moderados através de mecanismos correctores, cuja configuração será determinada pelo sistema de valores prevalecente. O Estado-Providência Keynesiano²⁰ foi a forma de equilíbrio encontrada no Ocidente, entre capitalismo e democracia e entre crescimento económico e justiça social. Com os seus ingredientes de promoção do pleno emprego, oferta de um conjunto de serviços públicos tendencialmente universais e o assegurar de um nível mínimo de condições de vida, o capitalismo assistencial Keynesiano foi-se afirmando e consolidando, como paradigma do desenvolvimento social (Mishra, 1995). Neste sentido, o Estado-Providência pode ser interpretado como uma plataforma de

¹⁹ A Mocidade Portuguesa foi criada em 1936 pelo Ministro Carneiro Pacheco, submetendo “toda a juventude do país à disciplina de uma farda e ao compasso de um hino, na imitação embevecida do fascismo italiano e do nazismo alemão” (...) tendo sempre como “objectivo a moldagem das crianças e dos adolescentes ao modelo nacionalista” (Carvalho, 1986, p. 788).

²⁰ Estado “protector”, também designado por Estado de bem-estar (*Welfare State*) “em que o poder organizado é deliberadamente usado (através da política e da administração) num esforço de modificar o funcionamento das forças de mercado em pelo menos três direcções – Primeiro, garantindo aos indivíduos e às famílias um rendimento mínimo independentemente do valor de mercado da sua propriedade; segundo, diminuindo a extensão da insegurança permitindo (...) fazer face a “contingências sociais” (por exemplo, doença, velhice e desemprego) que levarão, de outro modo, a crises individuais e sociais; terceiro, assegurando que a todos os cidadãos, sem distinção de status ou classe, seja oferecido um certo tipo de serviços sociais, nos melhores padrões disponíveis” (Briggs, 1961).

compromisso resultante das contradições estruturais da natureza económica e social do modo de produção capitalista, sem que isto possa significar o ignorar da importância do seu papel relativamente à “universalidade dos direitos de cidadania, justiça social e reivindicações tendencialmente consensuais relativas às condições de bem-estar” (Serra, 2002, p. 51).

Com a queda da Bolsa de Valores de Nova York, em 1928, e a subsequente *Grande Depressão*, o liberalismo clássico caiu em descrédito, ganhando força as teorias de intervenção do Estado na economia, norteadas pelo pensamento de Keynes e implementadas através do *New Deal* do Presidente norte-americano Franklin Roosevelt. De acordo com a equação Keynesiana, incumbia ao Estado o papel de estimular a actividade económica, via consumo e investimento, com vista a aumentar a procura global efectiva, através das políticas de despesa pública e orçamental. Com o aproximar do fim da 2ª Guerra Mundial, em 1944, os países ricos criaram os acordos de *Bretton Woods* e estabeleceram regras intervencionistas para a economia mundial, cuja adopção contribuiu para que os trinta anos seguintes fossem de rápido crescimento económico. Era a era de ouro (*Golden Age*). Após a destruição, a Europa renascia com o apoio financeiro conseguido por meio do *Plano Marshall*, cujas reuniões e actividades culminaram com a constituição da OECE²¹, na Conferência de Paris em 1948.

Na maioria dos países industrializados instalou-se um regime de crescimento baseado na produção e no consumo em massa de que resultou uma configuração da economia mundial em que “ compromissos institucionalizados, nitidamente específicos de cada país, tornaram-se compatíveis com um crescimento nacional forte e estabilizado devido a um regime internacional favorável em matéria de difusão tecnológica, de comércio e de financiamento externo” (Boyer, 1998b, p. 48). O modelo dominante era de tipo *fordista*, envolvendo uma estrutura social e institucional suportada pela *pax* americana, por um dado *nexus* capital-trabalho e por um determinado papel do Estado.

Ou seja, sob a égide da *pax* americana, o regime internacional estabelecido no pós-guerra assegurou um papel dominante aos Estados Unidos da América. O seu poder económico e militar dominante traduziu-se na determinação das regras do jogo da

²¹ OECE - Organização Europeia de Cooperação Económica que em 1961 passou a integrar o Canadá e os EUA e a designar-se Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE).

economia mundial, tendo levado à reconstrução do sistema monetário mundial. As relações entre o factor capital e o factor trabalho estruturaram-se, originando o reconhecimento de um novo papel dos sindicatos, como representantes legítimos dos trabalhadores, na negociação da repartição dos ganhos de produtividade, dos salários e das condições de trabalho. O Estado assumiu um novo papel através da sua crescente intervenção na vida económica e social (Diebolt, 2002).

Na época, o processo de desenvolvimento era concebido como um fenómeno essencialmente económico a que correspondia um aumento da riqueza; traduzia-se pelo crescimento do PIB, do qual resultava um acréscimo da procura e da produtividade, com reflexos em aumentos dos salários e redução dos custos e preços. A este processo juntava-se o papel do Estado, designadamente ao nível da correcção das falhas de mercado, com as suas políticas de afectação, redistribuição e estabilização²². Esta concepção conferia ao investimento, na forma de formação de capital, de infra-estruturas ou de capacidade produtiva, um papel de motor do próprio desenvolvimento. Para que as economias crescessem, não só as taxas de investimento teriam que ser altas, como as despesas deveriam estar dentro dos limites considerados como aceitáveis. É neste cenário que importa colocar a problemática da educação. Qual a natureza a atribuir aos gastos com a educação? Serão uma despesa ou, pelo contrário, um investimento?

Já os economistas clássicos estabeleciam uma relação entre educação e economia. Adam Smith (século XVIII) refere que a criação e melhoria das aptidões humanas, conferidas pela educação, são tão necessárias ao aumento da produção como a acumulação de capital. Na mesma senda, Alfred Marshall (século XIX) refere que a forma de capital mais valiosa é a que se investe nos seres humanos. Porém, na concepção neo-clássica convencional esta abordagem é negligenciada uma vez que ao privilegiar a micro e não a macroeconomia, os seus pressupostos e análise vão no sentido da optimização na afectação dos recursos disponíveis.

Importa referir que, sem que se ponham em causa os pressupostos neo-clássicos, o

²² De acordo com a taxonomia enunciada por Musgrave (1959) as funções do Estado estão agrupadas em três categorias: (i) Função afectação – provisão de bens e serviços públicos; (ii) Função redistribuição – Redistribuição do rendimento e riqueza com vista a contribuir para uma maior igualdade de oportunidades; (iii) Função estabilização económica – crescimento sustentado da economia, com níveis elevados de emprego, estabilidade dos preços e equilíbrio das contas externas.

pensamento económico acolhe o reconhecimento do valor económico da educação e da escolarização. Este facto pode ser ilustrado pelo Relatório sobre a Situação Social no Mundo publicado em 1961 pela ONU onde se refere que:

a literatura, a história ou as humanidades, podem promover valores de empreendimento e realização pessoal, que têm, presumivelmente, influência positiva no crescimento económico, como têm também, qualidades relacionadas com a eficiência, a capacidade de organização, a iniciativa, a confiança mútua, a honestidade a criatividade, etc. (citado por Costa, 1981, p. 565).

Quando se considera a educação enquanto meio de promover atitudes, transformando padrões culturais, e se pensa o papel da escolarização enquanto forma de aquisição de aptidões e qualificações necessárias à economia verifica-se que ambas são relevantes na formação da mão-de-obra e no favorecimento da inovação requeridos pelo crescimento económico²³. É neste quadro de referência, assumindo que as qualificações e os recursos humanos de uma sociedade constituem um factor essencial do seu potencial de desenvolvimento, que surgem as teorias do capital humano²⁴.

Estudos realizados, tanto na então União Soviética como nos Estados Unidos da América, por economistas como Strumiline e Schultz, revelam que uma parte importante do crescimento económico e da riqueza não pareciam explicar-se pelo factor capital e factor trabalho, mas sim por um outro factor: o investimento humano, conseguido principalmente por meio do ensino (Teodoro, 1983; Calafate, 1993). O principal fundamento desta tese residia na ideia de que “a um acréscimo de escolarização correspondia um acréscimo de desenvolvimento, traduzido num aumento da riqueza” (Canário, 1997, p.36).

²³ Na visão dominante (clássica e neo-clássica) o crescimento económico deriva da acumulação de capital. Porém, numa perspectiva mais recente, que colhe os contributos pioneiros do economista austro-americano Joseph Schumpeter, o crescimento é visto não meramente numa lógica quantitativa, mas qualitativa, em que o desenvolvimento de vários tipos de instituições e organizações relacionadas com a inovação e a aprendizagem ganham importância.

²⁴ Enunciada por Theodore W. Schultz, (economista americano nascido em 1902 e Prémio Nobel em 1979) In “Capital Formation by Education”. *Journal of Political Economy*. Vol. 68. Pp. 571-583. 1960 e In “Investing in Human Capital”. *American Economic Review*. Vol. 51. Pp. 1-17. 1961; e também desenvolvida por Gary Stanley Becker, (economista americano nascido em 1934 e Prémio Nobel em 1992) In “Investing in Human Capital. A Theoretical Analysis”. *Journal of Political Economy*. Vol. 70. Pp. 9-49. 1962 e In “*Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*”. Columbia University Press, NewYork. 1964.

Enquanto condição de desenvolvimento, a necessidade de investir nos recursos humanos inscreve-se na lógica de modernização das economias e das sociedades. Para Murteira (1990, pp. 25-26) modernização “não será mais do que a adaptação da sociedade à transformação da economia operada pelo mercado mundial”, o que obriga a uma rápida “actualização das estruturas produtivas”, a uma “adequação dos diferentes mecanismos de apoio ao processo de crescimento económico e a uma mudança de atitudes, comportamentos e mentalidades” (Afonso, 2000, p. 46). Desta forma, a modernização, enquanto processo dinâmico de desenvolvimento económico, social e político, suportada por um *regime de acumulação fordista*²⁵ e pelo Estado-Providência Keynesiano, foi acompanhada por uma expansão dos sistemas educativos.

A educação, na sua concepção desenvolvimentista, encontra na teoria económica uma legitimação científica, com os governos da época “a ver nesta um investimento e a conceder-lhe, conseqüentemente, os meios financeiros adequados” (Pires, 1988, p. 29). Estava, assim, justificado o apelo ao Estado para que este respondesse às “necessidades de mão-de-obra que as empresas não conseguem formar por si mesmas” (Ambrósio, 2006, p. 4), o que, de certa forma, é revelador, não só de um sinal de estímulo à oferta da educação oriundo da esfera da economia, como também da esfera política. O processo de consolidação do Estado assumiu a escola como um lugar privilegiado de transmissão e legitimação de um projecto societal integrador (Ramirez, 1992), que possibilitaria que “o destino das pessoas não ficasse ligado às condições da sua origem, nem aos padrões de interpretação estabelecidos” (Terrén, 2001, p. 12).

Para a convergência entre o desenvolvimento da oferta pública e a procura social da educação terá contribuído a visibilidade das ideias económicas, conducentes à formulação da relação causal entre educação e desenvolvimento económico e o credencialismo (cultural e técnico), conferido pela qualificação escolar no acesso ao mundo do trabalho (Pires, 1988). Desta forma, a expansão dos sistemas educativos tende agora no sentido da criação de uma *escola de massas*, uma escola para todos, oficial, obrigatória e laica, valorizadora do princípio de igualdade de oportunidades e cujas finalidades exprimem um consenso social firme, cuja validade universal implica uma responsabilidade predominantemente pública que, de acordo com a lógica meritocrática se traduzia numa

²⁵ Regime de acumulação de capital e de consumo intensivos. Para mais detalhe ver Boyer e Saillard (2002).

maior justiça e igualdade (Canário, 1997; Afonso, 2003; Ferreira, 2005). Quando se fala de *escola de massas*, essencialmente, entende-se que a escolaridade para além da sua universalidade, integra uma característica de abertura a uma significativa diversidade social e cultural de alunos, uma escola pública que democratiza a igualdade de acesso e, desta forma, possibilita a mobilidade social e a melhoria do estatuto social dos jovens (Afonso, 1999a).

Em Portugal, após a 2ª Guerra Mundial, é evidente a completa inadequação da política educativa do salazarismo para satisfazer as necessidades da economia e da sociedade. Os fins e os instrumentos adoptados resultaram numa Escola que “não preparava os alunos, nem em número, nem em qualidade, para as necessidades dos novos tempos” (Carreira, 1996, p. 25). O processo de escolarização português evoluiu de forma muito lenta. Desde a instituição da escolaridade obrigatória, só após um período de mais de um século, ou seja, em meados de 1950, é que uma percentagem significativa de crianças se encontra, efectivamente, matriculada na escola (Tabela 1.1).

Tabela 1.1: Evolução das taxas de escolarização em Portugal (1878 – 1950)

Censos	Taxa de Escolarização
1878	22 %
1890	25 %
1900	26 %
1911	31 %
1920	34 %
1930	38 %
1940	48 %
1950	60 %

Fonte: Candeias (2001, p. 55)

Com os ritmos de crescimento acelerado das economias, decorrentes do processo de reconstrução europeia, vai assistir-se a uma alteração da natureza das exigências ao sistema educativo português, que passa a orientar-se em torno de dois objectivos. O primeiro, de manutenção da ordem social, altera os seus instrumentos de suporte através da progressiva substituição da Igreja, até aí dominante, pelos aparelhos repressivos do Estado. O segundo, respeitante à introdução do contributo educação para o desenvolvimento económico, em parte resultante de uma concentração acentuada de capital, correspondente à institucionalização do capitalismo monopolista de Estado²⁶ (Stoer, 1986).

²⁶ “Tal como a Lei da Reorganização Industrial de 1945 constituiu como que o “programa” da centralização e

A doutrina corporativista justificava a intervenção do poder político, na esfera económica, como um garante dos interesses nacionais. As principais orientações da política industrial traduziram-se pela garantia de baixos custos de produção (salários e matérias-primas de origem colonial), por avultados investimentos públicos em infra-estruturas, por incentivos financeiros e benefícios fiscais ao investimento, e por uma elevada protecção dos interesses industriais contra a concorrência interna e externa, através da *Lei de Fomento e Reorganização Industrial* de 1945 – conhecida pela “lei dos monopólios” (Lopes, 1996). É nesta conjuntura política e económica que surgem algumas tentativas de incremento da escolarização. Uma delas diz respeito à reforma do ensino técnico – 1947, outra ao *Plano de Educação Popular* – 1952 e uma outra à *Reforma Veiga Simão* – 1973.

Após a transferência das escolas do ensino técnico-profissional do Ministério do Comércio e Comunicações e da Agricultura para o Ministério da Instrução Pública, em 1929, verifica-se uma maior homogeneização através da extinção, transformação e criação de novas escolas, em 1930 e 1931, facto que contribuiu para que, em 1947, Pires de Lima operasse uma reforma do ensino técnico. A Lei nº. 2025, de 19 de Junho de 1947, enunciava como objectivos: (i) fortalecer a ordem moral, (ii) inculcar valores gerais e (iii) promover a educação geral e técnica e a aptidão profissional. Eram, assim, conferidas à educação não só uma dimensão ideológica, como uma contribuição económica para o desenvolvimento nacional (Stoer, Stoleroff e Correia, 1990; Carreira, 1996).

Os Decreto-lei Nº 38 968 e 38 969, de 27 de Outubro de 1952, produzidos por Veiga Macedo, (*Plano de Educação Popular*) impulsionam o último esforço da escolarização das crianças portuguesas (Tabela 1.2), revelador de uma convergência entre o reconhecimento individual e social das vantagens da escolarização e do papel do Estado na sua efectivação (Candeias, 2001; Almeida e Vieira, 2006).

concentração capitalistas e da formação e domínio do capitalismo monopolista, a “Lei do Fomento Industrial” de 1972 pode considerar-se como o documento programático do capitalismo monopolista de Estado” (Cunhal, 1976, p. 30).

Tabela 1.2: Evolução das taxas de escolarização em Portugal (1940 – 1960)

Censos	Taxa de Escolarização Crianças entre os 7-9 anos
1940	33 %
1950	73 %
1960	95 %

Fonte: Candeias (2001, p. 59)

Estas medidas não podem ser reduzidas a uma leitura do “isolacionismo” e do nacionalismo salazarista, já que a sociedade portuguesa, apesar de todo o aparelho repressivo, acaba por acolher novas ideias vindas do exterior. Portugal não escapa à influência das ideias económicas que conduziram à formulação de uma relação causal entre educação e desenvolvimento económico; o papel desempenhado pela OCDE neste domínio é relevante (Pires, 1988). Apesar de, numa primeira fase, Salazar ter recusado o auxílio financeiro norte-americano, constante do conhecido *Plano Marshall*, não deixou de participar nas reuniões e actividades das estruturas de gestão do referido plano, tendo, em Novembro desse ano, visto aprovado um financiamento avaliado em 625 milhões de dólares; em 1949-50 conseguiu uma candidatura que “colocava a ênfase na compra de equipamentos ao exterior em cinco grandes áreas, entre as quais figurava já a educação” (Teodoro, 2001, p. 131). Em suma, na altura em que as teorias do capital humano chegam a Portugal, opera-se uma expansão, ainda que moderada, do sistema escolar. Estimulada por uma expansão da industrialização e, em grande medida, guiada pela pressão do exterior, esta expansão reflecte-se não só na escolaridade básica, mas também no ensino técnico²⁷ (Stoer, 1986).

A relação existente entre as políticas educativas nacionais e as iniciativas de assistência técnica de organizações internacionais, bem como a pressão interna, exercida pelos “industrialistas”, caracterizam uma conjuntura onde se desenha uma viragem das políticas educativas (Almeida e Vieira, 2006). Chega o momento em que, em Portugal, se confere à educação preocupações que decorrem directamente da esfera económica; as carências de qualificação da mão-de-obra obrigam à necessidade de uma rápida expansão da oferta escolar. Desta forma, as organizações internacionais assumem “o carácter simultaneamente de legitimação e de mandato” das políticas de educação nacionais (Teodoro, 2001, p.129).

²⁷ “Entre os anos de 1950 e 1960 ocorreu o maior aumento (do período do pós-guerra) do número de alunos que frequentavam escolas técnicas; pode considerar-se que este aumento (de perto de 60 000 alunos) reflecte a necessidade sentida pela indústria de maior número de técnicos e trabalhadores especializados” (Stoer, 1986, p. 51).

Pela primeira vez, “é solicitado apoio a instâncias internacionais – a OCDE - para desenvolver uma ambiciosa avaliação do estado da educação portuguesa” (Almeida e Vieira, 2006, p. 62). Em resultado desse exame, em 1959-60 a OECE/OCDE põe em marcha o *Projecto Regional do Mediterrâneo*²⁸ em que são enunciadas medidas de promoção do aumento da procura da educação: alargamento da escolaridade obrigatória para 6 anos em 1965 e em 1975 para 8 anos; previsão da criação do ciclo preparatório do ensino secundário para 1964; a reforma nas estruturas dos ensinos secundários, no sentido da valorização dos cursos científicos e técnicos e da opção por uma sólida base de preparação e de uma especialização mais tardia dos alunos; reformas no ensino universitário que visavam a criação de uma formação inferior à licenciatura e o reforço de licenciados e de pós-graduados. Mas a concretização de tal propósito impunha um plano de investimentos em construção e equipamentos escolares e em formação de professores que obrigava a um esforço de participação das despesas de educação no Produto Nacional Bruto. Prevvia-se que a despesa pública em educação passasse dos 1,78% do PNB em 1960, para 4,56% em 1975; aqui residia o problema que não seria ultrapassado (Teodoro, 2001; Almeida e Vieira, 2006).

No Ministério de Galvão Teles, as políticas educativas confrontaram a pressão desenvolvimentista com a pressão tradicionalista. Em 1964, as propostas e as conclusões apresentadas no *Projecto Regional do Mediterrâneo* foram não só desvalorizadas, como alvo da crítica oficial²⁹. Pires (1988) refere que daquele conflito resultou um compromisso: a ideologia desenvolvimentista levou ao alargamento formal da escolaridade obrigatória; os valores tradicionais ficaram codificados no *Estatuto da Educação Nacional*. Desta forma, o projecto ficou praticamente reduzido a “um exercício de planeamento quase académico”; todavia, constitui um contributo decisivo para que a tese desenvolvimentista

²⁸ Para além de Portugal, o projecto incluía a Espanha, Grécia, Itália, Turquia e Jugoslávia. Leite Pinto encarregou o trabalho de elaboração do projecto a uma equipa independente de investigadores do Centro de Estudos de Estatística Económica do Instituto de Alta Cultura composta por Alves Martins (coordenador), António José Barata Alves Caetano, António Simões Lopes e Ludovico Lázaro Morgado Cândido que elabora 2 relatórios. No primeiro é feito um balanço exaustivo da situação escolar portuguesa no período 1950-59. No segundo é feito um estudo prospectivo sobre a evolução da sociedade portuguesa e das qualificações escolares para o período 1962-63 – 1975 (Teodoro, 2001).

²⁹ No discurso proferido em 7 de Maio de 1963 Galvão Teles referia-se ao “surto de um certo internacionalismo que tende a subordinar inteiramente, a escravizar, a educação à economia, como se a primeira só existira em função da segunda” acrescentando que o PRM, então em elaboração final, “não pode, sem mais, ser adoptado como plano ou critério de acção”. In Telles (1966, p. 42-43) citado por Teodoro (2001, p. 135).

progressivamente fosse “ganhando influência nos departamentos económicos e nos gabinetes de planeamento educativo e de formação de mão-de-obra” (Teodoro, 2001, p. 135-136).

Com a integração de Portugal na EFTA (*European Free Trade Association*) criaram-se as bases de um mercado europeu, aprofundando a especialização industrial e orientando a produção para a exportação. Este facto, conjugado com os *Planos de Fomento*, com a revisão da *Lei do Fomento e Reorganização Industrial* e com a abertura ao capital estrangeiro, dá origem a uma “fase de ouro” do desenvolvimento industrial português (Lopes, 1996). Esta situação obrigava a que algo fosse feito em matéria de ensino. Perante a urgente necessidade de um “potencial científico e técnico indispensável ao desenvolvimento económico, cultural e social que se achava em curso”, Veiga Simão inicia uma reforma global do sistema educativo português (Carreira, 1996, p. 26).

Em 1971, pela primeira vez na história do regime corporativo, assiste-se ao debate de um conjunto de medidas reformadoras do sistema educativo, o que para Almeida e Vieira (2006, p. 63) se traduz no paradoxo “de consagrar o princípio da “democratização do ensino”, num contexto político não democrático, o que denuncia os limites ainda bem presentes, entre nós, à consagração plena de uma *modernidade organizada*”. Dando um cunho desenvolvimentista e tecnocrático ao pensamento *iluminista*, Veiga Simão avançou com as seguintes medidas: aumento da escolaridade obrigatória de 6 para 8 anos; a idade de entrada na escola decresceu dos 7 para os 6 anos, precedida, sempre que possível por 2 anos de educação pré-escolar; polivalência do ensino secundário e a inclusão do 12º ano; expansão e diversificação do ensino superior; reforma do sistema de formação de professores; reestruturação da formação profissional e da educação permanente (Stoer, 1986; Carreira, 1996; Almeida e Vieira, 2006).

Após dois anos de debate, foi aprovada a Lei n.º 5/73, de 25 de Julho, cujo conteúdo se constitui “como um símbolo de um corte radical com a noção salazarista de educação (ensinar a cada um o seu lugar na sociedade) e como uma aproximação não só à ideia popular, mas também meritocrática de educação, como igualdade de oportunidades” (Stoer, 1986, p. 59); apresentava ainda duas prioridades que seriam destacadas, em 1975, pela missão da UNESCO: a expansão da educação de base obrigatória de 6 para 8 anos e a criação de um ensino superior de preparação para a vida activa de 3 anos (Teodoro, 2001).

Se a Reforma de Veiga Simão foi norteada pelas ideias de desenvolvimento (suportada na teoria do capital humano e na modernização), reparação e reconstrução da sociedade através da formação de pessoas e instituições modernas, tal desígnio nunca chegou a ser alcançado (Stoer, 1986; Pires, 1988). Quando a guerra colonial levava a que a defesa sorvesse “mais de 40% das despesas públicas” e quando se “recusavam sequer as garantias mínimas da democratização política formal” não era possível antever sucesso para esta reforma (Grácio, 1991, p. 812). Portugal vivia num “contexto económico e social pouco favorável aos objectivos aparentemente perseguidos de democratização e de modernização do sistema” (Teodoro, 2001, p. 139); porém, algumas destas medidas virão inspirar algumas decisões tomadas após a Revolução de 1974.

Com o 25 de Abril de 1974 operou-se uma ruptura política e social. A legalidade democrática e a institucionalização dos direitos constitucionais resultaram na consolidação do Estado-Providência. Segundo Mozzicafreddo (1997), esta consolidação ocorre numa sociedade com características intermédias em termos de desenvolvimento, mas em rápida mutação e traduz-se no desenvolvimento de políticas sociais, na implementação de políticas macroeconómicas e de regulação pública e de estabelecimento de formas de conciliação em torno de grandes objectivos nacionais, como sejam o crescimento económico e a diminuição das desigualdades sociais. Em matéria educativa, a expansão da oferta, maioritariamente pública, centrada num eixo educação-democracia-cidadania, resultou numa inegável melhoria do acesso à educação por cada vez mais amplos sectores da população. Assim, confere-se uma especial relevância ao processo de unificação do ensino secundário, enquanto tentativa de inverter o papel da escola na reprodução das desigualdades sociais (Stoer et al., 1990). As taxas de escolarização (Tabela 1.3) e as taxas de diplomados, nomeadamente no ensino profissional e superior, apresentam uma evolução positiva que não pode ser negligenciada, pois está na “base da diversificação profissional da estrutura ocupacional e da recomposição dos grupos sociais, nomeadamente a mudança de estatuto social” (Mozzicafreddo, 1997, p. 64).

Tabela 1.3: Evolução das taxas de escolarização em Portugal (1960 – 1980)

Anos	Taxas brutas de escolarização		
	Pré-escolar	Básico e secundário	Superior
1960-1961	1,2 %	54,6 %	3,9 %
1970-1971	3,4 %	73,5 %	8,5 %
1980-1981	19,6%	84,2%	11,7 %

Fonte: Carreira (1996)

A pedido das autoridades portuguesas, a UNESCO enviou uma missão³⁰ a Portugal do qual resultou um relatório (UNESCO, 1995) que definia uma estratégia fundada na ideia de uma educação permanente em que os objectivos da educação eram definidos a partir das previsões de emprego (Teodoro, 2001). Mas o período revolucionário foi de curta duração. Com os acontecimentos do 25 de Novembro de 1975 desvalorizam-se as instituições da sociedade civil; consolida-se o Estado e normaliza-se a vida política portuguesa (Stoer, 1986). Com o I Governo Constitucional, assumida a opção da integração europeia, as novas orientações da política educativa são legitimadas pelo Banco Mundial pois, “diferentemente da OCDE ou de qualquer outra organização internacional, associava consultoria com ajuda, sob a forma de empréstimos” (Teodoro, 2001, p. 141). Fundamentalmente, o Banco Mundial está associado às políticas do ensino superior, nomeadamente do ensino superior politécnico³¹. Nos finais dos anos 70 foi aprovado um empréstimo (47,9 milhões de dólares), destinado ao financiamento da construção e equipamentos das novas escolas – Institutos Politécnicos (Stoer, 1982). Esta intervenção veio proporcionar um modelo para o desenvolvimento educativo, “baseado na teoria técnico-funcional”, mas também “o patrocínio de um apoio externo a um Estado extremamente necessitado de refazer a sua imagem para se reabilitar face à comunidade capitalista internacional” (idem, 1986, p. 246-47).

No início dos anos 80, desencadeia-se o processo de elaboração da *Lei de Bases do Sistema Educativo* (LBSE) com a realização de dois estudos. O primeiro, intitulado *Sistema de Ensino em Portugal*³², baseava-se num exercício de reflexão e de observação de um conjunto de especialistas portugueses. O outro, realizado pela OCDE, consistia numa espécie de auditoria externa ao sistema educativo português que acabou por se centrar na

³⁰ Integrada por Marc Botti, especialista em economia da educação, Hubert Buzenet, especialista em ensino geral, Ettore Gelpi, especialista em educação permanente, Vitaly Korsun, especialista em ensino técnico, Alberto Silva, especialista em alfabetização funcional e Pierre Voisin, especialista em formação profissional.

³¹ Criado pela Lei 61/78, de 28 de Julho e cuja rede foi fixada pelo Decreto-lei 513-T/79, de 26 de Dezembro.

³² Coordenado pela economista Manuela Silva e pela então Coordenadora do Núcleo de Documentação do Gabinete de Estudos e Planeamento do MEC, M^a Isabel Bénard da Costa Tamen.

formação profissional e técnica, defendendo e recomendando “a rápida criação de vias de formação profissional a partir dos 14 anos de idade, acrescentando, de modo possivelmente crítico face a anteriores opções governamentais, propostas ou assumidas pelo Banco Mundial, de que o alargamento do acesso aos institutos politécnicos não é uma questão prioritária” (Teodoro, 2001, p. 145).

Após a integração formal de Portugal na Comunidade Europeia, Janeiro de 1986, é conferido um mandato europeu à reforma educativa e José Augusto Seabra elege como prioridade o relançamento dos ensinos técnico-profissional e profissional. Esta estruturação inaugura, segundo alguns autores, um *novo vocacionalismo* na política educativa nacional (Stoer et al. 1990; Teodoro, 2001); para Nóvoa (1996) constitui a perversão de sobre determinar as políticas educativas ao contexto económico pela via do mundo do trabalho.

Com a promulgação da LBSE, em 1986³³, normaliza-se o processo de construção institucional do sistema educativo português e assegura-se a expansão da escolarização. Desta forma, as preocupações dirigem-se no sentido da implementação de várias reformas educativas: a expansão e qualidade do sistema, com o alargamento da escolaridade obrigatória para nove anos, a reformulação curricular, a avaliação aferida (Língua Portuguesa e Matemática), o novo modelo de direcção e gestão das escolas básicas e secundárias, o lançamento das escolas profissionais e a criação do ensino superior privado (Afonso, 1997b; 1999b; Barroso, 2003a). Outras das medidas referem-se à atenção dada aos alunos com dificuldades de aprendizagem e com necessidades educativas especiais, sobredotados e oriundos de minorias étnicas. Ou seja, medidas de combate a todas as formas de exclusão escolar, correspondente à “construção activa de uma nova modernidade educativa, mais próxima do discurso da individualização e do imperativo da construção da autonomia individual” (Almeida e Vieira, 2006, p. 67). Se tivermos em linha de conta estas transformações é possível compreender que o fenómeno da personalização parece estar a sinalizar um tempo novo, em que a garantia do princípio da igualdade passa a reconhecer o tema da diferença (Valentim, 1997).

Em suma, parece não restar dúvida de que nas sociedades mais escolarizadas se verificou um aumento significativo da riqueza global, no entanto, também se assistiu a um

³³ Lei n.º 46/86, 14 de Outubro., alterada pela Lei n.º 115/97, de 19 de Setembro e pela Lei n.º 49/2005, de 30 Agosto.

acréscimo das desigualdades. Uma leitura linear acerca da relação entre desenvolvimento e educação parece bastante simplista, dado que importa reconhecer que escolarização não é sinónimo de educação, nem o desenvolvimento se reduz à eficiência económica, à competição no mercado, à obtenção de ganhos de produtividade e à procura do lucro (Canário, 1997). Sem que seja possível negar a importância da escolarização e tudo o que ela tem de positivo, não se pode ignorar que existem outras modalidades de acção educativa, pois

a expressão sistema educativo não é sinónima de sistema escolar: enquanto o primeiro compreende um conjunto de actividades de carácter informal (desde a educação familiar até à ocupação dos tempos livres, aos media, etc.) o sistema escolar define-se pelas estruturas formais hierarquizadas que põe em jogo, sob o controlo directo ou indirecto do Estado (Fernandes, 1998, p. 23).

Enquanto bem comum de acesso universal, os fins e os objectivos, que conferem sentido à educação, obrigam a uma ampliação de conceito que extravasa as fronteiras da educação de base escolar, formal e inicial. Ou seja, a educação deverá ser entendida “não só através dos sistemas escolares, mas também por meio de redes, de espaços de difusão de serviços públicos e privados, de instituições de interesse nacional” (Ambrósio, 2006, p.4). De acordo com Gimeno Sacristán (2000a), esses fins e objectivos podem ser agrupados em cinco grandes temáticas: (i) fundamentação e difusão da democracia; (ii) estímulo ao desenvolvimento da personalidade do sujeito; (iii) difusão e incremento do conhecimento e da cultura geral; (iv) inserção dos sujeitos no mundo; (v) função de custódia e de cuidado.

Tendo presente um projecto de sociedade e de Homem, a educação enquanto “processo permanente e difuso em toda a vida social” que “recria novas formas de articular o aprender, o viver e o trabalhar” (Canário, 1997, p. 45) articula-se com uma visão alargada de desenvolvimento. Isto é, a educação será um fim em si mesmo, “um dos objectivos do desenvolvimento económico-social, um dos critérios porque se há-de julgar e avaliar o processo de desenvolvimento” (Costa, 1981, p. 566)

Porém, o público reconhecimento das crescentes desigualdades sociais anda a par de uma apreciação negativa do funcionamento da escola, o que de acordo com Terrén (2001) corresponde, em muitos casos, a uma projecção de um mal-estar mais geral que,

naturalmente, ultrapassa o mero âmbito escolar. Apesar de não se negar a relevância do fenómeno social da desigualdade, a escola pública confronta-se consigo própria, dado que se massificou, mas não se democratizou; foi capaz de criar “estruturas adequadas ao alargamento e renovação da sua população e dispor de recursos e modos de acção necessários e suficientes” (Barroso, 2001, 84) para que a utopia *moderna* se concretizasse.

Com efeito, particularmente neste período, assistiu-se ao crescimento dos efectivos escolares (edifícios, alunos e professores), ao aumento das taxas de escolarização, ao alargamento da escolaridade obrigatória, ao prolongamento dos anos de estudo, ao crescimento das percentagens de financiamento público da educação. No entanto, este esforço público visou “escolarizar depressa, a baixo custo e de acordo com patamares de selecção definidos, o maior número possível de crianças” (idem, p.65), negligenciando aspectos como a heterogeneidade da população escolar, a organização pedagógica e educativa, a crescente expectativa na obtenção de emprego, o insucesso e o abandono escolar. Perante o avolumar dos problemas e das críticas cede-se terreno e abrem-se portas a variadas reformas que se propõem solucionar os problemas e corrigir as disfuncionalidades dos sistemas educativos.

1.4. Reformas Educativas, Globalização, Territórios e Sociedade Contemporânea

A partir dos anos 70, os ritmos de crescimento da economia e da produtividade abrandam, o que conjugado com as crises do petróleo de 1973 e 79, seguidas da onda inflacionária e do fim do padrão dólar-ouro, geram uma crise estrutural das economias mundiais. O modelo geral de acumulação *fordista*, dominante até aí nos países industrializados, revela ter atingido os seus limites, tornando evidente o esgotamento do sistema técnico, o fim da produção em massa de produtos standardizados e o agravamento das contradições sociais (Boyer, 1994).

Até aqui, as relações e as dinâmicas económico-sociais eram entendidas tendo como referência um regime de acumulação, ancorado no Estado-Nação e nas concepções Keynesianas, em que as regiões desempenhavam um papel secundário. Porém, esta realidade alterou-se. Com a mundialização da economia emerge um novo regime de

acumulação, questiona-se a natureza e os papéis do Estado e incluem-se os factores locais na consideração das dinâmicas económicas (Moraes, 2004). Apesar da sua forma múltipla e parcialmente contraditória, nas sociedades do mundo ocidental, as estruturas económicas e financeiras, as formas de emprego, as estruturas organizacionais, as relações sociais, as culturas e os valores traduzem transformações a nível de: (i) mercados e competitividade, (ii) modos de produção e (iii) regulação política e institucional da actividade socioeconómica. Estas mudanças conduzem não só à emergência de um novo regime económico capitalista de produção baseado na especialização e na flexibilidade, um *regime de acumulação pós-fordista*³⁴, como também a uma mudança na forma como o sistema político sintetiza a sociedade. Isto é, assistimos à substituição do “discurso *fordista* da produtividade e planeamento por uma retórica de flexibilidade e empreendedorismo *pós-fordista*” (Ball, 2006, p. 12).

Um governo, um povo e um território é a máxima que sintetiza a ideia da instituição, organizada política, jurídica e socialmente, a que chamamos Estado e que ao longo de todo o século XX alargou a sua esfera de intervenção a toda a sociedade. Mas, devido à mundialização da economia, “as fronteiras, físicas e simbólicas, que delimitavam a esfera de influência, a superfície de intervenção do Estado, tornaram-se fluidas, porosas” (Chevallier, 2000, p. 151). Mas será que a inter-penetração crescente das economias reduz a capacidade de acção do Estado a tal ponto que possa assistir-se a um processo de desagregação do Estado-Nação?

Para procurar responder a esta questão, temos que ter presente que a organização da autoridade pública, consubstanciada na figura do Estado *moderno*, nasce com a conquista dos monopólios da produção da norma jurídica, da taxaço e da coerção legítima, correspondendo a um conjunto de compromissos institucionalizados na sociedade. Logo, à medida que a História vai revelando mudanças e transformações, as lógicas de interacção política do Estado com a economia e a sociedade alteram-se, obrigando novas configurações, designadamente ao nível da legitimação, coerção e co-ordenação (Hollingsworth e Boyer, 1977; Boyer e Saillard, 2002). Se o Estado-Nação continua a ter tendencialmente o monopólio da legitimidade em termos de definição das políticas

³⁴ Designação aceite e vulgarizada pela teoria da regulação para designar os modelos sucessores do *fordismo* e que tem em conta as transformações na organização dos processos produtivos no regime de acumulação capitalista. Para mais detalhes ver Hirst, P. e Zeitlin, J. (1997).

públicas, não deixa de ser verdade que a sua acção é influenciada e até condicionada por pressões externas exercidas a partir de outras instâncias, supranacionais e internacionais. Mas, como refere Streeck (1996, p. 347), a propósito da União Europeia (EU), não há hoje nenhuma alternativa ao Estado-Nação, como fonte de poder político sobre o económico, “mesmo que o Estado-Nação tenha largamente perdido a capacidade de aplicar esse poder ao alvo de governar o mercado”, ele próprio “tem sido capaz de deter suficiente capacidade e legitimidade política para obstruir o desenvolvimento de um governo supranacional”.

No mundo contemporâneo, em que os pontos de referência são difusos e contraditórios e as certezas se desvanecem, as tensões e conflitos gerados podem levar a uma diversificação das referências identitárias, como também podem contribuir para solidificar a identidade colectiva. Segundo Chevallier (2000, p. 152), estas referências não funcionam em concorrência ou substituição; pelo contrário, “são organizadas em vários níveis que se sobrepõem e se articulam, e o vínculo cívico continua a estar fundamentado em primeiro lugar na pertença ao Estado-Nação”. Independentemente das raízes e desenvolvimentos, as opções, os consensos e as disponibilidades tomadas, conseguidas e oferecidas pelo Estado assumem um papel na formação dos significados colectivos, na medida em que os seus efeitos são incontornáveis, face à inexistência de alternativas (Reis, 1995).

De facto, o Estado, na sua configuração tipicamente *fordista* - Estado-Providência, foi sujeito a um processo de expansão dos gastos públicos que levaram ao incremento da carga fiscal e das obrigações sociais, bem como a uma excessiva regulamentação e normalização que conduziram a um modelo fortemente burocratizado. Esta conjugação de efeitos corresponde a uma forte presença do Estado em toda a sociedade (Mozzicaffredo, 1997). O cenário descrito corresponde àquilo que se designa por “crise” do Estado-Providência e para cuja resolução tem sido avançada uma resposta dominante, veiculada por redes de especialistas e instâncias internacionais como o Banco Mundial, FMI, OCDE e UE, que vai no sentido da “destatização” e da privatização da economia e da descentralização, desconcentração e devolução de responsabilidades para as escalas regional e local.

No primeiro caso, a agenda política surge dominada pela ideia de um Estado “mínimo”³⁵, evocando a ineficácia a médio prazo das ofertas dos serviços públicos, pelo

³⁵ Estado liberal, cujo papel é o de assegurar as condições necessárias ao bom funcionamento dos mercados,

imperativo de equilíbrio orçamental e por um ideal de Estado limitado “a ser o simples guardião da execução dos contratos e da violência legítima” (Boyer, 1998b, p. 50). No segundo, o Estado hierarquiza de uma nova forma os seus fundamentos, direccionando-se de forma prioritária para o apoio ao processo de acumulação, em detrimento da garantia de um mínimo de coesão social e da base de legitimação do sistema (Dale, 2001).

O desenvolvimento das estruturas económicas e sociais origina situações e conflitos, traduzidos numa ordem social marcada pela contradição entre, por um lado, a procura do pleno emprego e a existência de alto nível de gastos sociais e, por outro, a busca do lucro, a competitividade e a mudança. Esta contradição não tem apenas uma resposta. A concepção neoliberal, dominante, remete para o regresso a uma forma “pura” de capitalismo onde impera a disciplina do mercado, a lógica das privatizações, onde o desemprego é “natural” e inevitável e o sistema de assistência social é restringido a um mínimo possível. Porém, a concepção social-democrata tem orientado respostas que reafirmam que o capitalismo assistencial Keynesiano pode fazer face à crise económica de estagflação, sem sacrificar o seu empenho na equidade e na eficiência económica.

Sendo certo que o domínio político do Estado corresponde a um conjunto de significações e de funções colectivas, cujas fronteiras circunscrevem e delimitam o seu espaço de soberania, tem prevalecido a concepção da retracção do papel do Estado, no sentido da desregulamentação da vida económica e social, perspectivando a sua função mais como catalisador e orientador, do que como protagonista ou agente principal (Mozzicaffredo, 1997). Mas, o Estado-Providência não se confronta apenas com uma alternativa, outras existem que remetem para a consideração de três cenários diferenciados, consubstanciados nas seguintes teses: (i) *Tese da irreversibilidade*, considerando a natureza das funções (legitimidade e acumulação), os interesses envolvidos, a competição eleitoral e as instituições democráticas; (ii) *Tese da maturidade*, dado que o Estado não sofreu uma verdadeira retracção na sua acção, tudo indicando que a situação corresponde a maturidade e estabilidade; (iii) *Tese do pluralismo assistencial*, pois apesar do nível de providência poder continuar a ser semelhante, as suas funções são redistribuídas, já que o Estado se pode retirar, se outros aumentarem os seus esforços, o que levará a uma assistência mista, descentralizada e plural (Mishra, 1995).

limitado à sua função de fornecedor de certos bens públicos (defesa, segurança, justiça e infra-estruturas indispensáveis ao desenvolvimento) e desvalorizando a função redistributiva (Trigo, Afonso e Santos, 2005).

Relativamente ao movimento no sentido da descentralização, a argumentação recorre, frequentemente, à lógica da eficiência: necessidade de conter ou até reduzir a despesa pública, melhorar a eficácia e a qualidade dos serviços públicos. Todavia, uma certa lógica emancipadora não deixa de estar presente, através do enunciar do objectivo de aproximar o processo de tomada de decisão dos cidadãos, eleitores e clientes desses serviços.

Parece existir a convicção de que a descentralização serve o desenvolvimento. Por um lado, tende a reconhecer-se que a administração centralizada não garantiu uma significativa eficácia das suas políticas e programas de coesão social e territorial. Por outro, o desenvolvimento é um processo que requer o envolvimento e a motivação da comunidade, o que implica poder de decisão e partilha de recursos por parte dos governos e das populações locais. Desta forma, a descentralização pode ter um papel importante na promoção de uma eficiente afectação de recursos, designadamente através da consideração das características e necessidades regionais e locais.

Este movimento no sentido da descentralização remete para um outro debate acerca do fenómeno da globalização³⁶ e da organização territorial. Este tempo de interdependência acrescida tem impactos ao nível da distribuição espacial das actividades, dado que “as tecnologias de informação anulam as distâncias e permitem a valorização dos recursos específicos de cada território (naturais e humanos; históricos, organizativos, culturais e institucionais)” (Baptista, 2001, p. 225). Neste sentido, o debate acerca do global-local é enriquecido pelo facto de um não implicar a exclusão do outro. Se considerarmos um entendimento de “globalização” que remete para a “intensificação das relações sociais que ligam localidades distantes de tal forma que acontecimentos locais são influenciados por acontecimentos que ocorrem em pontos muito distantes” (Seixas, 2001, p. 211), então, e partindo da tese da dialéctica sustentada por Giddens (1992; 2000), a economia e a sociedade mundiais assinalam a presença de um duplo movimento. Um movimento “para cima”, no sentido da mundialização da actividade económica e, paralelamente, um

³⁶ O termo globalização tem origem na literatura sobre as firmas multinacionais, significando uma mundialização da procura, mas hoje o seu significado está identificado com uma nova fase da economia mundial. O conceito de globalização na tradição latina reporta-se “apenas às estruturas de decisão em tempo real associadas à organização segmentada do processo produtivo à escala transnacional, recorrendo-se normalmente ao conceito de mundialização”. (...) “Na tradição anglo-saxónica não se procede a esta distinção, sendo o conceito de globalização utilizado em qualquer das acepções de mundialização” (Lopes, 2001, p. 83).

movimento “para baixo”, onde os territórios se articulam com a economia global, nacional e regional, intensificando-se o crescimento económico de certas regiões, sobretudo as metropolitanas.

Na senda desta fundamentação, o espaço mundial comporta uma diferenciação e uma especialização dos territórios, que estes tendem a usar como vantagem comparativa, com o objectivo de se afirmarem como “ganhadores” no jogo da concorrência e da competitividade. Como já foi referido, a flexibilidade das novas tecnologias permite a descentralização territorial, fazendo “emergir a relevância das infra-estruturas territoriais de suporte à qualificação de recursos humanos, à informação e à inovação, bem como das condições de vida e vivência cultural locais” (Lopes, 2001, p. 128).

Os impactos gerados pela intensificação dos fluxos mundiais, sobretudo de bens, capital e informação, parecerem, também, potenciar processos de mudança ao nível cultural, designadamente no modo como as instituições e as sociedades são pensadas. Para uns, este processo corresponde à perda de relevância da especificidade das culturas locais e nacionais, acarretando uma homogeneização (Ritzer, 2000). Para outros, as referidas mudanças envolvem tensões e conflitos que tanto produzem homogeneização, como diversidade (Robertson e Khondker, 1998). Porém, sem nos determos nos desenvolvimentos concedidos pela sociologia a esta questão, parece ser possível concluir que as mudanças verificadas estão a “originar convergências, isomorfismos e hibridações entre as diferentes culturas nacionais, sem que, contudo, e apesar da sua importância, conduzam a uma cultura global” (Santos, 2001, p. 53).

Com a valorização económica dos serviços e das trocas de bens simbólicos ou abstractos, como a informação, com a crise do Estado-Providência e a “erosão” do contrato social por ele sustentado, a condição sociocultural do capitalismo designada por *modernidade* parece estar ameaçada. De acordo com Giddens (1992) esta condição social, definida em torno de quatro dimensões – capitalismo, industrialismo, vigilância e poder militar – apresenta fissuras que levam à discussão de outros conceitos. De forma genérica, do intenso e controverso debate estabelecido no seio das ciências sociais é possível dar conta de várias codificações: *modernidade radicalizada* (Giddens, 1992); *modernidade reflexiva* ou *tardia* (Beck, 2000a); *pós-modernidade* (Crook, Pakulski e Waters, 1992); *modernidade liberal alargada* (Wagner, 1996).

Apesar de diferentes, o traço que une as propostas interpretativas enunciadas vai no sentido de sinalizar o fenómeno da individualização e o da constituição das identidades em torno de estilos de vida (Beck, 2000b; Giddens, 1992). Mas, para além desta referência, refira-se: a aproximação entre *pós-fordismo* e *pós-modernidade* estabelecida por Harvey (1990, 1996); o fim das ideologias e das “grandes narrativas” que, ao inaugurar uma era de incerteza, deixam o mundo sem pontos de referência e de crenças (Lyotard, 1989); a mudança dos fundamentos na relação Estado-Sociedade, que com a *modernidade* se definia pela vinculação a um espaço nacional-estatal, cuja unidade estava assegurada por um conjunto de identidades (língua, história, sistema político e jurídico, políticas públicas, etc.), e que actualmente desapareceram pela transição da era nacional para a transnacional (Beck, 2000a); a dissolução de identidades partilhadas, relativamente às instituições da sociedade industrial, do Estado democrático e da família patriarcal, dão lugar a modalidades distintas de organização das relações de poder, de produção/consumo ou de sociabilidades e contextos experimentais (Castells, 1996).

Neste debate conflituam verdades (razão, ciência e progresso) típicas da utopia *moderna*, anunciadora de uma sociedade mais justa e solidária, com a nova condição cultural marcada pela multiplicidade, fragmentação, desreferenciação e entropia. Neste confronto o que parece estar em causa é

a substituição de uma concepção de cultura e identidade unificada e essencialista, característica da modernidade, por uma outra, igualmente vaga e substancialista, agora baseada em processos de hibridação, tão largamente imaginados, como teórica e empiricamente infundados e politicamente vinculados às novas vozes dos poderosos (Antunes, 2004, p. 109).

Se com a *modernidade* o que está em causa é o futuro, a sua antecipação é parte do presente, repercutindo-se, este, na forma como o futuro se virá a desenvolver. Desta forma, segundo Giddens (1992, p. 148) “o realismo utópico combina a *abertura de janelas* sobre o futuro com a análise das tendências institucionais actuais através dos quais os futuros políticos estão imanentes no presente”. Se assim é, é possível reinventar as “mini-racionalidades da vida de modo a que elas deixem de ser partes de um todo e passem a totalidades presentes em múltiplas partes” [...] – “numa lógica de *pós-modernidade* de

resistência” (Santos, 1994, p. 91).

Finalmente, considere-se que a “globalização”, com os seus impactos na economia mundial, no papel do Estado e no domínio social, cultural e político geram mudanças nas funções e nas políticas educativas³⁷, dado que estas correspondem a “um resultado sempre provisório de um processo de negociação assimétrica entre grupos sociais e forças económicas e políticas potencialmente conflituais” (Stoer et al., 1990, p. 35).

Segundo Dale (2001), a abordagem da relação entre “globalização” e educação conta com duas propostas teóricas distintas. A primeira, *cultura educacional mundial comum*, argumenta que as instituições nacionais pelo facto de não se desenvolverem autonomamente, são moldadas pela ideologia mundial dominante através da disseminação de orientações para o desenvolvimento dos sistemas educativos por parte de organizações internacionais, como o Banco Mundial ou a OCDE. Por esta razão, os Estados-Nação tendem a reproduzir um certo “*isomorfismo educacional*”³⁸ (Meyer, Ramirez e Soysal, 1992). A segunda, *agenda globalmente estruturada para a educação*, apresenta como argumento base que as especificidades nacionais procuram a sua articulação com as dinâmicas transnacionais e globais, pois o que é determinante é a manutenção e a reprodução do sistema capitalista e a posição hegemónica detida pelos Estados mais poderosos.

Do confronto entre as duas abordagens, somos levados a considerar que a força determinante da “globalização” reside na natureza mutável e nas exigências colocadas pelas transformações do sistema económico, cujos efeitos sobre os sistemas educativos nacionais se exercem através dos *modos de regulação* adoptados pelo Estado-Nação. Neste sentido, da posição e da articulação de cada país em relação à economia mundial, decorrerá um conjunto de efeitos de mediação que se ligam com a forma como se estruturam os sistemas e os processos educativos, designadamente ao nível do financiamento,

³⁷ A propósito do confronto da problemática da contemporaneidade com os desafios que se colocam à educação refira-se um conjunto de reflexões de natureza filosófica, organizado por Carvalho (2003).

³⁸ De acordo com Estêvão (2003, p. 88), a globalização repercute-se no processo de metaforização das organizações e da sua gestão – “*isomorfismo organizacional*”. “Dadas as condições de maior proximidade e de quase intimidade do global com o local, as organizações, designadamente os serviços públicos, tendem a ficar mais redundantes, tornando-se mais parecidos e aparentemente mais globalizados, por via de organizações como o Banco Mundial ou a OCDE, integrando na sua estrutura as mesmas ideologias e mitos racionalizadores relativamente, designadamente quanto ao desenvolvimento, ao progresso e à modernização”.

fornecimento e regulação (Dale, 2001).

Assumindo que a educação é uma variável dependente do processo de “globalização”, Dale (1999) chama a atenção para a forma como se expressam os mecanismos de efeito externo sobre as políticas educacionais. O uso frequente de termos como: (i) “*harmonização*”, exigida pela EU, (ii) “*disseminação*”, conduzida pelas políticas de qualidade da OCDE, (iii) “*imposição*”, resultante de medidas obrigatórias do Banco Mundial ou (iv) “*estandardização*”, originada pela necessidade de critérios científicos comuns; dão origem a um “senso comum” sobre o papel da Escola na economia globalizada. Neste contexto, podemos estar a assistir a uma “internacionalização parcial dos sistemas educativos” (Green, 1997, p. 171); os sistemas nacionais estão a aumentar tendencialmente a sua porosidade e, por isso, a tornam-se mais parecidos uns com os outros (Estêvão, 2003). E isto, apesar de existir uma especificidade dos processos de recontextualização das políticas educativas, face à “multiplicidade de lógicas de adaptação nacionais e locais em virtude da diversidade das redes de inter-relação sociocultural de cada país” (Seixas, 2001, p. 210).

De facto, num contexto mundial de interdependência acrescida e face a estes mecanismos, bem como a toda a eficácia do “trabalho de inculcação simbólica” acerca da inevitabilidade da globalização neoliberal (Bourdieu, 1998, p. 37), as políticas educacionais nacionais estão condicionadas, quer em termos normativos e cognitivos, quer em termos de regulação, quer ainda no seu potencial emancipatório (Cortesão e Stoer, 2001). Se o desenvolvimento da escola pública assentou em dois pilares, o da regulação e o da emancipação, na trajectória de desenvolvimento da economia e sociedade capitalistas o pilar da regulação vai-se reforçando, através da “hipertrofia do princípio do mercado” (Santos, 1990, p. 136).

Para Ball (1998), esta “nova ortodoxia” educativa caracteriza-se por uma articulação entre o sistema educativo e o sistema económico, pela reorganização curricular, pela avaliação do sistema educativo, redução dos custos de funcionamento, descentralização e participação da comunidade, bem como lógica de mercado na gestão do sistema. No caso desta abordagem, de uma certa concepção extremista, não só os sistemas educativos nacionais estariam condenados a convergir para normas comuns globais, perdendo a sua especificidade, como também estariam ameaçados no seu carácter público e colectivo,

tendendo cada vez mais a tornar a educação um bem de consumo privado e individualizado (Seixas, 2001). Desta forma, os problemas vividos pela Escola estariam marcados por uma *crise gerencial* (Lima, 1994; Estêvão, 2003), cuja salvação remeteria para a adoção de métodos legitimados por uma ideologia de “excelência” e de meritocracia (Seixas, 2001), para “a adoção da ementa retirada do cardápio do universalismo gerencialista global” (Estêvão, 2003, p. 93).

Correspondendo, de certa forma, à hipótese da nova realidade *pós-fordista* e à suposta emergência de uma nova configuração de *pós-modernidade*, com a temática da “libertação a deslocar-se para a questão da individualização” (Almeida e Vieira, 2006, p. 64), as reformas educativas que ocorrem sobretudo nos países anglo-saxónicos “são caracterizadas por um discurso que enfatiza a liberdade individual, a diversidade, a competição, a escolha e a descentralização, como meios de aumentar a eficiência e a qualidade dos sistemas educativos” (Ball, 1998, p. 125). Construídas à volta do aluno enquanto consumidor, do estímulo à competição entre estabelecimentos de ensino e da autonomia da sua gestão, esta tentativa de estabelecer um mercado educativo orienta-se para os princípios da escolha, concorrência, diversidade, financiamento personalizado e gestão (Bettencourt, 2005). Gerada pela “livre-escolha” dos pais e baseada em critérios de “satisfação do consumidor” este sistema de concorrência remete para o mercado;

a atracção do mercado reside na simplicidade da fórmula subjacente: mercados sociais/devolução institucional = aumento dos padrões de desempenho = aumento da competitividade internacional. A magia do mercado exerce-se na despolitização das políticas e na deslocação dos custos e responsabilidades (Ball, 1998, p. 124).

Com a introdução do mecanismo de mercado e a transferência de responsabilidades, o Estado pode continuar a manter o controlo do sistema educativo, porém, com uma nova forma de gestão de conflitos e um outro tipo de inter-relação com os restantes agentes, o que em última análise vem resolver ou atenuar os custos monetários e os custos políticos que até aí lhe estavam inerentes (Seixas, 2001).

À medida que conceitos como “Economia do Conhecimento” ou “Sociedade da

Aprendizagem” são apropriados pela educação³⁹, isto “simboliza a crescente colonização da política educacional pelos imperativos da economia” (Ball, 1988, p. 126). Como refere Ambrósio (2006, p. 4), ao fixar “o paradigma da regulação da educação pela economia, remetendo para segundo plano a educação entendida como processo de desenvolvimento e construção da pessoa e do cidadão” os poderes políticos elaboram um novo mandato⁴⁰ para os sistemas educativos orientado no sentido da formação, através do reforço da capacidade qualificadora da escola (Stoer, et al., 1990).

Todavia, esta não é uma agenda única das políticas educativas. Em paralelo à “ortodoxia do mercado” que enfatiza a retirada do Estado do controle directo da educação enquanto bem privado competitivo, assiste-se à presença de uma outra agenda que afirma as funções do Estado face à educação, enquanto bem público comum, mas com orientações no sentido da descentralização, do reforço da autonomia das escolas e da participação local (Barroso, 2003a).

Com um quadro de justificação e articulação com a economia e o local mais complexos face à reconfiguração do papel de Estado, a transferência de responsabilidades e funções para novos actores (autarquias, escolas, famílias) corresponde a uma concepção e a uma representação da educação como bem comum. (Seixas, 2001). É sobretudo a literatura francesa que aponta a tendência para fazer depender os sistemas de ensino a partir de compromissos locais e via instâncias descentralizadoras⁴¹ (Derouet, 2002; Dutercq, 2005).

Se existe uma certa suspeição acerca das intenções do Estado neste processo, não se pode deixar de referir que a territorialização é um instrumento ao serviço de fins políticos determinados. Medida técnico-administrativa, traduz “a conciliação entre o interesse público, representado pelo Estado, e os interesses privados, representados pelas famílias e

³⁹ A partir dos anos de 1960s a literatura económica dá conta de modelos que incorporam a tecnologia, inovação e conhecimento na análise dos processos de crescimento económico. A título de exemplo são de referir: Nicholas Kaldor e Nathan Roserberg que olham o conhecimento e a aprendizagem numa perspectiva sistémica, enquanto processos interactivos com impactos significativos no desempenho económico; Moses Abramovitz que se refere à “congruência tecnológica” e à “capacitação social”, resultantes do reforço da escolarização e das infra-estruturas, como fundamentais ao desenvolvimento (Fagerberg, 2001).

⁴⁰ Mandatos para o sistema educativo são concepções sobre o que o sistema deve realizar a partir do que é definido como desejável e legítimo”. As três mais importantes categorias de metas são: (i) auto desenvolvimento; (ii) cidadania; (iii) formação. Em cada momento o mandato atribui diferentes prioridades às três categorias (Dale, 1989a, p. 4).

⁴¹ Podem ser citados alguns exemplos dessas políticas de territorialização educativa, designadamente a criação das Zones d’Education Prioritaire, as “bacias de formação” e as múltiplas formas de parceria.

outras instituições, serviços e actores locais” (Afonso, 2003, p. 40). Mas, também não deixa de ser possível que corresponda a um processo de apropriação, por uma determinada comunidade, de diversos espaços sociais onde ganha referência a ideia de *bem comum local* assente num pilar emancipatório (Barroso, 2003b).

Em Portugal os problemas da escola pública estão longe de estar resolvidos, apesar de os portugueses acederem cada vez mais precocemente à escola e prolongam os seus estudos para além da escolaridade obrigatória, o que segundo Teodoro e Aníbal (2008) corresponde a uma construção tardia e retórica da *escola de massas* (Tabela 1.4).

Tabela 1.4: Evolução das taxas de escolarização em Portugal (1985-86 / 2002-03)

Anos	Taxa real de escolarização					
	Pré-escolar	1º ciclo	2º ciclo	3º ciclo	Secundário	Superior
1985-1986	26,7%	100,0%	60,7%	41,0%	17,8%	6,0%
1990-1991	47,1%	100,0%	71,7%	58,3%	31,0%	10,8%
1995-1996	55,7%	100,0%	88,1%	80,8%	58,8%	20,3%
2000-2001	74,8%	100,0%	87,0%	86,8%	62,5%	26,1%
2002-2003	76,4%	100,0%	86,8%	82,5%	58,9%	27,1%

Fonte: Almeida e Vieira (2006, p. 38)

Normalizada a Revolução e aprovada a LBSE, iniciou-se um processo de reforma educativa global, marcado por distintos ciclos. Num primeiro período (1987-1991), a acção do ministro Roberto Carneiro enquadra-se no que o próprio assinalou⁴² como um desafio marcado por cinco vectores: (i) democratização do ensino; (ii) qualidade para a promoção da excelência; (iii) educação para o sucesso a favor da confiança, autonomia, competência, empreendedorismo e inovação; (iv) educação para a vida activa; (v) valorização da pátria, da língua e da cultura portuguesas. Num segundo período (1995-1999), a estratégia política seguida pelo ministro Marçal Grilo, designadamente com o lançamento do *Pacto Educativo Para o Futuro*, tem uma dimensão reformista que Barroso (2003b) caracteriza de “geometria variável”. De facto, as várias medidas então tomadas correspondem a uma certa continuidade das reformas iniciadas por Roberto Carneiro; outras vão no sentido de um certo compromisso entre gestão empresarial, qualidade e mercado educativo versus igualdade de oportunidades. Com o ministro David Justino (2002-2004) existe um claro reforço da meritocracia e da avaliação externa, que não é abandonado com a entrada em funções da ministra Maria de Lurdes Rodrigues, em 2005. De facto, o actual discurso

⁴² Diário da República n.º 6 de 1987, p. 131, V Legislatura, sessão de 28 de Agosto de 1987.

político tem colocado o acento numa “racionalização”, baseada no “mérito”, na “lógica gestonária”, no “reforço do controlo social” da escola e na “monitorização externa” (Teodoro e Anibal, 2008, p. 88).

Apesar da distinta origem partidária dos responsáveis políticos da educação, o quadro reformista parece marcado por um grande descontentamento quanto à situação da educação em Portugal. Porém, o discurso catastrófico é significativo mais pela “crise de soluções” do que pela “crise de problemas” visto que arrasta consigo

o abrir caminho à aceitação pela opinião pública de propostas de cariz neoliberal, como sejam a privatização do ensino, a subordinação da educação à lógica do mercado, com a livre escolha da escola pelos pais, a competição inter-escolas, etc., misturadas com outras de cariz mais conservador, como o primado das aprendizagens fundamentais, o reforço da autoridade, do rigor e da disciplina (Barroso, 2003b, p. 74).

Neste quadro, a organização e funcionamento do sistema educativo português passa a ter um quadro de justificação misto: o princípio da igualdade de oportunidades de acesso e sucesso educativos andam a par do princípio da qualidade, da eficácia, do mercado e da concorrência (Ferreira, 2005; Almeida e Vieira, 2006). Esta situação tem uma natureza híbrida, pois a lógica de mercado confronta-se com a lógica da autonomia e da participação (Barroso, 2003a).

Relativamente à lógica de mercado interessa referir que para a sua ênfase parece terem concorrido os problemas que resultam da tardia consolidação do Estado-Providência em Portugal. Apenas após o 25 de Abril de 1974, com a consagração constitucional⁴³ da legalidade democrática e a institucionalização da sua organização e dos direitos políticos e sociais, ocorre em Portugal a consolidação do Estado-Providência (Mozzicafreddo, 1997; Afonso, 1997a). Só que, numa sociedade com características intermédias em termos de

⁴³ No que concerne à educação e à cultura, em sentido amplo, quer ao ensino e a igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar, em sentido mais restrito a Constituição da República Portuguesa estabelece a sua consagração, postulando que “o ensino deve contribuir para a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais” e também que incumbe ao Estado “assegurar o ensino básico universal, obrigatório e gratuito”, bem como “estabelecer progressivamente a gratuitidade de todos os graus de ensino” (Artigos 73º e 74º).

desenvolvimento e em rápida mutação, esta consolidação tem lugar num momento pouco propício. Num momento em que as economias europeias se confrontavam com problemas de emprego, inflação e estagnação, o Estado em Portugal, “à semelhança dos seus parentes mais maduros” teve “de refrear as expectativas, conter os gastos e procurar soluções de iniciativa privada para as necessidades sociais” (Mishra, 1995, p. xi).

Desta forma, as políticas económicas têm uma orientação neoliberal, designadamente ao nível do desmantelamento do sector empresarial do Estado e das privatizações e da desregulação e da vulnerabilização dos direitos do trabalho (Afonso, 2003). A tradução desta conjuntura, em matéria de educação, pode ser ilustrada com o uso frequente de termos como: “empresarização da escola e escolarização da empresa”; “desestatização do ensino”; “passar para as comunidades a responsabilidade da educação”; “diversificar a oferta de formação” (Lopes et al., 1989), o que vai no sentido claro da introdução do princípio de mercantilização das políticas educativas;

o aumento da qualidade da educação terá de ser conseguido não à custa de maiores investimentos, mas precisamente através de políticas de racionalização e de reestruturação que garantam uma maior eficácia e uma maior eficiência interna (Lima, 1994, pp. 126-7).

A consolidação e a crise do *Estado de Bem-estar* e da *escola de massas* (Stoer e Araújo, 1992), o processo de Reforma do Sistema Educativo, associados à consolidação da integração europeia, bem como a influência de uma *agenda globalmente estruturada para a educação* geram um conjunto de políticas educativas marcadas por uma orientação de *neoliberalismo educacional mitigado* (Afonso, 1998). Com efeito, vários trabalhos têm vindo a chamar a atenção para o facto de, comparativamente com outras áreas, os efeitos do pensamento neoliberal não parecerem ser tão directos e profundos no caso da educação (Afonso, 2003), o que não deixa de ser significativo face à especificidade portuguesa⁴⁴. Assim, Teodoro (2001) propõe a designação *globalização de baixa intensidade* para sinalizar a mediação do Estado na formulação das políticas educativas em Portugal.

⁴⁴ De acordo com Stoer et al. (1990, p. 25) o “facto de não ter havido até agora, um *fordismo* consumado em Portugal, nem em termos de uma “escola de massas”, nem em termos de um aparelho produtivo/distributivo, tem seguramente a ver com a especificidade da semiperiferia”. Já para Seixas (2001), esta especificidade tem que ver com uma forte tradição de um Estado centralizador e ainda com o facto do processo de consolidação e crise do Estado-Providência ter ocorrido em simultâneo com a consolidação da escola de massas.

Relativamente à lógica da autonomia e participação, genericamente, corresponde a uma dimensão comunitária para a organização e funcionamento do sistema educativo em que emerge a descentralização educativa⁴⁵. Porém, porque este movimento se manifesta de forma diversa, fugindo à “dicotomia tradicional (centralizado/descentralizado), configurando soluções muito diversificadas, muitas vezes de sentido político oposto” (Louro e Fernandes, 2004, p. 275), parece ser mais adequado designar este movimento de territorialização, o que significa “uma grande diversidade de princípios, dispositivos e processos inovadores, ..., que, de modo geral, vão no sentido de valorizar a afirmação de poderes periféricos, a mobilização local dos actores e a contextualização da acção política” (Barroso, 1997, p. 10).

É uma realidade que, apesar do sistema educativo português ter permanecido fortemente centralizado, o papel das autarquias se tem vindo a alterar. Desde 1974/76 que se manifesta uma tímida, mas crescente relevância da relação entre o Poder Local e a Educação. É opinião, mais ou menos generalizada, entre investigadores, que existe uma intervenção das autarquias em diferentes domínios, com implicações directas e indirectas na Educação e na própria Escola (Afonso, 2001; Antunes, 2004; 2005; Barroso 1997; 1999; 2003a; 2005; Louro e Fernandes, 2004).

De facto, a LBSE configura um modelo de administração da educação em que se inscrevem, de forma limitada, os princípios da descentralização e da autonomia. No entanto, tendo em linha de conta os diversos tipos de participação e mobilização de actores sociais e das comunidades, poder-se-á equacionar o avizinhar de novas configurações institucionais da administração da educação: novas distribuições de responsabilidades, competências e âmbitos de actuação. E isto, não só porque parece ser pertinente que se considere que existem, igualmente, distintas formas de relação entre o Estado e a própria Educação (Antunes, 2005), mas também, e apesar de as funções mais expressivas em matéria de educação terem uma dimensão centralizada, porque parece emergir uma alteração na distribuição de poderes a favor da dimensão local. O Estado surge, ainda,

⁴⁵ Em Portugal, a título de exemplo, refira-se a elaboração de carta escolares / educativas de base municipal ou intermunicipal, projectos de parceria a nível local envolvendo escolas, município e outros serviços sociais, projectos de animação socioeducativa de origem associativa ou municipal, os Centros de Formação de Associação de Escolas, os Conselhos Municipais de Educação, a organização, direcção e gestão dos estabelecimentos de ensino não superior e os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária.

como o principal financiador, fornecedor e regulador dos serviços educativos, mas têm-se dado passos “no sentido do reforço da dimensão local da educação, embora sem grande coerência política e com lógicas, por vezes contraditórias” (Barroso, 1999, p. 138).

Porém, a legislação que vai sendo produzida vai estabelecendo um papel reduzido às autarquias. A intervenção municipal circunscreve-se a aspectos instrumentais e operacionais do sistema, ocorre em áreas relativamente marginais, envolve recursos limitados e abrange sectores restritos (Tabela 1.5).

Tabela 1.5: Competências educativas municipais

Concepção e planeamento do sistema educativo	Construção e gestão de equipamentos e serviços	Apoio aos alunos e aos estabelecimentos de ensino
• criar conselhos locais de educação • elaborar a carta educativa municipal • propor ou dar parecer sobre a constituição de agrupamentos de escola • integrar as assembleias de escola e de agrupamento • intervir, como parte, na celebração de contratos de autonomia de escolas e agrupamentos	• construir, apetrechar e manter JI e escola EB da rede pública • assegurar a gestão dos refeitórios dos JI e escola EB da rede pública • gerir o pessoal não docente da educação pré-escolar e do 1º ciclo EB	• assegurar os transportes escolares • garantir alojamento aos alunos do EB, quando deslocados obrigatoriamente da sua zona de residência • comparticipar na acção social escolar • apoiar actividades complementares de acção educativa na educação pré-escolar e EB • participar no apoio à educação extra-escolar

Fonte: Barroso, Afonso, Pinhal e Viseu (2003)

Os currículos são definidos centralmente, apesar de existir uma certa flexibilidade na sua gestão; a oferta escolar é marcada por uma carta escolar nacional, pese embora o facto de se avizinharem estratégias explícitas de diversificação da oferta com a elaboração das cartas escolares municipais; o recrutamento e a acção dos professores são conduzidos pelos organismos centrais ou desconcentrados; a gestão escolar e os recursos financeiros reservam à escola um grau de autonomia relativamente reduzido ou limitada à figura da contratualização; as formas de parceria estão circunscritas às escolas secundárias com cursos tecnológicos e profissionais e às escolas profissionais (Barroso, 2003b).

No entanto, convém referir que para além do que de facto se encontra legislado, “regista-se todo um conjunto de intervenções locais (de escolas, em muitos casos, e de autarquias, em quase todos os casos) que dão ao sistema um aspecto mais participativo, aparentando uma maior descentralização”, (...) o que tendo em consideração todo o

conjunto de projectos socioeducativos, pode ser indicativo de “nalgumas destas situações começar a existir um esboço de uma política educativa local” (Louro e Fernandes, 2004, p. 276).

Como foi possível entender, Portugal está confrontado com um processo de recomposição das relações entre o Estado, o mercado e o local e a solução para os problemas em aberto são de natureza política pois antes de mais é necessário “pensar a Escola a partir de um projecto de sociedade, (...) pensar não a partir dos meios disponíveis, mas das finalidades a atingir” (Canário, 2002, p. 150). Se a educação é um instrumento fundamental à sobrevivência da sociedade, então o caminho é a defesa e a promoção da escola pública, através da garantia do princípio da universalidade do acesso, da igualdade de oportunidades e da continuidade dos percursos escolares. Parece ser prematuro prever como será ultrapassada a actual situação de descontentamento em que se encontra a educação em Portugal. O aprofundamento da alternativa comunitária no sentido da dimensão local, a educação como *bem comum local*, parece ser a alternativa que melhor poderá servir a educação, pois

só uma política deliberada (globalmente assumida) de partilha de poderes e recursos entre a administração central e local (incluindo a escola), sustentada pela participação social e pela intervenção do Estado na defesa do bem comum, poderá fazer com que a descentralização e a autonomia da escola sejam uma forma de devolver o sentido cívico e comunitário à escola pública (Barroso, 1998, p. 52).

1.5. *Em Síntese*

A escolarização foi-se firmando nos países europeus de uma forma progressiva, mas muito desigual. No entanto, os traços caracterizadores do processo histórico da consagração e de um certo descontentamento da escola pública permitem confirmar três períodos distintos na sua evolução e transformação:

(i) *Escolarização, Capitalismo e Sociedade Moderna* – Até ao final da II GM assiste-se ao processo de consolidação da escola pública, incontornavelmente associado à integração dos diferentes espaços e territórios na economia capitalista e à afirmação e consolidação

dos valores que fundamentam a sociedade *moderna*, que se encontram fundados e articulados com o aparecimento e crescente estruturação dos Estados-Nação.

(ii) *Escola de Massas, Desenvolvimento e Modernização* – Entre o pós 2ª GM e os finais dos anos 70, o crescimento económico foi uma realidade, os problemas sociais encontraram no Estado um instrumento de equilíbrio, ao serviço da protecção e da coesão social e o planeamento teve um papel importante na modernização da vida social e política. Assiste-se à expansão dos sistemas educativos, com os contributos das teorias do capital humano e da planificação educacional. A educação foi entendida como um instrumento do crescimento económico, do progresso social e da auto-realização do indivíduo.

(iii) *Reformas Educativas, Globalização, Territórios e Sociedade Contemporânea* – A partir dos anos 80, as economias entram em crise, aumenta o desemprego, acentuam-se as desigualdades sociais, valoriza-se a flexibilidade, redefine-se o papel do Estado, intensifica-se a interdependência e a mundialização das economias, reforçaram-se e diversificaram-se as formas de integração económica e regista-se a emergência da importância do local. Neste contexto, as políticas educativas são marcadas por um grande descontentamento com a escola que abre caminho a medidas reformadoras fortemente inspiradas nos princípios do mercado.

O caso português tem a sua especificidade e singularidade, foi precoce na legislação, mas tardio na implementação e consolidação de uma *escola para todos*. O atraso educativo português pode ter como razões explicativas a sua débil condição económica e a sua posição semiperiférica no contexto europeu, mas também razões culturais e religiosas. Segundo Reis (1998), a estabilidade das fronteiras e uma razoável unidade e identidade cultural ao longo do tempo retiram à escolarização dos portugueses o importante contributo que a mesma teve na construção de outros Estados-Nação europeus. Nestes, a cultura e a religião, enquanto agentes geradores de conflitualidade social intensa, deram origem a processos mais rápidos e vigorosos de *modernidade*, o que parece ajudar a explicar a diferenciação dos ritmos dos processos de escolarização.

O reconhecimento da complexidade dos sistemas educativos e as tendências de transformação em curso na realidade social impõem a necessidade de fazer uso de novos instrumentos de análise. Nas agendas de investigação das políticas educativas emergem

novos paradigmas e recorre-se a novos conceitos. O paradigma *institucionalista* afirma-se no seio das ciências sociais e difundem-se conceitos com uma natureza polissémica como os de *governância* e *regulação*. Com origem e especial acolhimento no seio das teorias económicas, os conceitos e os desenvolvimentos de *governância e regulação* apresentam-se particularmente úteis e válidos para a análise dos sistemas sociais, logo, também para a análise dos sistemas educativos. Nesse sentido, a questão em análise no capítulo seguinte será: Como se definem e se configuram os *modelos de governância* e os *modos de regulação* presentes na economia e nas sociedades contemporâneas?

2. Instituições, Governância e Regulação: Origens e Fundamentos

2.1. Introdução

A agenda das ciências sociais vai consolidando um novo paradigma de abordagem socioeconómico ao considerar as instituições na análise das interações sociais. De uma forma crescente, investigadores de diversas disciplinas fazem uso dos termos *instituições* e *análise institucional*, mas é no seio do pensamento económico que surge e se destaca o seu estudo enquanto objecto de análise. De facto, a literatura económica assinala o desenvolvimento de um promissor quadro teórico de análise e compreensão da economia e da sociedade, designado por *economia institucional*. Partindo de concepções diversas, a teoria económica criou uma abordagem institucionalista originária, particularmente desenvolvida por economistas americanos durante os finais do século XIX, à qual se junta, a partir dos anos de 1940, a designada Nova Economia Institucional, com um quadro teórico bastante elaborado, mas próximo da corrente neoclássica. Porém, na década de 1970, o olhar económico acerca das instituições alarga-se, com os contributos da história, da sociologia e das ciências cognitivas e comportamentais.

Os economistas que partilham uma perspectiva institucionalista alargada sublinham a relevância de factores como a cultura na determinação dos valores, pontos de vista e objectivos dos actores económicos, acentuam que as escolhas/decisões têm um contexto, envolvem coordenação e induzem resposta dos outros actores e acrescentam que a sua função é a de permitir que sejam reduzidos os comportamentos imprevisíveis e oportunistas dos agentes económicos (Hodgson, 1994). A estabilidade dinâmica que as *instituições* comportam exprime-se através de um processo de *regulação*, dado que as formas institucionais presentes no sistema económico-social actuam colectivamente como um *web running* integrado, através de estruturas de *governância* de diferentes escalas (nacional, regional e local), com distintos níveis de encrostamento/enraizamento social (Boyer, 1990; Parto, 2003a).

Porque é particularmente importante clarificar o significado de *instituições*, *governância* e *regulação*, este capítulo inicia-se com a explicitação das diferentes

perspectivas da *economia institucional*. Em seguida, após a clarificação e distinção de *instituições e organizações* e tendo como referência o pensamento de Hollingsworth (1998), sistematizam-se os principais contributos teóricos no que concerne à problemática dos *arranjos institucionais* e da *governância*. Finalmente, tomando em linha de conta a contribuição da escola francesa da teoria da regulação, relativamente à variabilidade no tempo e no espaço das dinâmicas económicas e sociais, discute-se um conjunto hierarquizado de noção intermédias, *regime de acumulação*, *formas institucionais*, *regulação*, caracteriza-se a configuração das *formas institucionais* presentes nas sociedades capitalistas, bem como o respectivo modelo-padrão de *regulação*; por fim, reflecte-se acerca das recomposições resultantes das mudanças geradas pelas actuais dinâmicas global-local.

2.2. Economia Institucional: As Diferentes Abordagens

2.2.1. Institucionalismo originário

Segundo refere Rutherford (2001), em 1918, num seminário da American Economic Association, Walton H. Hamilton usou pela primeira vez o termo *institucionalismo* num artigo intitulado “The Institutional Approach to Economic Theory”. Porém, são Thorstein Veblen⁴⁶ e John Commons⁴⁷ que estudaram de forma explícita e pela primeira vez o papel económico das instituições, fazendo “transportar para os dias de hoje a ideia de fazer das instituições a unidade central da análise económica” (Hodgson, 1997, p. 275). Segundo Blaug (1990) e Screpanti e Zamagni (1997) o essencial do pensamento destes economistas residia nos seguintes aspectos: (i) insatisfação com o elevado nível de abstracção da teórica neoclássica, especialmente a sua natureza estática, dado que a ciência económica deve interessar-se pelo estudo dos processos sociais que se desenvolvem no tempo histórico, mais do que pelas análises das posições de equilíbrio resultantes das decisões individuais; (ii) procura da integração da ciência económica com outras ciências sociais, fazendo “fê” nas abordagens multidisciplinares, dando, assim, ênfase ao carácter aberto do sistema

⁴⁶ Thorstein B. Veblen (1857-1929) filósofo, sociólogo e economista americano, figura principal do Institucionalismo Americano, com uma vasta obra publicada, como por exemplo *Why Is Economics Not an Evolutionary Science*, QJE, 1898, *The Theory of the Leisure Class: An economic study of institutions*, 1899 e *Theory of Business Enterprise*. Crítico e controverso foi presidente da American Economic Association.

⁴⁷ John R. Commons (1862-1945) economista americano, destacado membro da escola institucionalista americana, com obra publicada no âmbito do papel do Estado e com contributos de referência para a economia institucional, enquanto síntese da economia política, direito e ética, como por exemplo, *Institutional Economics*, 1934, 1959 e *The Economics of Collective Action*, ed. K H Parsons, 1950, 1956.

económico; (iii) uma atitude favorável à intervenção do Estado na economia.

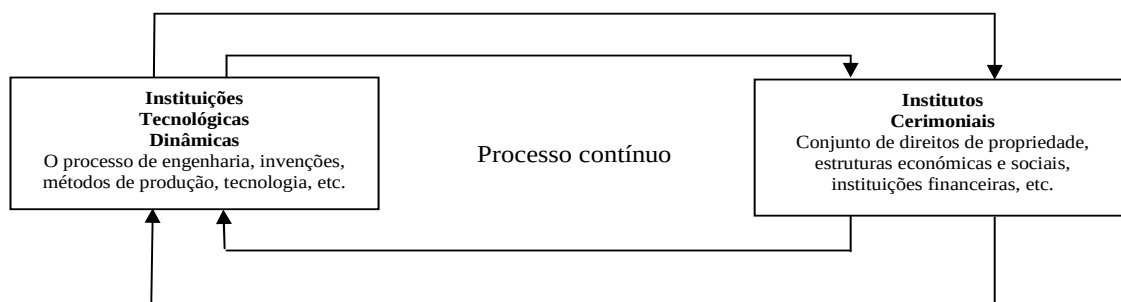
De forma simplificadora, para os neoclássicos⁴⁸ a racionalidade expressa-se através da maximização das vantagens e da minimização dos custos, o mercado é uma entidade mecânica, no seio da qual intervêm actores individuais que, estando informados e não sendo coordenados, são conduzidos a um ajustamento em equilíbrio. Acontece que estes postulados são criticáveis. Por um lado, expressam um vício metodológico, “dada a ilegítima utilização de teoremas micro estáticos, derivados de modelos *a temporais* que excluem o progresso técnico e o crescimento dos recursos, para prever a sequência histórica de eventos no mundo real” (Blaug, 1990, p. 510). Por outro, são irrealistas, pois postulam a ausência de problemas de informação e incerteza (Rutherford, 2001). Acresce que são inadequados, pois entendem que as instituições são uma variável exógena, cuja consideração apenas complica e pouco ou nada acrescenta ao estudo dos fenómenos que, realmente, se revestem de interesse na vida económica (Kasper e Streit, 1998).

Porém, em alternativa ao individualismo metodológico dos neoclássicos importa considerar as *instituições*. Se os agentes económicos interagem entre si, comprando, vendendo, empregando trabalho, investindo capital e explorando inovação e tecnologia, é necessário dar atenção às complexas inter-relações que se estabelecem entre o comportamento individual e o contexto institucional (Screpanti e Zamagni, 1997). As *instituições* são afinal os artefactos que resultam da interacção humana. O sistema económico é mais do que o mercado, é um contínuo processo cultural, com elementos que co-evoluem de forma complexa, onde existe incerteza e imperfeição de informação e uma pluralidade de valores e de regras sujeitas a controle social (Hodgson, 1997). O paradigma institucionalista assenta na consideração de que o comportamento humano é um acto colectivo, em que os hábitos, as regras e as normas, a cultura e a acção colectiva dão corpo a um contexto institucional, continuamente sujeito a um processo cumulativo de causalidade aberta e pragmática (Reis, 1998; Cumbers, MacKinnon e MacMaster, 2003).

⁴⁸ O modelo de equilíbrio económico neoclássico assenta nas seguintes proposições: (i) os agentes económicos possuem “conhecimento perfeito”; (ii) os indivíduos têm comportamento racional, maximizador, que optimizam, de acordo com preferências exogenamente determinadas; (iii) é possível descrever quantitativamente o comportamento de famílias, produtores / investidores e estado; (iv) as transacções de mercado não comportam nem atritos nem custos; (v) as preferências individuais dos membros da sociedade podem, de certa forma, ser expressas na função de bem-estar social.

Tendo como referência estes contributos inovadores, refira-se que já Veblen tinha uma concepção da natureza humana muito diferente da concepção hedonística e atomista dos neoclássicos. Para ele o homem era uma criatura mais complexa, caracterizada por um comportamento instintivo e pelo hábito, cuja visão do mundo se fundava nas suas próprias circunstâncias materiais e tecnológicas (Ekelund, Jr. e Hébert, 1997; Rutherford, 2001). Porque a ciência económica deveria ser uma ciência em evolução, porque o sistema económico deveria ser entendido não como um mecanismo auto-equilibrado, mas como um processo cumulativamente flexível, era necessária a pesquisa da génese e da mudança das instituições (Blaug, 1990). Ao contrário das abordagens ortodoxas, em que as preferências individuais e a tecnologia são estabelecidas na busca das condições de equilíbrio, Veblen entende a vida económica como “um processo cumulativo de adaptação de meios afins que mudam cumulativamente à medida que o processo decorre, sendo quer o agente, quer o seu ambiente, em qualquer momento, resultado do último processo” (Tsuru, 1993, p. 140). Para Veblen os principais motores do avanço económico e social são a ciência e a tecnologia. A mudança tecnológica subjaz à evolução económica, pois as formas de vida e de pensamento dos indivíduos alteram-se, afectando os seus instintos e hábitos, gerando a evolução das instituições e das rotinas (Figura 2.1). É este processo, cumulativo e auto-reforçante que leva à evolução do sistema económico (Hodgson, 1997; Parto, 2003b).

Figura 2.1: Teoria da Mudança Cultural e Institucional de Veblen



Fonte: (Ekelund, Jr. e Hébert, 1997, p. 415)

Apesar das críticas de que foi alvo, designadamente pelo facto do seu trabalho ter uma significativa natureza sociológica e “quase” filosófica, segundo as ideias de Veblen foram e são relevantes para a economia; nessa medida, a sua visão continua a ser hoje estudada em virtude dos legados:

“a incorporação da ideia de instituições cumulativamente auto-reforçantes como unidade de selecção evolutiva sujeita aos procedimentos de mutação e selecção”;
“Os objectos da evolução e da selecção económica são as instituições e as rotinas”;
“Os comportamentos genéticos fundamentais são os hábitos e os instintos”
(Hodgson (1997, p. 147).

A partir da “velha” escola americana, o pensamento económico institucional foi-se desenrolando⁴⁹ ao longo de duas grandes linhas de abordagem. A primeira⁵⁰ interessa-se pelos efeitos das novas tecnologias e pelas instituições, no sentido de averiguar até que ponto as regras e convenções socialmente estabelecidas resistem à mudança. A segunda⁵¹ dá relevo às leis, direitos de propriedade e organizações, em particular à sua evolução e ao seu impacto nas transacções económicas e distribuição do rendimento. Apesar das referidas diferenças, estes economistas partilhavam não só uma dada abordagem metodológica, como também alguns entendimentos conceptuais. A sua metodologia é holista, “postulando que a economia não pode ser entendida como um conjunto de partes separadas, ..., que o fenómeno individual não pode ser explicado sem referência ao todo de que faz parte” (Parto, 2003b, p.2). Em termos conceptuais, a economia é entendida numa visão abrangente, enquanto sistema aberto, com intervenção do Estado na orientação e gestão social global, reconhecendo que ela se deve tornar uma ciência normativa, interessada pelo “percurso evolutivo do sistema económico e dando ênfase ao processo dinâmico de mudança tecnológica e causalidade cumulativa circular” (Tsuru, 1993, p. 73).

2.2.2. Nova economia institucional

Se aspectos como o tempo, o lugar e a circunstância histórica são importantes na visão da economia institucionalista originária, outros contributos, bem menos distanciados do pensamento neoclássico, trazem, igualmente, as *instituições* para o centro da análise

⁴⁹Samuels (1995) identifica 3 períodos distintos. O primeiro período, entre 1890 – 1925 a que corresponde o trabalho pioneiro desenvolvido por Veblen; o segundo, entre 1925 e 1939 que inclui os contributos de Wesley C. Michell e John R. Commons e um terceiro período, posterior a 1939 que conta com a contribuição designadamente de John K. Galbraith e Gunnar Myrdal.

⁵⁰ A este propósito refira-se o processo auto-gerado relativo aos ciclos económicos (business cycle) enunciado por Wesley C. Michell, discípulo de Veblen (Tsuru, 1993).

⁵¹ John R. Commons via as instituições como *regras de trabalho* definidas via *contratos colectivos* (collective bargaining). Cada instituição define as suas regras sociais e cada uma destas define uma comunidade. Para Commons as instituições eram simultaneamente uma força restritiva e libertadora: “as regras têm um aspecto dual, elas condicionam e libertam a acção individual e colectiva num contexto de interdependência complexa e incerteza. Sendo que a dimensão desse condicionamento ou libertação depende do tipo de regra (ordinária ou constitutiva, formal ou informal)” (Chavance, 2001, p. 12).

económica (Parto, 2003b; Lozano, 1999). Com a contribuição de Ronald Coase⁵², Oliver Williamson⁵³ e Douglas North⁵⁴ desenvolve-se uma corrente de pensamento económico que elabora uma explicação conceptual para as determinantes e impacto das instituições no desempenho económico. Designada por Nova Economia Institucional (NEI)⁵⁵, apresenta distintos ramos⁵⁶. É produto da aplicação da moderna análise microeconómica às instituições e à mudança institucional, tem por objectivo estudar as suas propriedades de eficiência e conferir-lhes uma justificação (Screpanti e Zamagni, 1997; Kasper e Streit, 1998).

A NEI constrói-se sobre a ideia do atomismo do indivíduo abstracto, sem que não deixe de se lhe reconhecer uma certa maleabilidade, dado que as suas preferências estão sujeitas a mudança, apesar de não se considerar a sua exogeneidade. Ao pressupor que a informação é incompleta e que as capacidades mentais que a processam são limitadas, a teoria neoclássica, em parte, altera-se e aprofunda-se; porém, conserva-se o pressuposto da escassez e da concorrência, subjacentes à micro economia e à teoria da escolha, neste caso sujeita a restrições (Tsuru, 1993; Lozano, 1999).

⁵² Ronald H. Coase (1910-) economista britânico, emigrado para os EUA, considerado fundador da Análise Económica do Direito e da Nova Economia Institucional, com vasta obra publicada e referenciada, como por exemplo *The Nature of the Firm* de 1937, *The Problem of Social Cost* de 1960, *The Firm, the Market and the Law* de 1988 e Prémio Nobel da Economia (1991), designadamente, pelo seu contributo na descoberta e clarificação do significado de custos de transacção e direitos de propriedade.

⁵³ Oliver E. Williamson (1932-) economista americano, considerado destacado teórico da Nova Economia Institucional, autor do conceito de “governance” e de vasta obra de referência como é o caso de *Markets and Hierarchies: Analysis and antitrust implications* de 1975, *The Economic Institutions of Capitalism* de 1985 e *The Mechanisms of Governance* de 1996.

⁵⁴ Douglas C. North (1920-) economista americano que encontra nas instituições a chave para a explicação da evolução do crescimento económico, autor de vasta obra de referência como: *The Economic Growth of the United States, 1790-1860* de 1966, *Structure and Change in Economic History* de 1981, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* de 1990. Foi, conjuntamente com Robert Fogel, Prémio Nobel da Economia (1993) pelos seus contributos designadamente na renovação da investigação na história económica.

⁵⁵ A NEI baseia-se nas seguintes proposições: (i) a escolha racional, com condicionantes particulares (*rational choice under particular constraints*), cria e altera instituições (estruturas do direito de propriedade, leis, contratos, acção governamental e regulação); (ii) instituições e organizações providenciam incentivos ou estabelecem custos/benefícios que, por determinado tempo, governam a actividade e o crescimento económico; (iii) as instituições modificam-se e evoluem devido a mecanismos de “feedback” com a actividade económica ou porque elas próprias criam esse incentivo para a mudança (Ekelund, Jr. e Hébert, 1997).

⁵⁶ A Nova História Económica (*New Economic History*), cujo mentor mais referenciado é Douglas North; A *Public Choice*, cujo autor de referência é Buchanan; A Nova Economia Social (*New Social Economics*), cujo contributo mais referenciado é o de Becker; A Teoria da Acção Colectiva, cujo trabalho mais referenciado é o de Olson; A Economia do Direito (*Law and Economics*), cujos autores de referência são Coase e Posner; A Economia dos Custos de Transacção (*Transaction Costs Economics*), cujas obras de referência são as de Coase, Williamson e North, com os seus desenvolvimentos em áreas de maior especialização, como é o caso da Economia da Informação, cujos autores mais referenciados são Selten e Harsanyi, os Direitos de Propriedade, cujo autor de referência é Coase, mas cujos contributos têm sido ampliados por Alchian e Demsetz e o Capital Social, cujos autores de referência são Putnam e Coleman.

Em virtude dos indivíduos não terem a mesma função-objectivo e a mesma informação é através da noção de custo de transacção que se estabelece a ligação entre custos de produção e instituições. As trocas e as interacções que os agentes estabelecem no mercado não são instantaneamente acessíveis e transparentes, envolvem custos de informação, negociação e de imposição para os quais é necessário mobilizar recursos. As *instituições*, enquanto “regras do jogo” da interacção humana, têm como papel fundamental não só reduzir a incerteza, como também minimizar estes custos (Rutherford, 2001). Isto é, “a opção de um acordo contratual depende dos custos de transacção que dele derivam, e a finalidade das instituições é a redução desses custos para que as transacções e a coordenação económica possam operar” (Salazar, 2001, p. 60).

Ao não considerarem uma abordagem sistémica das questões económicas, ao reduzirem a perspectiva de instituição à sua dimensão condicionante e limitadora e ao não levarem em linha de conta que estas têm uma dada complementaridade e hierarquia, parece não ser “exagerado que se assuma que a visão institucionalista ficou profundamente afunilada e que a tarefa que se nos abre para compreender o capitalismo deste fim de século é recriar um institucionalismo alargado” (Reis, 1998, p. 143). Neste sentido e no quadro dos desenvolvimentos teóricos ocorridos nos anos de 1970⁵⁷, o pensamento económico contemporâneo dá conta da existência de outras correntes institucionalistas, designadas por heterodoxas por irem, não só, no sentido de uma certa integração das ciências sociais, como por saírem fora do quadro do modelo teórico neoclássico: a Economia das Convenções, a Sociologia Económica e a Escola da Regulação (Salazar, 2001).

2.2.3. *Institucionalismo alargado*

A análise económica das convenções assume um certo ecletismo teórico, pois está aberta não só às diferentes ciências sociais, como também ao individualismo metodológico da teoria neoclássica. Dando importância às formas não mercantis de coordenação, produção e alocação de recursos, a economia das convenções procura compreender como se constitui a lógica colectiva (Reis, 1995). De acordo com o principal autor de referência⁵⁸, André Orléan, a lógica mercantil pura é incompleta, pois a informação é

⁵⁷ Para mais detalhe ver Wood e Valler (2001). “Turn again? Rethinking institutions and governance of local and regional economies”. *Environment and Planning A*, n.º 33, pp. 1139-1144.

⁵⁸ As propostas metodológicas desta escola são apresentadas nas seguintes obras: Thevenot, Laurent et al.

limitada e o grau de incerteza existe; subsistem, pois, obstáculos à coordenação. Mesmo no caso de um contrato se estabelecer no mercado, o acordo a celebrar entre indivíduos exige um quadro comum de referências e de compromissos – convenções⁵⁹. Em termos gerais, convenções são sistemas de regras com um carácter instrumental, pois permitem assegurar à lógica colectiva a necessária estabilidade e assim, desta forma, aumentar a eficiência do sistema económico (Salazar, 2001).

A convenção, conceito mais geral que contrato, é a unidade de análise a ter em conta não só ao nível das lógicas organizacionais, como também ao nível do funcionamento da própria economia de mercado. Porém, um aspecto limitativo desta abordagem reside, designadamente, na não consideração do Estado enquanto objecto da análise organizacional e da produção de compromissos (Reis, 1998).

Outra opção metodológica, associada a um institucionalismo alargado, consiste na sociologia económica⁶⁰. Em particular, os trabalhos de Mark Granovetter⁶¹ e Pierre Bourdieu⁶² equacionam três elementos essenciais: (i) a acção económica é uma forma de acção social; (ii) a acção económica é historicamente determinada; (iii) as instituições económicas são construções sociais que não se explicam por simples motivos individuais (Salazar, 2001; Swedberg, 2004). Nesta perspectiva, as instituições económicas não surgem automaticamente, pois estão circunscritas a um conjunto de redes sociais que é moldado por um determinado regime de acumulação. Isto é, as *instituições* vão-se

(1985). *Conventions économiques*. PUF, Paris; L'économie des conventions (1989). *Revue Économique*. Vol. 40; Orléan, André (coord) (1994). *Analyse économique des conventions*. PUF, Paris.

⁵⁹ “Uma convenção é uma regularidade com origem na interacção social e que se apresenta aos indivíduos de forma objectiva” (Orlén, 1989, p. 241).

⁶⁰ A sociologia económica aplica ideias, conceitos e métodos sociológicos aos fenómenos económicos. As suas raízes remontam aos trabalhos de Marx, Weber, Schumpeter e Polanyi e desenvolvem-se desde os anos de 1980, quer nos EUA como na Europa, à volta da ideia de que todos os fenómenos económicos são, na sua natureza, sociais. Isto é, estão enraizados no conjunto ou em parte da estrutura social.

⁶¹ Mark Granovetter é visto como o sociólogo da economia por excelência em virtude do seu trabalho “Economic Action and Societal Structure: The Problem of Embeddedness”, *American Journal of Sociology*, 91(3), 481-510, Nov. 1985. Neste artigo Granovetter cunhou o termo “enraizamento” (*embeddedness*) e reivindicou o emprego da análise das redes no estudo das relações económicas, argumentando que toda a actividade económica assenta não só em relações sociais, como também acompanha os caminhos complexos das redes sociais existentes (Swedberg, 2004).

⁶² Pierre Bourdieu (1930-2002) sociólogo francês associado aos conceitos de *campo*, *interesse*, *capital* e *habitus*. Para Bourdieu uma configuração de relações socialmente distribuídas define-se objectivamente, independentemente da consciência humana e estrutura-se (hierarquia de posições, tradições, instituições e história) de uma forma em que os indivíduos pensam, vêem e agem de acordo com as possibilidades existentes no interior da ordem social – a sua posição social. Da sua obra destaca-se *Algérie 60, structures économiques et structures temporelles*, Paris: Minuit, 1977; *Poder Simbólico*, Lisboa: Difel, 1989; *Razões Práticas*, Oeiras: Celta, 1997; *Contrafogos*, Oeiras: Celta, 1998; *Contrafogos II*, Oeiras: Celta, 2001.

construindo graças à “mobilização de recursos e por meio de redes sociais, a partir de limitações determinadas pelo desenvolvimento histórico anterior da sociedade, da política, do mercado e da tecnologia” (Swedberg e Granovetter, 2001, p. 134). Com a introdução do conceito de *campo económico*, Bourdieu (2000, p. 13) sustenta que o mundo social, com toda a sua complexidade, está presente em cada acção designada de económica, daí que os instrumentos que servem o conhecimento devam “pôr entre parêntesis a multidimensionalidade e a multifuncionalidade das práticas, permitindo construir modelos históricos capazes de dar razão, com rigor e parcimónia, às acções e instituições económicas que se podem observar empiricamente”.

Já a Escola da Regulação⁶³ revela um interesse particular pelo estudo da variabilidade no tempo e no espaço das dinâmicas económicas e sociais e pelas formas institucionais que permitem esclarecer a origem e o papel das regularidades, no contexto da reprodução económica, durante um dado período histórico (Jonsson, 2006). Surgida em França no final dos anos de 1970, a abordagem regulacionista⁶⁴ tem como objectivos centrais estabelecer a diferença entre as várias fases do capitalismo, explicar a dinâmica da acumulação de uma fase em relação à outra e descrever a natureza das crises que, ao reorganizarem o sistema, se desdobram em novos e duradouros surtos regulados de crescimento e expansão do capital⁶⁵. Com efeito, a teoria da regulação comporta duas dimensões importantes; por um lado, trata-se de compreender os mecanismos de coordenação da actividade económica, enquanto conjunto plural de arranjos institucionais determinados; por outro, impõe-se conhecer se esse dado conjunto ganha sentido, coerência e integração numa determinada configuração social, ou seja, num dado *sistema social de produção* (Reis, 1998).

É interessante também referir que existem diferentes focos de abordagem. Segundo

⁶³ Segundo Jessop (1990) é possível distinguir 7 escolas regulacionistas: (i) Escola de Grenoble (GRREC); (ii) Escola de Paris; (iii) Escola do PCF-CME; (iv) Escola de Amesterdão; (v) Escola Alemã-Occidental; (vi) Escola Nórdica; (vii) Escola Norte-Americana.

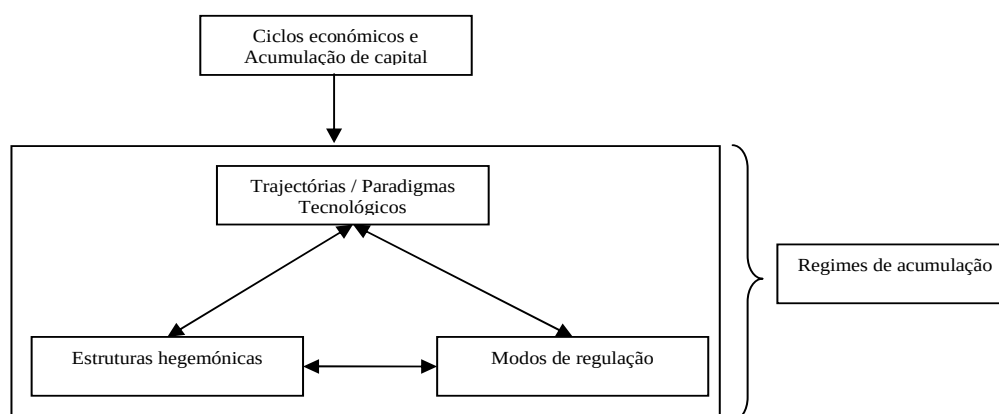
⁶⁴ A abordagem regulacionista é uma corrente do pensamento económico de origem francesa que nasce nos anos 70 procurando ultrapassar de forma crítica os pressupostos da economia neoclássica através de uma síntese eclética entre Keynesianismo, marxismo, institucionalismo americano, historicismo alemão e a Escola dos *Annales*. A análise da evolução económica das sociedades conta com os conceitos de regime de acumulação e de modo de regulação, bem como cinco dimensões caracterizadoras da ordem económica: tipo de concorrência, papel do crédito e da moeda, inserção internacional, papel do Estado e relação salarial. Entre os seus representantes mais destacados conta-se Boyer, Saillard e Aglietta.

⁶⁵ Boyer (1988, p.608) através de modelos de dois sectores mostra a conexão entre os sectores produtores de bens de consumo e de bens de produção e constata que a acumulação é um processo permanente e relativamente estável. Através desta interpretação do processo de crescimento económico, desenvolve-se a noção de *fordismo* que se constitui no epicentro conceptual e analítico dos regulacionistas.

Jessop (1990), um deles valoriza as determinantes económicas dos regimes de acumulação e outro revela um interesse particular pelas suas respectivas estruturas sociais. Em todo o caso o estatuto teórico da *regulação* é metodologicamente fiel à História e às Instituições, reconhece a complexidade da economia na sua dimensão ontológica social e entende que os factores relacionais que vinculam indivíduos e grupos possibilitam a reprodução e a transformação dos sistemas socioeconómicos (Bruno, 2005).

Na sua abordagem acerca da dimensão institucional da acumulação de capital, consideram-se as trajectórias ou paradigmas industriais, as estruturas hegemónicas, os *modos de regulação* e os *regimes de acumulação* (Jonsson, 2006). No primeiro caso, temos a referência ao *taylorismo* e ao *fordismo* como paradigmas tecnológicos. No segundo, tem-se em conta a capacidade de um modelo de desenvolvimento social se tornar hegemónico, em resultado da sua referência como modelo tipo ideal. Já quanto ao conceito de *modo de regulação* este refere-se às instituições sociais e formas estruturais através das quais interesses sociais antagónicos e conflitos são regulados; no caso do capitalismo correspondem a cinco relações sociais fundamentais: (i) relação salarial; (ii) moeda; (iii) formas de competição; (iv) relações Estado-Economia; (v) inserção internacional. Finalmente, quanto ao conceito de *regime de acumulação* este pode considerar-se a um nível macro, uma vez que sintetiza os conceitos anteriores (Figura 2.2).

Figura 2.2: Sistemas Sociais de Produção e Regulação



A abordagem regulacionista não se encontra limitada ao campo das transacções; tem uma dimensão macro-social e, por isso, alarga-se ao nível da organização das sociedades, revelando que “as instituições estão incrustadas numa cultura, na qual as suas lógicas estão

simbolicamente enraizadas, organizacionalmente estruturadas, técnica e materialmente condicionadas e politicamente defendidas” (Holligsworth e Boyer, 1997, p. 2). Acresce, ainda, que existe uma interdependência entre os diferentes actores que origina uma dada natureza dos arranjos institucionais e um determinado processo de regulação económica e social. A análise dos *sistemas sociais de produção* (SSP) valoriza o eixo institucional que compreende não só a abordagem de uma regulação tipo *fordista*, como a discussão sobre as tendências de convergência dos *arranjos institucionais* das diferentes sociedades contemporâneas, passando pelos limites dos mercados, como mecanismos de *regulação*, ou ainda pela dupla pressão, supra e subnacional, que desafia os *modos de regulação* ancorados numa matriz eminentemente nacional.

2.2.4. *Economia institucional: em síntese*

Porque existem diferentes abordagens da relação entre economia e instituições é difícil precisar o que se entende com o uso da designação *economia institucional*. Para Aglietta (2000, p. 400 in Parto, 2003b, p. 6) a *economia institucional* “aborda a existência de múltiplas regras, acordos, costumes e normas e estuda a sua origem, o seu efeito nos agentes económicos e os seus resultados”. Já Hodgson (1994) define *economia institucional* em termos de rejeição das *assumpções individualistas e hedonistas e preferências exógenas*, a favor de uma concepção mais organicista da acção dos indivíduos; de rejeição da ênfase exclusiva no equilíbrio, a favor da ideia de causa cumulativa; e da rejeição do atomismo individual a favor da adopção da *instituição* como principal unidade de análise.

Parece ser razoável concluir que existe um entendimento de *economia institucional* que se assemelha a uma anti-tese da visão neoclássica (Parto, 2003b). A sociedade deixa de ser vista como a soma de indivíduos indistinguíveis, todos com preferências fixas, a mesma informação e agindo racionalmente; nesta dimensão as *instituições* são não só desnecessárias, como indesejáveis, dado que o mercado é maximizador. Na visão oposta, as *instituições*, unidades relativamente invariantes e socialmente construídas, “viabilizam o pensamento e a acção ordenados, impondo forma e consistência às actividades humanas” (Hodgson, 1997, p. 275) e o seu papel consiste em providenciar uma base para o processo de decisão, expectativa e crença (Hodgson, 1994), bem como “reduzir a incerteza providenciando uma estrutura para a vida diária, (...) um guia para a interacção humana,

(...) e o enquadramento no qual a interacção humana tem lugar” (North, 1990, p. 3-4).

Face à complexidade do capitalismo contemporâneo a introdução da dimensão social na análise económica anuncia-se com particular vantagem e interesse. De facto, a resposta dada pelo institucionalismo alargado, “pela articulação que estabelece entre os diferentes arranjos institucionais e pelo modo contextual como os define”, revela-se particularmente rica, pois possibilita o “reencontrar nas economias os seus respectivos níveis de qualificação do trabalho e da organização, o seu sistema de relações industriais, a sua estrutura produtiva, os seus mercados financeiros, o seu sistema político” (Reis, 1998, p. 145).

A *economia institucional* tem como eixo fundamental o entendimento da actividade económica como processo institucional e actividade socialmente enraizada. Segundo Amin (1998, p. 4) os contributos dados pelo institucionalismo originário, pela sociologia económica e pelas ciências cognitivas e comportamentais tornam possível sistematizar três ideias chave na definição de *economia institucional*: (i) a economia é moldada por forças colectivas com uma relativa estabilidade e permanência - *instituições*; (ii) o comportamento económico está enraizado em redes de relações inter-pessoais fortemente influenciadas por mutualidade, confiança, cooperação ou o seu contrário; (iii) a diversa e distinta racionalidade dos actores produz comportamentos económicos igualmente diversos e distintos.

Acontece que esta tentativa de síntese não exclui o facto da análise institucional ser sensível aos múltiplos níveis que a realidade comporta. A investigação, que tenha a ambição de a tomar como referência, deve ter em linha de conta uma diversidade de componentes que, face à sua estabilidade e permanência, se impõe sejam considerados numa ordem descendente. Para Hollingsworth (1998) essas componentes são: (i) *instituições*; (ii) *arranjos institucionais*; (iii) *sectores institucionais*; (iv) *organizações*; (v) *resultados e desempenho*.

No primeiro nível de análise encontram-se as (i) *instituições*. As normas, regras, convenções, hábitos e valores, pela propriedade que detêm de relativa permanência e resistência à mudança, são fundamentais no moldar dos comportamentos e na influência que exercem nos restantes componentes da análise institucional. Em seguida consideramos

os (ii) *arranjos institucionais* que a sociedade estabelece para coordenar os vários actores económicos, face aos conflitos de interesse que entre eles se manifestam. Quer as *instituições*, quer os *arranjos institucionais* influenciam a natureza das relações entre os diferentes (iii) *sectores institucionais* que dão corpo a um dado SSP. A sua configuração numa dada sociedade, e até região, é um processo evolucionário com uma dimensão de singularidade, resultante das múltiplas inter-relações: sistema político - sistema empresarial - sistema educativo. Todas aquelas componentes sustentam que as (iv) *organizações* tenham tendência a agir em conformidade com o ambiente institucional dominante, o que em última análise, remete para o nível de análise dos (v) *resultados e do desempenho*, tornando possível chegar à dimensão da avaliação (idem, 1998).

Importa reter que a mudança afecta as *instituições* e os *arranjos institucionais* enraizados num dado SSP, assim, o desempenho das sociedades traduz-se numa alteração dos padrões de bem-estar e justiça social. Como tal, parece adequado deixar clarificado o entendimento acerca do que são *instituições*, qual o seu papel e a sua evolução, como se distinguem de *organizações*, que *arranjos institucionais* coordenam a vida social e económica e como se podem caracterizar.

2.3. *Instituições e Organizações*

No seio das ciências sociais existe uma acepção própria acerca da noção de *instituições* que remete para as regras e rotinas, relativamente estáveis e mutuamente acordadas, criadas e reproduzidas pelas pessoas que, subjacentes a uma prática, governam a vida social. Apesar deste significado lato ser generalizado entre economistas, diferentes autores⁶⁶ têm ângulos de abordagem diferenciados. A “velha” escola institucionalista americana foca os aspectos de natureza normativa e regulamentar. Já os autores da “nova” escola dão enfoque à natureza cognitiva das *instituições*. Esta diferença pode ser ultrapassada recorrendo a uma consideração mais vasta e multidimensional, relevando que *instituições* são “estruturas e actividades cognitivas, normativas e reguladoras que dão

⁶⁶ A este propósito refiram-se os entendimentos de Veblen, North e Hodgson: “hábitos e pensamentos estabelecidos e comuns à generalidade dos homens” (Veblen, 1919, p. 239 in Hodgson, 1994, p. 10); “regras do jogo de uma sociedade (que) estruturam os incentivos nas relações humanas (e) afectam o desempenho económico ao longo do tempo” (North, 1990, p. 3); “padrões de comportamento e hábitos de pensamento com uma natureza rotinizada e durável, comumente aceites, associados a pessoas que interagem em grupos ou em colectivos ainda mais amplos” (Hodgson, 1997, p. 275).

estabilidade e sentido à vida social”, transportadas por vários elementos, como a cultura e as rotinas e operando a múltiplos níveis de inter-relação e escalas de jurisdição (Scott, 2001, p. 48). Porém, de acordo com uma visão institucionalista alargada, as *instituições* são produto do homem e condicionam comportamentos, mas transcendem os actores individuais, sendo parte constitutiva da sociedade e como tal estruturantes das interacções humanas. Esta visão diferencia-se das anteriores, pois assenta na ideia de regularidade, a sua abordagem tem uma natureza sistémica, considerando que entre as próprias instituições poderá existir complementaridade, ou até hierarquia (Solari, 2000).

Associado à ideia de regra surge a ideia de permissão, restrição e sanção. As regras, sendo essenciais à vida social, são vistas como limites ou restrições a um comportamento que, de outra forma, seria livre. Porém, parece inadequado assumir que a acção seja livre, já que não é de desprezar o facto de que “ela é sempre filtrada pelo hábito e pela rotina, e permeada pela cultura e pela estrutura do sistema” (Hodgson, 1994, p. 136). Acresce que as instituições não só processam, como criam informação. As instituições formais, ao estabelecerem padrões mais ou menos fixos, ou fronteiras, ou regulamentos, ou restrições à acção humana, na realidade condicionam, mas também fornecem informação a outros agentes. Isto é, as *instituições* não actuam como simples inflexibilidade e constrangimento, desempenham um papel viabilizador, ao fornecer informação, mais ou menos fiável, sobre as acções prováveis dos outros (idem).

As regras, quando consistentes entre si, induzem uma determinada ordem que é facilitadora da confiança e da cooperação, pois se “existe caos social a interacção social é excessivamente onerosa e a cooperação e a confiança desintegram-se” (Kasper e Streit, 1998, p. 28). Neste caso, a permanência ou invariabilidade, ao assumirem-se como característica fundamental das instituições, permitem a um indivíduo/grupo saber o que o outro faz, ou pode ou não fazer, e espera que seja feito. As regras sinalizam o comportamento antecipado dos actores e por isso reduzem a incerteza, mas também permitem canalizar mais facilmente os actuais e potenciais conflitos existentes numa dada estrutura de relação e de poder (Chavance, 2001).

A diversidade de conceitos relativos a *instituição* surge associada “às diferentes proposições relativas à sua origem, emergência ou fim, pois as instituições servem uma variedade de funções, emergem através de vários processos, influenciam comportamentos

em situações de compreensão, cognitiva ou não, e assentam em diferentes factores motivacionais” (Greif, 2004, p. 16). Como tal, reveste-se da maior utilidade desenvolver um conceito unificador do objecto de estudo e nesse sentido, Greif (2004) avança com uma definição que assenta naquilo que considera ser a essência da problemática em discussão: o que são *instituições*, o que fazem e o que implicam. A ideia chave é que as *instituições*, revelando-se através de diferentes tipologias⁶⁷, são um sistema de factores com determinadas particularidades: (i) sistema de factores que é exógeno a cada indivíduo, mas que influencia o seu comportamento; (ii) factores que não são “físicos”, mas humana e socialmente construídos (regras, normas, sistemas cognitivos, crenças); (iii) factores que permitem, orientam, motivam e influenciam comportamentos que conjuntamente se caracterizam pela sua regularidade e repetição.

Apesar desta clarificação, por vezes não existe uma clara distinção entre os conceitos de *instituição* e de *organização*. Por exemplo, em termos léxicos, no português *organização* tem o significado de “entidade que serve à realização de acções de interesse social, político, administrativo, etc., grupo de pessoas que se unem para um objectivo, interesse ou trabalho comum” (Houaiss e Villar, 2002, p. 2695); porém, é possível encontrar como significado de *instituição* “organismo público ou privado, estabelecido por meio de leis ou estatutos que visa atender a uma necessidade de dada sociedade ou da comunidade” (idem, p. 2109). Como pode verificar-se, estas duas interpretações não são facilmente distinguíveis, pelo que importa avançar com a sua diferenciação.

Para North (1990, p. 5) *instituições* são “as regras do jogo de uma sociedade”, isto é, as “condicionantes que estruturam a interacção humana, bem como as características que as compelem”. *Organizações* são os seus jogadores; ou seja, são grupos definidos e delimitados por um objectivo ou propósito comum. As *instituições* consistem, quer em condicionantes informais (costumes, tradições e códigos de conduta), quer em regras formais (constituição, leis, etc.). Assim, “em consequência das oportunidades resultantes do conjunto de condicionantes” institucionais, as *organizações* são criadas com o propósito de se atingirem os objectivos assumidos como comuns (idem, p. 5).

Tendo como referência esta distinção, Bingen (2000, p. 2) precisa que os “jogadores”,

⁶⁷Para uma análise de várias taxionomias de instituições ver Solari (2001) que sumaria e compara a tipologia enunciada por Boyer (1994) e Delorme (1996).

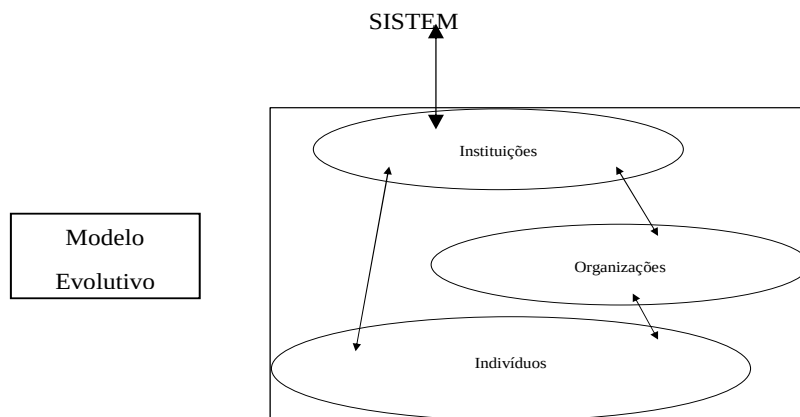
referidos por North se apresentam como “estrutura de papéis e posições reconhecidos e aceites que estão ordenados entre si, tendo em vista a obtenção de um determinado fim comum” e ilustra a sua definição de *organização* com a ideia de organigrama. Mas acrescenta que existe uma inter-relação dinâmica entre elas; “organização e estruturas providenciam o enquadramento no qual os processos e procedimentos são jogados, mas esses processos e procedimentos podem igualmente mudar a estrutura das organizações” (idem, p. 3). Neste mesmo sentido vai o contributo de Uphoff (2001, p. 15), que define *organizações* como “estruturas de papéis reconhecidos e aceites, quer sejam formais ou não” e *instituição* como “complexos de normas e comportamentos que persistem no tempo servindo propósitos com valor social”. Já Storper (1997, p. 268) refere que *instituições* são o conjunto de regras e práticas informais que moldam a acção económica, enquanto *organizações* são estruturas formais políticas e administrativas.

As *organizações* são unidades delimitadas, com características definidas fisicamente no tempo e no espaço. *Instituições* são as “regras do jogo”, ou os códigos de conduta que definem as práticas sociais e *organizações* são entidades materiais que possuem agentes e funcionários, orçamentos, equipamentos e que frequentemente têm personalidade jurídica (Bingen, 2000; Young, 2002). Acresce que as *organizações*, na busca da satisfação de determinados objectivos, funcionam através de autoridade e comando (Hodgson, 1994). Os seus objectivos são sujeitos a forças diversas que constantemente se alteram, face às inter-relações que se estabelecem num dado ambiente e contexto institucional e social. Logo, no entendimento de Chavance (2001, p. 11) não é líquido que as *organizações* se orientem para objectivos comuns, pelo contrário “os objectivos numa *organização* são por vezes diversos, incoerentes, ambíguos e mudam. O comportamento de uma *organização* deriva dos conflitos internos e dos numerosos compromissos entre o indivíduo e o subgrupo”.

Numa abordagem sistémica hierárquica torna-se mais clara a distinção entre *instituição* e *organização*. Neste caso, “os comportamentos individuais são determinados pelo enquadramento organizacional e institucional. As *organizações* são criadas e evoluem dentro das condições institucionais e as *instituições* estabelecem-se e estabilizam no quadro do sistema – i.e. numa dada configuração de regras gerais” (idem, p.13). Porém, entre elas existe uma inter-relação dinâmica. As *organizações* providenciam o enquadramento no qual as regras, as normas, os processos e os procedimentos acontecem, mas estes podem modificar a sua estrutura. Isto é, alterações de comportamento individual

e colectivo levam à mudança, a acção transformadora das *organizações* provoca a mudança institucional, o que produz a evolução/transformação do sistema (Figura 2.3).

Figura 2.3: Modelo Evolutivo das Inter-relações Instituições-Organizações-Indivíduos



Fonte: Chavance, 2001, p. 15

Para Gilly e Lung (2005), a mudança institucional deve ser examinada em três dimensões, distintas e complementares: (i) mecanismos de transformação endógena dos sistemas institucionais; (ii) mecanismos e espaços de estruturação da organização de actores; (iii) transformação de espaços institucionais de regulação do sistema. Desta forma, chama-se à atenção para o facto de não existirem mecanismos únicos e principais de mudança institucional, pois as dinâmicas das sociedades e das economias estão “fortemente enquadradas por ambientes institucionais que as influenciam e determinam, e esses contextos são tão poderosos como diversos” (Reis, 2007, p. 15).

2.4. Arranjos Institucionais e Governância

Numa abordagem regulacionista as práticas dos indivíduos e dos grupos são “orientadas por uma racionalidade a posteriori que depende das formas sociais forjadas pela interacção agente-estrutura com a sua historicidade imanente” (Bruno, 2005, p. 348). Como tal, a vida dos homens em sociedade é suportada por uma racionalidade que se caracteriza pelo respeito de três dimensões: (i) dimensão relacional inscrita na interacção social; (ii) dimensão contextual resultante do quadro referencial dado pelas estruturas institucionais e organizacionais; (iii) dimensão de representação e de decisão coordenadora da acção colectiva (idem). Esta racionalidade leva a que a coordenação entre agentes

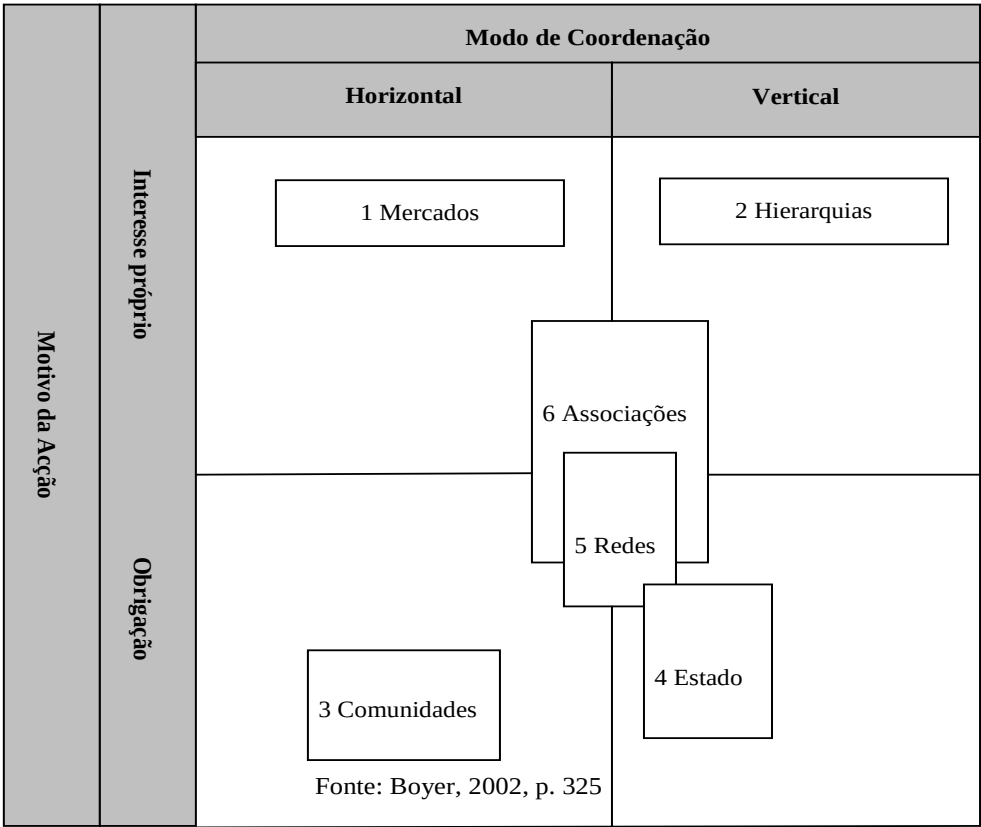
económicos seja um processo, aberto e contínuo, baseado em mecanismos resultantes de regras, normas e práticas sociais e esquemas permanentes de interacção - estruturas sociais e económicas. Com efeito, esta coordenação corresponde a *arranjos institucionais*, “formais e não formais, através dos quais actores políticos e económicos organizam processos de negociação, estabelecem padrões e resolvem disputas” (Éden e Hampson, 1997, p. 362).

Segundo Hollingsworth e Boyer (1997) a ideia de *governância* assenta numa taxonomia dos *arranjos institucionais* que inclui vários modos de coordenação da acção colectiva. Ou seja, dado existirem diferentes modos de coordenação, também existem distintos tipos de *arranjos institucionais*, com a sua própria lógica, procedimentos, normas e valores que têm uma concretização histórica e territorial concreta (Reis, 2004b, p. 10).

Utilizando uma tipologia baseada na natureza do motivo da acção e na distribuição de poder, Boyer (2002) apresenta seis *arranjos institucionais* que podem estar presentes nos sistemas socioeconómicos, através de um esquema com dois eixos, vertical e horizontal. O eixo vertical, na parte superior, representa os arranjos institucionais que envolvem comportamentos motivados pelo auto-interesse, individualistas; na parte inferior, os comportamentos motivados por normas sociais comumente aceites, colectivos. No eixo horizontal, os arranjos institucionais estão colocados da direita para a esquerda, em função das formas de distribuição de poder, poder vertical e poder horizontal (Figura 2.4).

Os *Mercados* exprimem auto-interesse e assentam em formas de poder horizontal; *Hierarquias* também exprimem auto-interesse, mas assentam em formas de poder vertical; *Comunidades* exprimem normas sociais compulsórias e formas de poder horizontal; *Estado* exprime, igualmente, normas sociais compulsórias, mas assenta numa forma de poder vertical; *Associações* e *Redes* registam uma combinatória de formas de poder e de motivos de acção.

Figura 2.4: Tipos de Arranjos Institucionais



Porém, quando se analisa a origem, evolu  o e transforma  o institucional reconhece-se que não existem formas únicas e puras de coordena  o. Pelo contrário, elas são diversas e complementares. Não só a sua escolha e associa  o são determinadas pelo contexto social que lhe serve de enraizamento, como, também, pelas suas características internas: estrutura organizacional, regras de troca, meios de cumprimento e tipo de falhas que desencadeiam ou podem desencadear (Tabela 2.1).

Nesta perspectiva, para que a coordena  o entre os actores possa ser viabilizada através de compromissos, as rela  es antag  nicas, características do sistema capitalista, são codificadas através dos seguintes *arranjos institucionais*:

Tabela 2.1: Principais características dos diferentes tipos de arranjos institucionais

Arranjos institucionais	Estrutura organizacional	Regras de trocas	Meios de cumprimento	Tipo de falhas
1 Mercados	Livre entrada e saída	Voluntária baseada no interesse próprio	Propriedade privada, controle legal e regulação pública	Competição imperfeita, externalidades, bens públicos e desigualdades
2 Hierarquias	Organização complexa que tende a tornar-se burocrática	Restrita aos membros, poder assimétrico e regras burocráticas	Poder assimétrico, cultura corporativa e regras altamente institucionalizadas	Custos de coordenação elevados, comportamentos oportunistas, externalidades, bens públicos, desigualdades,
3 Comunidades	Pertença informal	Voluntária baseada na solidariedade e confiança	Normas sociais e princípios morais, reciprocidade e regras altamente institucionalizadas	Ineficiência na provisão de alguns bens, problemas de escala e dimensão e limitada capacidade de inovação
4 Estado	Hierarquia pública	Ação unilateral	Interesse público, coerção, regras e normas sociais e legitimidade eleitoral	Burocracia, ineficácia na provisão de alguns bens e desresponsabilização e corrupção
5 Redes	Pertença semi-formal	Voluntária dentro de um determinado período	Regras contratuais, relações pessoais e confiança interna	Competição imperfeita, bens públicos, externalidades
6 Associações	Pertença formal	Restrita aos membros	Interesse próprio, reputação social, algum grau compulsório e administração privada parcial	Ineficácia na provisão de alguns bens e dependência da força da lei

Fonte: Adaptado de Hollingsworth e Boyer (1997)

Mercados – combinam interesse próprio com coordenação horizontal entre actores. Correspondendo à substituição do valor de uso pelo valor de troca, o mercado é um mecanismo de integração e coordenação económica, no qual as relações formais de contratualização são estabelecidas no quadro da oferta e da procura de bens e serviços. Se, de acordo com os princípios neoclássicos da escassez, utilidade, escolha racional e concorrência, o mercado é o espaço único de coordenação, na abordagem institucionalista alargada o mercado é apenas uma entre outras formas de coordenação, pois as relações de troca são inseridas em quadros institucionais mais vastos. Desta forma, o mercado consiste em “trocas organizadas e institucionalizadas visto dependerem do conjunto das instituições legais, incluindo não só as transacções de bens e serviços, como as transferências de

direitos de propriedade” (Estêvão, 2004, p. 8). Genericamente, o seu principal tipo de falhas diz respeito à competição imperfeita, externalidades negativas e incapacidade na provisão de bens públicos.

Hierarquias – assentam num elevado grau de integração no relacionamento entre actores, de que são exemplo as hierarquias empresariais. Este mecanismo de coordenação baseia-se numa organização complexa, com uma cultura corporativa, poder assimétrico e regras altamente institucionalizadas. O principal tipo de falha consiste nos elevados custos de coordenação.

Comunidades – correspondem a comportamentos baseados na confiança, na reciprocidade ou na obrigação. Enquanto mecanismo de coordenação pressupõe “identidade interpessoal ou intragrupal relativamente às aspirações e aos valores, ..., motivadora da prossecução de práticas e costumes transmitidos geracionalmente e nos quais sobressaem os princípios da cooperação voluntária, ajuda mútua, dádiva e favor” (Serra, 2002, p.69). No contexto socioeconómico a sua expressão traduz-se em “estruturas materiais internas da sociedade e as culturas práticas dos actores sociais” (Reis, 2007, p. 82). Pelo tipo de falhas que lhe estão associadas (ineficiência na provisão de alguns bens, problemas de dimensão e escala e limitada capacidade de inovação) este mecanismo actua preferencialmente em situações de agregação de pequena dimensão.

Estado – compreende a dupla dimensão de actor económico e de coordenador da acção colectiva. Enquanto legítimo guardião do interesse comum, o Estado sanciona e regula a acção dos diferentes actores, definindo, limitando e redefinindo as fronteiras da actividade económica, legitimando ou sancionando as relações de poder, dando, assim, forma ao curso da actividade e do desenvolvimento económico (Parto, 2003b). A sua intervenção na economia corresponde a um papel relacional complexo, baseado na legitimação, coerção e na co-ordenação. Na actualidade, o Estado encontra-se numa linha de reconfiguração, face a um conjunto de novas dinâmicas (global-local) e a um conjunto de falhas associadas, designadamente a um modelo organizacional fortemente hierárquico e burocratizado.

Redes – exigem um misto de interesse próprio e obrigação social com os actores a serem fundamentalmente independentes e iguais. Este mecanismo de coordenação pressupõe não só regras contratuais sólidas, como confiança interna. Se a sua expressão

informal é bastante significativa, a sua expressão formal é complexa pois depende de uma forte acção voluntária, com custos de coordenação significativos.

Associações – equivalem a organizações formais que tipicamente coordenam actores envolvidos em actividades idênticas ou similares (associações empresariais e sindicatos). A expressão deste mecanismo de coordenação tem no interesse próprio uma forte motivação para a acção, razão que lhe confere eficácia na obtenção de compromissos internos, mas lhe traz problemas, quando o que está em apreço é o interesse colectivo socialmente aceite.

Actualmente, em vez de uma convergência dos modos de coordenação, parece perspectivar-se a coexistência de uma persistente diversidade. Isto acontece em virtude das economias contemporâneas revelarem uma variedade e uma complementaridade nos *arranjos institucionais* que as governam. Ocorre que o papel de coordenação do Estado é particularmente importante, quando as outras formas de coordenação não têm a mesma robustez e capacidade de auto-sustentação. Nesta circunstância, o Estado assume-se como insubstituível, designadamente no “estabelecimento de consensos e de opções, na definição de regras de concorrência, na integração em regimes internacionais, ..., no que diz respeito aos custos da força de trabalho e do bem-estar das populações” e “na geração de economias externas”, resultantes de investimentos públicos infra-estruturais (Reis, 2007, p. 87). E isto, mesmo quando se atende à emergência da dimensão local, em que a comunidade, mesmo quando se exprime autonomamente de forma fraca, se revela forte em situações defensivas. Isto é, “quando se apresenta como factor de compensação das debilidades de outros mecanismos de coordenação da vida colectiva ou quando se trata de desenvolver iniciativas intersticiais, associadas à vida local” (idem).

O tecido económico-social comporta uma dada estrutura de relações interdependentes, cuja matriz envolve uma diversidade de actores que possuem identidade, consciência e intencionalidade. Logo, no seu seio estão presentes ordens relacionais distintas que revelam diferentes *arranjos institucionais*. Esta circunstância coloca o problema da sua coordenação e do conjunto de reacções que lhe são inerentes, remetendo para uma explicação através da noção de *governância*⁶⁸. Em sentido lato, *governância* é um processo

⁶⁸ Em inglês o termo é *governance* e em francês *gouvernance*. A sua tradução para o português levanta problemas. Se Reis (2004a; 2004b) usa a designação *governança*, já Lopes (2001) e Benko (1999) utilizam o termo *governância*. A favor da primeira designação abona o facto de esta palavra constar no Dicionário

de ajustamento de comportamentos entre *instituições* que interagem tendo em vista finalidades comuns (Filipa, 2003).

Refira-se que os conceitos de coordenação e *governância* são distintos, já que o segundo é um processo mais articulado e complexo, envolvendo, não só um “conjunto de práticas através do qual actores económicos e políticos, interdependentes, coordenam e/ou hierarquicamente controlam as suas actividades e as suas acções” (Eden e Hampson, 1997, p. 362), como, também, uma inter-relação que visa alcançar objectivos comuns. Ou seja, numa visão pragmática, a *governância* tem em conta a diversidade das formas de coordenação, “interrogando-as no tempo real e considerando-as em cada um dos respectivos contextos” (Iconzi, 2005, p. 12).

A noção de *governância* pode ser considerada quer numa perspectiva física, como sociológica. No primeiro caso, está-se perante um processo de harmonização das partes de um conjunto, no segundo, a noção repousa na ideia de um processo evolutivo gerador de comportamentos que asseguram finalidades socialmente desejadas (Filipa, 2003). Porém, convém reter que a perspectiva de *governância* que aqui se procura explicitar, sem deixar de considerar as ideias de processo e de sistema, distingue-se das perspectivas anteriores já que num sistema económico o seu significado remete para o modo como se “manifestam e organizam os interesses colectivos, ..., como se estabelecem os seus entendimentos, ..., como se regula a sociedade e a economia, ... como a sociedade se dota de organizações, ..., como se criam padrões, rotinas e modos de fazer” (Reis, 2007, p. 9). Ao lidar com o problema da coordenação, a *governância* comporta uma tarefa, faz uso de determinados instrumentos e remete para determinados resultados. Quanto à tarefa consiste no processo de coordenação da diversidade (a pluralidade de actores, as interdependências, a acção intencional, a diferenciação e a diversidade de níveis contextuais de acção). Relativamente aos seus instrumentos faz uso das regras, da informação e da organização. Quanto aos resultados remete para a vontade das partes em concluírem um processo de ajustamento mútuo (Filipa, 2003).

Houaiss da Língua Portuguesa. No entanto, quando se analisa o seu significado este remete para o “acto de governar”, o que não corresponde ao entendimento que a literatura económica revela para esta noção. Como o entendimento adequado se aproxima, não da noção de governo, mas mais precisamente de coordenação, a palavra *governância* parece ser a solução que melhor diferencia a forma estatal de governar dos arranjos institucionais que coordenam a vida económica e social.

Em suma, *governância* é o conjunto de processos, envolvendo hierarquia (poder e dissemelhança), proximidade (interacções e co-presença) e mudança (redefinições situacionais), que “coordenam ordens relacionais diversas e parciais, através da relação de poderes diferenciados, de mecanismos plurais e de vocabulários cognitivos próprios, tendo em vista a geração de dinâmicas societais e organizacionais (Reis, 2007, p. 12).

Sem por em causa a hipótese do enraizamento, Hollingsworth e Boyer (1997) avançam com o termo “aninhamento” (*nestedness*) para definir a complexa estrutura de ninho dos *arranjos institucionais* característicos da fase presente do capitalismo contemporâneo. De facto, o termo “aninhamento” parece revelar-se mais apropriado para caracterizar a actualidade, por integrar uma causalidade multifacetada que entrelaça múltiplos níveis espaciais e uma pluralidade de instituições, sem uma autoridade única. Se, de facto a *governância* lida com o problema da coordenação dos actores, então também lida com o problema do território, o espaço de organização em que as economias funcionam.

Através do contributo de Storper e Harrison (1992) o conceito de *governância* foi introduzido na análise dos processos localizados, explicitando que a inter-relação entre os meios e controlo das *instituições* e as formas de coordenação industrial estabelecem uma alteração da natureza das relações existentes na actividade industrial: as relações hierárquicas (dependência) dão lugar a relações de cooperação (parceria). Mas, se se alargar a dimensão institucionalista de território⁶⁹, para além da ideia neo-institucionalista dos custos de transacção, incorporando na sua abordagem o facto de o território ser, não só uma realidade física e política, mas também histórica, cultural, económica e social, então, a concepção de *governância local* ganha um novo sentido.

De facto, o território é “expressão e produto das interacções que os actores protagonizam” (Reis, 2007, p. 8), cuja dinâmica institucional colectiva articula, de maneira sempre singular, diferentes lógicas de actores, proximidades, poderes e interacções. Assim, o confronto/cooperação que se estabelece entre actores corresponde a “um processo de

⁶⁹ As ideias institucionalistas resultam de trabalhos desenvolvidos nos anos de 1980 relativos aos distritos industriais em que se procura demonstrar que o sucesso económico regional está associado a um conjunto de condições institucionais, particulares, endógenas ou localmente específicas (Becantini, 1979; 1987; Antonelli, 1986; Aydalot, 1986). Mais recentemente, outros trabalhos referem-se à importância da geografia das proximidades e dos processos de aprendizagem locais na criação de vantagens competitivas regionais (Amin, 2000; Gilly, 2000).

construção de uma compatibilidade entre diferentes proximidades institucionais, unindo actores geograficamente próximos, tendo em vista a resolução de um problema produtivo inédito, ou mais largamente, a realização de um projecto local de desenvolvimento” (Colletis, Gilly e Pecqueur, 2001, p. 16). No quadro desta aproximação ao conceito de *governância local* existe uma ideia de proximidade, expressa na combinação de três dimensões: geográfica (proximidades físicas e sociais); organizacional (interacção entre actores num contexto de resolução de problemas); institucional (pontos de referência e as representações partilhadas). Ou seja, a *governância local* é, afinal, o processo de compatibilização destas diversas proximidades (Gilly e Wallet, 2001; Gilly e Perrat, 2002).

Para finalizar, importa deixar claro que a *governância local* é um processo não só complexo, como parcial e temporário. Por um lado, isto significa que, quando se aborda esta problemática, tem de ter-se presente que a *governância* sintetiza formas de coordenação quer económicas, quer sociopolíticas que sendo dinâmicas, evoluem continuamente em resultado das interacções resultantes da acção colectiva. Por outro lado, não pode deixar de se considerar que a dialéctica global-local impõe não só a recomposição das inter-relações entre as esferas nacional, global, transnacional e local, como o reconhecimento da existência de diversas formas de *governância* parcial. Finalmente, porque o estabelecimento de compromissos obriga a que se combine a dimensão institucional (regras), com a dimensão estratégica (acção colectiva) e isto é sempre um processo em aberto, onde permanentemente se procuram harmonizar conflitos e tensões.

2.5. *Sistemas Sociais de Produção e Regulação*

Os trabalhos desenvolvidos no seio da abordagem regulacionista elegem três princípios metodológicos reveladores da importância das *instituições* no seio dos sistemas económico-sociais. O primeiro diz respeito ao facto das contradições sociais serem mediadas por uma dada instituição social, cujas normas, regras e convenções asseguram que a reprodução do sistema seja feita de maneira relativamente duradoura, ou regulada. O segundo refere-se a uma certa lógica de ambivalência entre a economia e a política e cujos conflitos são articulados pelas instituições sociais. O terceiro princípio diz respeito à relação Estado-economia enunciada como resultante dos conflitos presentes no sistema e

regulada de uma forma aberta, parcial e inacabada. Ou seja, o papel do Estado é a expressão política da regulação social, cuja lógica é sujeita a um processo de institucionalização em permanente mudança cumulativa

Com efeito, a análise da génese e desenvolvimento do capitalismo revela que as relações sociais e os seus antagonismos guiam um processo de contínua mudança que conduz à reprodução do sistema. Para os institucionalistas, esse sistema traduz uma forma de integração de várias formas institucionais numa dada configuração social, que corresponde à noção de SSP. Para Boyer e Hollingsworth (1997), o SSP é uma configuração institucional complexa que inclui o sistema de relações industriais, o sistema de formação, a estrutura interna das empresas e corporações, a estrutura das relações empresas-empresas, empresas-fornecedores, empresas-consumidores, o mercado financeiro, uma concepção de justiça na relação capital-trabalho, uma natureza e estrutura do Estado e das suas políticas e os costumes, tradições sociais, normas, valores, regras e leis. Dada a coexistência, complementaridade e ajustamento mútuo dos diferentes *arranjos institucionais*, em cada período histórico, numa dada sociedade, existe um SSP, que podendo não ser único, é dominante; a sua emergência e estabilidade constituem a problemática central das pesquisas desenvolvida no seio da escola francesa da teoria da regulação.

Como se pode explicar a variabilidade no tempo e no espaço das dinâmicas económicas e sociais? Na busca de uma resposta a esta questão Aglieta (1976) considera que é necessário olhar para um dado SSP não à luz da lógica da produção, mas sim na perspectiva do seu modo de reprodução, ou seja, na perspectiva da capacidade revelada pelo sistema em gerar consensos/compromissos, através de determinados arranjos sociais, que permitem a sua reprodução, sobrevivendo às suas próprias contradições. Através de uma fecundação recíproca entre a História e a Teoria Económica, os desenvolvimentos teóricos regulacionistas, acerca da caracterização da evolução do sistema capitalista, mobilizam um conjunto hierarquizado de noções intermédias que clarificamos (Boyer, 1990; Boyer e Saillard, 2002): *regime de acumulação, formas institucionais e modos de regulação*

A articulação entre as relações sociais e a organização económica, modo de produção⁷⁰, define toda a estrutura de uma sociedade, cuja evolução e transformação conta com um conjunto de regularidades que se designa por “*regime de acumulação*”. Enquanto instância mais agregada das referidas regularidades, esse regime assegura “uma progressão geral e relativamente coerente da acumulação de capital”, permitindo “absorver ou repartir no tempo as distorções e desequilíbrios que surgem permanentemente” (Boyer, 1990, p. 71-72). Na história recente do capitalismo é possível encontrar dois tipos distintos de *regime de acumulação*. Um de natureza extensiva (Revolução Industrial – I Guerra Mundial), com a acumulação baseada na mais-valia absoluta, dependente da expansão da escala de produção e centrado na reprodução dos meios de produção. Outro de natureza intensiva, (II Guerra Mundial – Início dos anos de 1980) com a acumulação baseada na mais-valia relativa, dependente do aumento da produtividade e da intensificação do trabalho e centrada no crescimento do consumo em massa (Aglieta, 1976; Jonsson, 2006). Este último período corresponde a um *regime de acumulação* dominante, o *fordismo*, caracterizado por determinados processos de trabalho, negociação colectiva tripartida (entidades patronais-Estado-sindicatos) e alargamento das formas de consumo social. Ou seja, no *regime de acumulação fordista* a “mudança tecnológica intensiva e novas formas de organização social promovem uma complementaridade entre produção de massa e consumo, modernização e intensificação de capital” (Boyer, 1988, p. 608).

As configurações específicas que cada *regime de acumulação* pode adoptar exigem uma instância capaz de captá-las e traduzi-las para o comportamento colectivo. “Toda a codificação de uma ou várias relações sociais fundamentais” (Boyer, 1990, p. 73) designa-se por *forma institucional* e o seu papel, enquanto instância de nível intermédio, visa elucidar a origem das regularidades que direccionam a reprodução económica ao longo de um dado período histórico, bem como viabilizar a interacção presente nas próprias relações sociais.

No modo de produção capitalista as formas sociais fundamentais são a relação salarial, a moeda, as relações Estado-Economia, a concorrência e a adesão ao regime internacional.

⁷⁰ Marx (1974, p. 28) considera que “na produção social da sua existência, os homens estabelecem relações determinadas, necessárias, independentes da sua vontade, relações de produção que correspondem a um determinado grau de desenvolvimento das forças produtivas materiais. O conjunto destas relações de produção constitui a estrutura económica da sociedade” e que “o modo de produção da vida material condiciona o desenvolvimento da vida social, política e intelectual em geral”.

A relação salarial corresponde a um determinado vínculo entre capital e trabalho assalariado, na sua dupla dimensão de relação de produção e de distribuição de rendimentos. A moeda e o respectivo regime monetário-financeiro determinam as condições de financiamento e as relações entre os sectores produtivo e financeiro. As relações Estado-Economia referem-se à articulação do sistema político com a lógica da acumulação e são classificadas através da designação de um *Estado Relacional Integrado e Complexo*. As formas de concorrência (puras ou monopolistas) definem as modalidades de relacionamento entre os centros de acumulação e as suas consequências em termos de acumulação e de dinâmica de lucro. As modalidades de adesão ao regime internacional definem as formas como se organizam as relações entre o Estado-Nação e o resto do mundo, quer em termos de trocas, quer de financiamento de fluxos e saldos externos (idem, 1990).

Como os agentes económicos agem e tomam decisões em ambientes de incerteza, racionalidade restrita e sujeitos a imperfeições de mercado, a acumulação de capital e as relações sociais capitalistas necessitam de um fio condutor que assegure a sua regulação, estabilização e reprodução. Segundo Boyer (1990) esse fio condutor, que permite compreender não só o funcionamento do sistema, como articular o *regime de acumulação* com as respectivas *formas institucionais*, denomina-se de *modo de regulação* e é definido como “o conjunto de procedimentos e de comportamentos, individuais ou colectivos” que têm uma tripla propriedade:

- (i) reproduzir as relações sociais fundamentais através da conjunção de formas institucionais historicamente determinadas;
- (ii) sustentar e pilotar o regime de acumulação em vigor;
- (iii) garantir a compatibilidade de um conjunto de decisões descentralizadas, sem que seja necessária a interiorização dos princípios de ajustamento do sistema como um todo por parte dos actores económicos (p. 79).

Foi Lipietz (1984) que introduziu o conceito de *modo de regulação* no seio da abordagem regulacionista e com ele procurou definir o conjunto de *formas estruturais* que actuando em conjunto regulam um dado *regime de acumulação*. Ou seja, *modo de regulação* corresponde a uma trama coordenadora específica: “um edifício institucional e socioeconómico que compreende as relações de organização industrial, os acordos e regras

económicas e sociais, como também os mecanismos de regulação política” (Kratke, 1997, p. 266), os quais dão uma relativa estabilidade a um SSP. Se o termo *regulação* designa a propriedade de reprodução do sistema conseguida através do pôr em coerência elementos contraditórios, então existe um conjunto de mediações que mantêm as distorções produzidas pela acumulação de capital dentro dos limites minimamente compatíveis com a coesão social. Essas mediações traduzem os *arranjos institucionais*, políticos e económicos presentes numa dada sociedade que, num dado tempo, providenciam a regulação enquadadora necessária e o suporte do sistema capitalista (Casteigts, 2003). Cada forma particular de regulação nunca é estática, evolui continuamente em resultado das interacções, conflitos e compromissos; assim, no quadro regulacionista o desenvolvimento social capitalista não se revela linear, devido a rupturas históricas e à combinação, característica e especificamente nacional, de um certo *regime de acumulação* com um certo *modo de regulação* (Kratke, 1997).

O modelo de desenvolvimento capitalista dominante após a II Guerra Mundial correspondia a um *regime de acumulação* e a um *modo de regulação fordista*, cujas principais características são:

- uma divisão do trabalho taylorista entre actividades de concepção, de fabrico qualificado e de fabrico não qualificado, sendo o conjunto regulado por procedimentos hierárquicos;
- um regime de acumulação fundado na redistribuição dos ganhos de produtividade pelos assalariados, de forma a garantir o crescimento da procura efectiva;
- uma forma de regulação que garante a referida redistribuição por meio de legislação social, convenções colectivas, Estados-Providência (Benko, 1999, p. 103).

Porém, na década de 1980, a economia capitalista mundial enfrenta uma mudança do paradigma tecnológico baseado na utilização intensiva de recursos energéticos baratos para outro, fundamentado no uso intensivo da informação, a que acresce a necessidade de um novo conjunto de dispositivos político-económicos para a sua organização (Lopes, 2001). Apesar da sua forma múltipla e parcialmente contraditória, parece emergir um *regime de acumulação pós-fordista*. Porém, dado o carácter diversificado e muito desigual das tendências em curso não parece ser adequado falar do *pós-fordismo* como um modelo

homogéneo e dominante, apesar dos traços fundamentais que enumeramos,

a organização das actividades de produção e distribuição é planeada, na maioria dos sectores de actividade, à escala global e segundo um novo paradigma técnico-económico que se caracteriza pela viragem da oferta para a procura e cujas principais implicações são a necessidade de resposta rápida ao mercado com custos mínimos e eficácia máxima e uma óptica de gestão que passa pela articulação entre economias de escala e de gama, pela diminuição do ciclo de vida dos produtos, um ritmo crescente da mudança tecnológica e reorganizações profundas do trabalho e da produção (Santos, 1999, p. 12)

De facto, diversos países experimentam modelos alternativos ao *fordismo*, nomeadamente: (i) o “toyotismo” - modelo de desenvolvimento japonês, (ii) o regime de terciarização - modelo de desenvolvimento dos serviços, (iii) o modelo de “financiarização” da economia, (iv) o modelo assente nas tecnologias da informação e da comunicação (Boyer, 2000). Mas será que esta nova organização da economia, da produção e do trabalho, caracterizada pela diversidade (flexibilidade – especialização), apontam claramente para o fim da centralização, da concentração, da massificação e da estandardização? A resposta não é consensual. Se para Piore e Sabel (1984) a nova organização da produção e do trabalho corresponde à emergência e expansão de um novo paradigma que designam por *especialização flexível*, com base em tecnologias, trabalhadores e organizações flexíveis, dando origem a comunidades e aglomerações industriais de tipo diferente, para Harvey (1990) estamos perante a transição para um regime de *acumulação “flexível”*, cujos traços fundamentais residem na flexibilidade dos processos e mercados de trabalho, na diversidade dos produtos, na mobilidade geográfica e na rápida mudança dos padrões de consumo, resultantes das transformações sociais, nos domínios económico, cultural e político.

O debate acerca da homogeneidade dos regimes de acumulação e regulação *pós-fordistas* remete para a discussão da denominada tese da “*convergência*”. De acordo com North (1990) a mudança opera-se através dum processo de *isomorfismo* institucional, que consagra a ideia de “best way”, profusamente disseminada pelas instâncias internacionais. Ora, esta tese está longe de ser convincente, pois as dinâmicas sociais e económicas não são comandadas universalmente pelos mesmos mecanismos, dado existir uma forte

mediação institucional que é diferenciadora. Logo, as práticas, ditas de sucesso, quando aplicadas em contextos distintos são alteradas dando origem a soluções híbridas (Hollingsworth, 1998; Reis, 2007). Como já referimos, a economia tem um contexto institucional, continuamente sujeito a um processo cumulativo de causalidade aberta e pragmática e, como tal, todos os processos históricos envolvem uma mudança, que não se reduz a uma mera substituição “do velho pelo novo”, antes encerra de forma complexa elementos contraditórios. Daí que as tendências em curso sejam muito diversas, pelo que tanto é incorrecta a generalização de modalidades predefinidas e predeterminadas dos modelos de produção, como também é impossível antecipar se esse modelo virá a tornar-se dominante (Boyer, 1997).

As designações atrás apresentadas correspondem a uma “nova ortodoxia” que

consiste em pegar num elemento do processo de reestruturação em curso, cristalizado no conceito de flexibilidade, e em destacá-lo como vector de base de uma nova era social. O seu quadro conceptual articula-se em torno de uma dicotomia simplista (massa – flexível) que lhe serve de base para distinguir os vários “estádios” do desenvolvimento (ou mesmo do progresso) económico e histórico, qualificados de fordistas e pós-fordistas (Amin e Robins, 1994, p. 95).

Se pensarmos na frequente utilização dos prefixos *pós* e *neo*, como no caso *pós-fordista*, compreendemos que este facto “é bem sinal deste tempo de transição, de incerteza e perplexidade em que nos encontramos; um tempo complexo, em relação ao qual não existem ainda noções próprias que o possam caracterizar” (Ferreira, 2005, p. 40-41).

As mudanças em curso não podem ser compreendidas se não se tiver em consideração a problemática da globalização⁷¹, designadamente a globalização dos mercados financeiros, a liberalização do comércio internacional, a crescente presença das firmas

⁷¹ “Em 1983, Theodore Levitt propõe este termo para designar a convergência de mercados no mundo inteiro. (...). Em 1990 esta noção foi alargada por Kenichi Ohmae ao conjunto da cadeia de criação de valor (investigação-desenvolvimento (I-D), engenharia, produção, regras de mercado, serviços e finanças). (...) A globalização também designa o processo segundo o qual as empresas mais internacionalizadas tentam redefinir em seu proveito as regras do jogo impostas numa fase anterior pelos estados-nações. (...). E ainda o aparecimento de uma economia globalizada, na qual as economias nacionais se teriam decomposto e em seguida rearticulado no seio de um sistema de transacções e de processos funcionando directamente a um nível internacional” (Boyer, 1998b, p. 21-23).

multinacionais e a homogeneização dos padrões de consumo (Castells, 1996). Porém, as transformações da economia mundial, bem como a constituição de zonas de integração económica, ou mesmo monetária, não equivalem a um processo linear e sequencial; correspondem antes a “realidades que se interpenetram na complexidade social e política das grandes questões da economia: os modelos de desenvolvimento enraizados nas condições de produção e de repartição do rendimento” (Mateus, 2001, p. 250).

Se no que se refere à globalização financeira⁷² parece não restar dúvidas, já acerca dos restantes aspectos, e apesar da controvérsia que este debate encerra⁷³, existem sinais que tornam duvidoso que esteja a acontecer uma homogeneização (Boyer, 1998a). Por um lado, é incorrecto pensar que a procura se globaliza de forma irreversível e definitiva, face à resistência dos modos de vida específicos de cada sociedade. Por outro, as empresas multinacionais excepcionalmente recrutam os seus assalariados à escala mundial; os seus capitais continuam, na maior parte das vezes, a ser obtidos nos mercados locais e as normas e regulamentações fiscais emanam dos seus países de origem, face à ausência de regras impostas a nível mundial. Se pensarmos nas medidas restritivas que os países desenvolvidos impõem à emigração, apesar da crescente mobilidade do factor capital, então o fenómeno em causa corresponde mais a uma deslocação da produção, do que a uma globalização das políticas de emprego das empresas. Logo, segundo Boyer (idem, p. 43, 58-59), o termo mais adequado para designar o termo simplista e errado de “globalização”, “uma interdependência acrescida de conjunturas heterogéneas”, parece ser “um outro mais pertinente, mais complicado de configuração emaranhada”. O que corresponde a uma macro geografia do sistema-mundo⁷⁴, (Wallerstein, 1974; Benko e Lipietz, 2002) marcada por grandes blocos económicos:

⁷² Entende-se que “o sistema financeiro internacional passa a tomar a forma de um mega-mercado único do dinheiro, que se caracteriza por uma dupla unidade. A unidade lugar, porque as praças estão cada vez mais interligadas graças às modernas redes de comunicação, e unidade de tempo, devido ao funcionamento contínuo do mercado nas praças financeiras do Extremo-Oriente, da Europa e da América do Norte” (Plihin, 2000, p. 196-197).

⁷³ A propósito das três tendências na conceptualização da globalização (Hiperglobalista; Céptica; Transformacionalista) ver Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D., Perraton, J. (1999). *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Polity Press. Cambridge.

⁷⁴ A teoria do sistema-mundo foi desenvolvida por Immanuel Wallerstein (1974), a partir da sua obra *The Modern World System*. Academic. New York, expressando que o surgimento do capitalismo introduz um tipo de ordem “genuinamente global no seu alcance e mais baseado no poder económico do que no político”. (...) “A economia capitalista mundial, que tem as suas origens nos séculos XVI e XVII, é integrada através de relações comerciais e industriais, não por um centro político. Existe, na verdade, uma multiplicidade de centros políticos, os Estado-nação. O sistema-mundo moderno está dividido em três conjuntos, o centro, a semiperiferia e a periferia, embora os lugares onde estes conjuntos se localizam regionalmente mudem com o tempo” (Giddens, 1992, p. 55).

- um mundo desenvolvido, organizado em três blocos continentais, respectivamente dirigidos pelos Estados Unidos, a Alemanha e o Japão;
- uma periferia última tornada inútil para as transformações económicas dominantes (os mundos andino e africano, o interior da Índia e da China);
- entre o “Império” e os “Bárbaros” [...] destacam-se contudo potências intermédias emergentes, cujo sonho é agregarem-se ao “Império”, tornando-se “cidadãos romanos”, ou seja, membros da OCDE (Benko, 1999, p. 135-136).

Se não parecem restar dúvidas quanto ao facto das formas institucionais características do *fordismo* serem eminentemente nacionais, no contexto do anunciado fim deste tipo de *regulação* passa a ser pertinente considerar a existência de uma especificidade geográfica dos *modos de regulação*. Ou seja, importa considerar que também emergem novas relações entre os níveis internacional, nacional e local que necessitam de ser compreendidas à luz de novas linhas de pensamento, em que “o tempo (a história e a prospectiva), o espaço (a geografia e os territórios) e as instituições são vectores importantes/essenciais” (Santos, 2001, pp. 2-3). A constatação do facto dos territórios não se extinguirem nos fluxos económicos da mundialização deu origem ao aparecimento do neologismo *glocalização* - “o horrível acrónimo que exprime à sua maneira essa subtil sinergia entre instituições locais infra-nacionais e a competitividade que se verifica nos mercados internacionais” (Boyer, 1998b, p. 58). Mas, a persistência de uma inscrição nos territórios de fenómenos económicos, sociais e culturais, bem como a articulação daqueles na economia mundial, leva a que o nosso mundo “global” seja “um mosaico composto de uma multidão de regiões, de localidades e de países, que não são, longe disso, necessariamente equivalentes” (Benko, 2000, pp. 132).

Ao tempo em que as regiões eram consideradas de acordo com um “paradigma funcionalista”⁷⁵, sucedeu um novo tempo, em que o regional e o local são entendidos numa óptica “territorialista”, valorizadora das capacidades e das dinâmicas locais e não apenas

⁷⁵ As teorias dos pólos de crescimento, centro - periferia e divisão inter-espacial do trabalho sustentam que o “problema da promoção do desenvolvimento (...) resume-se à maximização da racionalização dos recursos materiais existentes (...), buscando a sua integração e progressiva uniformização em espaços económicos atravessados pela racionalidade económica capitalista e progressivamente mais integrados” (Pedroso, 1998, 80).

dos seus próprios recursos⁷⁶. Se para um significativo número de produções, os custos da mão-de-obra e da energia, a fiscalidade e as taxas de juro tornam as regiões cada vez mais indiferenciadas entre si, existem especificidades territoriais que, não sendo quantificáveis, exprimem uma diferença. Essa especificidade, pelo facto de não ser deslocalizável, implica que “as regiões não são de todo substituíveis entre si” (Benko, 2000, p. 131). Este quadro de transformação dá lugar a “uma ordem global difusa em que as relações entre os Estados se vão de certo modo diluindo, em prol de conexões entre economias regionais distantes, ligadas entre si por trocas complexas assentes na competição e na colaboração” (idem, p. 130). A referida articulação, do global com a especificidade local, conduz Ferrão (1992) a designar a nova organização territorial de configuração tipo arquipélago:

a(s) nova(s) espacialidade(s) em emergência, reflexo da dupla tendência estrutural “crescente interacção territorial/crescente aproveitamento da diversidade de especificidades locais” concretiza(m)-se pelo aprofundamento, no interior de cada país, de configurações territoriais tipo arquipélago, onde as ilhas correspondem às situações integradas em redes (físicas e imateriais) de âmbito nacional e sobretudo supranacional e os espaços submersos aos casos de desconexão relativamente a essas redes (pp. 24-25).

Já foi referido que uma das relações sociais fundamentais da regulação *fordista* diz respeito à natureza e papel do Estado. Para os regulacionistas o Estado corresponde a um conjunto de compromissos institucionalizados que, uma vez estabelecidos, criam regras e regularidades. Como tal, é parte integrante da definição, montagem e crise de todo e qualquer regime de acumulação. De facto, a análise da natureza das relações entre o Estado, o capital e a acumulação têm permitido periodizar diversos estágios de maturação do capitalismo. De acordo com Delorme (1984), a génese e evolução da intervenção do Estado na economia tornam possível a identificação de diferentes configurações: (i)-No Antigo Regime a “economia estava submissa” ao Estado; (ii) -Da 2ª metade do século XIX até à I Guerra Mundial a configuração dominante correspondia ao “Estado circunscrito”,

⁷⁶ A este propósito refiram-se os trabalhos que colocam de volta as abordagens relativas aos distritos industriais onde as especificidades territoriais representam um papel importante na competitividade da actividade económica. A propósito das regiões de Emília Romagna e de Bade-Wurtemberg, Benko (2000, 131) refere que “a sua especificidade decorre de uma capacidade, frequentemente herdada de uma cultura antiga, de negociar formas de cooperação entre capital e trabalho, entre grandes empresas e subcontratantes, entre administração e sociedade civil, entre banca e indústria, etc.”.

ou seja delimitado pela actividade económica; (iii) -No período correspondente ao pós-II Guerra Mundial e finais dos anos de 1970, o “Estado inserido” correspondia a uma configuração onde se tinha operado um aumento significativo das suas responsabilidades públicas, nos domínios sociais e económicas, ou seja o Estado de Bem-Estar Keynesiano.

Perante a evocação do “mito” da homogeneização ou da tese da “convergência” poder-se-á perguntar se será plausível a ideia do fim do Estado-Nação: O entendimento regulacionista vai no sentido de que o Estado redefine as condições da sua soberania, sem que a centralidade do seu papel se perca; cede poder numas áreas e reforça o seu poder de controlo noutras. Porém, “a sociedade internacional continua a ser dominada pelos Estados e a sua configuração depende antes de mais das desigualdades de poder e das rivalidades entre eles” (Chevallier, 2000, p. 152).

De facto, nas economias contemporâneas os arranjos institucionais que governam os modos de coordenação são tão variados, como complementares e as linhas de reconfiguração do Estado seguem tendências diversas que vão desde a sustentação, à adaptação e até resistência às dinâmicas de um capitalismo mais mundializado. De acordo com Le Galès (2005) a literatura revela diversas linhas de reconfiguração do Estado-Nação: (i) Estado redistribuidor – O Estado Providência mantém importância, apesar das políticas de redução das despesas sociais e dos direitos do trabalho; (ii) Estado mobilizador – O papel de coerção do Estado é em parte substituído por um papel transversal de pilotagem, coordenação, descentralização, liderança e capacidade de acção colectiva; (iii) Estado “régio” *régalien* – Recentragem do papel do Estado nas políticas relativas à segurança, defesa, gestão de riscos, justiça e capacidade de reduzir conflitos; (iv) Estado regulador – O Estado abandona as formas de intervenção directas, acentuando-se a limitação da sua função de redistribuição e estabilização e é dada ênfase à regulação, enquanto forma de corrigir as falhas de mercado; (v) Estado competição – O Estado reorganiza o seu papel no sentido da lógica da competição económica, através de acções sobre a oferta (inovação e processos e produtos) e da subordinação das políticas sociais às necessidades de flexibilidade do mercado.

Sendo incorrecto prever qual das orientações prevalecerá, importa reter que existem determinadas tendências. Para Santos (2001), são três as tendências de transformação em curso: (i) actuação condicionada pelo impacto estratégico do contexto internacional; (ii)

reorganização de capacidades, tanto territorial como funcionalmente, aos níveis sub e supranacional; (iii) transição para um novo modelo de regulação económica e social assente num papel de coordenação.

A expansão dos gastos sociais inerentes ao modelo social das funções do Estado-Providência, a complexidade do funcionamento da administração pública e os custos imputados ao centralismo, à burocracia e à excessiva regulamentação, bem como a alteração das necessidades, expectativas e exigências dos cidadãos justificam a necessidade de reformas administrativas. Se a estes factores internos se juntarem factores de natureza externa, designadamente a evolução económica e financeira dos países, num contexto de um capitalismo cada vez mais mundializado, em que imperam mecanismos de competitividade e flexibilidade, então compreende-se a necessidade de novas políticas públicas e uma nova forma de pensar a relação entre o Estado e a economia. O contexto específico de cada realidade nacional, com as suas próprias condições, tradições sociais e culturais, oportunidades e ritmos políticos, orientam duas grandes linhas de reforma dos Estados: a lógica gestonária, associada ao *new public management*, “baseada nas orientações gestonárias das organizações privadas” e a lógica da “nova administração pública, associada a transformações da gestão profissional e da organização institucional do modelo de administração Weberiano dos estados democráticos europeus” (Mozzicafreddo, 2001, p. 19). Sem que nos detenhamos nestas abordagens, não é possível negar que elas configuram uma redefinição da estrutura institucional e das funções do Estado, no quadro de um novo *modo de regulação*.

De facto, a par das políticas macroeconómicas decorrentes dos programas de ajustamento estrutural (liberalização do comércio, privatizações, supressão do controle de preços e das subvenções públicas, desregulamentação, controle orçamental, etc.) têm sido promovidas políticas de descentralização⁷⁷. O peso da dívida pública e uma certa

⁷⁷ Entre as diferentes concepções reveladas pela literatura Cohen e Peterson (1999) referem que a classificação mais prevalecente considera a descentralização nas suas diferentes formas, com base nos seus objectivos políticos, espaciais, administrativos e de mercado. Neste sentido, a descentralização é a “transferência de responsabilidades de planeamento, gestão, arrecadação e distribuição de recursos do governo central e suas agências para: (a) unidades territoriais dos ministérios ou agências governamentais centrais; (b) unidades ou níveis de governo subordinados; (c) autoridades públicas semi-autónomas ou empresas; (d) autoridades regionais ou funcionais para áreas determinadas, ou (e) organizações não governamentais, privadas ou de voluntariado”, que ao encerrar em si mesma uma natureza política, administrativa, financeira e económica, leva a que o seu grau e a sua combinação dimensional variável se aprofundem quando, simultaneamente, se está em presença de uma autonomia política real, de

incapacidade de gestão por parte das administrações centralizadas, motivada por razões de eficácia e até de transparência, estão na base do objectivo de transferir para a escala regional e local o encargo do funcionamento de diferentes serviços colectivos. De facto, existe a convicção de que a descentralização possibilita a decisão de políticas mais eficientes e de maior valor social. Acontece, porém, que o grau de correspondência entre aquela convicção e a realidade é fortemente dependente da própria natureza e âmbito do processo concreto de descentralização, designadamente o grau de autonomia política real, o nível ajustado de atribuições e competências e o nível suficiente de recursos financeiros adequado ao desempenho das funções e responsabilidades transferidas. A estas condições, necessárias a um modelo ideal de descentralização, importa juntar os ambientes e constrangimentos institucionais que potenciam ou limitam os seus efeitos positivos, os quais têm vindo a ser referidos como determinantes (Bahl, 1999; Litvack e Seddon, 2000; Smoke, 2001).

Por um lado, é imprescindível que exista um mecanismo político local viável para aferir acerca das preferências locais, de forma a garantir que os governos sejam efectivamente responsáveis perante os seus constituintes. Por outro lado, deverá existir uma adequada capacidade institucional, técnica e de gestão de forma a serem providos os bens e serviços públicos efectivamente preferidos localmente (Smoke, 2001). Ou seja,

uma entidade ou um sistema sociopolítico será democraticamente melhor governado quando a sua governação é racional, quando os seus modos de governância são mais responsabilizáveis e quando existir um bom desempenho das suas ordens governamentais em termos de resultados, legitimidade, ética e normas e critérios de avaliação (Kooiman, 2002, p. 26).

A problemática da descentralização obriga a que retomemos a discussão acerca das transformações em curso nos *modos de regulação*. De facto, os modos de coordenação dos arranjos institucionais dominantes na regulação fordista, *Mercados*, *Hierarquias*, *Redes* e *Estado de Bem-Estar Keynesiano*, tendem a alterar-se no sentido da valorização de formas de coordenação colectivas baseadas na proximidade e confiança (Hollingsworth, 1998). O Estado tende a assumir uma nova arquitectura. Como Chevallier (2003, p. 216) refere a

responsabilidades administrativas suficientes e de recursos financeiros adequados ao desempenho das funções e tarefas transferidas (Rondinelli, 1981, p. 135).

antiga configuração estática e unitária do Estado *fordista* tende num sentido policêntrico; ou seja, no sentido “de um conjunto de regulações parciais, que revelam um mosaico de sistemas de *governância* sobrepostos”. Assim, a reconfiguração do Estado, a internacionalização da economia, a emergência de “regras de jogo” transnacionais e os *arranjos institucionais* mais regionalizados e localizados obrigam a que a coordenação entre actores tenha uma complexa articulação multinível (Boyer e Saillard, 2002).

Se os processos de acumulação são cada vez mais globais, os modos de acumulação, regulação e reprodução social, emergentes em cada região, são formados num contexto local e, como tal, são diferentes e distintivos (Broomhill, 2001). Ao contrário do que poderia fazer supor a visão globalista, a consideração do território não pode ser limitada a uma “relação tributária da dominação e da hierarquia estabelecidas por oportunidades oferecidas verticalmente”, mas antes pela atenção “à diferença, ao contexto, à variabilidade das coisas, à capacidade de iniciativa individual e colectiva” (Reis, 2002, p. 92).

Enquanto sistemas construídos, os *sistemas produtivos locais* resultam da acção de formas organizacionais e de mecanismos institucionais que garantem a coerência entre o sistema, em si mesmo, e o seu contexto. Podem pois assumir diversas caracterizações face à sua história e evolução, estrutura institucional e lógicas de acção colectiva, estrutura social, padrões culturais e suas dinâmicas. Logo, a organização espacial da produção tem como traço distintivo a capacidade de se dotar de modos próprios de coordenação, *governância* e *regulação* (Filipa, 2003). Existe uma diferenciação territorial dos *modos de regulação* determinada não só por formas particulares de *governância*, como por contextos institucionais particulares e também por compromissos sociais específicos, formados ao longo do percurso histórico. Os territórios são sistemas complexos organizados e dotados de uma capacidade de acção que não se reduz à dos seus ocupantes; existe sempre a questão da articulação entre *modos de regulação* de níveis distintos, isto é, o problema da articulação entre a macro *regulação* e a local (Casteigts, 2003).

Apesar de a *regulação* ter um carácter eminentemente macroeconómico, o espaço não é uma variável neutra na análise económica pelo que a cada *modo de regulação* corresponde uma determinada estruturação do espaço. De acordo com a *regulação fordista*, os factores de localização eram vistos em termos de economias de aglomeração e o desenvolvimento regional explicava-se pelas teorias dos pólos de crescimento, centro-periferia e divisão

inter espacial do trabalho. Mas quando se entra em linha de conta com a endogeneização das dinâmicas socioeconómicas, emerge um novo paradigma para o qual o território é um conjunto de elementos económicos, socioculturais e institucionais, com formas específicas de organização e com capacidade de auto-reprodução, reconhecendo-se que no seu seio se estabelecem inter-relações, cujas diferentes configurações estão associadas a diferentes tipos de complexos territoriais de produção. Ou seja, estes sistemas sociais podem assumir diversas caracterizações, em função da sua história, da sua organização institucional, dos contextos sociais e culturais em que se inserem, das formas de *governância* que prevalecem, do associativismo e da cooperação e das formas de aprendizagens e graus de difusão do conhecimento e da inovação.

Porém, não parece ser suficiente que a análise das estruturas e dinâmicas territoriais se reduza à consideração da matriz interna de um dado território, é necessário que se junte a consideração da questão do poder (Reis, 2007). De acordo com esta perspectiva, “a identidade partilhada” ou “o conflito e a ausência” definem o grau de “proximidade” existente nas inter-relações estabelecidas no interior do território, que face à sua “densidade” formam a “rede matricial interna dos territórios”. No entanto, “as relações de poder em que os territórios participam”, bem como o modo como eles se “inscrevem no mapa estrutural do mundo” abrem “espaços estruturais de iniciativa e autonomia” que, dado o “polimorfismo estrutural da economia”, conferem aos territórios trajectórias transformadoras (idem, 2007, pp. 10-11). Importa sublinhar que a dimensão macroeconómica é a referência básica, originária, da teoria da regulação. Porém, os processos de mudança em curso nas sociedades capitalistas contemporâneas remetem para a necessidade de não desprezar a dimensão territorial da *regulação*. Este facto é particularmente referido a propósito das tentativas de superação da crise do modelo de desenvolvimento *fordista*, designadamente através de iniciativas de *regulação* fragmentadas. Autores como Courlet e Pecquer (1992), Benko e Lipietz (1992) abordam esta problemática, fazendo referência a expressões como *regulação territorial* e *meso-regulação*.

Neste sentido, podemos aproximar-nos da ideia de *regulação* local considerando os arranjos institucionais presentes num território, expressos através da natureza da coordenação entre os diversos actores locais e as regras que coordenam tanto as relações internas, como as estabelecidas com outros territórios. Estas formas podem diferenciar-se

de um território para outro, em função dos modelos de *governância*, do contexto institucional e dos compromissos locais (Gilly e Pecqueur, 2002).

No que respeita aos modelos de *governância* vemos que correspondem aos arranjos institucionais que coordenam as inter-relações internas de um dado território, como também as inter-relações que lhes são externas; os seus objectos e a sua natureza são diversos. A coordenação tanto pode remeter para formas de coordenação mercantis e estatais, como para formas de coordenação baseadas em redes ou convenções. Quanto ao contexto institucional refira-se a ideia de “espessura” de um território, medida em termos do número e da diversidade das instituições, da intensidade e da qualidade das inter-relações, das relações de poder que as estruturam e do sentido de “pertença” evidenciado pelos actores locais. No que concerne aos compromissos sociais, pese embora o imperativo da coesão social reclamado pela esfera nacional, a existência de regras, costumes e tradições criadas, adaptadas e/ou compartilhadas localmente, a confiança conquistada e a solidariedade manifestada nas inter-relações e a emergência lideranças locais propiciam alguma margem de manobra para iniciativas de coordenação no plano local.

Em síntese, dado que existem limitações em definir localmente um *regime de acumulação*, da moeda ser exógena e das dimensões nacionais e transnacionais serem importantes, a *regulação* local é uma forma particular que caracteriza, apenas, cada território (Solari, 2003). Ou seja, a *regulação* local é uma *regulação* parcial sujeita a uma articulação dialéctica entre regularidades territoriais e regularidades macroeconómicas (Colletis, Gilly e Pecqueur, 2001). Como a este propósito Reis (2007, p. 18) refere “o polimorfismo do mundo está inscrito em interacções, aprendizagens, instituições, culturas práticas, poderes que configuram territórios nos quais se mapeiam relações, distribuem poderes e constroem incessantemente possibilidades e contextos. Sem que esses territórios desapareçam. Apenas se transformem”.

2.6. *Em Síntese*

A abordagem feita neste capítulo permitiu confirmar a importância que é devida às *instituições* e reconhecer a sua vitalidade e a relevância do seu estudo no avanço e desenvolvimento do pensamento contemporâneo. Tendo em conta que, em qualquer

sistema, não existem formas únicas e puras de coordenação e que estas correspondem a conjuntos complexos que necessitam de um processo que os articule e lhes dê sentido chegou-se à noção de *governância* e explicitou-se que a sua capacidade explicativa é particularmente adaptada a estruturas económicas, muito articuladas, compostas de uma multiplicidade de agentes interdependentes e autónomos. Mas, ao falar-se de *governância* impôs-se falar da sua forma plural e interactiva, da estabilidade dinâmica das estruturas institucionais e da sua reprodução. A resposta encontrada revelou que os hábitos e as formas institucionais induzem os agentes a comportarem-se de forma não antagónica à própria reprodução dessas estruturas e que essas “regras do jogo” e os processos de resolução de conflitos configuram *modos de regulação* que variam no tempo e no espaço.

Os conceitos de *governância* e *regulação* remetem para a combinação de duas dimensões da economia institucional alargada. Por um lado, existe uma dimensão institucional de toda a actividade económica que não é dada a priori, mas é construída. Por outro, existe uma dimensão estratégica que se traduz na acção de diversos, inter-relacionados e interdependentes actores. Se a matriz de referência da sua abordagem é originalmente nacional, os desenvolvimentos conceptuais em curso não ignoram a sua dimensão transnacional e local. No que concerne à *governância* e à *regulação* dos sistemas produtivos locais, importa reter que a rede matricial interna dos territórios se inscreve num mapa estrutural nacional e “global”. Daí que as estruturas de coordenação e os seus respectivos modos estejam sujeitas a uma complexa articulação multinível, verificando-se que, a par das proximidades, também existem relações assimétricas e questões de poder.

Finalmente, foi possível constatar que apesar das origens económicas, os conceitos de *governância* e de *regulação* se desenvolveram de forma particularmente distintiva quando assumiram como pressuposto que toda a vida económica é socialmente construída. A necessidade de olhar a realidade como um todo social parece ser o valioso contributo da economia institucionalista alargada; revela-se extremamente importante para a validade e utilidade dos seus conceitos e desenvolvimento na análise dos sistemas sociais. No próximo capítulo os conceitos e desenvolvimentos enunciados vão assumir uma lógica instrumental, através da sua aplicação à abordagem dos sistemas educativos. O objectivo a alcançar é o de procurar clarificar um modelo interpretativo que sirva de referência à análise e discussão das tendências das transformações em curso nos *modelos de governância* e nos *modos de regulação* da educação.

3. Governância e Regulação da Educação: Uma Abordagem Teórica

3.1. Introdução

Os termos *governância* e *regulação* desenvolveram-se de uma forma particular no âmbito da teoria económica institucionalista. De acordo com uma visão alargada e heterodoxa, *governância* e *modo de regulação* são conceitos distintos. *Governância* pode traduzir-se pelo modo de coordenação dos diferentes tipos de *arranjos institucionais* presentes num dado sistema social de produção, Mercados, Hierarquias, Estado, Redes, Associações e Comunidades, cujas ordens relacionais, diversas e parciais, configuram uma dada forma institucional dominante ou prevalecente. Já o conceito de *regulação* diz respeito à configuração específica da articulação entre as relações sociais e a organização económica, *regime de acumulação*, cujo *modo* corresponde a um conjunto de procedimentos característicos, designadamente o *modo de regulação fordista*, cujas propriedades asseguram, ao longo de um dado período histórico, uma relativa estabilidade e direcção à reprodução do sistema social de produção.

O facto de termos partido para a clarificação dos referidos conceitos, no âmbito da abordagem económica, não significa que estejamos perante um entendimento único ou dominante. De facto, estes termos disseminaram-se no seio das ciências sociais, apesar de os seus significados e desenvolvimentos nem sempre serem coincidentes. Economia, história, sociologia, ciência política, gestão e organização de empresas, direito e educação sustentam a abordagem de diversas e distintas problemáticas. Apesar de existirem inúmeras explicitações, as noções de *governância* e de *regulação* surgem associadas a novas formas de entendimento acerca da actividade socioeconómica e política. Os aspectos em comum remetem para a ideia de normas e qualidade dos sistemas; de novos processos, arranjos e métodos; de co-ordenação, cooperação, conflito e poder. Porém, esta convergência não elimina a diversidade das perspectivas metodológicas e analíticas, pelo que se torna necessário explicitar qual o entendimento que melhor se enquadra ao estudo da problemática da *governância* e da *regulação* da educação.

Nesse sentido, o presente capítulo, num primeiro momento, ocupa-se de uma breve

apresentação de diferentes perspectivas metodológicas e analíticas de *governância* e *regulação*; em seguida definimos os seus significados e desenvolvimentos na análise dos sistemas e das políticas educativas. Expomos e discutimos os conceitos de *regulação* e de *governância educativa*, tentando-se uma síntese dos seus elementos definidores, caracterizando os *modos de regulação*, os respectivos *modelos de governância* e a sua respectiva evolução. Finalmente, são abordados a interconexão entre diferentes níveis de *regulação* (*transnacional, nacional e intermédia/local*) e os efeitos de *contaminação, hibridismo e mosaico*.

3.2. Governância e Regulação: Perspectivas Metodológicas e Analíticas

As diversas abordagens sobre as actuais transformações socioeconómicas, designadamente a transição do regime de acumulação *fordista* para o *pós-fordista*, a emergência das dinâmicas “global-local”, a “crise” do Estado-Providência e as mudanças acerca do modo como as sociedades são pensadas, estão na origem do surgimento de novos vocábulos, ao mesmo tempo vagos e polissémicos (Canário, 2006). A complexidade inerente a estas novas realidades coloca dificuldades na sua compreensão, pelo que se assiste a uma crescente difusão dos termos *governância* e *regulação*. Mas será que o seu uso remete para significados semelhantes?

A resposta a esta questão envolve uma considerável dificuldade. Por um lado, existe um enorme leque de abordagens cuja mera enumeração seria incomportável neste trabalho; por outro, por vezes regista-se a sua menção em termos genéricos e indiferenciados. Acontece, ainda, que uma boa parte das suas referências tem uma natureza mais normativa, do que analítica. Face a estas dificuldades, a tarefa de desocultação e clarificação dos conceitos de *governância* e *regulação* induz a adopção de um roteiro, tendo como ponto de partida, a origem de cada conceito, o percurso, respectivos desenvolvimentos; definidos como meta, a tentativa de explicitação diferenciada dos seus significados.

No nosso estudo, a palavra *governância* corresponde à tradução portuguesa do inglês “governance”, constante em vários estudos de economia que assumem como referência os contributos pioneiros e os desenvolvimentos operados no seio da teoria económica de inspiração institucionalista. Os pioneiros no uso do termo “governance” foram os novos

institucionalistas, aquando da identificação e estudo do conjunto de dispositivos adoptados pelas empresas para reduzir os custos de transacção, resultantes da coordenação económica. De facto, foi Ronald Coase que, num artigo intitulado “*The Nature of The Firm*”, em 1937, se refere pela primeira vez ao termo “governance”; mas é em 1975 que este conceito se formaliza com o trabalho do economista americano Oliver E. Williamson, “*Markets and Hierarchies: Analysis and antitrust implications*”. Porém, a partir de então, o conceito de “governance” generaliza-se à análise dos modos de coordenação existentes ao nível dos *sistemas sociais de produção*, no quadro do pensamento institucionalista heterodoxo e alargado (Hollingworth e Boyer, 1997; Boyer e Saillard, 2002).

Acontece que o termo “governance” não é apenas usado na análise dos modos de coordenação económica. Outras disciplinas, como a ciência política, a sociologia e a gestão recorrem cada vez mais ao seu uso. Apesar de o seu significado nem sempre ser exactamente o mesmo, a sua referência surge sempre associada aos problemas impostos pelas novas dinâmicas económicas, políticas e sociais. Para Jessop (1998, p. 31) a sua emergência corresponde à rejeição das abordagens redutoras, simplistas e dicotómicas existentes no seio das ciências sociais que se revelam incapazes de trazer luz à compreensão do mundo real, complexo e em rápida mudança.

Importa ainda sublinhar que, na língua portuguesa, não existe uma tradução consolidada deste conceito. Efectivamente, existem pelo menos três traduções rivais: *governança*⁷⁸, *governança*⁷⁹ e *governância*⁸⁰. Na verdade, como é sabido, os vários domínios do conhecimento científico dispõem de terminologias específicas que, na maioria dos casos, são formadas a partir de palavras gregas e latinas, ou através da adopção ou adaptação de vocábulos estrangeiros. É este o caso do termo “governance”. A palavra tem como étimo o verbo latino *gubernare* e o significado remete para a palavra grega *kubernân*. Com os tempos, foram surgindo numerosos termos nas diversas línguas. No inglês: *govern*, *government*, *governance*, etc. No francês: *gouverner*, *gouvernement*, *gouvernance*, etc. No português: *governar*, *governo*, *governança*, *governância*, etc. Todos estes vocábulos remetem para um significado governamental, o que não corresponde ao

⁷⁸ A título de exemplo refira-se a utilização do termo “governança” por Afonso (2001), Antunes (2004), Barroso, Carvalho, Fortuna e Afonso (2007), Teodoro (2002) e Torres (2007).

⁷⁹ A título de exemplo refira-se a utilização do termo “governança” por Evangelista e Shiroma (2007), Figueiredo (2007), Pires (2007), Simões (2007) e Fontoura (2008).

⁸⁰ O termo “governância” é usado por Afonso (2003).

sentido conferido ao vocábulo inglês *governance*; neste estudo optámos pelo termo *governância*; apesar de este não constar em dicionários da língua portuguesa, tem sido usado em estudos, originariamente produzidos por autores portugueses, designadamente Lopes (2001) em *Competitividade, inovação e territórios*, e em traduções portuguesas de trabalhos franceses, como é o caso de *A ciência regional* de Benko (1999).

Temos consciência que a opção por *governância* e não *governança*, como Reis (2005) refere nos seus trabalhos, no âmbito da abordagem institucionalista, é passível de discordância e crítica. Porém, na confrontação entre a adopção de uma palavra existente na língua portuguesa, mas que não transmite de forma rigorosa o entendimento científico do conceito, e o privilegiar o neologismo, decidimos pelo último. Como Estrela, Soares e Leitão (2004, p. 219) referem, aceitamos que “por ser uma realidade dinâmica, a língua está em constante renovação, através, nomeadamente, da criação de novos vocábulos que, assim, enriquecem o seu léxico”. Acresce que a criação de neologismos é “inevitável e até desejável, quando é necessário nomear uma nova realidade” (idem, p. 220).

O termo *regulação* remete para uma acepção relacionada com o funcionamento de sistemas diversos. Surge como conceito transversal à teoria dos sistemas e à biologia, significando o modo como se ajusta a acção. Porém, noutros casos, o conceito é entendido como intervenção activa e consciente do Estado ou de outras organizações colectivas. Acontece que a literatura anglo-saxónica regista, muitas vezes, a noção de *regulação* como uma noção jurídico-política, próxima de regulamentação. Em estudos desenvolvidos em França, no seio do institucionalismo alargado, o conceito de *regulação* tem um significado mais distintivo, remetendo para a ideia de uma trama de coordenação específica que põe em coerência elementos contraditórios. Ou, como refere Boyer (1990, p.46), “uma conjunção de mecanismos que promovem a reprodução geral, tendo em vista as estruturas económicas e as formas sociais vigentes”.

Se a generalização da utilização do termo *regulação* acabou por abarcar sentidos completamente distintos, a sua tradução do francês para o inglês, depara-se com a ausência de termos adequados, de tal forma que, por homofonia, se confunde a ideia de “regulação” com a de “regulamentação” (Boyer, 1990). Esta circunstância introduz ruído na clarificação deste conceito. Em todo o caso, como resulta das explicitações apresentadas no capítulo precedente, os desenvolvimentos da noção de *regulação*, apresentam um nível de

coerência que, parece, se ajustam melhor à compreensão da complexa realidade das sociedades contemporâneas.

Como verificamos, nas abordagens económicas, *governância* surge associada à coordenação económica, enquanto *regulação* aparece associada à variabilidade e à reprodução de um *sistema social de produção*. Apesar desta diferença, ambos os casos envolvem o interesse pela dimensão institucional da actividade económico-social e política. Porém, no primeiro caso, existe um enquadramento teórico que não se fecha no paradigma dominante da análise das sociedades modernas (trilogia: Mercado-Estado-Sociedade Civil), considerando que existem outras formas de coordenação, como as Hierarquias, Redes e Associações. Esta abordagem desenvolve-se a par da crise dos modos de coordenação típicos do Estado-de-Bem-Estar-Keynesiano e busca encontrar outros modos de coordenação que melhor se adaptem à complexidade e à incerteza dos tempos contemporâneos. No segundo caso, existe um enquadramento teórico próximo da antítese da economia neo-clássica, centrada no mercado e no equilíbrio, que considera o enraizamento social, complexo, da economia. Com efeito, a emergência da noção de *regulação* surge associada ao estudo da crise do *fordismo* e constitui-se como uma vigorosa narrativa na busca de uma melhor compreensão acerca do funcionamento dos *sistemas sociais de produção* capitalistas.

Importa, também, referir que enquanto a noção de *regulação*, por definição, tem uma dimensão macroeconómica, a noção de *governância* tende a ter uma dimensão sectorial, meso-política ou inter-organizacional. De facto, é de assinalar que os desenvolvimentos centrados na noção de *regulação* apresentam um nível de coerência teórica relativamente superior aos da *governância*. A abordagem regulacionista encontra-se unificada em torno de uma problemática comum: a variabilidade no tempo e no espaço das dinâmicas económicas e sociais. Já, as “teorias” da *governância* tendem a permanecer num “estádio pré-teórico de crítica”, desenrolam-se à volta de uma “fragmentação de problemáticas” que se relacionam preferencialmente com “resolução de problemas e modos de organização e gestão” (Jessop, 2004, p. 319).

É no centro das análises relativas à evolução do papel do Estado que os desenvolvimentos das “teorias” da *governância* surgem de forma cada vez mais persistente, o que, acaba por promover uma utilização “não crítica” e até de discutível

correção. Nesta perspectiva, quer como paradigma científico, quer como referencial político, o termo *governância* afirma-se nos anos de 1990, surgindo como um potente motor de reformas ao nível de métodos de decisão e de acção colectiva. De facto, face aos processos de “globalização”, à emergência de novas categorias de actores (diversas organizações mundiais) e à integração económica de várias zonas e regiões do globo (ex: EU), impõe-se uma redefinição do lugar e do papel do Estado, cujas configurações possíveis confrontam a sua legitimidade e o seu tradicional princípio de soberania (Chevallier, 2003). No centro desta temática, geralmente, colocam-se dois cenários. O primeiro corresponde a uma concepção neo-liberal e o segundo remete para uma adaptação do Estado às novas realidades.

No primeiro caso, destaca-se a abordagem no sentido da redefinição da natureza e formas da intervenção pública, associada à ideia de “Estado Mínimo”, avançada por Robert Nozick (1974), e no sentido de “menos governo e mais *governância*”, associada aos desenvolvimentos da Nova Gestão Pública referidos, designadamente, por Osborne e Gaebler (1993). Em ambos os casos, estamos perante uma enorme carga normativa que, ao valorizarem uma dimensão descritiva e prescritiva, acolhem a fórmula de *good governance*, alimentada e disseminada pelo Banco Mundial, FMI, OCDE e outras instâncias transnacionais, para, no quadro dos seus programas de ajustamento económico, definirem os critérios de uma boa administração pública.

No segundo caso, a *governância* assume um sentido interactivo e pluralista e uma dimensão mais neutra. No seio destas abordagens a *governância* é entendida como o papel dos governos na gestão, controle e orientação dos sectores sociais, particularmente como tem sido referenciado na literatura das ciências políticas de origem alemã (Mayntz, 2000); inclui também as abordagens no sentido mais particular da busca do Estado na associação dos diferentes interesses sociais na elaboração das escolhas colectivas. Estão neste caso a *urban/metropolitan governance*, face à complexidade da gestão urbana e das grandes metrópoles, a *global governance*, resultante dos esforços desenvolvidos após a Conferência do Rio de 1990, no sentido do reconhecimento dos efeitos negativos da “globalização” e a *multi-level governance*, face à importância crescente de espaços de integração económica e política, como a União Europeia.

Qualquer das abordagens ignora que a acção colectiva não corresponde a um processo

de ajustamento espontâneo; não consideram, designadamente, os conflitos de interesses e a desigualdade de recursos. A noção de *governância* deve ter em conta que a coordenação política e socioeconómica envolve actores diferenciados, mas próximos, processos de ajustamento/negociação/conflitos e a persecução duma finalidade comum. Estão neste caso o entendimento de *governância* na perspectiva político-social, enquanto conjunto interactivo de arranjos, estruturais ou procedimentais, destinados à resolução de problemas ou à criação de oportunidades sociais; neste âmbito lembramos o trabalho desenvolvido por Kooiman (1993) bem como o entendimento no sentido de “redes de auto-organização”, numa lógica mais situacional, acerca da complexa e contínua interdependência existente entre agências, instituições e sistemas autónomos (Rhodes, 1997).

No que concerne às distintas abordagens da *regulação* são de relevar as que têm como objectos de análise os sistemas, mesmo quando a sua perspectiva metodológica e analítica não seja a mesma. Uma das diferenças fundamentais diz respeito à dicotomia entre concepções funcionalistas e não funcionalistas.

No primeiro caso, a perspectiva de funcionamento de um sistema vai no sentido de um processo de harmonização das partes de um conjunto, remetendo para a propriedade que estes têm de conseguirem um equilíbrio dinâmico, através da acção de mecanismos de retroacção, positivos ou negativos. Nesta visão cibernética, o que é regulado são os elementos constitutivos dos sistemas. No segundo caso, a perspectiva vai no sentido de um processo evolutivo gerador de comportamentos de interacção, compromissos e conflitos. Nesta visão, a *regulação* opera-se não ao nível dos elementos, mas ao nível dos jogos oferecidos a esses elementos. Ou seja, como Crozier e Friedberg (1977, p. 244) referem a *regulação* “opera-se por mecanismos de jogos através dos quais os cálculos racionais e estratégicos dos actores se encontram interligados em função de um modelo estruturado”.

No entanto, convém mencionar que em todas as reflexões existem elementos definidores comuns. Como Delvaux (2001) avança qualquer sistema é composto por diversos elementos sujeitos a um processo de ajustamento que se opera no seu interior; o que é particularmente distinto é o enfoque colocado nas condições que permitem que esse sistema tenda no sentido do equilíbrio e da optimização. Esta ideia não é partilhada pelos teóricos do não funcionalismo, pois como Bettencourt (2005, p. 53) aduz “a *regulação* não

assegura a harmonia, nem a estabilização rigorosa, nem a otimização, porque a elaboração e a aplicação das regras é uma disputa social que dá lugar a conflitos, quer abertos e violentos, quer instituídos quer escondidos”.

Quanto às análises não funcionalistas os contributos teóricos que se distinguem de forma particular são a *teoria da regulação* da escola francesa da economia institucionalista, e a *teoria da regulação social*, desenvolvida no seio da sociologia. Sem nos determos, por agora, nos seus desenvolvimentos, refira-se que estas duas abordagens remetem para dimensões distintas dos processos de *regulação*. A concepção próxima da economia institucional refere a dimensão institucional/estrutural e a mais próxima da sociologia para a dimensão situacional, cognitiva e estratégica (Scott, 2001).

Em conclusão, retomando a nossa questão de partida, na análise teórica *governância* e *regulação* não podem ser vistos como simples substitutos ou equivalentes. Porém, como vários estudos atestam, isto não significa que as duas noções não possam ser combinadas na análise de temas concretos e na investigação empírica (Jessop, 1995, p. 327). Neste caso, e tal como Gilly e Pecqueur (2002, p. 198) consideram, a propósito da dimensão local da *regulação*, “um território pode ser definido institucionalmente e as formas locais de *regulação* podem ser abordadas considerando três aspectos complementares: o tipo de *governância*, o grau de densidade institucional e a avaliação dos conflitos/compromissos conseguidos através das relações sociais”.

3.3. Governância e Regulação da Educação: Conceitos

Um dos tópicos que tem marcado a agenda da investigação em educação diz respeito às mudanças de sentido das políticas educativas. De uma maneira geral, tem-se assistido a uma evolução dos sistemas educativos num contexto de mudança económica, social e política. De forma voluntária ou consentida, os estados nacionais são confrontados com novas lógicas que implicam uma “interpenetração de fronteiras entre o técnico e o político, entre o público e o privado, entre o nacional e o internacional” (Defarges, 2003, p. 46). Ora, estas interpenetrações correspondem à criação de uma nova ordem no campo educativo: novos modos de regulação e novos modelos de governância. Para se poder compreender esta problemática importa que a análise dos sentidos das referidas mudanças

seja feita à luz do próprio conceito de regulação e de governância da educação.

Quando se fala em sistema educativo temos que ter presente que, enquanto sistema social, este comporta uma certa estrutura e organização e que no seio das unidades que o constituem, tem lugar uma dada configuração das inter-relações entre os diversos agentes e actores educativos. De uma forma intencional, estes prosseguem uma mesma finalidade, a educação e a formação; porém, os seus interesses, as suas estratégias e a sua posição dão origem a processos de confrontação, negociação e compromisso que ou asseguram o equilíbrio e a coerência do sistema, ou obrigam à sua transformação. É esta natureza, sistémica, histórica e socialmente enraizada, que confere à coordenação dos actores envolvidos no campo educativo uma dimensão institucional.

Dissemos que, apesar destes termos terem uma grande difusão, nem sempre os seus significados são claros. A tarefa que seguidamente nos propomos levar a efeito é a de, a partir dos contributos teóricos desenvolvidos no seio da teoria económica da regulação e da teoria da regulação social, enunciar um modelo interpretativo dos referidos conceitos. Para tal, num primeiro momento, procuraremos explicitar o conceito de regulação educativa e seguidamente, avançaremos com uma explicitação do conceito de governância educativa.

3.3.1. Regulação da educação: conceitos

As diferenças já assinaladas entre concepções funcionalistas e não funcionalistas da *regulação* são particularmente importantes, visto que não é possível transpor de uma forma automática a perspectiva cibernética da *regulação*, para o caso dos sistemas de coordenação concretos, os sistemas sociais. Neste caso, existe uma interacção entre os interesses particulares e o interesse geral ou comum, gerando modos permanentes de ajustamento de uma pluralidade de acções e efeitos de reprodução e transformação do sistema. É este o entendimento de Maroy (2004) que refere que a perspectiva funcionalista não é adequada à análise dos sistemas educativos pois os seus elementos são uma totalidade interdependente, formando um arranjo de carácter compósito que requer a articulação de diversos actores e entidades sociais, cujos objectivos e escolhas são potencialmente conflituais.

Porém, recorde-se que à noção de *regulação* subjaz o conceito de *instituição*, cuja

clarificação remete para um conjunto de factores humana e socialmente construídos que permitem, orientam e motivam o comportamento individual e social e que são caracterizados pela regularidade e repetição. Se segundo Scott (2001), as *instituições* remetem para dimensões distintas (a dimensão das normas e regras formais e a dimensão cognitiva e estratégica), então, os seus distintos arranjos remetem, igualmente, para distintas dimensões dos processos de *regulação*: a *regulação institucional, normativa e de controlo* e a *regulação situacional, activa e autónoma* (Barroso, 2003a; 2005).

A concepção relativa à *regulação institucional, normativa e de controlo* está próxima da economia institucionalista, em particular da teoria da regulação que sublinha o facto das formas mobilizadas para orientar os contextos de acção e conduta poderem ser muito variadas, dependendo do período histórico, do país e da região. Nesta abordagem, o conceito de *regulação* remete para o conjunto de mecanismos que asseguram o desenvolvimento, reprodução e transformação de um determinado *sistema social de produção*. No processo de orientação e controlo da acção dos agentes económicos (elementos autónomos, mas interdependentes) existe uma dimensão institucional, visto que as normas e regras formais correspondem a *arranjos institucionais* e mecanismos de controlo que são estabelecidos e postos em acção por autoridades legítimas e reconhecidas e organizações hierárquicas e burocráticas.

Ao nível da *regulação situacional, activa e autónoma* existe uma proximidade conceptual com o campo da sociologia; neste caso, leva-se em linha de conta a estruturação dos fenómenos sociais. Numa acepção sociológica mais tradicional, a *regulação* é vista como um tipo de fenómeno social particular; numa interpretação mais inovadora a *regulação* consiste num olhar original acerca da realidade social. No primeiro caso, considera-se que existem fenómenos sociais que são regulados e outros que o não são. Acontece que uma observação atenta e apurada acerca da realidade social indica que todos, ou quase todos, os fenómenos sociais são regulados. Logo, a abordagem sociológica da *regulação* deverá interessar-se não só pelo processo institucional que enquadra a acção e interacção dos diversos actores, como também pelo lugar que estes detêm no funcionamento do sistema social. Neste sentido, o estudo da *regulação* não deve limitar-se à consideração de factores macro sociais, mas deve dar uma particular atenção aos dispositivos colocados em acção pelo jogo de actores implicados nesse mesmo sistema social (Delvaux, 2001).

Ao adoptar-se uma posição epistemológica de tipo construtivista considera-se que o “contexto institucional representa um quadro parcialmente constrangido pelas práticas dos actores, mas ao mesmo tempo ele é produto desses mesmos actores” (Dupriez, 2000, p. 1). Nesta linha de pensamento, é de assinalar o particular contributo de Jean-Daniel Reynaud⁸¹ que, partindo do estudo das relações sociais e através das noções de controlo, conflitos e negociações, elabora a *teoria da regulação social*, enunciando o postulado da produção endógena das regras e distinguindo *regulação de controlo* de *regulação autónoma*. Nesta perspectiva, *regulação* significa um processo activo de produção de regras de jogo que compreende não só a definição de regras (normas, injunções, constrangimentos) que orientam o funcionamento do sistema, mas também o seu (re)ajustamento, provocado pela diversidade de estratégias e acções dos vários actores (Reynaud, 1997; 2003).

Com efeito, no caso da abordagem institucional aproximamo-nos daquilo que se considera a fase estrutural da *regulação*; já no caso da activa situamo-nos nos “jogos dos actores”. Na fase estrutural identifica-se a articulação das formas de coordenação que permitem a relativa coerência da estrutura e do funcionamento de um dado sistema social; na fase dos “jogos de actores” analisam-se as interacções e jogos entre actores, ao nível da sua capacidade para produzirem e porem em acção as regras que orientam a acção social (Dupriez e Maroy, 2003).

As principais diferenças metodológicas entre as duas abordagens residem no facto de a primeira focar os aspectos mais descritivos e morfológicos dos *arranjos institucionais* e o carácter sistémico e macro-social dos modos de *regulação*; a segunda foca, primeiramente, a *regulação* do ponto de vista da acção e não do ponto de vista da propriedade do sistema, valorizando, assim, uma abordagem estratégica e autónoma. Neste caso, insiste-se no facto de as formas institucionais não esgotarem a legibilidade do processo de *regulação*, pois as estratégias e as lógicas de acção dos actores permitem explicar e compreender a *regulação*

⁸¹ Jean-Daniel Reynaud, reputado sociólogo francês, desenvolveu a sua investigação no sentido da compreensão do fenómeno da negociação e do seu papel na ordem social. Através do estudo do sistema de relações profissionais criadas no seio do sistema social, Reynaud entende que aquele sistema não é governado por regras exteriores, mas por regras estabelecidas continuamente pelos actores. Através das noções de controlo, conflitos e negociação, na sua principal obra, *Les Règles du Jeu: L'action collective et la régulation sociale*, publicada em 1989, Reynaud elabora a *teoria da regulação social*.

de um dado sistema, em termos da apropriação por partes dos diferentes actores, assim como em termos do processo de construção da estrutura institucional desse sistema (Reynaud, 2003; Delvaux, 2001).

Apesar destas diferenças, as duas concepções partilham uma oposição à concepção funcionalista, procurando levar em linha de conta, no estudo dos processos de construção e estabilização da ordem social, as contradições, os conflitos e as dinâmicas da acção social (Maroy, 2004). Por esta razão, pode existir uma certa utilidade metodológica na opção por uma abordagem plural e cruzada acerca do estudo dos processos de regulação. Como Jessop (1995) refere, em contextos de acção concretos podem encontrar-se múltiplas fontes, limites e contradições nas formas de coordenação das relações políticas, económicas e sociais.

De facto, tomando em linha de conta a *dimensão institucional* e a *dimensão autónoma* da *regulação* pode concluir-se que os sistemas educativos estão sujeitos a um processo de orientação, coordenação e controlo que tem uma natureza múltipla que envolve uma considerável complexidade. De facto, a *regulação* da educação envolve uma diversidade de fontes, mecanismos, tipos, objectos e actores e tanto gera ajustamentos e ordem, como contradições e desordem (Barroso, 2003a, Maroy, 2004).

A intervenção dos detentores de autoridade legítima em matéria educativa é uma fonte do processo de *regulação* da educação. Como Maroy e Dupriez (2000) apontam, a orientação, coordenação e controlo tem uma dimensão formal e normativa, ou seja institucional, em virtude de introduzir regras e constrangimentos na acção social. Estas regras e constrangimentos correspondem a mecanismos decididos e executados por quem detém autoridade; envolvem, tradicionalmente, uma estrutura administrativa, burocrática e hierárquica e comportam diversos níveis de poder: central ou nacional e local. Historicamente, o Estado-Nação corresponde ao nível hierárquico superior e tem sido a fonte central do processo de *regulação*. Este tipo de *regulação*, central, tem, habitualmente, assumido como objectos da coordenação e controlo da acção colectiva a concepção e planeamento do sistema educativo, a alocação de recursos e a definição da oferta educativa e formativa, currículos e avaliação. Importa deixar expresso que a realidade actual, designadamente as dinâmicas “global-local”, tem levado à emergência de outras instâncias de autoridade ao nível transnacional, intermédio e local que têm estado na

origem de uma reconfiguração dos processos de *regulação*. Ocupar-nos-emos desta temática num outro momento desta análise.

Afirmámos que o processo de *regulação* não ignora o processo de produção das “regras do jogo” e condução dos actores educativos. De facto, a produção de regras e normas pelo Estado induz mudanças voluntárias através de um processo de interiorização e socialização dos indivíduos. Tal como Dutercq e van Zanten (2001) referem, os vários mecanismos institucionais, herdados da história e definidos e executados pelo Estado, não só orientam como afectam o contexto da acção. Como tal, existe um “processo horizontal de produção de normas”, no seio das unidades constitutivas dos sistemas educativos, que não pode ser ignorado, nem negligenciado (Maroy e Dupriez, 2000, p. 76).

Voltamos aos trabalhos do sociólogo francês Jean-Daniel Reynaud que esclarecem que a *regulação* tem uma dimensão *autónoma*, dado que existe um processo social de produção de “regras do jogo” que permite resolver problemas de interdependência e de coordenação. Ou seja, as estratégias e as lógicas de acção dos diversos actores educativos devem ser tidas em conta na compreensão e análise dos resultados da coordenação educativa, quer em termos do comportamento individual, quer em termos do próprio conjunto sistémico. Considerando estes contributos, a *regulação autónoma*

resulta do livre jogo de actores no próprio contexto de acção, traduz-se na construção “a posteriori” de novas racionalidades que, por um lado, adaptam ou substituem as racionalidades “a priori” das normas emanadas das autoridades centrais e por outro lado, produzem novas orientações adaptadas às opções estratégicas dos actores e às condições específicas do seu terreno de aplicação. (Barroso, Afonso, Pinhal e Viseu, 2003, p. 72)

Com efeito, também outros estudos avançam com a ideia que a *regulação* comporta distintas dimensões. Reynaud (2003) refere-se à *regulação* institucional, à *autónoma* e à *conjunta*. Dubet e Martucelli (1996) sinalizam a distinção entre *regulação* normativa e sistémica. Demailly (2001) indica a dimensão normativa e cognitiva da *regulação*. Barroso (2003a; 2005), Barroso, Afonso, Bajomi, Berkovits, Imre e Eross (2002) e Maroy (2004) entendem a *regulação* do sistema educativo como um sistema de *regulações* que designam por *multi-regulação*, assinalando o facto do campo educativo estar sujeito a um processo de

regulação múltiplo e compósito.

Mas, quando se considera como objecto de análise o funcionamento do sistema educativo tem que se levar em consideração que as orientações, as regras e as normas definidas e executadas pelas autoridades educativas dão origem a múltiplos processos de ajustamento e reajustamento “que relativizam a relação causal entre princípios, objectivos, processos e resultados educativos”. Por um lado, as instâncias de regulação não se limitam às estruturas formais, existindo uma diversidade de instâncias informais de “mediação, tradução e passagem de vários fluxos reguladores”. Por outro lado, os processos de confrontação e negociação, motivados pelos interesses, estratégias e lógicas de acção dos diversos actores educativos, ao “funcionarem como uma espécie de “nós de rede” de um processo múltiplo de regulação”, resultam numa recomposição dos objectivos definidos a priori e dos poderes em presença que levam a equilíbrios sempre conjunturais ou até à transformação do próprio sistema (Barroso et al., 2002, p. 73).

3.3.2. *Governância da educação: conceitos*

O termo *governância* surge e desenvolve-se no contexto de um novo olhar sobre a realidade socioeconómica e política, nomeadamente ao nível da análise das relações entre a actividade económica, socialmente enraizada, as formas institucionais e as práticas sociais e políticas. Estas abordagens traduzem uma mudança dos objectos de análise, dado que as tradicionais preocupações com os agentes económicos, individualmente considerados, cedem lugar ao estudo dos diversos *arranjos institucionais* que coordenam, direccionam e regulam as práticas e as relações sociais. A economia e a sociologia passaram a dar atenção à configuração das formas institucionais; progressivamente, interessam-se pelos processos de institucionalização e constituição, construção e desempenho institucionais, reconhecendo que não só a sua construção é histórica, como também as suas dinâmicas geram transformação (Wood e Valler, 2001).

Neste contexto, o termo *governância* constitui-se como um conceito novo e incontornável que remete, genericamente, para a ideia de modo de coordenação da pluralidade das inter relações que se estabelecem entre os diversos actores sociais. Porém, quando se procura transpor este significado para a análise dos sistemas educativos deparamo-nos com uma enorme dificuldade, dado que a literatura relativa às ciências da

educação ou faz uso indiferenciado dos dois termos, ora os combina na análise de uma dada realidade educativa.

De facto, Barroso et al. (2002) mostram que os distintos contextos linguísticos reforçam o carácter polissémico daqueles conceitos. Na literatura francófona, o termo que prevalece é o da *regulação*, a anglo-saxónica releva o de *governância*. Porém, como os objectos em análise não são substancialmente diferentes, as duas noções acabam por ser combinadas no âmbito da educação comparada. Para o sociólogo da educação Yves Dutercq (2000; 2005) a *governância* é entendida enquanto conjunto de *regulações* decorrentes do novo papel do Estado na condução da acção pública. Na verdade, tal como Chevallier (2003, p. 216) esclarece, a configuração estática e unitária do Estado tende para uma nova natureza policêntrica, no sentido “ de um conjunto de regulações parciais que revelam um mosaico de sistemas de governância sobrepostos”.

Os contributos, designadamente, de Roger Dale e Cristian Maroy remetem o significado de *governância* para os modos e modelos de *regulação* institucional da educação. É certo que nesta abordagem existe um pano de fundo coincidente com a anterior quanto ao lugar e ao papel do Estado no campo educativo. O traço comum manifesta que a acção governamental das autoridades educativas tende a reconfigurar-se, enquanto modo de actividades de *governância* educativa, indo para além das relativas ao financiamento e provisão do sistema (Dale, 1997). Ou seja, os modelos de *governância* participam no processo de *regulação* dos sistemas educativos, enquanto “modelos teóricos e normativos” que incluem “normas e valores e são instrumentos de interpretação da realidade e guias para a acção” (Maroy, 2004, p.35).

Esta linha de raciocínio parece decorrer da ideia de que, na actualidade, o Estado tende a assumir um papel “regulador”, abrindo espaço a mecanismos de *governância* que, segundo Stoker (1998, pp. 20-21), se caracterizam pela intervenção de agências e actores que não pertencem necessariamente à esfera governativa. E isto porque o Estado, no seu novo papel, usando novos instrumentos e técnicas de coordenação e controlo, lida com situações em que as suas responsabilidades económicas e sociais são menos claras, em termos de atribuições, e mais interdependentes, abrindo campo à intervenção de redes de actores autónomos. A ideia de redes é também reforçada por Lima (2007, p. 167) quando refere que a *governância* deve ser entendida como “a gestão pública de complexas redes

interorganizacionais que se substituem às unidades tradicionais do Estado na oferta de serviços públicos à população e que cruzam frequentemente as fronteiras dos sectores público, privado e cooperativo”.

Em nosso entender, devemos ser particularmente cautelosos quanto à proximidade entre *governância* e o acto de governar. Já tivemos oportunidade de sublinhar a intencionalidade da opção pela tradução do inglês para o português da palavra “governance”. A difusão e contaminação, levadas a cabo por instâncias transnacionais, fortemente marcadas pelas correntes e ideologias neo-liberais, remetem para a ideia de que a origem de “todos os males” das economias e das sociedades contemporâneas reside no Estado. Como tal, de uma forma normativa prescrevem como “remédio” uma “good governance”. Isto é, “um novo processo de governar”, em que o papel do Estado é, acima de tudo “regulador” e não actor. Neste sentido, a ideia é a da crescente substituição do Estado, enquanto forma institucional, pelo mercado e a a sociedade civil (Bogason e Musso, 2006). Porém, as instituições têm uma presença plural nos sistemas sociais e é a sua articulação que consubstancia um determinado modelo de *governância*, característico de um tempo e de um lugar.

3.3.3. *Em síntese*

Tendo presentes os desenvolvimentos conceptuais apresentados e seguindo de perto o pensamento de Barroso (2000; 2003a; 2005) e de Maroy (2004), relativamente aos conceitos de *regulação* e de *governância* educativa, podemos concluir que a adopção de um modelo interpretativo fundamentada nos respectivos conceitos deverá considerar os seguintes aspectos:

- (i) *A regulação* e a *governância* da educação têm um carácter sistémico e definem-se no tempo e no espaço;
- (ii) *A regulação* e *governância* da educação são conceitos distintos, mas podem ser ambos usados na análise empírica;
- (iii) *A regulação* da educação é um processo múltiplo e complexo, logo compósito que envolve uma dimensão institucional e uma dimensão situacional;
- (iv) *A regulação institucional* da educação corresponde à orientação, coordenação, controlo e (re)ajustamento das acções dos actores que detêm poder no campo

educativo;

- (v) A *regulação situacional* da educação diz respeito ao processo de (re)apropriação social e contingente dos elementos constitutivos e estruturantes dos sistemas, das políticas e das práticas educativas;
- (vi) A *regulação* da educação corresponde a um sistema de *multi-regulações*, em resultado do processo compósito de ajustamento e reajustamento dos comportamentos dos diferentes actores, face à natureza das normas e das regras político-sociais, ao grau e às modalidades de estruturação do sistema educativo e à coerência, disputas e tensões nele presentes;
- (vii) A *governância* da educação corresponde ao conjunto de processos que envolvem formas ou *arranjos institucionais*, com características de hierarquia, proximidade e mudança, responsáveis pela coordenação de ordens relacionais diversas e parciais e que têm em vista a geração de dinâmicas sociais e organizacionais. Do ponto de vista institucional os seus objectos e modelos são histórica, política e socialmente construídos;
- (viii) Os *modelos de governância* educativa não compreendem apenas uma forma institucional, o Estado ou o Mercado. Pelo contrário, a *governância* da educação é um conjunto complexo, articulado, plural e interactivo em que pode existir variedade, complementaridade, predomínio ou hibridismo de diversas formas institucionais, como por exemplo Hierarquias, Comunidades, Redes e Associações;
- (ix) A *governância* está presente na *regulação* da educação, sendo que a história e o território podem ou não revelar que a um *modo de regulação* típico corresponde um *modelo de governância* predominante.

Fazendo uso destes princípios é possível concluir que os conceitos enunciados, *governância* e *regulação da educação*, são ferramentas, adequadas e úteis, para a análise dos processos de construção e reconstrução social da escola. Tanto ao nível do seu papel na integração e mobilidade social, como ao nível do desenvolvimento económico, a escola, ao institucionalizar-se, assumiu uma dada estrutura e organização, dispõe de mecanismos vários de coordenação, controlo e legitimidade. As formas institucionais em que radicam podem ser caracterizadas de acordo com a tipologia enunciada por Hollingsworth e Boyer (1997) e transposta para o campo educativo de acordo com o pensamento de Dupriez e Maroy (2000; 2003).

Tendo em conta a natureza sistémica da actividade económica, como da educativa, do ponto de vista institucional, é possível afirmar que em ambas existe uma estrutura de relações interdependentes, cuja matriz envolve uma diversidade de actores que possuem identidade, consciência e intencionalidade; estes ao envolverem-se nas tarefas de coordenação, fazem uso de determinados instrumentos, na busca de determinados resultados. Ao longo deste processo, aberto, inacabado e de mudança cumulativa, revelam-se diversas formas institucionais que, numa dada configuração social, asseguram a *regulação*, estabilização e reprodução em ambos os sistemas.

Este entendimento, acerca dos *arranjos institucionais* que estruturam e articulam as formas de coordenação da acção colectiva e que permitem a relativa coerência da estrutura e do funcionamento de um dado sistema, apresenta uma lógica instrumental que torna válida e útil a sua aplicação ao estudo dos sistemas educativos. Assim sendo, e estabelecendo um paralelo de análise entre os *sistemas sociais de produção* e os sistemas educativos, a história recente revela que as mudanças em curso nas sociedades centrais estão a resultar numa reconfiguração dos modelos de *governância* e dos *modos de regulação* da educação.

3.4. Modos de Regulação e Modelos de Governância da Educação

3.4.1. Regulação burocrática-profissional e Estado Educador

Como já tivemos oportunidade de mencionar, no capítulo dedicado à análise das relações entre *Educação, Economia e Sociedade*, ao longo do processo de construção da *modernidade* e até à contemporaneidade, a história foi revelando que os sistemas nacionais de ensino foram construídos segundo um modelo de organização institucional que combinou componentes burocráticas e profissionais. Esta circunstância, decorrente do papel fundamental do Estado-nação na configuração das políticas educacionais, conjugada com a matriz de princípios justificativos do valor social da educação, correspondeu a uma trama coordenadora específica, um *modo de regulação*, que permitiu a estabilidade dinâmica dos respectivos sistemas.

Este *modo de regulação* da educação, dominante nos países europeus até aos anos de 1980, ao remeter para os termos *burocrático* e *profissional*, procura harmonizar os traços

fundamentais de uma estrutura e um modo de gestão de carácter legal, formal, impessoal, racional, hierárquico, estandardizado, previsível e meritocrático e um tipo de inter-relação institucional, Estado-professores, baseada na socialização e autonomia profissionais. Segundo Maroy (2005, pp. 6-7), um dos primeiros autores a analisar e qualificar este *modo de regulação* foi Charles Bidwell, sociólogo na Universidade de Chicago, em *The school as a formal organization*, editado no ano de 1965. As principais características subjacentes a este *modo de regulação burocrático-profissional* consistem na centralização, na estandardização de normas e procedimentos, numa divisão de trabalho vertical e horizontal, entre níveis e conteúdos de ensino, uma hierarquia e controlo de conformidades e uma autonomia individual e colectiva, fundada na especialização dos saberes dos professores e no direito de negociação e participação das suas estruturas sindicais representativas. Ou seja, nele coabitam uma *regulação* “estática, burocrática e administrativa” e uma *regulação* “profissional, corporativa e pedagógica” (Barroso, 2000, p. 64).

Esta designação acolhe os contributos teóricos mais referenciados na literatura para a caracterização dos modelos de administração pública que se devem, designadamente, a Max Weber, Michel Crozier, Erhard Friedberg e Henri Mintzberg. Para Weber (1864-1920) a burocracia era o meio organizacional necessário para a racionalidade legal, económica e técnica requerida pela *modernidade*, dados os seus atributos de “precisão, velocidade, conhecimento, unidade, subordinação estreita e redução de custos materiais e humanos” (Rocha, 2000, p. 8). Já para os teóricos da abordagem política, o poder é um dos factores determinantes na definição das estratégias das organizações. Em alternativa à ideia de que as organizações são sistemas integrados funcionalmente, o modelo político realça que as organizações se inscrevem em contextos sociais atravessados por relações de poder.

De acordo com Crozier (1963) as características fundamentais das estruturas burocráticas são as seguintes: dimensão hierárquica, divisão do trabalho horizontal; coordenação e controlo centralizado; legitimidade fundada na lei e na racionalidade; eficiência dependente da conformidade com as regras e normas. Porém, acrescenta que as burocracias não são, meramente, organizações racionais de tipo monolítico, mas sobretudo entidades em que existe uma contínua interacção entre os participantes organizacionais e a própria organização. Nesse sentido, o seu estudo deverá ser pensado ao nível da análise estratégica e considerar quatro elementos fundamentais: o *actor*, com os seus próprios

interesses em interacção estratégica com os restantes actores; o *sistema*, concreto; o *jogo*, como mecanismo de integração dos actores no sistema; o *poder*, traduzido na capacidade para a acção, suportada pelo conhecimento, controlo da informação, recursos de comunicação e normas e regras organizacionais (Crozier e Friedberg (1977). Nesta perspectiva, também Mintzberg (1995), no âmbito do estudo das cinco configurações das estruturas e dinâmicas das organizações, refere que a burocracia profissional, enquanto forma de legitimação da própria burocracia, se caracteriza, designadamente, por uma estandardização de competências, por uma larga autonomia dos seus profissionais, resultante, em parte, das suas elevadas qualificações, que lhes confere poder, em função dos padrões e procedimentos impostos externamente.

Neste *modo de regulação burocrático-profissional*, o *arranjo institucional* com configuração dominante é o *Estado*, com a missão de oferecer uma escolarização longa, complexa e progressivamente difundida a todas as classes sociais. No seio da análise institucionalista, a *escola para todos* e o mais unificada possível que o Estado-Providência foi cimentando e massificando, no quadro do *regime de acumulação fordista*, é traduzida através de uma dada relação entre a estrutura e organização dos sistemas educativos e um determinado papel do *Estado*. Com efeito, Charlot (1994), ao estudar o papel do *Estado* na educação em França, distinguiu três etapas, assumindo a designação de *Estado Educador* para caracterizar o período que vai até à Segunda Guerra Mundial. Dada a sua pertinência, esta designação acabou por ser assumida e evocada de forma sistemática pela literatura de referência.

O *Estado Educador* procura traduzir a lógica de integração político-cultural assumida pelo projecto educador nascido com o ideário da Revolução Francesa. Segundo Charlot (2007, p.129), em França, com a escola gratuita, laica e obrigatória, instituída por Jules Ferry em 1880, existiu uma certa forma de articulação entre educação e sociedade; o *Estado* pensa a educação “em termos da construção da nação, paz social, inculcação de valores”. Porque, nas palavras de Charlot (1994), a “unidade da República incarna a universalidade da Razão”, o *Estado* passa a contar com a escola pública como instrumento privilegiado de concretização do seu projecto de *modernidade*. Neste sentido, também é possível afirmar que este *modelo de governância* educativa corporiza um binómio *Estado-Educação*, construído em torno do *Estado*, “enquanto produto histórico da conquista e afirmação do monopólio da *violência física legítima*” e da Escola, “tornada uma das

instituições centrais do exercício da *violência simbólica*” (Afonso, 2003, p.37).

Esta inquestionável centralidade pública, no campo educativo, permanece pelo menos até aos anos de 1980, com a emergência de uma clara articulação entre educação e economia, sobretudo a partir da II Guerra Mundial. Para Charlot (1994), a configuração do *Estado Educador* também tinha uma dimensão económica, mas, neste caso, indirecta dado que a pacificação e a ordem social serviam a prosperidade da burguesia. Porém, na era de ouro do desenvolvimento capitalista, o *Estado*, num contexto de articulação com o *regime de acumulação fordista*, procura servir a divisão económica do trabalho através de uma intervenção normalizante, regida pelo princípio de igualdade de oportunidades no acesso à educação (Stoer, 1994). O *Estado Educador*, ou o “Estado Educacional”, de que fala Ball (1990, p.20), constitui uma das dimensões do Estado-Providência, suportada pelo princípio da “autonomia outorgada” (Dale, 1988), isto é, uma autonomia relativa dos profissionais de ensino, e que assume como principal preocupação, à luz da ideologia da modernização, a expansão dos sistemas educativos.

Este entendimento remete para duas abordagens teóricas que não podemos deixar de, brevemente, referenciar: a relação entre a educação e o *Estado* capitalista e os fundamentos da *escola para todos*.

Apesar de Morrow e Torres (1997, p. 316) referirem que as questões de investigação sobre a relação entre a educação e o *Estado* carecem de um sólido entendimento teórico e de adequados procedimentos metodológico, a teoria social acolhe como válida a ideia da função reprodutiva da educação nas sociedades capitalistas. Entre as principais matrizes de reflexão política, Mozzicafredo (1998, p. 251) dá conta das perspectivas que estudam as características e funções do *Estado* a partir da análise da estrutura social, referindo que uma das abordagens mais abrangentes é a que entende que o *Estado* está inserido nas contradições do capitalismo.

Para o cientista político alemão Offe (1984), a actividade do Estado de Bem-Estar procura compatibilizar a lógica do mercado com a lógica da democracia, ou seja, as exigências da acumulação privada com as exigências de legitimação política e social do poder. Neste papel, o *Estado* tem interesse em sustentar o processo de acumulação capitalista dado que os seus recursos dependem da riqueza e dos rendimentos gerados e

deste modo tem ao seu dispor meios que permitem a implementação de medidas compensatórias e reguladoras do funcionamento do próprio mercado.

Esta abordagem, apesar dos seus méritos, não é isenta de crítica. Para Carnoy e Levin (1985) aquela análise é unidimensional; falta-lhe o elemento de dinamismo que o conflito social introduz na reprodução de classe. Neste sentido, as políticas educativas e o desenvolvimento educacional devem ser compreendidos no contexto de um conflito social, em que a tensão entre duas forças estabelece a sua própria configuração. Ou seja, uma das forças, “exige uma educação que garanta a oportunidade, a mobilidade, a igualdade, a participação democrática e a expansão dos direitos; a outra exige uma educação que forme e disponibilize trabalhadores bem treinados, possuidores das competências, das atitudes e do comportamento exigido para a produção e acumulação de capital eficientes” (idem, pp. 230).

O conflito entre duas forças de natureza distintas também é abordado por Sousa Santos (1991, p. 136) quando refere que a escola de que somos herdeiros, criada e consolidada ao longo da *modernidade*, assentou numa tensão entre um pilar de emancipação e um pilar de regulação. As suas dimensões e os seus princípios remetem, no primeiro caso, para “a racionalização e secularização da vida colectiva” e, no segundo, para o *Estado*, o *Mercado* e a *Comunidade*. Na trajectória de desenvolvimento do capitalismo não existe um desenvolvimento harmonioso destes dois pilares, mas desequilíbrios que favorecem e valorizam a Escola Meritocrática, em detrimento da Escola Democrática.

No entanto, este ideário da Escola Democrática, veiculada através do princípio da igualdade de oportunidades, encontrou, “talvez a sua expressão mais pura”, nos trabalhos dos funcionalistas americanos, “verdadeiros monumentos de teorização da *escola para todos*” (Stoer, 1994, p. 8).

O conceito de igualdade de oportunidades, em termos do seu significado social, foi explicitado em vários trabalhos do sociólogo James Coleman (1926-1995), particularmente no contexto da sociedade americana, a propósito do *United State Office of Education's Survey – Equality of Educational Opportunity*”, apresentado em 1966. Para Coleman (1972, p. 217) este conceito incluía os seguintes elementos: “1) fornecer uma educação *grátis* até á entrada no mercado de trabalho; 2) fornecer um *currículo comum* para todas as

crianças, sem ter em conta a origem social; 3) providenciar a frequência da *mesma escola* por crianças de diferentes origens sociais; 4) fornecer igualdade dentro da *mesma localidade*". No entanto, acrescenta que este conceito não devia ser equacionado em termos estáticos, mas antes de uma forma evolutiva, já que a igualdade de oportunidade também envolvia uma responsabilidade activa, providenciando programas educacionais de discriminação positiva, destinados a combater os efeitos das condições sociais e individuais desfavorecidas.

Este posicionamento, tão inscrito numa concepção de Estado social, intervencionista no controlo das tendências auto-destrutivas do capitalismo, anda a par de uma série de desenvolvimentos teóricos de legitimação científica que na economia se ficaram a dever à *teoria económica Keynesiana* e à teoria do capital humano e na sociologia às abordagens funcionalistas.

De entre as interpretações mais influentes da tradição sociológica funcionalista Morrow e Torres (1997) referem Talcott Parsons (1902-1979), pela sua complexa teoria geral da evolução e dos sistemas sociais, destacando, em particular, o seu estudo de 1959, *The school class as a social system: Some of its functions in American Society*. Para Parsons, todos os sistemas sociais podem ser estudados à luz de quatro necessidades funcionais: i) a manutenção das normas; ii) a integração; iii) a prossecução de objectivos; iv) a adaptação. Neste sentido, a acção social nasce da partilha de normas e valores e a harmonia é possível. Assim, a educação é considerada indispensável para a integração e controlo sociais e assume uma função académica, distributiva, económica e de socialização política. Mas o contributo de Parsons vai mais longe ao estudar as relações entre a estrutura de uma turma e as suas funções de socialização e atribuição de papéis, na estrutura da sociedade americana. Fazendo uso de todas as categorias centrais do seu modelo de análise, "as noções de sistema, necessidades, funções, integração, difusão, consenso sobre valores comuns e variáveis estruturais, especialmente a de papéis atribuídos versus papéis adquiridos e a do particularismo versus universalismo" (idem, p. 70), a sua tese é que os "indivíduos nascem com estatutos atribuídos e ulteriormente, acima de tudo devido à educação, inicia-se um processo de diferenciação pelos papéis adquiridos" (idem, p. 68). Em conclusão, nas suas próprias palavras:

a escola é uma agência especializada. Ela tem vindo crescentemente a tornar-se o

principal canal de selecção e a principal agência de socialização, na linha do que poderíamos esperar de uma sociedade crescentemente diferenciada e progressivamente mais apetrechada culturalmente (Parsons, 1959, p. 103).

Nesta linha de pensamento, em que “as escolas constituem um “concurso” ou uma competição em que os concorrentes têm, à partida, oportunidades iguais”, a função selectiva da educação anda a par da sua função positiva sobre o desenvolvimento social (Parsons, 1961, p. 438, citado por Morrow e Torres, 1997, p. 68).

De tudo quanto já foi mencionado, a propósito da *regulação* burocrática-profissional e do *Estado Educador*, é possível concluir que no auge do *fordismo* e do Estado-Providência os sistemas educativos, articulados com sistemas produtivos que potencialmente geravam o pleno emprego, tinham como função a socialização e a selecção. Nestas condições, o Estado actuava como *Estado Educador*, em nome de democratização social, baseada no princípio da igualdade de oportunidades; o insucesso escolar era combatido através de programas que supostamente reporiam a justiça social, via fiscalização do direito de acesso à escola (Stoer, 2001).

3.4.2. *Regulação pós-burocrática, “Quase”-Mercado e Estado Avaliador*

Acontece, porém, que se os modelos de burocracia tradicional e profissional conviveram de forma relativamente pacífica no Estado de Bem-estar, quando este entrou em “crise”, os modelos de gestão pública, também, se ressentiram (Rocha, 2000). Já Crozier (1963) tinha posto em evidência os disfuncionamentos burocráticos⁸², expressos através de um círculo vicioso, dado que o mau desempenho pelas organizações tende a gerar novas pressões que levam ao reforço do clima de centralização e impessoalidade. Nesta perspectiva, a burocracia, enquanto modelo mecanicista, torna-se inadequado e emergem novos paradigmas, justificados à luz das teorias da *escolha pública*⁸³ e do

⁸² Segundo Crozier (1963) são quatro traços essenciais do disfuncionamento burocrático: 1) extensão do desenvolvimento de regras impessoais, 2) centralização das decisões; 3) isolamento de cada categoria hierárquica e pressão do grupo sobre o indivíduo; 4) desenvolvimento de relações de poder paralelas.

⁸³ As teorias das escolhas públicas (Public Choice) contaram com o especial contributo de James McGill Buchanan, Jr., prémio Nobel da economia em 1986, e apresentaram diversos desenvolvimentos à luz de uma lógica do sistema político enquanto mercado, onde os agentes desenvolvem actividades de procura e de oferta. De entre os modelos mais referenciados estão o modelo do eleitor mediano (Black, D., 1948), dos grupos de pressão (Tullock, 1967 e Krueger, 1974), dos governos leviathan (Brennen e Buchann, 1980), burocracia (Tullock, 1967; Downs, 1967 e Niskanen, 1971), poder de monopólio (Ashorth e Gemmell, 1996), ciclos político-económicos (Soldatos, 1994) e teoria do principal e do agente (Shepsle e Weingast,

gestionarismo, legitimando muitas ondas reformadoras. Estes movimentos de reforma da administração pública que perpassam, ao longo dos anos de 1980, designadamente nos países da OCDE, procuram uma viragem da *public administration* para o *public management*, isto é da administração burocrática para a administração empresarial, dando primazia aos valores da eficiência e da eficácia.

A ideia chave é a de que a gestão é universal e, como tal, os seus modelos podem ser transpostos entres diferentes sectores (público e privado). Para tal perspectiva é de referenciar a influência que *In search of excellence* teve na própria gestão privada. Nesta obra, Thomas Peters e Robert Waterman apelam à mudança organizacional e à criação de uma nova cultura de empresa e apresentam um modelo de gestão, alternativo ao tradicional, que rapidamente, também, é assumido como fundamental para a melhoria da administração pública. Os pressupostos que legitimam esta lógica são os seguintes: a administração é inferior à gestão, dado o seu distinto corpo de conhecimentos universalmente aplicáveis, e a gestão privada é superior à administração pública.

Nesta perspectiva e tendo em conta que as transformações sociais, económicas, políticas e técnicas requerem formatos organizacionais flexíveis e adaptáveis, as principais características das práticas reformadoras são a introdução da gestão profissional e de técnicas e instrumentos de gestão empresarial, a explicitação de medidas de desempenho, a ênfase nos resultados, eficiência e eficácia, o apelo à delegação de competências e a valorização do mercado e da concorrência (Hood, 1991). Mas, estas reformas parecem ocorrer em fases distintas. Numa primeira fase, existe a necessidade de aumentar a eficiência dentro das estruturas existentes e numa segunda, a primazia é dada ao mercado e à privatização, sendo esta a que é mais identificada como *New Public Management* (Hood, 1995).

Com efeito, a mudança de lógica orientadora da administração pública deverá ser equacionada tendo em atenção que a existência de diferenças entre público e privado, ao não serem consideradas, condicionarão ou desvirtuarão a aplicação de conceitos e técnicas oriundas do sector privado no sector público. Para Pollitt (1990), esses factores específicos do sector público são a responsabilidade política perante os eleitores e a orientação de

processos para um cliente que é cidadão e eleitor, o enquadramento legal e as disposições jurídicas da gestão de pessoal e a oferta em regime de monopólio de muitos bens e serviços públicos.

A consideração desta realidade pode ser bem ilustrada com o movimento de “reinvenção do governo” que, a partir dos Estados Unidos, foi tema central do livro que David Osborne e Ted Gaebler publicaram em 1993 sob o título *Reinventing government*⁸⁴. Um dos princípios, merecedor de inclusão no processo de “reinvenção” dos governos, é a descentralização. Num contexto de crise do capitalismo, do Estado-Providência, de críticas à burocracia e face ao fenómeno emergente da “globalização”, a descentralização representa uma forma de especialização e fragmentação, inscrita em novas estratégias da acção pública em diversos sectores, incluindo o educativo. Segundo Ferreira e Oliveira (2007, p. 139), o “local tende a ser encarado como o palco da redenção, difundindo-se a ideia de que os territórios, os actores e as iniciativas locais constituem a via salvadora para os problemas”.

De um modo geral, podemos referir que a descentralização da administração da educação é um fenómeno transversal a muitos sistemas educativos (Barroso, 1999), apresentando-se muito mais complexo do que os tradicionais processos de delegação e de devolução. O Liberalismo e o Estado Liberal legaram o princípio de adequação aos interesses e necessidades das populações e colocou na sua agenda de acção política o corporativismo, o associativismo, o comunitarismo, o municipalismo, a devolução de poderes e a descentralização, justificando a sua concepção de participação no direito de associação e representação de interesses (Ferreira, 2005). Mas, à medida que vai crescendo a contestação à legitimidade exclusiva do Estado na acção educativa emerge um leque de participantes que evocam uma legitimidade própria, colocando em confronto duas concepções de escola: “serviço local do Estado” e “comunidade educativa” (Formosinho e Machado, 2004). Se, no primeiro caso estamos em presença de uma escola inscrita na administração pública periférica, no segundo estamos confrontados com a verificação de três condições. Uma, de natureza político-administrativa: a *descentralização territorial e*

⁸⁴ Osborne e Gaebler (1993) defendem a existência de dez princípios para uma administração pública de tipo empresarial: 1) administração catalisadora; 2) Administração pertencente à comunidade; 3) Administração competitiva; 4) Administração dirigida pela missão; 5) Administração orientada por resultados; 6) Administração orientada para o cliente; 7) Administração empresarial; 8) Administração pró-activa; 9) Administração descentralizada; 10) Administração orientada para o mercado.

funcional. Outra, a *autonomia* da própria escola. E a terceira, a *participação*. Satisfeitas estas condições seria possível “a criação de uma identidade da escola, de um *ethos* específico e diferenciador, que facilite a adesão dos diversos actores e a elaboração de um projecto próprio” (Nóvoa, 1998, p. 26).

Porém, as alterações que foram sendo introduzidas nos vários países reduziram-se à transferência de funções e poderes do nível nacional para o regional/local e ao reconhecimento, mais discursivo do que real, de que a escola é “um local central da gestão” e a comunidade é um “parceiro essencial na tomada de decisões” (Barroso, 1999, p. 132). Sobretudo a partir dos anos de 1980, segundo Derouet (1992), passa a existir um universo de justificação múltipla; a escola passa a ser entendida não exclusivamente na óptica do Estado, mas também na óptica local. No entanto, é importante sublinhar que nem em todos os países a dimensão local assume as mesmas características. Em função dos contextos políticos, culturais e históricos, Jobert (1994) identifica duas realidades, o neoliberalismo doutrinário e o neoliberalismo gestor. No primeiro caso estão países como o Reino Unido, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia que instituíram sistemas de *self-management school*, *local management school* e *charter schools*. No segundo caso, países como França, Espanha e Portugal desencadearam processos de descentralização, desconcentração e territorialização de políticas educativas e instituíram modelos gestores.

De facto, a complexidade, o hibridismo e o carácter composto das respostas reformadoras está longe de configurar uma convergência da acção pública. Em todo o caso, não deixa de se tornar evidente que se assiste a uma redefinição do papel do *Estado*, que passa a assumir uma função “reguladora” (Barroso, 1999). É certo que a descentralização e a territorialização das políticas educativas é um efeito mais nacional do que uma conquista do local (Charlot, 1994). Porém, os Estado-nação, apesar de desencadearem mudanças estruturais, que não são de todo convergentes, não deixam de estar imunes à transformação do ambiente cultural em que agem todos os decisores. O que no caso correspondeu a uma enorme carga simbólica e doutrinal introduzida pela lógica neoliberal (van Zanten, 1994).

Nessas reformas, a descentralização apresenta-se como um fim em si mesmo e pode traduzir-se em processos de privatização. Por oposição à centralização, a descentralização

é sinónimo de maior eficiência, autonomia e melhoria da qualidade escolar, de acompanhamento e participação da comunidade e de responsabilização pelos resultados alcançados (Oliveira, 2000). A participação parece não ter, obrigatoriamente, uma dimensão vinculativa e a autonomia parece ser concebida numa dimensão operacional ou procedimental (Lima, 2006). Aliás, estas agendas simplistas correspondem a uma tentativa de resposta à crise de legitimidade e de governabilidade do próprio Estado, nos limites do que é possível em processos apresentados como meramente técnicos. Cabendo ao Estado desencadear políticas nacionais que assegurem a localização das políticas, os reajustamentos e a redistribuição de competências.

Em síntese, as respostas reformadoras inspiradas na “reinvenção” dos governos parecem terem ficado reféns da própria incoerência do binómio centralização-descentralização, apresentado pelas agências transnacionais, e fonte de inspiração de muitas medidas e políticas nacionais. A descentralização é expressa através de designações como “autonomia, participação, controle da comunidade, novo padrão de gestão, racionalização administrativa, estabelecimento de parcerias e municipalização” (Oliveira, 2000, p. 81). Por sua vez, a centralização expressa-se através dos termos “difusão de uma cultura de avaliação, padrão de qualidade, avaliação do sistema e competição” (idem). Nesta perspectiva, e referindo-se ao caso português da administração escolar, Lima (2006, p. 6) sublinha que a situação se revela, aparentemente, paradoxal. Por um lado, as “acentuadas variações e significações” de “descentralização, projecto educativo, comunidade educativa, territorialização das políticas educativas, contratos de autonomia, etc.”. Por outro, “a manutenção e, por vezes, mesmo o reforço dos poderes da administração central” (idem).

A Nova Gestão Pública (*New Public Management*), enquanto conjunto de doutrinas de cariz liberal disseminadas entre os países da OCDE, surge associada a uma agenda internacional, visando o romper com a velha tradição da especificidade da administração pública nacional, o abrandamento ou corte das despesas públicas, a privatização de serviços ou a subsidiariedade na provisão de serviços públicos e, também, com o desenvolvimento da automação, resultante da crescente utilização das tecnologias de informação e comunicação. Para Hood (1995, p. 96), os elementos chave são os seguintes: (i) tendência para a desagregação de unidades; (ii) tendência para uma maior competição; (iii) ênfase nos estilos de gestão praticados no sector privado; (iv) ênfase na disciplina e

parcimónia na utilização de recursos; (v) maior ênfase nos controlos dos resultados; (vi) explicitação de padrões e medidas de desempenho; (vii) gestão profissional actuante.

Este movimento foi caracterizado por Pollitt (1990; 1993) de neo-gestionarismo e de neo-taylorismo, como versão actualizada dos contributos de Frederick Winslow Taylor (1856-1915) e dos princípios e desenvolvimentos das teorias da *escolha pública* e da teoria económica neo-institucionalista dos *custos de transacção*. Nestas propostas existe uma busca incessante da produtividade e da eficiência e uma ênfase na cientificidade, entendida como politicamente neutra. Esta repetida insistência na indispensabilidade de racionalizar, otimizar e garantir a eficácia e a eficiência insiste numa racionalidade tecnocrática, assente na cultura positivista, que, no sentido de Habermas, não só ignora que cada modo de racionalidade se baseia num sistema de valores e de interesses, como é oposta à racionalidade hermenêutica e à racionalidade emancipatória.

A reedição destas perspectivas no campo educativo aparece com foros de inovação, “passando por um corpo de ideias e de propostas modernas, produzindo frequentemente situações de encantamento e de uma certa adesão (Lima e Afonso, 1993, p. 36). Esta pretensa inovação resulta de “metamorfoses várias”, ao ponto da ideologia taylorista se “tornar quase irreconhecível, como matriz de novas correntes e modernas propostas” (Lima, 2002a, p. 18).

Nesta perspectiva, a cultura organizacional escolar vê-se confrontada com a transposição das lógicas, dos modelos e das estratégias do mundo empresarial (Afonso e Estêvão, 1992; Torres, 2007). Com efeito, Apple (1999, p. 47) assinala que a educação se converte num produto e “a única cultura que vale a pena abordar é a cultura empresarial e das destrezas flexíveis, conhecimentos, disposições e valores, necessários para a competição económica”. Também Ball (2001, p. 100) afirma que o mercado, a gestão e a performatividade são os elementos chave do “novo paradigma de governo educacional” proposto pela OCDE. Já Whitty e Power (2002, p. 17) sublinham que a educação surge definida “mais como um bem privado do que uma questão política, transformando-se a tomada de decisão educativa numa questão de escolha do consumidor em vez de direitos humanos”.

Esta ideologia “gestionária” apresenta uma lógica “dominada pelos valores da

rentabilidade e da transfuncionalidade do conceito de qualidade total” (Estêvão, 1998, p.99), levando a uma obsessão pela quantificação, comparação e avaliação, traduzindo aquilo que St-Germain (2001, p. 1) designa pela emergência do paradigma do “pensamento contábil em educação” e que Lima (2002b, p. 106) refere como “paradigma da educação contábil”, ou seja “a *educação que conta* – aquela que é orientada segundo objectivos precisos e que desta forma se torna *contável* através da acção de instâncias de *contadoria* e dos respectivos agentes e processos *contadores*”.

Para os neo-liberais e neo-conservadores a ineficácia dos sistemas educativos é fortemente justificada por razões de carácter burocrático que apenas poderá ser corrigido através da pressão concorrencial e de uma diversificação e gestão eficiente da oferta educativa. Desta forma, os resultados obtidos seriam escolas mais eficientes e famílias desfavorecidas, económica e socialmente, mais beneficiadas (Maroy, 2005). Porém, como assinalaremos mais adiante e como atestam vários estudos, estes resultados são altamente questionáveis (Whitty, Power e Halpin, 1998; Ball, 1993; Lauder e Hughes, 1999).

Por oposição ao modo de regulação *burocrático-profissional*, as políticas educativas introduzidas na década de 1980 correspondem a uma transição para um novo *modo de regulação pós-burocrático* que, apesar de não corresponder a uma ruptura absolutamente consolidada, apresenta características diferenciadoras do modelo antecedente. Afonso (1998, p.96) esclarece que as principais tendências vão no sentido “da *regulação* para a *desregulação*; da *escola pública* para as *escolhas educacionais* e para a *competição* entre escolas; das *preocupações sociais* para as preocupações com a economia e com a *produtividade*; da *igualdade de oportunidades* para a *excelência*; das *necessidades educativas* para as *capacidades* e para a *selectividade*”. Maroy (2004, p. 51) refere que as características diferenciadoras dos dois modos de regulação são as seguintes: normas e os valores básicos valorizadores dos resultados; racionalidade com tendência a assumir uma natureza instrumental; estrutura hierárquica em evolução num sentido mais híbrido; coordenação e controlo baseado na conformidade com a lei, com as “boas práticas” e com a avaliação das práticas, processos e resultados educativos; autonomia profissional não é garantia suficiente para assegurar a qualidade e valorização da participação dos consumidores/utilizadores dos sistemas educativos.

Acresce, ainda, que o declínio da *regulação burocrática* e as mudanças já mencionadas

fazem-se sentir na recomposição do papel dos professores, enquanto profissionais da educação. Para Demailly e Dembinski (2000) a escola é marcada por uma tensão contraditória entre modos de gestão participativos e neotayloristas que se repercute na desvalorização do estatuto social da profissão docente e na diluição da sua identidade e legitimidade profissionais. Os professores passam a ser o “bode expiatório” de todos os problemas, o seu trabalho intensifica-se e precariza-se, a sua autonomia individual e colectiva vai-se perdendo (Canário, 2006). Neste contexto, em que a acção governativa surge justificada por imperativos técnicos, rotulados de pós-burocráticos, de acordo com Ball (2002) são induzidos novos papéis e criadas novas subjectividades à medida que os professores são “re-trabalhados” como empreendedores e são submetidos à avaliação dos seus desempenhos. Trata-se afinal de numa sociedade performativa, “as tecnologias políticas do mercado, gestão e performatividade não deixarem espaço para um ser ético autónomo e colectivo” (idem, p.19). Nesta perspectiva as relações de poder também se alteram. De “um poder centralizado no campo social que institui práticas sociais legítimas”, como a aliança tácita Estado-Professores, parece estar a acontecer o que Caria (2007, p.131) designa por *poder periférico*, um “poder na periferia da instituição/campo que é fundamentalmente informal, oral e interactivo”

A emergência de um processo de mercantilização da educação põe em causa o papel central do *Estado* na *governância* da educação. Ao interrogar-se sobre o que resta do *Estado Educador*, Dutercq (2006) refere-se ao Estado como regulador de regulações dada a abertura a novos actores e agentes, ao reforço de níveis intermédios de responsabilidade educativa e a sua missão de correcção das falhas de mercado. De facto, no campo educativo os equilíbrios tradicionais, entre o Estado os poderes locais e a Igreja, desestabilizam-se face às limitações impostas pelo fenómeno “global-local” à acção do Estado-nação que agora é obrigado a uma articulação, internacional, nacional e local (Dutercq e van Zanten, 2001). No entanto, parece ser errado colocar o problema em termos redutores e dicotómicos entre o Estado e o Mercado, antes falar-se de “fronteiras fluidas do *Estado* e afirmar que não há em absoluto, *menos Estado*, mas sim uma recomposição da acção pública” (Canário, 2006, p. 34).

Neste processo de recomposição a estratégia de interpenetração público-privado

corresponde à introdução dos “*Quase-Mercados*”⁸⁵ na *governância* da educação. A instituição destes mecanismos implica a presença de duas realidades: a efectivação da tese da “livre escolha” e a prática do financiamento público à procura (Le Grant e Bartlett, 1993; Vandenberghe, 1999), traduzindo-se “na concorrência entre estabelecimentos de ensino, acompanhada por modalidades de segregação escolar, por via de escolhas parentais e de mecanismos de selecção de alunos, ou pela atribuição a entidades privadas da prestação de serviços educativos até agora internos aos serviços públicos” Canário (2006, p. 30).

A sua designação sob a forma de “*Quase*”-*Mercados* anda a par da sua natureza híbrida, combinando procedimentos de coordenação burocráticos e de mercado, o que nas palavras de Vanderberghe (1999, p. 218) corresponde à combinação subtil do princípio do financiamento público – e os controlos burocráticos que inevitavelmente o acompanham – e a ênfase do mercado e da competência na educação”. Uma outra característica é a sua distinção dos clássicos mercados livres, ao nível da oferta e da procura, formação dos preços e posse de informação (Le Grand e Bartlett, 1993). Do lado da oferta não é obrigatória a propriedade privada, nem o objectivo de maximização do lucro. E, do lado da procura o poder de compra não é necessariamente expresso em termos monetários, dada a possibilidade de programas de financiamento público (ex. vouchers) e o comprador não é necessariamente o consumidor”, pode ser a própria entidade governativa (McMaster, 2002; Robertson e Dale, 2001).

Neste “*Quase*”-*Mercado*, a “livre escolha” e a competição são entendidas como suficientes para que a qualidade do serviço aumente ou para que, para a mesma qualidade, baixem os custos da provisão do serviço, levando a uma diversificação da oferta enquanto resposta às diferentes preferências educativas das famílias (Chubb e More, 1990). A ideia central é que a pressão concorrencial dos clientes/consumidores é exercida sob a forma de “votar com os pés”⁸⁶ e de opção por uma escolha que é percebida como sendo a

⁸⁵ Este termo foi popularizado pela literatura produzida pela NEI no âmbito das abordagens às reformas do Estado-de-Bem-Estar. Originalmente o termo surge no trabalho intitulado “*Markets and Hierarchies*” publicado em 1975 pelo economista Oliver Williamson, mas rapidamente difunde-se no seio das ciências sociais, sendo que Le Grand (1991) e Le Grand e Bartlett (1993) são os autores que elaboraram a definição mais citada do referido termo. Para mais detalhes, consultar McMaster, Robert (2002). *The Analysis of Welfare State Reform: Why the “Quasi-Markets” narrative is descriptively inadequate and misleading. Journal of Economics Issues*, 36 (3), pp. 769-794.

⁸⁶ “Votar com os pés” (foot voting) é um conceito associado a Charles Mills Tiebot (1924-1968), economista

melhor (Vanderberghe, 1999). Desta forma, a substituição do monopólio, pela concorrência do mercado, incentivará a oferta educativa aos mais baixos custos e possibilitará que as famílias maximizem as suas necessidades, devido ao alargamento do mercado e ao incentivo das escolas em responderem às necessidades dos seus “clientes” (Levin e Belfield, 2003, p. 13).

Se este modelo de *governância* do sistema educativo se centra na pressão do mercado, tal não significa que o Estado assuma um papel menor. De facto, existirá um ajustamento entre a oferta educativa, fornecida por estabelecimentos de ensino concebidos como pequenas unidades de produção, e a procura, definida localmente por alunos, pais e empresas. Porém, continua a incumbir ao *Estado* a definição dos objectivos do sistema e os conteúdos curriculares, apesar da responsabilidade pela sua implementação poder ser delegada a outras entidades, predominantemente privadas (Dutercq e van Zanten, 2001; Maroy, 2004). Esta realidade de mais mercado é acompanhada de um papel activo do Estado ao nível da regulamentação e do controlo, o que não deixa de ser aparentemente contraditório. Na perspectiva de Apple (1993, p.230) não se trata de um paradoxo, mas sim “das condições prévias para que se possam levar à prática políticas de privatização e mercadorização da educação”.

Ora, é exactamente a radicalização da regulamentação pública na busca da eficiência que parece estar na origem de um outro modelo de *governância* educativa. Partindo do estudo aos desenvolvimentos dos sistemas de ensino superior nos países europeus centrais, Neave (1988) verificou uma profunda e extensiva intervenção pública e traduziu essa realidade através da expressão de *Estado Avaliador*. Em termos gerais, o autor assinala que a forma de coordenação pública, basicamente, consiste em assegurar a manutenção e a dinâmica das instituições e do sistema através de uma avaliação de rotina e de uma avaliação estratégica. O vínculo entre ambas introduz uma mudança na localização da avaliação que passa a valorizar um controlo do produto e não do processo, com repercussões extraordinárias no modelo organizacional das instituições e dos sistemas. Este modelo resulta da difusão e aceitação de “uma cultura de avaliação” (Thélot, 1993) que se traduz na prática das avaliações internas e externas às instituições escolares que

e geógrafo americano que nas suas análises aos modelos de localização defende a tese de que existe a tendência para migrar, quando os indivíduos têm a percepção de que outras localizações satisfazem melhor os seus interesses próprios.

contratualizam, com a administração central, a sua “autonomia” pedagógica e financeira à luz da prossecução de determinados objectivos e da obtenção de resultados pré-definidos.

Esta ênfase nos produtos e resultados é apresentada como a melhor alternativa a extensos corpos burocráticos que não dão garantias de eficiência nos seus desempenhos. Porém, como assinala Hartley (1993, p. 102) o *Estado Avaliador* “devolve tácticas, mas controla estratégias”. Isto é, o controlo de produtos, em vez de processos, só aparentemente devolve poder às organizações, pois elas ficam altamente condicionadas pela contingência dos seus produtos/desempenhos satisfazerem as metas pré-definidas. Afinal, estes novos mecanismos são uma forma de “controlo remoto” da educação (Neave, 1988, p. 12; O’Buachalla, 1992, p.69). De facto, este controlo pressupõe uma aparente autonomia institucional, implicando o potenciar dos processos de *regulação autónoma* e auto-regulação (Neave e van Vught, 1991).

Também neste caso estamos perante o paradoxo do Estado mínimo e do Estado forte: mínimo na responsabilidade e promoção das políticas sociais e forte nas políticas de controlo. O *Estado Avaliador* delimita a formulação das políticas educativas em função da qualidade, da autonomia e da avaliação: (i) Qualidade, num sentido restritivo e adulterado, visto ignorar os processos; (ii) Autonomia, num sentido de articulação funcional entre centro e periferia, enquanto técnica de gestão e não como processos e construções colectivas; (iii) Avaliação, num sentido de responsabilização (Lima, 2002a). É exactamente esta dimensão de responsabilização ou *accountability* que Broadfoot (2000) sublinha como distintiva deste modelo de *governância*. Agora a competência profissional dos professores não é condição suficiente à qualidade do sistema. O seu papel altera-se, passando a ser responsáveis pelo cumprimento de objectivos e metas fixadas externamente, por sábios, especialistas e políticos.

Estas “tecnologias racionalizadoras” (Hartley, 1993) enfatizam a “cultura do rendimento” (Whitty e Power, 2002) e dão corpo a um modelo que combina a intervenção centralizada com os princípios da auto-regulação. A diferença substantiva com os modelos precedentes parece residir no facto de o Estado ter adoptado “um ethos competitivo”, dando ênfase aos “resultados ou produtos da educação” (Afonso, 2002a, p. 118).

Concluindo, tendo em consideração as explicitações apresentadas quanto aos *modos de*

regulação e aos *modelos de governância* da educação, é possível sumariar quatro ideias fundamentais:

- (i) Entre os finais da Segunda Guerra Mundial e os anos de 1970 o *regime de acumulação* capitalista teve uma natureza intensiva, baseada na mais-valia relativa, dependente do aumento da produtividade e da intensificação do trabalho e centrada no crescimento do consumo em massa. Este modelo de desenvolvimento correspondeu à prevalência e articulação entre dois modelos de *governância*, o *Mercado* e o Estado-Providência, assentes num *modo de regulação* tipicamente *fordista*, dadas as suas características de uma divisão do trabalho de tipo *taylorista*, regulado através de procedimentos hierárquicos, de uma redistribuição dos ganhos de produtividade pelo factor trabalho e uma articulação entre o sistema político e a acumulação de capital do tipo Estado-de-Bem-Estar-Keynesiano.
- (ii) O contexto económico, social e político da era de ouro do capitalismo ocidental favoreceu uma concepção desenvolvimentista e democratizante da educação. Assistindo-se a uma expansão dos sistemas educativos, no sentido da criação de uma escola de massas, para todos, obrigatória, oficial e laica, valorizadora do princípio de igualdade de oportunidades e cujas finalidades exprimiam um consenso social firme e uma validade universal. O Estado assumiu-se como *arranjo institucional* predominante que deu corpo a um modelo de *governância* típico do *Estado Educador*, assente num *modo de regulação* dos sistemas educativos de natureza burocrático-profissional. Ou seja, os princípios e os valores fundamentais e as regras básicas que servem de referência e orientam o funcionamento dos sistemas educativos são legitimados na racionalidade e na lei e, como tal, estão sujeitos a um tipo de controlo baseado na conformidade dos actos em relação às regras e aos procedimentos estabelecidos; a sua qualidade é garantida pelo profissionalismo dos seus docentes.
- (iii) Sobretudo a partir do início dos anos de 1980, assiste-se a transformações político-económicas e sociais na *governância* e nos *modos de regulação* das economias capitalistas. Os países passam a estar expostos a mudanças que têm sido descritas através do fenómeno da “globalização”, da valorização político-discursiva do local, uma certa erosão do papel do Estado, alteração dos mercados e das formas de competitividade, mudanças organizacionais e técnicas dos modos de produção e

emergência de um novo paradigma baseado no uso intensivo da informação. Neste contexto, parece emergir um *regime de acumulação pós-fordista*, fundamentado na especialização e na flexibilidade que é acompanhado de um novo conjunto de dispositivos institucionais para a sua *regulação* em que o Estado tende a assumir uma nova arquitectura. Assim sendo, a reconfiguração da natureza e do papel do Estado *fordista*, a internacionalização das economias, a emergência de “regras do jogo” transnacionais e os *arranjos institucionais* mais regionalizados e localizados obrigam a que a coordenação entre agentes económicos tenha uma complexa articulação multinível e policêntrica, dado o efeito de mosaico gerado por sistemas de *governância* sobrepostos.

- (iv) As novas condições económicas mundiais, acompanhadas pelo aumento do desemprego e das desigualdades sociais, a retracção do papel do Estado e a sua consequente redefinição, bem como uma nova condição social marcada pela multiplicidade, fragmentação e desreferenciação levam a uma pluralidade de princípios de justificação escolar. Neste contexto, as políticas educativas, apesar da sua diferenciação nacional, apresentam mudanças que tendem num sentido comum: crescente diversificação da oferta escolar e autonomia das escolas, valorização de métodos de gestão baseados nos resultados, introdução de mecanismos de livres escolha por parte dos pais, de privatização de serviços e de avaliação internos e externos e um maior equilíbrio entre decisões centralizadas e descentralizadas. Estas mudanças são justificadas por novos princípios filosóficos, políticos, culturais, pedagógicos e técnicos. Sob o ponto de vista filosófico e político, reinam as ideias neoliberais tendo em vista “libertar a sociedade civil” do controlo do Estado, através da retórica de promoção da participação comunitária. Sob o ponto de vista pedagógico e técnico, impera uma concepção de ensino centrado nos alunos e nas suas características individuais e predominam as técnicas de combate à “ineficiência” do Estado. Estas medidas, apesar da sua expressão nacional ter formas e designações diversas, formam um conjunto que configura uma mudança dos modelos predominantes de *governância* e de *regulação* educativos. Os modelos de *governância*, emergentes, assumem a designação de “*Quase-Mercados*” educativos e de *Estado Avaliador* e os novos modos de regulação passam a ser designados de *pós-burocráticos*. A principal diferença entre os dois modelos de *governância* reside no facto do primeiro considerar a competitividade e o mercado como vectores de

qualidade dos sistemas educativos; no segundo a coordenação e controlo dos sistemas baseia-se na obrigação dos resultados. Dado o carácter híbrido destes modelos e até à sua coexistência com formas retocadas do *Estado Educador* os novos *modos de regulação* da educação correspondem a um sistema de *multi-regulações* que não constitui uma ruptura consolidada do seu modo antecessor, apesar da recorrência a novos *arranjos institucionais* como as redes, parceria, contratualização e privatização.

3.4.3. *Regulação transnacional, nacional, local e processos de contaminação, hibridismo e mosaico*

A análise comparativa da evolução dos *modos de regulação* e dos *modelos de governância* que os sustentam evidenciam o facto de existirem aspectos comuns, apesar da diferença de contextos geopolíticos, económicos e sociais (Cardoso, 1998). Segundo Amin (1997, p.129) as políticas públicas nacionais resultam da “combinação de lógicas globais, distantes e locais” que necessitam de ser compreendidas como o produto de um nexo de influências e interdependências. Assim sendo, o nível de convergência e divergência dos *modos de regulação* da educação parece resultar de um conjunto de efeitos de *contaminação, hibridismo e mosaico* (Barroso, 2003a; 2005).

Regulação transnacional e efeitos de contaminação

As políticas educativas de qualquer país não são imunes às pressões de adaptação global de um sistema de escolarização padronizado e à difusão global de uma certa ideologia educacional (Estêvão, 2003). Nesta perspectiva, a influência das redes da “globalização” na formulação das políticas educativas origina um processo de transnacionalização que surge explicitado, designadamente por duas abordagens. Para Meyer, Boli, Thomas e Ramirez (1997) as instituições do Estado-Nação são modeladas por uma *cultura educacional mundial comum*, construída através de processos de isomorfismo. Mas para Dale (2001) as políticas nacionais não são meras interpretações de normas, ideologias e culturas universais comuns; são primordialmente estruturadas pela natureza e dinâmica dos sistemas socioeconómicos, configurando uma *agenda globalmente estruturada para a educação*.

Na primeira abordagem, defende-se a tese de que “o desenvolvimento dos sistemas

educativos e das categorias curriculares nacionais, em vez de ser explicado por factores nacionais distintos, é compreendido através da utilização de modelos universais da educação, Estado e sociedade”. Na segunda, sustenta-se que é “a natureza mutável da economia capitalista mundial que constitui a força principal da globalização e que procura influenciar, embora haja efeitos de mediação, os sistemas educativos nacionais” (Dale, 2001, citado por Cortezão e Stoer, 2001, p.371. Neste debate partilhamos o segundo entendimento, reconhecendo, porém, que os mecanismos de efeito externo sobre as políticas nacionais são acompanhados de reinterpretações, enquadramento e mediação que, inevitavelmente, terão efeitos nos *modos de regulação* da educação.

Num contexto político mundial fortemente marcado pelas ideologias neo-liberais e neo-conservadoras organismos e agências internacionais, tais como a OCDE, FMI, BM, UNESCO e EU, têm vindo a disseminar e, em certos casos, a impor uma “nova ortodoxia” educativa, fortemente “colonizada” pelos imperativos da economia mundial. (Ball, 1998). Este processo de “externalização” (Schriewer, 1992; 2000), *educational borrowing* (empréstimo de políticas) (Walford, 2001; Phillips e Ochs, 2003; Steiner-Khamsi, 2002) ou contaminação (Barroso, 2003a; 2005) corresponde a uma transferência, do centro para a periferia e à escala mundial, de conceitos, políticas e medidas educativas que configuram um *modo de regulação transnacional* da educação (Barroso, 2003a; 2005 e Teodoro, 2001).

Esse *modo de regulação transnacional*, compreendendo as “situações de enquadramento numa sociedade mundial das políticas educativas decorrentes de Estados-nação”, revela como principal tendência a valorização de um mandato da “educação para a sociedade performativa” (Cortezão e Stoer, 2001, p. 384). Tal como tem vindo a ser confirmado por vários estudos empíricos, existe uma certa convergência na evolução dos *modos de regulação* no sentido “pós-burocrático” e na adopção de novos *modelos de governância*: “Quase-Mercados” educativos e *Estado Avaliador* (Green, Wolf e Leney, 1999; Brown, Green e Lauder, 2001; Lessard, Brassard e Lusignan, 2002; Nóvoa e Lawn, 2002; Astiz, Wiseman e Baker, 2002; Lawn e Lingard, 2002; Arnove e Torres, 2003; Afonso, 2003; Apple, 2004; Maroy, 2004, Antunes, 2006). Embora com diferentes graus de intensidade e com variações de natureza distinta, “a implementação das novas tecnologias de políticas, fazem parte, em geral, de um mesmo conjunto flexível de políticas” (Ball, 2001, p. 114).

Regulação nacional e efeitos de hibridismo

Segundo Stoer, Cortesão e Correia (2001) o campo educativo é um campo conflitual e a sua construção é atravessada por múltiplas e diversas forças e poderes. Como já foi referido, uma delas é a agenda globalmente estruturada para a educação que, através de um processo de contaminação, induz um conjunto de dinâmicas de inter-relação nacional-global que conduzem a “tradutabilidades, particularismos, singularidades e hibridismos” (Mendes, 2007, p. 109). Este hibridismo das políticas educativas nacionais resulta da especificidade dos processos de recontextualização e da multiplicidade das lógicas de tradução e adaptação. Isto é, da diversidade de redes de inter-relação sociocultural de cada país (Seixas, 2001).

O termo hibridismo tem sido crescentemente aplicado na análise de sistemas abertos. Na análise económica institucionalista o seu significado anda próximo do princípio da impureza, associado à composição e complexidade das formações socioeconómicas, visto que “é sempre necessária a existência de uma pluralidade de estruturas económicas, de modo a que a formação socioeconómica como um todo tenha a variedade requerida para promover e enfrentar a mudança” (Hodgson, 1994, p. 257. Na sociologia a sua utilização tem sido particularmente útil para descrever “processos de tradução cultural” (Hall, 2003, p.74) e formas de identidade e subjectividade, construídas e “definidas em relação a vários conjuntos de relações sociais históricas (Ladwig, 2003, p.275). No campo da educação a sua utilidade fica a dever-se ao facto de permitir alargar as perspectivas de análise, no sentido da compreensão dos processos de reconhecimento, legitimação, interpretação, apropriação e implementação das políticas educativas. Ao pensarmos nas articulações e reinterpretções das políticas educativas, em múltiplos contextos, verificamos que os contextos de influência, definição e aplicação formam um ciclo, sem que se possa estabelecer uma hierarquia entre eles. Como tal, Ball (2001), na sua formulação sobre as relações global-local, incorpora o conceito de hibridismo à análise da recontextualização, sublinhando a mistura de lógicas e a criação de novos sentidos, sem regras fixas ou pré-definidas.

Quando se procura analisar a evolução dos *modos de regulação* da educação é particularmente importante reter que os modelos que os suportam não se difundem de país

para país de uma forma epidémica (Levin, 1998), regista-se um processo de tradução, gerador de efeitos de hibridismo, em resultado dos diferentes contextos nacionais. Para Popkewise (2000, pp. 172-174), estes efeitos são particularmente importantes visto que a pluralidade de pressupostos, orientações e discursos, que sustentam e circulam no seio dos esforços reformistas, são um “complexo Web de práticas simultaneamente globais e locais”, com uma natureza “fluida, múltipla e historicamente contingente”. O entendimento de Barroso et al., (2002, p.21) é semelhante, quando referem que os efeitos de hibridismo consistem numa “sobreposição de diferentes lógicas, linguagens e práticas na definição e implementação de políticas, reforçando o seu carácter ambíguo e compósito”.

A ambiguidade, referida metaforicamente como “cabeça de Janus” por Maassen e van Vught (1988), equivale ao reconhecimento que a realidade comporta uma tensão entre vários modelos de *governância*. Como Afonso e Lima (2002, p. 12) argumentam, raramente estamos perante “realidades unas e homogéneas”, em virtude da “heterogeneidade dos discursos reformadores” ou da “pluralidade de interesses e lógicas” dos seus promotores e apoiantes. Nesta ambiguidade permanecem as marcas supostamente originais, mas estas vão-se apagando pelas interconexões que se estabelecem no campo educativo, sem que seja possível identificar os seus previsíveis sentidos. O carácter compósito representa o facto de, sobretudo em períodos de transição, se assistir à sobreposição de vários modelos de *governância*, resultante de uma “lógica aditiva de introdução de mudanças nos princípios e normas”, sem que se possa falar de um tipo definido e único de *regulação* das políticas educativa (Barroso, 2004, p. 68).

Regulação local e efeitos de mosaico

Na análise aos *modos de regulação transnacional e nacional* foi convocado o conceito de *regulação institucional* dos sistemas educativos. Porém, como já foi referido, a *regulação* também tem uma dimensão situacional e a ela temos de recorrer para compreendermos a natureza e as dinâmicas da regulação local. Só que os terrenos de aplicação das políticas educativas não se esgotam no terreno dos estabelecimentos de ensino, também podem compreender um nível intermédio.

De facto, a articulação entre quadros analíticos e categorias empíricas levou Maroy (2004) a identificar uma dimensão intermédia da regulação das políticas educativas.

Partindo do estudo das realidades de cinco países europeu (Bélgica, França, Hungria, Inglaterra e Portugal) é identificado um espaço intermédio, sujeito a uma regulação de tipo institucional e de tipo situacional, que é atravessado por relações de poder assimétricas e que configuram processos de *regulação intermédia* específicos. Apesar das diferenças encontradas entre os vários países estudados existe um conjunto de organizações e agências situadas entre o nível central e a escola que favorecem a fragmentação dos processos de regulação.

Para Barroso et al. (2003) o livre jogo dos actores, em cada um dos contextos de acção próprios, traduz:

a construção *a posteriori* de novas racionalidades que, por um lado, adaptam ou substituem as racionalidades *a priori* das normas emanadas das autoridades centrais e por outro lado, produzem novas orientações adaptadas à opções estratégicas dos actores e às condições específicas do seu terreno de aplicação (p. 72).

Tendo em conta o número, a natureza jurídica do seu estatuto, as competências e as responsabilidades conferidas e o tipo de relação estabelecida entre todas elas, em cada um dos contextos de acção organizacionais e locais existe um confronto entre lógicas externas e internas que reforçam o carácter sistémico da *regulação* da educação. De facto, quer o nível local quer o intermédio compreendem processos de coordenação que podem ser considerados numa perspectiva vertical e horizontal. Em termos verticais, consideram-se as inter-relações e interdependências entre “administradores e administrados” e em termos horizontais, consideram-se “os diferentes ocupantes do mesmo espaço de interdependência”. Como estamos perante uma grande diversidade de intervenientes, de lógicas de acção e de interesses, existe uma elevada complexidade que leva ao “desenvolvimento de estruturas reticulares” e que produz um “efeito de mosaico no seio dos sistemas educativos” (Barroso, 2005, pp. 163-4).

As estruturas reticulares presentes nos modos de *regulação* remetem para o conceito de redes que, no campo da análise social, é definida como “um conjunto de actores e as relações que se estabelecem entre eles” (Lima, 2007, p. 172). Porém, no caso da regulação das políticas educativas, as redes não parecem ser formas institucionais puras, no sentido dado por Hollingsworth e Boyer (1997) aos modelos de coordenação em que os actores são

independentes e iguais. Trata-se antes de redes com uma estrutura cuja densidade não significa obrigatoriamente uma intensidade de laços entre actores, cuja centralização parece permanecer à volta do Estado e de uma fragmentação associada às limitações de coesão do próprio sistema (Lima, 2007). Parecem ser, exactamente, estas características que estão mais associadas ao efeito de mosaico presente na coordenação dos sistemas educativos. No entanto, quando temos em conta o contexto de uma política educativa claramente expressa, as redes presentes na *regulação intermédia e local* da educação manifestam-se, pertinentemente, de forma mais informal e difusa.

Em suma, se conjugarmos os efeitos de contaminação e hibridismo na definição e implementação das políticas educativas, verificamos que os diferentes níveis de *regulação institucional* que lhes estão associados devem ser integrados num vasto sistema de *regulação-multinível* que também incorpora uma dimensão situacional e autónoma. A complexidade, a ambiguidade, a imprevisibilidade e a aditividade presentes em todos os momentos da acção colectiva resultam, na maioria das vezes, num mosaico de medidas e práticas que não se integram de forma sustentada num modo coerente e agregado de *regulação* dos sistemas educativos.

3.5. Em Síntese

A *regulação* da educação comporta uma dimensão institucional, normativa e de controlo e uma dimensão situacional, activa e autónoma. No primeiro caso, gera-se um processo de tomada de decisões e do exercício de práticas, originado e conduzido por instâncias que possuem autoridade educativa e cujo objectivo tem em vista orientar as acções e as interacções dos actores e agentes envolvidos nos processos escolares, educativos e formativos. No segundo caso, apresenta-se um processo de reajustamento, entre as normas e regras produzidas por quem detêm a referida autoridade e as estratégias e condutas de cada um dos diversos actores, de uma forma directa ou indirecta, na acção educativa.

Estas duas dimensões conferem à *regulação* a natureza de um sistema de regulações, cujo formato em rede dos diversos tipos de *arranjos institucionais*, correspondem a “nós” que não só sintetizam as interacções que entre eles ocorrem, como determinam a

configuração da estrutura, a dinâmica e os resultados do processo de *regulação*. Neste sistema de regulações, estão envolvidos vários tipos de *arranjos institucionais*; a sua codificação permite revelar o modelo de coordenação dominante e elucidar acerca da origem e da direcção das regularidades presentes no sistema em análise. Ou seja, a configuração específica do *modelo de governância* da educação viabiliza as interacções entre os actores e agentes educativos e revela qual o *modo de regulação* que assegura a reprodução do sistema educativo, ao longo de um dado período histórico.

O período que decorre entre o fim da 2ª Guerra Mundial e os anos de 1980 corresponde à consolidação da escola de massas, cuja configuração institucional se caracterizava, predominantemente, por um *modo de regulação burocrático-profissional* e um *modelo de governância* designado por *Estado Educador*. Porém, ao longo das últimas décadas do século XX, as transformações económicas, sociais e políticas, em articulação com a “crise” da escola de massas, evidenciam tendências de alteração do *modelo de governância* e do *modo de regulação* dos sistemas educativos, abrindo caminho a um *modo de regulação pós-burocrático*, suportado, ora por um *modelo de governância* correspondente ao *Estado Avaliador*, ora por um modelo associado aos “*Quase-Mercados*” educativos.

As profundas alterações dos *modos de regulação* surgem associadas a efeitos de *contaminação*, *hibridismo* e *mosaico* que reforçam o carácter sistémico e compósito da *regulação institucional* da educação. A complexidade da *regulação transnacional, nacional e local* dos sistemas educativos é acompanhada por ambiguidades, complementaridades e sobreposições que necessitam ser compreendidas no contexto de cada realidade política, económica e social. No capítulo seguinte iremos abordar a especificidade do caso português, detendo-nos de forma especial na evidência empírica que tem sido produzida acerca dos traços mais distintivos e característicos das tendências de mudança na regulação da educação.

4. Tendências, Contextos e Especificidades da Governância e da Regulação da Educação em Portugal

4.1. Introdução

Após a clarificação dos conceitos de *governância* e *regulação da educação*, enunciaram-se as principais características dos seus respectivos modelos, *burocrático-profissional* e *pós-burocrático*, e discutiram-se as interconexões entre os níveis de *regulação transnacional, nacional e local* e os processos de *contaminação, hibridismo e mosaico* que configuram a realidade actual da coordenação institucional dos sistemas educativos. Tendo como referência este enquadramento conceptual importa, agora, tomar em consideração a vasta evidência empírica produzida sobre esta temática, procurando situar a análise no caso português.

O presente capítulo aborda as tendências gerais de transformação dos modelos de governância e dos modos de regulação da educação e analisa a especificidade portuguesa. Primeiramente discute-se a escola pública e privatização, a livre escolha, da administração da educação à gestão pública empresarial, da centralização à descentralização, a avaliação pelos resultados e a diversificação da oferta educativa. No final, são sistematizados os principais atributos da governância e regulação educativa em Portugal, tendo em conta a sua especificidade e o seu hibridismo.

4.2. Tendências, Contexto e Especificidade Portuguesa

Ao longo das duas últimas décadas do século XX as transformações económicas, sociais e políticas, em articulação com a “crise” da *escola de massas*, evidenciam tendências de alteração dos *modos de regulação* e dos *modelos de governância*. As reformas educativas que têm vindo a ser implementadas abrem novos caminhos onde se revela um *modo de regulação pós-burocrático*, suportado, ora por um *modelo de governância* correspondente ao *Estado Avaliador*, ora por um modelo designados por “*Quase-Mercados*” educativos. É certo que a estrutura e as dinâmicas socioeconómicas, a inserção no regime internacional e a organização e estrutura dos sistemas educativos são diferenciadas de país para país. Porém, as transformações em curso apresentam aspectos

em comum que não são negligenciáveis (Lindblad e Popkewitz, 1999^a; 2000; 2001a; 2001c; 2004; Ball et al., 2002; Barroso et al., 2002; Demailly, 20012; Lindblad, Ozga e Zambeta, 2003; Maroy, 2004; 2006).

Nos países anglo-saxónicos, as mudanças ocorreram de forma rápida e radical. Nos Estados Unidos da América, Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia as lógicas políticas dominantes inscrevem-se num movimento de “modernização conservadora” (Dale, 1989a), com o debate educativo a ser marcado por palavras-chave como mercado, liberdade, escolha e responsabilização (Apple, 2003). Neste caso, a articulação entre a educação e a economia e o mercado estão na origem das soluções de “Quase-Mercado”, transferindo a responsabilidade dos processos de decisão da esfera pública para a privada (Walford, 1996; Butterworth e Butterworth, 1998, Whitty, Power e Halpin, 1998; Lauder e Hughes, 1999; Levin, 2001; 2003).

Em países com uma maior centralidade do Estado, como a França, Grécia, Itália e Portugal, as mudanças são mais lentas e menos radicais, mas mais ambíguas, híbridas e contraditórias, articulando práticas da nova gestão pública, autonomia, descentralização e controlo pelos resultados com uma recentralização do papel do *Estado* (Derouet e Dutercq, 1997; Cole e Peter, 2001; Demailly et al., 2002; Orza e Zambeta, 2002; Gouvias, 2007; Baraldi, Paletta, Zanigni, 2006; Afonso, 1999b; Nóvoa, Alves e Canário, 2000; Pacheco, 2000; Cardoso, 2001; Stoer, Cortesão e Correia, 2001, Ramos, 2001; Lima e Afonso, 2002; Barroso, 2005 e Lima, 2007).

Existem ainda outras realidades que pela sua especificidade merecem ser nomeadas. Nos países da Europa Central e de Leste, desde o início dos anos de 1990, conhecem-se processos muito rápidos de mudança na educação. Sujeitos a contaminação das agências internacionais, estes países têm sido uma espécie de “laboratório social” em que emerge um pluralismo de entendimentos e de medidas de política educativa (mercado educativo e livre escolha, descentralização e autonomia) que Bajomi e Derouet (2002) caracterizam como “grande recriação”. Outro caso paradigmático é a América Latina onde a introdução de mecanismos de mercado é igualmente feita e legitimada através de programas de ajuda externa, porém em contextos socioculturais bem distintos. Geralmente, as teorias neo-liberais são implementadas através de mecanismos ocultos, suportados por uma retórica de libertação da sociedade civil, de descentralização e de excelência e qualidade, mas num

contexto de acção em que existem instituições e organizações sociais activas no domínio da educação popular (Torres e Puiggrós, 1997; Arnove e Torres, 2003).

Ainda noutros países, como o Canadá ou a Espanha, com estruturas político-administrativas de grande autonomia e com diferenças culturais e linguísticas assinaláveis, a *regulação* educativa tem uma amálgama de referências ideológicas. Quanto ao Canadá, Brassard, Lessard e Lusignan (2005) referem o predomínio dos “*Quase-Mercados*” educativos em Alberta, Ontario e British-Columbia; o *Estado Educador* revela-se no Québec e na *Comunidade* nos Northwest Territories. Relativamente a Espanha, e particularmente com as reformas educativas decorrentes da Lei de Bases do Sistema Educativo de 1990 (Bolivar e Rodrigues, 2002), tem-se assistido a uma tensão entre a tradição centralizadora e a modernização descentralizadora (Pereyra, 2002) bem como à introdução de mecanismos de livre escolha (Bernal, 2005; Reinoso, 2008).

Todos estes casos estão fortemente associados a um conjunto de mecanismos de legitimação, ideológica e política, marcado pelo neoliberalismo e a ideologia de mercado, a nova economia institucional, as teorias da escolha pública, a performatividade, a nova gestão pública e a ajuda externa (Ball, 1998a). Porém, por força dos contextos específicos de cada país, nomeadamente dos modelos cognitivos partilhados, do jogo político existente, das referências ideológicas aí dominantes e da tradição (Maroy, 2006), as actuais mudanças têm variações, excepções e hibridismos nacionais. Isto é, existe uma tendência geral na forma como a educação tem vindo a ser entendida, organizada e oferecida que, em todo o caso, é sujeita a mecanismos de reinterpretação e recontextualização que resultam num *modo de regulação da educação* de natureza compósita. De acordo com esta perspectiva, Maroy (2004; 2006) refere que a convergência parcial das políticas educativas tem vindo a ocorrer nos seguintes domínios:

- (i) introdução da privatização de serviços educativos;
- (ii) introdução da livre escolha dos pais;
- (iii) introdução de métodos e técnicas de gestão empresariais;
- (iv) crescente autonomia da escola;
- (v) maior equilíbrio entre decisões centralizadas e descentralizadas;
- (vi) introdução de mecanismos de avaliação e de regulação pelos resultados;
- (vii) crescente diversificação da oferta educativa.

Face a estas características, analisemos as principais trajetórias gerais de mudança e a forma como se evidenciam em Portugal.

4.2.1. Escola pública e privatização

Não ignorando que num sistema social de produção se configuram modelos de coordenação que estabelecem interações entre diversos arranjos institucionais (Estado, Mercados, Hierarquias, Redes, Associações e Comunidades), a instituição mundial da educação - criação e consolidação de uma escolarização para todos - foi conseguida com a insubstituível contribuição do Estado. Inscrito numa dinâmica histórica de longa duração, dos dois últimos séculos, emergiu por todo o mundo um modelo escolar tendencialmente convergente nas estruturas e práticas, apesar da diversidade cultural e social entre países. Tal como sustenta Azevedo (2007, p. 28), o desenvolvimento económico tornou-se “factor de propagação deste modelo”, porém, “a evolução sociopolítica e das mentalidades constituiu importante factor da sua lenta e contínua adopção”.

De facto, o Estado foi o arranjo institucional decisivo no processo de criação, consolidação e expansão da escolarização. A crença moderna no seu papel na homogeneização cultural das nações, as ideias iluministas da libertação do homem pela cultura e do seu poder na promoção do progresso e na diminuição das desigualdades sociais, bem como as necessidades do sistema económico capitalista na qualificação de uma força de trabalho disciplinada contribuíram, decisivamente, para o papel que o Estado desempenhou no âmbito da divulgação do saber. Mas, a partir dos anos de 1980, os princípios básicos da acção política passam a privilegiar o mercado, a fragmentação e a diferenciação, de acordo com uma lógica de (des)regulação neoliberal (Gimeno Sacristán, 2000b). As reformas educativas justificam-se através de discursos, nem sempre coincidentes. Segundo Barroso (2005, p. 1), as políticas públicas tanto obedecem a imperativos de natureza política, “com o fim de libertar a sociedade civil do controlo do Estado” (privatização); como a princípios de natureza “filosófica e cultural”, promovendo a participação comunitária e a contextualização local; ou de natureza técnica, “em função de critérios de modernização, desburocratização e combate à ineficiência do Estado”; e ainda atendendo a questões de natureza pedagógica, centrando o ensino nos alunos e nas suas características específicas.

Quanto aos modelos políticos inspirados no mercado a argumenta-se que a coordenação de um dado sistema é mais eficiente quando não existe um único, centralizado e burocrático, centro coordenador e quando os processos de tomada de decisões ocorrem em contextos de relações competitivas (Lima, 2007). Nesta perspectiva e considerando o sentido ideológico dos processos de privatização e não apenas as suas dimensões jurídica e financeiras, Whitty e Power (2002) referem que a educação passa a ser entendida não como um bem público e um direito do cidadão, mas como um bem privado e uma questão de escolha do consumidor.

De facto, a expansão da subjectividade, enquanto núcleo legitimador do projecto político-ideológico neoliberal, corresponde à reafirmação da primazia da iniciativa individual e da capacidade de auto-regulação dos indivíduos. Esta concepção, a par das condições materiais de vida, está na origem dos mecanismos de reapropriação discursiva e das políticas que têm vindo a mapear o campo social, a cultura, a economia e a educação. Como Apple (2002; 2003) sustenta, partindo do caso norte-americano, tem vindo a erigir-se uma aliança consensual entre quatro movimentos: (i) neo-liberal, (ii) neo-conservador, (iii) populista radical, (iv) nova classe média.

Os neo-liberais estão “profundamente comprometidos com os mercados e com a liberdade enquanto escolha individual”. Os neo-conservadores têm uma “visão edénica do passado e querem voltar à disciplina e ao conhecimento tradicional”. Os populistas radicais estão empenhadíssimos na defesa das teses conservadoras e fundamentalistas religiosas. A nova classe média, “gerencial e profissional”, veicula uma suposta visão neutra e especializada que é “fazedora dos mapas” educacionais (idem, 2003, p 1022). Apesar das contradições, o poder social desta aliança conta com a liderança do discurso neo-liberal, cuja visão do mundo enforma de uma poderosa racionalidade económica, em que tudo é reduzido à competição e ao consumo. Isto é, “como o mundo se encontra cada vez mais competitivo”, as escolas devem, igualmente, prosseguir um “plano de subordinação à disciplina do mercado competitivo” e os alunos, perspectivados como futuros trabalhadores, devem “adquirir destrezas, requisitos e disposições para competirem com eficácia e com eficiência” (idem, 2002, pp. 58-59).

Os exemplos mais paradigmáticos desta lógica reformadora, EUA, Reino Unido,

Austrália e Nova Zelândia, viram emergir, de forma poderosa e com sucesso, um senso comum legitimado numa alteração dos significados de bem comum e de democracia. A disseminação das proposições enunciadas nos trabalhos de Friedman (1982) e Chubb e Moe (1992) foram peças importantes dessa estratégia de despolitização e redefinição do significado de democracia, como mero guardião da garantia da liberdade e da escolha, num mercado livre, do qual o Estado se deve retirar.

Mas a construção dos “*Quase*”-*Mercados educativos* teve outros contributos científicos legitimadores. As teorias da *nova economia institucional*, profusamente apresentadas como solução para o irrealismo e insuficiências da economia neo-clássica, deram novo fôlego a desenvolvimentos conceptuais baseados na escolha, concorrência e custo-benefício. As teorias da *escolha pública*, reconhecidas com o Prémio Nobel da Economia em 1986, estão na origem de um novo entendimento sobre as decisões das autoridades políticas que seguem uma racionalidade e uma utilidade económicas. E a *nova gestão pública*, teoricamente tributária das teorias da *escolha pública*, sobretudo da sua variante mais ortodoxa, introduziu uma visão diferente das organizações e das responsabilidades públicas privilegiando, designadamente os resultados em detrimento dos processos.

Em suma, na perspectiva de Ball (1998b), a *regulação educativa*, assente na valorização do mercado, resulta numa configuração institucional em que as escolas se comportam como produtores e as famílias e os alunos são os consumidores que, em função da sua experiência e informação, tomam decisões educativas e formativas racionais e com utilidade individual. Os caminhos desta “modernização conservadora” têm sido objecto de grande atenção, mas também de um crescente exame crítico, especialmente no que se refere à problemática da escolha, da eficiência, da equidade e da coesão social. Com base num largo conjunto de estudos, Levin e Belfield (2003, p. 41) apresentam quatro conclusões sobre os efeitos da “mercadorização da educação”: (i) as abordagens do mercado aumentam a livre-escolha; (ii) a competição e a livre escolha estão associadas a pequenas melhorias dos resultados escolares; (iii) os “*Quase*”-*Mercados* agravam as desigualdades; (iv) os mercados educacionais têm efeitos imprecisos na coesão social.

Contudo, os autores insistem na necessidade de prudência quanto a conclusões, uma vez que a análise estatística não revela relações de causa-efeito, mas apenas associações

significativas ou não, existindo muitas variantes dos mecanismos de “mercadorização” e privatização que acabam por limitar o grau de comparação e generalização; acresce que a escala destes fenómenos, em cada contexto específico, é bastante diferenciada. Em todo o caso, e fazendo uso de todas as cautelas, pode afirmar-se que outros estudos produzidos noutros tempos e lugares não mostram resultados muito distantes dos mencionados (idem).

No que concerne à competitividade do mercado, baseada na escolha das famílias, a primeira questão a evocar refere-se à imperfeição dos mercados educativos. Teoricamente a escolha é racional e a competitividade traz a eficiência; porém, na prática a capacidade de escolha das famílias não é constante, varia, designadamente em função da classe social, logo existem “falhas de mercado” que conduzem a problemas de eficiência. (Walford, 1996; 2001; Whitty, 1997; Lauder e Hughes, 1999; Whitty e Power, 2000; Levin, 2001; Gill, Timpane, Ross e Brewer, 2001; Belfield e Levin, 2002; Narodowski, Novas e Andrada, 2002; Reinoso, 2008). Soma-se a não verificação do pressuposto de completa e equivalente informação de todos os consumidores; é duvidoso que, a médio-longo prazo, face a uma diminuição da procura resultante do declínio demográfico, o bem educativo seja produzido ao menor custo possível. Por um lado, enquanto solução alternativa ao monopólio da escola pública, os “*Quase-Mercados*” não parecem dar garantias de escala nas zonas de menor densidade demográfica e de centralidade urbana. Por outro lado, e independentemente de as escolas operarem ou não numa situação tecnicamente ótima, a eficiência deverá ser “medida” em termos de resultados educacionais e não meramente académicos.

A evidência produzida acerca da relação entre os mercados educativos e os resultados educacionais é não só inconclusiva, como contraditória, uma vez que está fortemente dependente dos critérios usados no apuramento do que se encara serem esses resultados. Ao considerar-se, de forma restrita, que a “qualidade” de um sistema educativo se pode medir exclusivamente com base nos resultados académicos, poderá existir uma relação estatística significativa; todavia é também plausível reconhecer que a qualidade das interações sociais está fortemente associada a estes resultados (Levin, 2001; Belfield e Levin, 2002). Se a perspectiva incluir o factor da equidade, então parece possível assinalar que os mercados educativos estão fortemente associados à segregação escolar e a desigualdades no usufruto do direito à educação, baseadas na classe social, no género, raça e etnia (Walford, 1996; 2001; Whitty, 1997; Beresford-Hill, 1998; Butterworth e

Butterworth, 1998; Lauder e Hughes, 1999; Whitty e Power, 2002; Gillborn e Youdell, 2000; Carnoy e McEwan, 2001; Gill, Timpone, Ross e Brewer, 2001; Levin, 2001; 2003; Mingat, Morlaix e Michel, 2001; Robertson e Dale, 2001; Ball, Cardoso, Reay, Thrupp e Vincent, 2002; Belfield e Levin, 2002; Narodowski, Nores e Andrada, 2002; Vanderberghe, 2002; Watson, Hughes e Lauder, 2003; Belfield e Levin, 2005; Bernal, 2005; Jones, 2005; Catani, Esquivel e Gilioli, 2007; Normand, 2008; Reinoso, 2008).

Em termos de síntese, é possível dizer que a investigação empírica sugere que os benefícios resultantes das reformas de “modernização conservadora” têm, até agora, sido “limitados e que os seus custos, particularmente para os mais desfavorecidos, têm sido consideráveis” (Power, Warren, Gillborn, Clark, Thomas e Coate, 2002, pp. 30). No entanto, é recomendável ser prudente na generalização, pois também se revelam situações que têm conseguido “marcar a diferença pela positiva”, designadamente com os exemplos “onde a autodeterminação, pelas comunidades e pelos profissionais, tem dado origem a meios educativos em franco desenvolvimento” (idem). Afinal, trata-se de reconhecer que a escola privada não está absolutamente refém da lógica neo-liberal, que, no seu seio, existem *arranjos institucionais* como as Associações e Comunidades que se vão construindo como espaços alternativos, pese embora a sua relevância e abrangência serem reduzidas e da sua sustentabilidade poder ser posta em causa por um “padrão dominante da tradição educativa conservadora e com uma hierarquia consolidada, na e entre as escolas” (idem). A necessidade de distinguir a escola privada dos processos de privatização obriga a referir que aquela escola, que sob o ponto de vista da *regulação institucional*, conta com um vasto e diferenciado papel do Estado⁸⁷, não só em termos de financiamento, como também de formas concretas de controlo e coordenação ao nível do curriculum, da oferta, da avaliação e da administração.

Em Portugal a escolarização fez-se essencialmente por via da escola pública. Mas, se a este facto histórico se juntar a circunstância de a sua expansão, no sentido de uma *escola*

⁸⁷ A Eurydice refere que os países membros da União Europeia podem ser agrupados em três grupos:

Grupo I – Na Grécia e Reino Unido as escolas privadas não recebem dinheiros públicos;

Grupo II – Em França, Itália e Portugal o Estado regula o ensino privado e estabelece diferentes tipos de contrato, cuja natureza determina ou não o financiamento público, de acordo com critérios pré-definidos;

Grupo III – Na Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, Irlanda, Luxemburgo e Suécia as escolas privadas são financiadas pelo Estado em todo ou em parte e este detém autoridade de coordenação e controlo. Na Holanda a escola pública e privada detém um idêntico estatuto constitucional. Assinala-se que a escola privada é maioritária na Holanda e na Bélgica (comunidade francófona) e que têm uma assinalável expressão em Espanha e na Dinamarca, contrariamente ao que acontece nos outros países.

de massas, ter sido igualmente consubstanciada na valorização da educação como bem público, pode entender-se que, no texto constitucional, e após seis revisões, o nº 1 do artigo 75º mantenha a sua redacção originária: “O Estado criará uma rede de estabelecimentos públicos de ensino que cubra as necessidades de toda a população”. É certo que o texto, aprovado em 1976, atribuía um carácter supletivo ao ensino privado e que após a 1ª revisão (Lei Constitucional nº 1/82, de 30 de Setembro) a nova redacção do nº2 do referido artigo passou a estabelecer que “o Estado reconhece e fiscaliza o ensino particular e cooperativo, nos termos da lei”. Não sendo de importância menor tal alteração, somos levados a partilhar a ideia de que as razões subjacentes a esta mudança foram predominantemente ideológicas.

Face a esta centralidade, o ensino privado configura-se como um sector desvitalizado simbolicamente e situado num espaço periférico. Tem uma fraca representatividade no ensino não superior; genericamente, as suas escolas não se afastam do figurino organizacional das públicas; os seus professores têm uma forte dependência dos parâmetros da educação pública que anda a par de uma forte orientação normativa geral e da subsistência de uma certa representação social negativa das escolas privadas (Estêvão, 1996; 1998a). De facto, o ensino privado tem, essencialmente, uma natureza supletiva, funcionando como “válvula de escape do sistema”, mas assume-se como alternativa na fileira dos cursos profissionais. Para além da natureza privada do seu estatuto jurídico, Antunes (2001) assinala a hipótese da configuração deste subsistema criar condições para a constituição de um “Quase”-Mercado⁸⁸.

4.2.2. A livre escolha

A livre escolha, mecanismos e opções que permitem às famílias seleccionarem as escolas a frequentar pelos seus filhos, tem sido particularmente estudada no contexto dos processos de mercantilização e privatização da educação⁸⁹. Como referimos, esta via tem particular expressão nos países anglo-saxónicos; porém, em muitos outros países têm vindo a ser adoptados modelos e formas diversas de escolha parental. Segundo Mons (2004), a

⁸⁸ Parece existir sinais de que o fenómeno das escolas profissionais tem uma certa proximidade a este modelo de *governância*, que só não é absolutamente clara face à complexidade e diluição de contornos marcados pela “ambiguidade dos projectos e do processo, ..., ausência inicial de uma procura consolidada e uma certa fragilidade institucional” (Antunes, 2001, p. 178-9).

⁸⁹ Particularmente na América do Norte tem surgido uma outra variante da aplicação do princípio da livre escolha à educação, o movimento designado de *homeschooling*. (Aurini e Davies, 2005).

Bélgica é o país com maior tradição na livre escola, ao contrário da Grécia e dos países asiáticos desenvolvidos; nos restantes países da OCDE não existem sistemas educativos, ao nível básico e secundário, exclusivamente fundados numa “carta nacional”.

Nos EUA, a livre escola tem sido implementada de forma privilegiada entre os estabelecimentos públicos, destinada a famílias mais desfavorecidas e de acordo com formas bastante diversas: os *school vouchers*⁹⁰, as *charter schools*⁹¹ e as *magnet schools*⁹² (Levin, 2003; Belfield e Levin, 2005). Porém, a expressão destas formas de livre escolha é claramente minoritária, apesar dos programas de vouchers terem vindo a crescer⁹³ (Mons, 2004). Também no Canadá a escolha tem diversos matizes: o Quebec foi pioneiro no lançamento da fórmula americana das *magnet schools* e, em Alberta, existem *charter schools*. Ao contrário, na Inglaterra e na Nova Zelândia predomina uma lógica puramente concorrencial, com a livre escolha a constituir-se como o mecanismo privilegiado da privatização (Wylie, 1998; 2000; Gorard, Taylor e Fitz, 2003). De certo modo, esta agenda também tem inspirado os movimentos de reforma educativa ocorridos, depois de 1990, nos países da Europa Central e de Leste. Na República Checa, Hungria, Roménia e Bulgária existe uma clara articulação entre a livre escolha e a descentralização, com as famílias a terem grande liberdade na escolha da escola dos seus filhos e as autarquias e as escolas a deterem atribuições significativas na sua selecção (Barroso e Viseu, 2003; Mons, 2004).

Na Austrália, as famílias podem escolher entre as escolas de um dado distrito, mas esta liberdade está fortemente regulamentada e sujeita a um mecanismo de sorteio. Este tipo de mecanismo também é usado no Manitoba – Canadá. Na Dinamarca, Suécia e Islândia a liberdade de escolha, formalmente permitida, é fortemente regulamentada e está associada à crescente presença da escola privada na oferta educativa (Mons, 2004). Já na Finlândia, as políticas de escolha são pouco ambiciosas, face à condicionante de vagas pré-definidas e à ausência de garantia de transporte escolar. Na Polónia, apesar de teoricamente possível, a livre escolha tem uma expressão praticamente nula. Na Noruega, mantém-se a fidelidade à carta escolar, apesar da grande influência que a Igreja tem na definição das políticas

⁹⁰ Sistema de financiamento público da educação dirigido às famílias para pagamento da educação dos seus educandos em escolas para tal certificadas

⁹¹ Escolas públicas semi-autónomas, sujeitas a um documento estatutário, *charter*, e orientadas para uma determinada missão

⁹² Escolas públicas selectivas, organizadas em torno de uma formação especializada

⁹³ Em 1999 a percentagem de alunos escolarizados na escola da sua área de residência era de 76%, contra os 80% verificados em 1993.

educativas.

Nos países mediterrâneos, os pais têm tido um crescente protagonismo na escolha da escola, apesar de existir uma significativa regulamentação e de as estruturas de administração descentralizadas ou desconcentradas deterem a responsabilidade na definição dos critérios de selecção e de afectação aos transportes escolares (Patrinos, 2000; Hirsch, 2002; Mons, 2004). Em Portugal, continua a subsistir uma carta escolar nacional e a escolha da escola é tolerada, mas não é promovida. Num contexto em que subsiste uma administração da educação fortemente centralizada, o *modo de regulação da oferta e dos fluxos escolares* é suportado por um conjunto de procedimentos de natureza formal-legal, incumbindo ao Estado a determinação dos critérios gerais de afectação e distribuição dos alunos, com algumas diferenças entre o ensino básico e o secundário. No primeiro caso, a preferência é dada à “proximidade da área de residência, da actividade profissional dos pais/encarregados de educação ou, ainda, ao percurso sequencial dos alunos”. No segundo caso, existe uma certa flexibilidade na aplicação deste critério, uma vez que a afectação pode ser feita “em função da existência do curso, opções ou especificações pretendidas” pelas famílias (Almeida, 2007, p. 6).

A multiplicidade de situações de livre escolha determina um vasto conjunto de estudos que conta com análises, igualmente, variadas. Andrada (2008) identifica as seguintes perspectivas: (i) estudo da livre escolha enquanto processo de reprodução social e cultural; (ii) investigação da relação entre a diversidade de mecanismos de livre escolha e os resultados escolares, particularmente à escala internacional; (iii) análise da livre escolha enquanto parte de um processo mais amplo de regulação neo-liberal da educação.

Reportando-nos às teorias da reprodução, designadamente quanto às formas de socialização geradas pela escolarização, a livre escolha pode considerar-se um “novo” mecanismo de reprodução social e cultural que compreende os critérios, as razões e as estratégias das famílias na selecção da escola. Ora, as dimensões culturais das desigualdades traduzem-se na hierarquia social de papéis, indispensáveis ao modelo capitalista (Bowles e Gintis, 1976), no uso da linguagem, fundamental à aprendizagem (Bernstein, 1971) e na criação de capital cultural (códigos linguísticos, modelos de pensamento e outros tipos de conhecimentos e competências), necessário aos processos de mobilidade social (Bourdieu e Passeron, 2008). Nesta perspectiva, a distribuição desigual

de bens simbólicos e os instrumentos de apropriação necessários para a sua aquisição colocam os alunos, provenientes de famílias com níveis socioeconómicos ou socioculturais mais elevados, numa situação mais vantajosa no seio da instituição escolar. Isto é, os sistemas educativos, e necessariamente a escola, tendem a reforçar e a consagrar as desigualdades de “partida”, através de um processo cumulativo de “privilégio”, para alguns, e de exclusão, para outros. Se isto for ignorado, é difícil perceber os complexos contornos que envolvem a igualdade efectiva de oportunidades de sucesso educativo. Qualquer política que oculte o efeito de classe, quer em termos do grupo social de origem ou do background sociocultural, e parta para estratégias de resolução da “crise” da escola valorizadoras do “direito” de escolha das famílias parece ter consequências: o reforço das próprias desigualdades (Fitz, Davies e Evans, 2005).

De facto, a livre escolha assenta numa lógica de mercado, de produtores e de consumidores, justificativa do carácter imperativo dos interesses dos consumidores. Porém, as famílias e os pais não são um grupo homogéneo, com interesses, valores e expectativas comuns, e a sua voz tem distintos ecos na instituição escolar; verifica-se que “há muitas vozes que ficam silenciadas ou cujo timbre fica diluído ou abafado por outras vozes mais sonantes (Sá, 2000, p. 6). Na busca da desocultação destes processos é fundamental colocar, no centro da análise, os efeitos de segregação gerados, dado que “por razões muito diversas, quase sempre filiáveis nas diferenças de capital (social, cultural e económico) de que os distintos grupos de pais são portadores, as capacidades para se apropriarem e fazerem render as oportunidades que lhes são proporcionadas variam significativamente” (idem).

A tese de que o mercado educativo é um mecanismo de reprodução social é sustentada, designadamente, por Bernal (2005) ao estudar as escolhas dos pais dos alunos das escolas públicas e privadas de Saragoça, tendo concluído que os alunos das classes média e alta escolhem as escolas privadas e os economicamente desfavorecidos, imigrantes e de minorias étnicas “escolhem” as escolas públicas. Também van Zanten (2003), ao analisar as escolas da periferia de Paris, e Reinoso (2008), ao investigar as opções das famílias pelas escolas de Granada, sustentam a tese da reprodução social, concluindo que a classe média desenvolve práticas de exclusão que limitam a interacção social entre os seus filhos e os das famílias desfavorecidas e de minorias, dada a sua posição competitiva e de reacção contra uma escola mais inclusiva.

Em suma, a evidência empírica produzida no contexto dos países europeu parece ser bastante consensual quanto às evidências apuradas: (i) a origem social e o *background* cultural estão associados ao desempenho académico dos alunos; (ii) as famílias mais instruídas e da classe média e alta são aquelas que mais recorrem aos mecanismos da livre escolha; (iii) as famílias da classe média e alta possuem recursos que lhes permitem obter vantagem no processo de escolarização; (iv) a escola tem sido um dos primeiros mecanismos de estratificação social dos jovens, pois é um meio privilegiado de aquisição de poder, influência e “sucesso” na vida adulta (Gewirtz, Ball e Bowe, 1995; Meuret, Broccolichi e Duru-Bellat, 2001; Ball, 2003; Gorard, Taylor e Fitz, 2003; Fitz, Davies e Evans, 2005; Lynch e Moran, 2006; van Zanten, 2007; Andrade, 2008; Themelis, 2008).

Uma outra análise sobre a livre escolha é a que toma em consideração os resultados escolares dos alunos e os relaciona não só com a composição social da escola, como também com a natureza dos vários mecanismos de escolha das famílias. Este ângulo de visão é particularmente importante, uma vez que a investigação tem, por vezes, levado à formulação de conclusões nem sempre suficientemente sustentadas, face à diversidade e complexidade das diferentes dimensões e fórmulas de livre escolha, ofuscando a nitidez dos efeitos gerados na eficiência e qualidade da educação⁹⁴.

Partindo da constatação que os diferentes sistemas educativos contam com níveis de escolha bastante distintos: (i) ausência de escolha; (ii) carta escolar com possibilidade de derrogação; (iii) livre escolha regulamentada; (iv) livre escolha total; tem sido estudado, de forma comparativa e à escala internacional, as relações que poderão existir entre os referidos níveis e os resultados escolares dos alunos, designadamente no âmbito da avaliação estandardizada e criterial (Mons, 2007). Tomando como referência os testes PISA, Godard e Smith (2004) concluíram que os efeitos de segregação são largamente explicados pelo uso de critérios académicos na selecção dos alunos por parte das escolas e Mons (2004; 2007) demonstra que a livre escolha leva à criação de uma elite escolar. e Hirtt (2007) e Jenkins, Micklewright e Schnepf (2008) concluem que as diferenças entre países ao nível da segregação gerada pelos diversos mecanismos de livre escolha estão

⁹⁴ Como sublinha Perry (2007), já em 1966, o *Coleman Report* constatava que a composição escolar estava negativamente associada aos níveis de sucesso escolar dos alunos afro-americanos desfavorecidos e que os efeitos das políticas, entretanto implementadas para minimizar a segregação escolar, não têm apresentado resultados efectivos.

associados à prevalência de opções selectivas por parte das escolas.

Os países com níveis de segregação mais elevados são a Áustria, a Bélgica, a Alemanha e a Hungria, num nível intermédio encontram-se a Inglaterra e os EUA; com uma pequena segregação estão a Escócia, os países nórdicos e os da Europa mediterrânea. As desigualdades de desempenho entre os jovens de 15 anos parecem ser consistentes com distintos indicadores da livre escolha, como por exemplo a densidade de estabelecimentos de ensino numa dada área geográfica, o modo de selecção dos alunos nos estabelecimentos públicos e a relevância do ensino privado (Mons, 2004; 2007 e Hirtt, 2007).

Detendo-nos, agora, numa perspectiva de análise mais abrangente, a livre escolha é considerada como um dos mecanismos de *regulação* do sistema educativo, num contexto de redefinição do serviço público de educação. Segundo Barroso (2003b), historicamente, a livre escolha tem sido mapeada por dois discursos: um religioso e outro económico. No primeiro caso, trata-se de usar a “liberdade de educação”, devolvendo aos pais a responsabilidade de decidir sobre os valores e a cultura curricular a ser seguida na escolarização dos seus filhos, designadamente através do financiamento público do ensino privado confessional. No outro caso, a livre escolha é o mecanismo privilegiado de criação de um mercado educativo, regulado segundo uma óptica instrumental económica, em que a procura é financiada pelo serviço público, induzindo uma diversificação da oferta de acordo com um modelo concorrencial.

Independentemente da motivação e dos figurinos, a livre escolha e a carta escolar traduzem um determinado *modo de regulação* dos fluxos escolares. Se num período de expansão da escolarização, o Estado fez uso da carta escolar para garantir a consolidação da *escola de massas*, impondo uma forma de “regulação pela oferta”, já num período de retracção, o Estado vê-se confrontado com estratégias deliberadas, formais e informais, de “regulação pela procura”. Esta mudança não ocorre, nem se desenvolve, do mesmo modo em todos os países. No mundo anglo-saxónico a escolha é requerida, porém, nos países de forte tradição centralizadora, como Portugal, a escolha é tolerada, o que não significa a inexistência de novos espaços de interacção e interdependência, associados às lógicas de acção dos diversos actores educativos (Almeida, 2007).

São três os factores que estão na origem da mudança deste *modo de regulação*. O

primeiro, como já foi visto, refere-se à introdução de mecanismos de mercado no campo educativo, o segundo consiste na intensificação de estratégias, mais ou menos “clandestinas”, de escolha da escola por parte das famílias e o terceiro resulta da diminuição do número de alunos face à capacidade de oferta instalada, sobretudo nas zonas urbanas litorais (Barroso e Viseu, 2003). Estes três factores, quando conjugados, resultam numa interacção entre práticas de coordenação e controlo *a priori* (regulação institucional) e lógicas de acção, interesses e estratégias por parte dos vários grupos de actores (regulação situacional).

Esta realidade, quando contextualizada no caso Português, leva a que tanto Barroso e Viseu (2003) como Almeida (2007) concluam que apesar da subsistência da carta escolar existem sinais de uma passagem de uma “regulação pela oferta” a uma “regulação pela procura”, fundamentalmente devido a processos informais de escolha parental que têm em vista a escolha da escola e dos percursos escolares percebidos como aqueles que possibilitam um maior sucesso educativo e uma mais efectiva mobilidade social. Neste cenário, razões domésticas (motivadas por considerações de acesso e proximidade), institucionais (geradas por preferências curriculares) e de avaliação (resultantes da imagem e reputação projectadas pelas escolas) dão corpo a lógicas de acção por parte das famílias que fazem emergir espaços de interdependência entre escolas.

Ao contrário do que se verifica noutros países, estes espaços de interdependência não se caracterizam por uma verdadeira lógica de mercado, no sentido da disputa de uma clientela, mas antes por uma “concorrência opaca ou discreta” que tem em vista “reforçar e melhorar a imagem e posição relativa” que uma determinada escola detém num dado território (Almeida, 2007, p. 7). Para Sá (2000, p. 8) parece não existir “uma liga oficial de escolas”, apesar de circularem “hierarquias implícitas que posicionam os diferentes estabelecimentos de um determinado centro urbano em função da sua excelência relativa”. Porém, o autor acrescenta que a escolha apresenta contornos mais subtis, dado que em certos casos “a diferença não se faz pela colocação na escola certa, mas pela colocação na turma certa”. Em qualquer dos casos, a consequência parece ser a mesma, a segregação escolar tem origem em desigualdades sociais.

4.2.3. *Administração da educação e gestão pública empresarial*

Temos sublinhado que as mudanças económicas, sociais e políticas estão na origem de uma agenda que transpõe para o contexto escolar as mesmas “lógicas, modelos, estratégias e paradigmas da gestão económica-empresarial” (Torres, 2007, p. 154). Esta agenda é apresentada, sobretudo pelas agências transnacionais, como a OCDE, como a solução milagrosa para a ineficácia das estruturas tradicionais da administração pública que devem ser reformadas à luz dos imperativos do mercado, da gestão e da performatividade (Ball, 2001). Ou, como Apple (1999, p. 36) menciona, as reformas na administração da educação têm assumido como “força motriz” um paradigma gestor, baseado no “pressuposto de que organize-se a escola e tudo o resto se ordenará por arrastamento”.

A partir dos anos de 1980, a *nova gestão pública* tem-se assumido como movimento internacional que, no todo ou em parte, tem inspirado muitas das reformas da administração pública. As causas parecem ser as mesmas, o paradigma de referência tem os mesmos elementos, porém existem diversidades de percurso, explicadas por diferentes estruturas político-administrativas, culturas, tradições de gestão e atitudes políticas. Acontece que estas diferenças não anulam a ambição de controlo das despesas públicas, a visão dos cidadãos como consumidores de um produto, ou clientes de um serviço, e uma mudança de entendimento acerca do estatuto dos funcionários públicos. Nesta era pretende alcançar-se a *qualidade total* e a *excelência* e obter ganhos de eficiência, através da reorganização das estruturas burocráticas e das suas respectivas funções, de uma menor regulamentação da gestão, uma maior exigência de profissionalização e uma maior ênfase no controlo e nos padrões de desempenho (Kickert, 1997; Pollitt e Bouckaert, 2001).

Acontece, que a própria OCDE (1995) reconheceu problemas nas reformas inspiradas pelo paradigma gestor. A adopção de técnicas do sector privado pelo domínio público pode pôr em causa a cultura colectiva e afectar a espessura institucional, desvalorizando as questões da equidade, universalidade de acesso e igualdade de oportunidades; pode também tornar menos explícitos os resultados a alcançar, numa perspectiva de longo prazo, enfatizando as tarefas e as actividades de curto prazo na busca de resultados mais imediatos; pode ainda contribuir para a desresponsabilização política, face aos mecanismos de *outsourcing* e à tendência de separação entre financiadores e fornecedores dos serviços públicos.

Perante estes problemas, surge a necessidade de equacionar o sector público como parte integrante de redes organizacionais complexas, compostas por actores, com expectativas, aprendizagens e comportamentos diferenciados, e por agentes políticos e organizações diversas. Este novo entendimento revela um novo conceito e um novo referencial normativo: *public governance* ou *good governance* (Madureira e Rodrigues, 2006). Estes desenvolvimentos parecem oferecer consistência à tese de que o movimento da *nova gestão pública* tem tido várias fases, não só no que se refere às reformas administrativas, como educacionais. Ferlie, Ashburner, Fitzgerald e Pettigrew (1996) e Cappiello, Carretta, Paletta, Vidoni e Zanigni (2006) apontam de quatro fases: (i) Ocorre nos anos de 1980 em países anglo-saxónicos e tem como orientação dominante a *eficiência* e a lógica de mercado; (ii) Acontece nos anos de 1990 num vasto número de países da OCDE e orienta-se, preferencialmente, no sentido da desconcentração e da descentralização; (iii) Corresponde à busca da *excelência* e à retórica da *qualidade total*; (iv) Na actualidade valida-se a importância das redes e valoriza-se a *public governance*.

Tal como Torres (2007) conclui, os interesses da investigação académica não têm ficado imunes à emergência do quadro político-axiológico referido, assistindo-se a um significativo crescimento do estudo das culturas organizacionais da escola. Se, nos anos de 1980, ocorre o apogeu da investigação de tipo empresarial, já nos anos de 1990 podem ser identificados dois movimentos de natureza teórica e metodológica distinta: “o movimento integrado”, de origem predominantemente anglo-saxónico e de registo “mais pragmático e gestor” e, em contra-corrente, “o movimento crítico”, com maior afirmação na Europa e de registo “mais crítico-reflexivo” (idem, p. 162).

A abordagem crítica à racionalidade gestionária tem procurado equacionar os conceitos de eficiência, qualidade e excelência. Normand (2008) questiona as principais teses de denúncia da “crise” da escola e reconstrói as estratégias e os interesses que têm influenciado os processos de decisão responsáveis pelo aparecimento do modelo de escola eficaz. Na mesma linha de raciocínio, também Ball (2004) e Clarke e Newman (1997, p. 49) sublinham que a emergência do paradigma da eficácia está associado a uma celebração da superioridade da gestão privada à gestão pública, através de uma estratégia “estereotipada e demonizada” da gestão pública, face a um “futuro visionário e idealizado” da gestão privada. Uma das principais estratégias da gestão eficaz da educação tem como

suporte a acumulação de informação fornecida por testes, indicadores e estudos estatísticos, apresentados com o objectivo de diagnosticar os problemas da educação. Segundo Normand (2006a), este processo traduz a construção social de redes de interacção entre conhecimento e acção política. Também outros autores caracterizam esta orientação gestonária com uma natureza normativa, situada no terreno de um modo de regulação pós-burocrática (Hartley, 1997; Brehony e Deem, 2005; Beckmann e Cooper, 2005).

Uma outra dimensão do paradigma gerencial é o modelo da qualidade total⁹⁵ que, a partir dos anos de 1980, é evocado de forma cada vez mais recorrente, apesar dos seus fundamentos e significados nem sempre serem questionados. Segundo Gentili (1995) a qualidade total é apresentada como alternativa ao modelo de produção taylorista-fordista que, no contexto da globalização, necessita de ser superado por um outro que catalisasse o trinómio qualidade-productividade-rentabilidade, assegurando o processo de acumulação de capital, ainda que através de um discurso em que se inscrevem preocupações sociais para com os trabalhadores. Porém, este modelo é parte integrante da agenda neoliberal para a educação, que se apoia nesta ferramenta para desvalorizar as questões da igualdade de oportunidades.

Contudo, segundo Enguita (1995, p. 105), a igualdade de oportunidades era, por assim dizer, “a síntese da igualdade (no ponto de partida) e a busca da qualidade (em torno da selecção, no ponto de chegada)”. Acontece que este significado remete para a dualidade entre quantidade e qualidade, deixando antever que a quantidade, inerente à massificação e democratização da educação, é incompatível com a qualidade, enquanto eficácia de um processo que se consegue com o máximo resultado e o mínimo custo. Mas, como assinala Lima (2002a, p. 29), é “exactamente a quantidade da(s) qualidade(s), ou a(s) qualidade(s) para todos, que promove a democratização real” que a escola tem de assegurar.

Acresce que a *qualidade total* tem uma componente de padronização muito forte.

⁹⁵A sua origem está associada ao trabalho de William Edwards Deming (1900-1993) no meio industrial japonês, defendendo que a melhoria da qualidade estava relacionada com a redução da variabilidade e da padronização. A sua filosofia empresarial estratégica encarava a qualidade como um caminho de contínuo aperfeiçoamento que levaria à melhoria das possibilidades das empresas em competir em mercados cada vez mais complexos. O sucesso desta filosofia levou a uma enorme difusão das suas ideias para outros sectores da economia e da administração. Uma das aplicações pioneiras da gestão pela *qualidade total* no campo da educação terá sido a de Fox Valley Technical College (ver a propósito Spanbauer, Stanley J. (1992). *A Quality System to Education: Using Quality and Productivity Techniques to Save Our Schools*. Milwaukee, WI: ASQC Quality Press).

Tomando a título de exemplo o processo de construção europeia e as conclusões da Cimeira de Lisboa (Março de 2000), é possível identificar a clara necessidade de fazer uso de padrões de referência para a monitorização do cumprimento dos objectivos de construção de uma economia do conhecimento⁹⁶. Noutro contexto de padronização referente às *normas ISO*, mecanismo de garantia da qualidade ou de certificação de sistemas de gestão, Normand (2006b) assinala que este é dos elementos de mudança na coordenação institucional da educação, abrindo caminho a práticas de avaliação comparada (benchmarking) e de auto-regulação, baseadas em “boas práticas”. Ora, esta dimensão associada à noção de *public governance*⁹⁷, ou “boa governação”, envolve um conjunto de atributos de gestão do interesse público e de controlo do mercado decorrentes de medidas promotoras da eficiência, da transparência e combate à corrupção e clientelismo, da participação e autonomia, da prestação de contas e da desregulamentação e desburocratização. Ou seja, uma “boa governação” será alcançada quando existir uma “governação racional, quando os modos de governação são responsáveis e quando existir um bom desempenho das ordens governamentais, em termos de resultados, legitimidade, ética e normas e critérios de avaliação” (Kooiman, 2002, p. 26).

Esta agenda global confere à eficiência e à *qualidade total* uma importante função e por isso os referenciais a seguir na governação da educação deverão fundamentar-se em critérios, normas e padrões. Normand (2006a; 2006b) sublinha que a padronização é uma peça fundamental da engrenagem instituída pelo método europeu de coordenação aberto, cuja missão é a harmonização e a integração das políticas europeias em matéria de educação e formação. Desta forma, a *transnacionalização da regulação das políticas educativas* gera mudanças nas formas de operação e legitimação da acção pública, consubstanciada na redefinição do papel do Estado. Os termos *eficácia, qualidade e*

⁹⁶ Em 2001 são publicados 16 indicadores de qualidade do ensino básico e secundário. Sete indicadores sobre o rendimento nas áreas da matemática, da leitura, das ciências, das tecnologias da informação e comunicação (TIC), das línguas estrangeiras, da capacidade de “aprender a aprender” e da educação cívica; três indicadores de sucesso e transição que identificam a capacidade de os alunos concluírem os seus estudos, verificando a taxa de abandono, a conclusão do ensino secundário superior bem como a taxa de frequência do ensino superior; dois indicadores de acompanhamento que permitem verificar a participação dos intervenientes nos sistemas de educação através de uma avaliação e orientação do ensino básico e secundário, bem como de uma avaliação da participação dos pais; quatro indicadores de recursos e estruturas que se concentram, nomeadamente, nas despesas autorizadas em matéria de educação por estudante, na educação e formação dos professores, na taxa de frequência de um estabelecimento pré-primário mas também no número de estudantes por computador.

⁹⁷ O significado deste vocábulo, disseminado pelo Banco Mundial e a OCDE, tem uma forte dimensão normativa, baseada em julgamentos de valor quanto ao que se considera ser uma adequada governação política e, como tal muito distante do entendimento institucionalista alargado e heterodoxo de *governância*.

excelência generalizam-se no seio do debate educativo, enquanto peças de uma engrenagem e de uma estratégia de “instituição do privado, como política pública” (Lima, 1995, p.11).

O papel regulador do Estado é valorizado em detrimento do emancipador, por via de uma escolha deliberada do mérito, enquanto princípio essencial de justiça na escola (Dubet, 2004). Assim, uma escola eficaz é obrigatoriamente uma escola de excelência, confirmada por um elevado nível de desempenho académico dos seus alunos. Isto é, uma escola que se rege por uma concepção conservadora e liberal do princípio de igualdade de oportunidades, acredita que é suficiente garantir que todos os indivíduos disponham de iguais condições de acesso a um sistema de ensino que tem que ser concorrencial, porque o mérito se revela quando todos os alunos são submetidos às mesmas provas e envolvidos na mesma competição (Antunes, 1997, Dubet, 2004).

Com efeito, a escolarização, enquanto processo de construção social do princípio de igualdade de oportunidades educativas, tem uma trajectória de confronto de ideologias e interesses. Na década de 1960, a expansão escolar, sobretudo pós-básica ou elementar, foi articulada em torno de uma perspectiva de igualdade “não só em termos de oportunidades de acesso, mas sobretudo de resultados, isto é, de oportunidades de vida” (Antunes, 1997, p. 528). Já na actualidade, no contexto de um *regime de acumulação pós fordista*, baseado na especialização e na flexibilidade, a orientação das políticas educativas tende a valorizar a meritocracia e a excelência académica, através de uma orientação restritiva, baseada na avaliação de competências, sobretudo cognitivas, e de desempenhos, operacionalização de competências, de alunos, de professores e do próprio sistema (Magalhães e Stoer, 2002).

Mas será que a excelência e o desempenho têm de ser equacionadas desta forma? A sociologia da educação procura explicar em que medida a escola meritocrática, baseada num sistema de mobilidade concorrencial, envolve um conjunto de fenómenos complexos e lineares, baseados na responsabilização individual e no vazio social e cultural (idem). Como Dubet (2004) explicita, as desigualdades sociais pesam muito nas desigualdades escolares e, contrariamente ao que se procura vulgarizar, a escola meritocrática legitima as desigualdades sociais, dado que se homogeneizou baseada na exclusão da diferença. Por um lado, as desigualdades sociais estão ligadas às condições sociais, culturais e materiais das famílias e dos alunos, nomeadamente à classe social, *habitus* de classe, racionalidades

de escolha, participação e mobilização. Por outro, a escola de pendor mono cultural, valorizadora do manual escolar e da avaliação sumativa, tende a assegurar a reprodução das vantagens de determinados grupos sociais e a promover uma nova hierarquia social, diferenciado e excluindo os vencidos, os inaptos e os incapazes.

Em Portugal, tal como em outros países com forte tradição burocrática, os decisores políticos acolhem e legitimam os mecanismos de gestão privada nos serviços públicos como a configuração recomendável à melhoria dos serviços públicos, justificada como uma forma de complementaridade entre Estado e Mercado, face às falhas de cada um deles (Mingat e Morlaix, 2001). Desde a década de 1980, tem-se assistido a uma diminuição do peso relativo da administração directa, designadamente com a criação de institutos públicos, uma alteração das relações contratuais, através da introdução da gestão empresarial em serviços públicos como a saúde, uma crescente importância das entidades reguladoras e da concorrência, um maior interesse por mecanismo de avaliação e da qualidade, como o SIADAP e o Sistema Português da Qualidade.

Esta viragem, comparativamente tardia, do projecto político reformista português pode ser ilustrada com o discurso dos responsáveis políticos. Cavaco Silva, 1º Ministro entre 1985-95, anunciava a necessidade de qualidade, exigência e rigor na educação; o Secretário de Estado, Joaquim Azevedo, falava da reconstrução qualitativa do sistema educativo. Estas preocupações, dirigidas para o interior do sistema educativo, parecem significar uma tentativa de compatibilizar os papéis do Estado e do Mercado, à custa da intenção de tornar o primeiro “mais parecido” com o segundo, dando corpo ao que Afonso (2002b) designa de *neoliberalismo educacional mitigado*. No ensino superior, a realidade é menos mitigada, já que o modelo gerencial emerge de forma mais vigorosa, “entre discursos políticos, actos legislativos, medidas aparentemente avulsas de administração e gestão” e sob a capa da proclamada autonomia universitária (Lima, 2002b, p. 98).

Porém, a tendência gerencialista é cada vez mais nítida, reforçando-se a ideia de que os problemas educativos não são de valores, objectivos, políticas e recursos, mas antes de gestão, racionalização e modernização. Como Lima (2002a, p. 22) assinala, a emergência de perspectivas neotaylorianas na organização e administração da educação não é um fenómeno tipicamente português; o que é singular, no nosso caso, é o “tipo de ruptura com o discurso da democratização, fortemente enraizado na política educativa desde 1974 (e até

mesmo antes) e a tendência de articular aquele discurso com a ideologia da modernização”. Segundo o autor, a expansão quantitativa da escolarização tende a ser substituída por uma orientação para a qualidade que terá de ser conseguida “não à custa de maiores investimentos”, mas antes através de políticas de “racionalização e de reestruturação que garantam uma maior eficiência e uma maior eficiência interna” (idem, p. 25).

A esta singularidade acresce o processo de construção sócio-histórica da escola meritocrática, condenada a uma versão mitigada, dada a sua incapacidade em garantir na sua plenitude o direito de acesso à escola e ao sucesso educativo. O atraso educativo português é paradigmático pelo que as políticas educativas a seguir em Portugal não podem ignorar o abandono escolar, o insucesso e os níveis de escolarização do secundário e do superior. Se esta for a opção, então mais do que falar de uma escola eficaz ou de excelência académica importa, primeiramente, consolidar e ultrapassar a construção da escola meritocrática, através de medidas que favoreçam o combate às formas tradicionais de ensino-aprendizagem, baseadas na simples transmissão de saberes, e o desenvolvimento de dispositivos de diferenciação e de discriminação positiva que articulem uma cultura escolar comum às vivências sociais e culturais do aluno (Magalhães e Stoer, 2002).

Em suma, o discurso da *eficiência, qualidade e excelência* é questionável:

- (i) Considerar a gestão como técnica pretensamente neutra não obriga a uma relação com a substância ou o processo e favorece uma “liderança bastarda”, desvinculada de princípios e de valores (Wright, 2001);
- (ii) Pensar a educação como um produto ou um serviço tal como outros que “podem ser padronizados, calculados, qualificados e comparados” é redutor, dado que se ignoram as “especificidades das interacções humanas envolvidas no ensino e na aprendizagem (Ball, 2004, p. 1116);
- (iii) Adoptar modelos de gestão privada na escola pública, associados ao individualismo e à culpabilização pelos resultados, pode transformar-se numa estratégia de destruição do valor de uma *escola para todos*, levando ao aumento das desigualdades e exclusões sociais (Antunes, 1997);
- (iv) Carece de fundamento sociológico que a “crise da escola” resida na *escola de massas*. Não se pode ignorar que a classe média vê-se confrontada com o facto da escola meritocrática já não garantir a “distinção do passado”; num contexto *pós fordista*,

procura “estruturar a reconfiguração do seu mandato em relação ao desenvolvimento da escola”, através da naturalização de estratégias de diversificação dos percursos escolares, tornadas imprescindíveis à “recomposição das qualificações para o trabalho” (Magalhães e Stoer, 2002, p. 62).

4.2.4. Da centralização à descentralização das decisões

O debate acerca da organização e gestão dos sistemas educativos tem vindo a ser marcado pelo enunciar dos defeitos e das virtudes de três modelos alternativos: (i) administração centralizada, planificada e hierarquizada; (ii) gestão pelo mercado, descentralizado, concorrencial e autónomo; (iii) administração da escola pública renovada por uma lógica cívica e comunitária (Barroso, 1998). Sem que se possam desprezar as motivações políticas, económicas e sociais subjacentes à adopção de cada um destes paradigmas, a realidade actual parece revelar uma tendência no sentido da descentralização e do local que se pode sintetizar do seguinte modo:

a gestão local [...] e a autonomia das escolas surgem normalmente integradas em processos mais vastos de reforma da administração pública, [...] divergem, em muitos aspectos, de acordo com o contexto político em que surgem e com a situação de onde partem, [...], e, ao introduzir um terceiro elemento na partilha de poder, [vêm] alterar os processos tradicionais de distribuição de competências na administração pública (Barroso, 1999, p. 135-7).

Para estas tendências terá contribuído o elevado crescimento das taxas de escolarização e das redes escolares, a crescente heterogeneidade da população escolar, a quebra de confiança na transição escola-mundo do trabalho, as restrições orçamentais, resultantes da crise das economias e, naturalmente, os custos com os disfuncionamentos burocráticos da administração pública (Barroso, 1996). Nos países da Europa Continental e do Sul, a lógica centralizadora tende no sentido da desconcentração e da descentralização, mas no Reino Unido, países nórdicos e Holanda assiste-se à adopção de reformas que limitam as atribuições locais, recentrando algumas competências financeiras, administrativas e curriculares nas estruturas de administração nacionais (Alexiadou e Ozga, 2002; Barroso et al., 2002; Pereyra, 2002, van Zanten, 2004; Dutercq, 2005).

As tradições históricas, profundamente “enraizadas em estruturas, culturas institucionais e práticas que são peculiares a cada nação” (Green, 1997, p.26), parecem justificar o facto das trajetórias de mudança não revelarem uma convergência de políticas. Assim, “ em estados onde o inglês é a língua falada assistimos a movimentos em direcção a uma maior uniformidade e determinação central”, enquanto em “estados do continente assistimos a um movimento em direcção a uma maior devolução e autonomia institucional” (Ball, 2001, p. 112). Porém, parece consensual o reconhecimento de que os discursos reformistas que circulam no seio dos países da OCDE têm passado a valorizar uma certa flexibilização, descentralização e responsabilização dos actores locais, na busca da eficácia (Dutercq, 2005). Em todo o caso, permanece a coexistência de formas tradicionais centralizadas e de novos modelos descentralizadores. O que acontece é que ambas coabitam e se sobrepõem num universo fragmentado em que o Estado redefine o seu papel de forma a manter o seu controlo.

Na perspectiva de Broadfoot (2000), num sistema centralizado, o governo tem o poder de controlo da oferta e dos processos educativos; num descentralizado o poder reparte-se entre grupos, com interesses variados e até concorrenciais, com um grau de intensidade e uma fonte e localização do controlo variados, conferindo relevo à avaliação, como mecanismo de controlo pelo centro e como forma de responsabilização da periferia. Ao equacionar esta problemática, Seixas (2001) refere que o Estado não é eliminado, como fonte de controlo, dado existir uma nova forma de gestão de conflitos e um outro tipo de inter-relação deste com os restantes agentes, factores que, em última análise vêm resolver ou atenuar os custos monetários e os custos políticos que até aí lhe estavam inerentes. Também Barroso (1998) partilha deste entendimento, referindo-se à descentralização como estratégia de legitimação compensatória e de gestão do conflito social por parte do Estado.

Ao falar-se de descentralização nem sempre se encontra um entendimento preciso do seu significado, uma vez que a sua referência tem vindo a ser considerada em diversos contextos⁹⁸. No caso dos modelos de organização e gestão dos sistemas educativos,

⁹⁸ Uma referência surge com a associação de descentralização à concepção de especialização que, de acordo com a teoria organizacional, corresponde à necessidade de adaptação ao mercado para que as empresas sejam competitivas. Outra está articulada com a reorganização dos serviços públicos; segundo a teoria da contingência é uma forma de reorganizar a prestação do serviço público tendo em vista melhor responder às necessidades dos cidadãos, utentes ou clientes. Uma outra entende a descentralização enquanto mecanismo de delegação de competências, uma forma de *empowerment*, que confere capacidade de decisão a quem está no local da estrutura hierárquica mais próximo da origem dos problemas. Apesar destas distinções, a

encontramos designações cujos significados se apresentam em oposição à centralização. Desconcentração consiste num processo de transferência de competências que é compatível com a centralização, uma vez que mantém as hierarquias estabelecidas no quadro duma lógica que visa assegurar a eficácia do poder central. Descentralização é um processo de transferência de competências que não está sujeito ao dever de obediência hierárquica. Redescentralização consiste na transferência de poderes de instâncias locais para outras mais imediatas, como a escola. Policentração refere-se a uma realidade em que existem diversos centros de poder em diferentes lugares do sistema (Souza, 2003).

Em todo o caso, descentralizar e redescentralizar implicam uma autonomia substantiva, com processos e recursos próprios, que deve “reforçar a autonomia formal da organização” e não apenas, reconhecer a “autonomia construída”, pelo “jogo de dependências e interdependências que os membros de uma organização estabelecem entre si e com o meio envolvente, permitindo estruturar a acção em função de objectivos colectivos próprios” (Barroso, 1996, pp. 185-6). Acresce que a descentralização não pode ser um fim em si mesmo, mas um dos instrumentos que materializa um processo que se vai construindo política e socialmente, partilhando poderes e fomentando a participação na definição dos rumos da instituição escolar e dum sistema educativo que se quer policêntrico.

Em Portugal, até ao 25 de Abril de 1974, a administração pública e, naturalmente, também a escolar tiveram um carácter fortemente centralizador, hierárquico e autoritário em que imperavam mecanismos de controlo, vigilância, punição e coerção administrativa. Porém, com o fim da ditadura, o carácter autoritário, antidemocrático foi abolido, mas o centralizador e hierárquico permaneceram, a par de um enorme peso da administração central na estrutura do Estado. No que se refere ao sistema de ensino, Magalhães (2001, p. 138) menciona que a “resistência das instituições e os hábitos institucionais e profissionais” não são suficientes para explicar a centralização do sistema. Se o nosso sistema de ensino tem uma “raiz napoleónica”, traduzida na “homogeneidade legal e pedagógica” e no “integral financiamento estatal das instituições”, não deixa de ser relevante uma certa “especificidade do caso português, do seu Estado, da sociedade civil e das suas relações”, designadamente no que se refere à “heterogeneidade do Estado e não

descentralização convive sem grandes contradições com a realidade *pos-fordista* dado que, em certa medida, representa uma fragmentação, especialização e flexibilização quanto à forma de lidar com as incertezas do tempo presente (Bilhim, 2004).

consolidação histórica do Estado-Providência em Portugal”.

Porém, importa reconhecer que a administração educacional tem tido uma trajectória de mudanças, apesar de nunca se terem descentralizado poderes a partir de um projecto de democratização e de autonomia. Nos últimos trinta anos podem identificar-se quatro segmentos temporais na administração educacional que, com variantes, tensões e contradições, parecem tender para uma reorganização do poder central, a caminho da recentralização.

Entre 1974 e 1976, o poder central aceitou e/ou deu cobertura legal a iniciativas de inspiração auto gestionária das escolas portuguesas. No período de 1976 a 1986⁹⁹, coincidente com o processo de normalização, assiste-se à reorganização do centro, pese embora a LBSE consagrar os princípios da descentralização e da autonomia das escolas, numa versão limitada, já que apenas evoca a capacidade de elaboração e realização de um projecto educativo com a participação de vários intervenientes. Em todo o caso, na perspectiva de Lima (1998, pp. 277-278), trata-se de uma reconstrução (sucédida) do paradigma da centralização que anda a par do facto de “cada vez mais a gestão democrática se ter tornado numa gestão corporativa dos professores”. Posteriormente, e até 1995, a governação social-democrata desencadeia a regulamentação da Lei de Bases que defraudou a expectativa de pugnar pela participação e democratização da organização escolar, confirmada por Estêvão (2000a, p. 12) ao referir que a LBSE correspondeu a uma “generosidade progressista” a que a legislação que lhe seguiu nem sempre foi fiel.

De facto, o novo ordenamento do Ministério da Educação¹⁰⁰ ao criar as direcções regionais, como órgãos desconcentrados de coordenação e apoio, visou dar maior eficácia ao controlo centralizado, através de uma redefinição organizacional de tipo centralizado-desconcentrado; para Lima (2002) correspondeu ao prolongamento dos serviços centrais, agora estruturalmente menos pesados, mas com ramificações mais integradas e do tipo executivo. Neste contexto, o autor acrescenta que a nova legislação¹⁰¹, apesar de relacionar a autonomia com o projecto educativo e respeitar princípios de representatividade, democraticidade e integração comunitária, acabou por se traduzir num processo de

⁹⁹ Período que medeia a aprovação do DL n.º 769-A/76, de 23 de Outubro e a LBSE.

¹⁰⁰ DL n.º 3/87, de 3 de Janeiro.

¹⁰¹ Regime jurídico de autonomia das escolas (DL n.º 43/89, de 3 de Fevereiro) e novo regime de direcção, administração e gestão aprovado a título experimental (DL n.º 172/91, de 10 de Maio)

“recentralização por controlo remoto e de autonomia como delegação política” (Idem, 1995, p. 57): a autonomia tem uma natureza marcadamente operacional e procedimental, remetendo as escolas para uma condição periférica e subordinada ao centro, via adequação e operacionalização contextualizada ao local e delegando para as escolas a “gestão de conflitos, em períodos de crise e contestação, responsabilizando os seus órgãos” (idem, 2002, p. 72). Também Barroso (1996b, p. 19) sublinha que a “retórica oficial é sistematicamente desmentida pelas normas regulamentadoras, bem como pelas práticas dos diversos actores”. Em todo o caso, a autonomia das escolas é sempre relativa, na verdade, ela “não se limitou a ser uma ficção”, muitas vezes tornou-se numa “mistificação legal”, numa “autonomia decretada”, mais para “legitimar os objectivos de controlo” por parte do governo, do que para “libertar as escolas e promover a capacidade de decisão dos seus órgãos de gestão (idem, 2004, pp. 49-50).

Finalmente, entre 1996 e 2001, a governação socialista faz aprovar um novo regime de autonomia, administração e gestão das escolas¹⁰² em cujo preâmbulo se destacam as ideias de autonomia e de comunidade educativa. Porém, como Lima (2002, p. 25) caracteriza, o seu conteúdo traduz o “grau zero da autonomia contratualizada”, uma vez que incumbe apenas às escolas a execução local e institucional das políticas do centro, de acordo com aquilo que se poderá designar de territorialização¹⁰³ das políticas educativas. Estes processos surgem no âmbito de “crise de legitimação da acção do Estado” (Charlot, 1994, p. 27) e correspondem a uma reestruturação e recomposição da sua natureza e presença coordenadora e de controlo, via novos instrumentos de acção pública (Cruz, 2007).

A vasta literatura sobre a descentralização educativa em Portugal conta com diferentes objectos e lógicas de investigação¹⁰⁴. Porém, dados os propósitos do nosso estudo, consideramos que o poder local e a comunidade educativa merecem uma particular abordagem. Relativamente à relação Estado-Poder Local-Escola, esta pode ser visualizada

¹⁰² DL n.º 115-A/98, de 4 de Maio

¹⁰³ Variados processos de valorização e “afirmação dos poderes periféricos, de mobilização local dos actores e de contextualização da acção política” (Barroso, 1997, p. 10).

¹⁰⁴ No que diz respeito à descentralização e territorialização um dos autores de referência é Barroso (1996, 1997; 1998; 1999; 2005), quanto à intervenção municipal destacam-se os trabalhos de Fernandes (1996; 1999; 2000), Pinhal (1997; 2003) e Evangelista (2004), relativamente às políticas educativas locais assinalam-se os contributos de Amiguiño (2005) e Ferreira (2005). Também são de enunciar os estudos sobre os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (Canário, 2000 e Barbieri, 2002; 2003), os Conselhos Locais/Municipais de Educação (Baixinho, 2006), a carta educativa (Martins, 2005) e o agrupamento de escolas (Lima, 2004).

recorrendo a três indicadores: (i) normas legislativas e regulamentadoras produzidas pelo Estado; (ii) meios e mecanismos de financiamento; (iii) práticas desenvolvidas pelos municípios e as escolas (Fernandes, 2000). Quanto às comunidades educativas, as análises remetem para quatro medidas de política educativa: (i) Territórios Educativos de Intervenção Prioritária; (ii) Conselhos Locais/Municipais de Educação; (iii) Cartas Educativas; (iv) Agrupamentos de Escolas.

Em termos globais, interessa assinalar que existe uma evolução regulamentadora¹⁰⁵ que vem atribuindo um papel às autarquias em matéria educativa. Segundo Fernandes (2000), entre 1974-1986, o município é considerado um contribuinte líquido para a educação; entre 1986-1996, são-lhe reconhecidas competências e atribuído o estatuto de parceiro social; a partir de 1996, a intervenção municipal passa a integrar a esfera pública. Inicialmente são conferidas atribuições em matéria de edifícios, transportes e acção social escolar no pré-escolar e 1º ciclo do ensino básico, o que configura uma mera atribuição de encargos financeiros. Seguidamente, avança-se para a consagração do poder local como agente educativo (LBSE), reconhece-se o seu estatuto de parceiro social (Conselho Nacional de Educação) e possibilita-se a sua participação na criação das Escolas Profissionais e na administração e gestão das escolas. Desde então, alarga-se e reforça-se a sua relevância educativa, designadamente no pré-escolar, nos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária e na elaboração das cartas educativas (Evangelista, 2005).

De facto, a vária legislação confere um papel às autarquias, porém a sua intervenção circunscreve-se a aspectos instrumentais e operacionais do sistema, envolvendo recursos limitados e abrangendo sectores restritos¹⁰⁶: (i) os currículos são definidos centralmente, apesar de existir uma certa flexibilidade na sua gestão; (ii) a oferta escolar é marcada por uma carta escolar nacional, pese embora o facto de se viabilizarem estratégias explícitas de

¹⁰⁵ Lei das Finanças Locais (Lei n.º 1/77, de 6 de Janeiro); Atribuição de responsabilidades com os edifícios, transportes e acção social escolar no pré-escolar e 1º ciclo do ensino básico (DL n.º 77/84, de 8 de Março); Conselho Nacional de Educação (Lei 31/87, de 9 de Julho); Criação das Escolas Profissionais (DL n.º 26/89, de 21 de Janeiro); Rede nacional do pré-escolar (Lei 4/97, de 10 de Fevereiro); Gestão e Administração Escolar (DL n.º 172/91, de 10 de Maio, DL n.º 115-A/98, de 4 de Maio); Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (Despacho 147-B/ME/96, de 8 de Julho; Conselhos Locais/Municipais de Educação (DL n.º 151-A/98, de 4 de Maio, DL n.º 7/2003, de 15 de Janeiro); Cartas educativas (DL n.º 7/2003, de 15 de Janeiro).

¹⁰⁶ Esta tem sido uma matéria de permanente conflito entre a Associação Nacional de Municípios e os sucessivos governos, que face “à degradação do quadro estrutural financeiro do Poder Local, bem como à situação material dos seus territórios” têm não só reclamado, como encetado um “processo de gestão de dependências” que vai penetrando nos “meandros ou labirintos do Estado” (Ruivo, 2000, p. 99).

diversificação da oferta com as cartas escolares municipais; (iii) o recrutamento e a acção dos professores são conduzidos pelos organismos centrais ou desconcentrados; (iv) a gestão escolar e os recursos financeiros reservam à escola um grau de autonomia relativamente reduzido ou limitada à figura da contratualização; (v) as formas de parceria são ainda débeis e circunscritas (Barroso, 2003b).

Mas, para além do que, de facto, se encontra legislado, regista-se um conjunto de intervenções locais (projectos socioeducativos) que sinalizam a existência de “um esboço de uma política educativa local” (Louro e Fernandes, 2004, p. 276), cuja consolidação obriga a uma articulação horizontal entre escolas, autarquias, actores locais e Estado. Isto é, para que exista uma mudança estratégica no território educativo e social torna-se imprescindível que a função integradora da coesão social, por parte do Estado, se concretize através de uma interacção com a comunidade local (Barroso, 2005).

O projecto educativo local poderá ser um dos instrumentos daquela estratégia, dado que “articula as ofertas educativas existentes, os serviços sociais com os serviços educativos, promove a gestão integrada dos recursos e insere a intervenção autárquica numa perspectiva de desenvolvimento da comunidade” (Canário, 1998, p. 3). Assim sendo, rompe-se com uma concepção de escola como serviço local do Estado (Formosinho, 1989) e vai-se construindo uma outra com uma dimensão social, extravasando os seus limites físicos, elegendo como centro da acção educativa a interacção e a cooperação com os diversos parceiros sociais, numa lógica de regulação não determinada por critérios exteriores, mas por uma acção social promotora dos “desejos e interesses comunitários” (Sarmiento e Formosinho, 1999, p. 80).

Também os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária¹⁰⁷ (TEIP) poderão ser um instrumento de intensificação das “relações escola-comunidade”, através de uma “centralidade dos projectos educativos” e da “intervenção de diversos parceiros” (Barbieri, 2003, p.12). Porém, e na perspectiva de Canário (2004, p. 57), os TEIP não conseguiram ultrapassar a concepção de território escolar para território educativo, dado que à dimensão social se sobrepôs uma “dimensão administrativa, consubstanciada no desígnio de racionalizar a rede escolar e reformular os normativos de gestão da escola”.

¹⁰⁷ Instrumento de combate ao abandono e insucesso escolares em áreas geográficas socialmente deprimidas por via da eleição do projecto educativo local e da reorganização da rede escolar.

Outra das possíveis ferramentas de criação de plataforma de cooperação e coesão territorial são os Conselhos Locais de Educação. Mas, também neste caso, a lógica de controlo acabou por dominar, visto que a sua composição se tornou mais restritiva e rígida, após a alteração legislativa de 2003. Apesar do seu intuito coordenador, não lhes são conferidos os graus de liberdade exigidos pelo princípio da autonomia. Segundo Cruz (2007, p. 71), existe, em parte, uma determinação “do comportamento dos actores, privilegia uns em detrimento de outros, cria incertezas sobre os efeitos das relações de força, constrange e simultaneamente oferece recursos, veicula uma determinada representação do problema”.

No que concerne ao planeamento educativo, a legislação que enquadra os Conselhos Municipais também se refere à construção das cartas educativas locais¹⁰⁸ e ao processo de agrupamento de escolas¹⁰⁹ que importa questionar à luz do princípio da autonomia educativa. Por um lado, existem competências municipais na concepção do sistema educativo local, mas as decisões locais são obrigadas a ratificação central, o que confirma a permanente tentação centralizadora da administração educacional. Por outro, a referida carta educativa é muito mais que uma mera carta escolar. Tal acontecerá se o documento considerar de forma integrada as ofertas escolares, educativas e formativas e o conjunto das problemáticas que resultam de uma leitura abrangente do social. Porém, a tipificação legal dos conteúdos a respeitar na elaboração da carta pode levar a práticas redutoras, resumindo-a “à condição de documento que os municípios têm de ter a baixo custo e com rapidez (Caldeira, 2004, p. 112).

Relativamente à constituição dos agrupamentos de escolas¹¹⁰, a sua concretização deveria resultar de um processo negocial em que a “individualidade” de cada escola não

¹⁰⁸ “Instrumento de planeamento e ordenamento prospectivo de edifícios e equipamentos educativos a localizar no concelho, de acordo com as ofertas de educação e formação que seja necessário satisfazer, tendo em conta a melhor utilização dos recursos educativos, no quadro do desenvolvimento demográfico e socioeconómico de cada município” (Artigo 10º do DL n.º 7/2003, de 15 de Janeiro).

¹⁰⁹ “A carta educativa deve promover o desenvolvimento do processo de agrupamento de escolas, com vista à criação nestas das condições mais favoráveis ao desenvolvimento de centros de excelência e de competências educativas, bem como as condições para a gestão eficiente e eficaz dos recursos educativos disponíveis (Artigo 11º, n.º 3 do DL n.º 7/2003, de 15 de Janeiro).

¹¹⁰ Contemplada na LBSE, como uma realidade ou unidade organizacional possível no sistema educativo, cuja constituição resultaria na junção de escolas próximas geograficamente e com projectos pedagógicos comuns, construindo percursos escolares integrados e permitindo a articulação curricular entre ciclos (Artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio).

seria posta em causa, mas cujo agrupamento seria necessário no sentido de “alargar e redefinir o próprio conceito de escola, que já não é vista como um equipamento isolado afecto a um determinado ensino, mas como uma rede de equipamentos, de serviços e de relações com fins de ensino” (Barroso, 1996b, p. 59). Se a legislação¹¹¹, inicialmente, apontava como finalidades o favorecimento de um percurso escolar sequencial, para a superação do isolamento e exclusão escolar, para o reforço da capacidade pedagógica e para a aplicação do regime de autonomia, subordinadas à existência de projectos pedagógicas comuns e à articulação curricular entre níveis e ciclos de ensino, a sua alteração introduziu uma nova orientação, cujo objectivo é o de agrupar efectivamente todas as escolas, de forma a integrar todas elas em “unidades de gestão” e de privilegiar os agrupamentos verticais, com base no argumento do percurso sequencial dos alunos. Numa perspectiva crítica, Lima (2004) assinala que o reagrupamento educativo assume-se como forma de facilitar a gestão, move-se por razões técnico-instrumentais e económicas enquadradas numa lógica centralista, que o transforma num novo escalão da administração desconcentrada, isto é “numa nova instância periférica de controlo sobre as escolas agrupadas” (idem, 2004, p. 1). De facto, como refere o autor

agrupar todas as escolas obrigatoriamente através de uma lógica imposta de verticalização, sujeitando os agrupamentos horizontais à sua reconversão forçada, é insistir numa lógica de dominação e de imposição hierárquica de todo incompatível com os objectivos de democratização da educação e com a (retórica) da autonomia da escola (Lima, 2004, p. 27).

Em síntese, as novas configurações institucionais das modalidades de administração da educação não superam a contradição entre centralização e descentralização. Por um lado, difundem-se os conceitos de descentralização, territorialização, comunidade educativa, projecto educativo, autonomia. Por outro, mantêm-se e, em certos casos, reforçam-se os poderes da administração central que se reconfigura, com novas roupagens e instrumentos e se (re)estende a todo o sistema educativo português. Esta natureza de “territorialização extensionista”, “operada pela racionalização da rede, através da imposição do agrupamento de escolas e do conceito de carta escolar”, possibilita “uma mais eficaz extensão das políticas centralmente definidas para as periferias” (idem, p. 41). A retórica da promoção

¹¹¹ Decreto Regulamentar n.º 12/2000, de 29 de Agosto e Despacho n.º 13313/2003, de 13 de Junho.

do local anda a par de práticas de intervenção burocrática que reforçam dependências, controlo e uniformidade de processos. Por via da ressemantização do conceito de territorialização, este transfigura-se num activo administrativo, perdendo o seu potencial comunitário e a sua fronteira social, pois continua fixado na sua fronteira física, facilmente absorvida pela lógica burocrática (Formosinho, Fernandes, Machado e Ferreira, 2005).

4.2.5. Avaliação pelos resultados

A sociologia da avaliação é uma ferramenta de análise bastante útil à problematização da relação da avaliação com os processos de mudança social. Nesta perspectiva, em virtude da sua função de “suporte dos processos de legitimação e de regulação/desregulação, em diferentes níveis sociais e institucionais”, Afonso (1999b, p. 30) analisa as mudanças na avaliação educacional e identifica como vectores mais marcantes dessas mudanças a redefinição do papel do Estado e a valorização da ideologia do mercado.

Ao Estado são remetidas novas formas de combinação entre financiamento, fornecimento e regulação da educação, reveladoras de uma passagem do Estado Educador para o Estado Avaliador (Dale, 1994). Sustentada na crítica à burocracia, esta transição opera-se em diferentes domínios: (i) introdução de métodos de gestão privada; (ii) utilização de testes estandardizados na avaliação dos resultados académicos dos alunos; (iii) recurso à avaliação de uma suposta e predefinida “qualidade” das escolas e do desempenho dos professores. Relativamente à valorização da ideologia do livre mercado, a educação é pensada como: (iv) um direito individual, mais do que social; (v) a liberdade de escolha é valorizada; (vi) o “Estado Forte” é exigido pela agenda neo-conservadora. Face a esta ortodoxia (escolha e eficácia), a regulação da educação passa a contar com vários mecanismos alternativos à burocracia e ao profissionalismo: privatização do fornecimento do bem educativo, articulação da educação com as necessidades da economia e o mundo do trabalho e políticas de avaliação educacional que, em alguns casos, se constituem como antecâmara, ou condição necessária, da própria privatização da educação (Apple, 1993).

Em Inglaterra e nos Estados Unidos da América, as mudanças surgem nos anos de 1980. No último caso, em reacção à divulgação dos baixos níveis dos resultados académicos, a administração Reagan dá ênfase aos testes estandardizados e a administração Bush renova o sistema nacional de exames. No primeiro caso, inicialmente

assiste-se à introdução da avaliação criterial e dos exames oficiais aos alunos (Broadfoot, 1986); com o Education Reform Act de 1998 dá-se maior consistência àquelas mudanças; a administração Thatcher realiza um controlo mais eficaz da “qualidade” das escolas e informa os pais sobre o progresso académico dos seus filhos (Firestone, Fitz e Broadfoot, 1999). As práticas avaliativas destes dois países contaminam de forma particularmente intensa outros países anglo-saxónicos, enquanto forma de responsabilização pelos processos educativos e formativos (Broadfoot, 2000; Broadfoot e Black, 2004).

Fora daquele contexto, a avaliação também é entendida como uma questão estratégica, mas os motivos, modalidades e critérios assumidos são diferentes e as mudanças operaram-se de forma mais tardia e lenta. No Canadá e em França, predomina a avaliação criterial externa e, na Alemanha e na Suécia, ainda existe o reconhecimento da legitimidade profissional dos professores, o que leva a que os docentes mantenham responsabilidades significativas ao nível da avaliação educacional (Broadfoot, 1994; 1995; 1996; 2007; Duran, Monnier e Smith, 1995; Earl, 1999; Broadfoot, Osborn, Planel e Sharpe, 2000). Em Espanha e na Holanda, as mudanças situam-se no quadro geral do alargamento da escolaridade obrigatória que, no final de cada ciclo, prevê uma avaliação sumativa externa – “prova normativa (se referida a resultados standardizados) ou criterial (se referida a objetivos curriculares mínimos” (Pacheco, 1993, p. 3). Reportando-se ao caso europeu, Afonso (2003, p. 70) refere-se à “intensificação da avaliação e do controlo social como forma de reforço das lógicas de regulação mercantis, fomentando a competição entre as escolas e a livre escolha dos pais”, acrescentando que, pela sua natureza, este controlo se faz pela “via da pressão da procura parental”.

A lógica dominante é que a avaliação externa, baseada nos resultados, confere uma informação imprescindível à promoção de uma maior “qualidade” das escolas e de todo o sistema educativo. Porém, como vários estudos têm vindo a atestar, estes processos não são socialmente neutros e envolvem limitações e perigos. A avaliação é um processo social, envolvendo autoridade e poder e, como tal, expressa uma forma de controlo que aumenta na proporção em que a autoridade central detém o monopólio da determinação dos critérios de avaliação dos alunos, dos professores e das escolas (Madaus e Horn, 2000; Hargreaves, Earl e Schmidt, 2002). Acresce que os processos de avaliação são suportados num princípio de “possibilidade científica da medição social” (Broadfott, 1999, p. 11), convivendo com limitações de natureza técnica, dada a sua tentação em medir e

quantificar, negligenciando factores pessoais e sociais como motivação, confiança, cultura e condições materiais de vida. Finalmente, a disseminação deste tipo de avaliação corresponde a uma forma de contaminação dos discursos políticos que terá a propensão para promover resultados observáveis, enfatizar a racionalidade técnica, não modificar as práticas lectivas, induz rotinas, desqualificar e proletarizar o trabalho docente e limitar a sua autonomia e, até, instrumentalizar os alunos, (Black, 1994; Broadfoot, 1996; 2000; 2007; Hargreaves e Moore, 2000).

Em Portugal, as mudanças no campo da avaliação iniciam-se em 1992 com a introdução da avaliação aferida¹¹² (Pacheco, 1993 e Afonso, 1999b; 2002a). Com as reformas da organização e da gestão curricular do ensino básico e do secundário, 2001 e 2004, os princípios orientadores da avaliação educacional reforçam a importância da avaliação interna e externa¹¹³. Neste contexto, assiste-se à criação do Gabinete de Avaliação Educacional (GAVE), à “oficialização dos “rankings” das escolas secundárias¹¹⁴, ao lançamento do Programa de Avaliação Externa das Escolas Públicas¹¹⁵, à introdução dos Testes Intermédios¹¹⁶, à participação no Programme for International Student Assessment (PISA)¹¹⁷ e à criação do Regime de Avaliação do Desempenho dos

¹¹² Despacho Normativo n.º 98-A/92, de 19 de Junho.

¹¹³ Despacho Normativo n.º 30/2001, de 19 de Setembro (Aprovação do Regime de Avaliação no Ensino Básico), Despacho n.º 2205/2002, de 28 de Janeiro (Alteração aos n.º 4 e 5 do Despacho n.º 5437/2000, de 9 de Março – Provas de Aferição), Despacho n.º 5020/de 6 de Março (Alteração ao Despacho Normativo n.º 3008/2001, de 19 de Julho), Despacho Normativo n.º 21/2002, de 10 de Abril (Aprovação do Regime de Avaliação no Ensino Secundário), Lei n.º 31/2002, de 20 de Dezembro (Aprovação do Sistema de Avaliação da Educação e do Ensino Não Superior), Despacho Normativo n.º 11/2003, de 3 de Março (Novas Regras de Avaliação no Ensino Secundário), Despacho Normativo n.º 15/2003, de 5 de Abril (Aprovação do Regulamento dos Exames do Ensino Secundário), Decreto-lei n.º 74/2004, de 26 de Março (Aprovação da Organização e Gestão Curricular do Ensino Secundário), Despacho Normativo n.º 1/2005, de 5 de Janeiro (Aprovação das Orientações a Observar na Avaliação no Ensino Básico), Despacho Normativo n.º 18/2006, de 14 de Março (Alteração dos n.ºs 64 e 65 do Despacho Normativo n.º 1/2005), Declaração de Rectificação n.º 25/2006, de 21 de Abril (Rectificação à Avaliação Externa no Ensino Básico) e Despacho Normativo n.º 5/2007, de 10 de Janeiro (Alteração aos n.ºs 37, 38, 48 e 49 do Despacho Normativo n.º 1/2005).

¹¹⁴ Em 27 de Agosto de 2001, o então Ministro da Educação Júlio Pedrosa viabilizou a publicação dos resultados dos exames nacionais do 12º ano nos meios de comunicação social.

¹¹⁵ A IGE tem desenvolvido a sua acção ao nível da Avaliação *do funcionamento global das escolas* (1993-95), *Auditoria Pedagógica* (1997), *Avaliação das Escolas Secundárias* (1998-99), *Avaliação Integrada das Escolas* (1999-2000) e *Aferição da efectividade da auto-avaliação* (2004-6). Prevê-se que no ano lectivo 2008-9 sejam avaliadas 291 escolas/agrupamentos, quando em 2006-7 e 2007-8 já se avaliaram 100 e 273.

¹¹⁶ Os Testes Intermédios abrangem o 9º, 10º, 11º e 12º ano e as disciplinas de Matemática, Física e Química e Biologia e Geologia e visam familiarizar os alunos com as provas-tipo exame.

¹¹⁷ O PISA foi lançado pela OCDE (1997) e visa avaliar a capacidade dos jovens de 15 anos, no uso dos seus conhecimentos. O 1º ciclo (2000) envolveu 32 países e teve como principal domínio a literacia em contexto de leitura. O 2º (2003) envolveu 41 países e teve enfoque na literacia matemática. O 3º (2006) envolveu 60 países e teve preponderância na literacia científica.

Professores¹¹⁸.

Este verdadeiro “surto de avaliacionite” (Estêvão, 2001) tem na sua origem uma diversidade de factores; porém, a sua implementação, em diferentes contextos, apresenta como características comuns “a periodicidade pré-definida, a publicitação prévia de objectivos e critérios, ..., a forte incidência na análise dos resultados dos alunos, a previsão de dispositivos de acompanhamento ... e a recolha de informação junto dos utentes” (Dias, 2005, p. 156). De facto, a avaliação educacional tem vindo a assumir novas dimensões. Por um lado, deixou de ser uma atribuição exclusiva dos docentes, para passar a ser objecto de consultadoria externa e, por vezes, empresarial. Por outro, passou a dar mais ênfase aos resultados e aos produtos do que aos processos. E, ainda, por outro lado, estabeleceu uma nova forma de comunicação entre a escola, a sociedade e o mercado que veio a subvalorizar o significado pedagógico dos processos de avaliação. Como resultado, alteraram-se as formas de controlo do Estado, não só quanto às competências adquiridas pelos alunos, como também do desempenho dos professores, com implicações directas na sua carreira profissional e, consequentemente, na sua retribuição salarial (Afonso, 1999a).

Segundo Afonso e Estêvão (1992), as mudanças da avaliação educacional encaminham-se no sentido do ressurgimento do taylorismo, ao concentrarem-se nos resultados, assumirem os objectivos educacionais como consensuais e as técnicas e instrumentos de avaliação como tendencialmente objectivos. No que concerne aos alunos, apesar de as modalidades de auto-avaliação e de avaliação formativa não terem sido abolidas, a marca distintiva é a avaliação estandardizada criterial. Se as primeiras modalidades valorizam os processos pedagógicos, de forma a induzir melhorias no processo de ensino-aprendizagem e reforçar a motivação, já a avaliação estandardizada/afetida, e criterial/validada tecnicamente visa o “controlo de objectivos previamente definidos (quer como produtos, quer como resultados educacionais), ..., favorecendo a “expansão do Estado, pela publicitação dos resultados” (Afonso, 1999b, p. 148). Isto é, o Estado reforça o seu poder – um poder de regulação pública e um poder de controlo estatal – que é enquadrado num cenário de responsabilização e de prestação de contas.

¹¹⁸ O ECD - Decreto-Lei n.º 15/2007, de 19 de Janeiro e o Decreto Regulamentar n.º 2/2008, de 10 de Janeiro regulam este sistema de avaliação, tendo em vista “a melhoria dos resultados escolares dos alunos e da qualidade das aprendizagens e proporcionar orientações para o desenvolvimento pessoal e profissional no quadro de um sistema de reconhecimento do mérito e da excelência”.

Relativamente às escolas e aos professores, as políticas de avaliação interna e externa tendem a traduzir uma enorme tensão entre duas lógicas de acção – uma, “lógica de modernismo organizacional, com uma forte centralidade do Estado e com os professores como quadros” essenciais nessa estratégia, e outra, “lógica propriamente neo-liberal e de mercado escolar” (Simões, 2007, p. 42). O resultado parece ser uma combinação entre centralização, pelo reforço do controlo do Estado, e performatividade, através das pressões de eficácia e de eficiência (Ball, 2002). Seguindo esta perspectiva, Grinspun (2001) sublinha que o presente caminho da avaliação educacional presta uma reduzida atenção às variáveis sistémicas e macro organizacionais, designadamente na consideração e compreensão das redes e das teias que se estabelecem no seio de qualquer sistema aberto, como o educativo e a própria escola.

Em suma, o tempo presente é o tempo da *avaliocracia*, da “esquizofrenia avaliativa” (Simões, 2007), dos “terrores da performatividade” (Ball, 2002) e de uma cada vez mais profunda inter-relação entre poder e conhecimento (Harvey, 2006). Os factores associados a esta obsessão parecem apontar para a redefinição do papel do Estado, designadamente no âmbito dos mecanismos de “controlo” da despesa pública, para a crescente valorização pessoal e social de todas as formas de competição e para a emergência e imprescindibilidade da produção e difusão de informação (Broadfoot, 2000), justificados por razões de liberdade, responsabilização, “qualidade” e excelência, cujos significados correspondem “à definição oficial da verdade” (Estêvão, 2001, p. 171) e cujo resultado é incerto e duvidoso. Incerto, dado que o processo de construção de uma escola de sucesso para *todos* é muito mais complexo do que linear. Duvidoso, pois envolve o risco de se gerarem “fantasias encenadas” (idem) ou de se desencadearem processos de “gestão das impressões” no curso dos processos de controlo avaliativo (van Zanten, 2001).

4.2.6. *Diversificação da oferta educativa e formativa*

As políticas de alargamento e diversificação da oferta educativa inscrevem-se numa dada articulação entre a educação e a economia e uma redefinição do papel do Estado na coordenação da acção colectiva. No contexto da crise do regime de acumulação capitalista, da reestruturação produtiva, do desemprego e da reforma do Estado, a agenda ideológica dominante remete para a inevitabilidade da educação se assumir como mecanismo

privilegiado de concretização dos imperativos da modernização e da competitividade.

Esta realidade está bem presente no Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI¹¹⁹ ao recomendar uma certa natureza e objectivo à missão da educação: “uma experiência global a levar a cabo ao longo da vida, no plano cognitivo como no prático, para o indivíduo enquanto pessoa e membro da sociedade” (UNESCO, 1996, p. 102). Esta lógica estende-se à União Europeia que tem elaborado e difundido inúmeros pareceres, recomendações, relatórios, conclusões e estudos que conferem à educação e à formação um papel na designada sociedade cognitiva. Particularmente as directivas referentes à Cimeira de Lisboa tornam claro que o objectivo é tornar a Europa num parceiro competitivo na economia global; reconhecem os peritos que, para tal, é essencial uma força de trabalho altamente qualificada, flexível e inovadora (Leney, 2004).

Invariavelmente, naturalizam-se os juízos acerca da responsabilização da escola de massas pelo abandono e insucesso escolares, pela falta de “qualidade” da educação e por uma total inadequação ao mercado de trabalho e evoca-se a necessidade dos indivíduos se dotarem de um espírito empreendedor, autonomia, iniciativa e flexibilidade. Em resposta, recomenda-se a diversificação dos percursos escolares, ignorando que a “crise” da escola de massas não pode ser compreendida sem se levar em consideração “condicionantes económicas, sociais e político-ideológicas muito diversificadas¹²⁰” (Afonso, 2005, p. 19). Neste contexto de inevitabilidade das lógicas da globalização e não da agenda neo-liberal (Charlot, 2007), as agências transnacionais contaminam as políticas educativas¹²¹, levando a uma assinalável tendência para a diluição de fronteiras entre a escola e o mundo do trabalho, valorizando a aprendizagem ao longo da vida e a aquisição de novas competências para a melhoria dos padrões de empregabilidade.

¹¹⁹ A missão da educação deve organizar-se em torno de quatro pilares fundamentais, objectos de igual atenção: (i) Aprender a conhecer; (ii) Aprender a fazer; (iii) Aprender a viver juntos; (iv) Aprender a ser.

¹²⁰ Factores como os seguintes: (i) expansão e internacionalização da economia capitalista; (ii) emergência das tecnologias da informação, do desemprego estrutural e juvenil e de uma nova estruturação do mercado de trabalho; (iii) pressão social sobre a escola; (iv) vulgarização da ideia que o desemprego se deve à não qualificação dos indivíduos; (v) perda de confiança no valor social dos diplomas; (vi) centralidade dos meios de comunicação de massa; (vii) número crescente de mandatos atribuídos à escola; (viii) emergência de um sentimento anti-escola oriundo de sectores neo-conservadores e neo-liberais.

¹²¹ Segundo Lima (2005, p. 71, 83) este discurso apresenta-se com o estatuto de “consenso total e definitivo”, acerca dos princípios e das missões dos sistemas de educação e formação, que pode ser designado por “economismo educacional”, dada a insistência na “empregabilidade individual”, na “capacidade de adaptação, na complementaridade das escolas e das empresas como lugares de aprendizagem e na urgência em investir em competências”.

O desígnio da aprendizagem ao longo da vida pressupõe que a aprendizagem não é exclusiva da escola, sendo esta uma espécie de fornecedora que entra em concorrência com outros fornecedores num mercado em competição. O estabelecimento da parceria educação-formação corresponde à diluição de fronteiras entre a escola e o mundo do trabalho, conferindo a cada indivíduo a responsabilidade de adquirir as competências que lhe permitam assegurar a sua empregabilidade no mercado de trabalho. As competências¹²² não são entendidas como propriedades criadas e possibilitadas socialmente, mas sim como atributos pessoais essenciais ao jogo do mercado, reduzidos a uma dimensão instrumental e tecnicista, ignorando o político na formação do sujeito, circunscritos a produtos e resultados e desprezando os processos de construção das qualidades e das capacidades humanas (Shiroma e Campos, 1997; Furtado, Lima e Bezerra, 2008). A empregabilidade refere-se à capacidade de acesso ou não ao emprego e está dependente da vontade e das competências individuais. Evocando os trabalhos de Bernard Gazier¹²³ (1990; 1998), na perspectiva de Almeida (2007) e Alves (2007) existem duas concepções hegemónicas: (i) a *empregabilidade de iniciativa*, pressupondo a individualização e a flexibilidade num mercado de trabalho desregulado; (ii) a *empregabilidade interactiva*, acrescentando à lógica individual a dimensão interactiva e colectiva desse mesmo mercado de trabalho.

Estamos perante novas realidades, associadas a identidades mais voláteis e fragmentadas e a processos de responsabilização individual, que ocultam “os efeitos sociais e económicos desta nova fase de acumulação capitalista” (idem, p. 63), com implicações profundas no significado e no papel do conhecimento e na própria estrutura e organização dos currículos escolares. O conhecimento tende a ser conceptualizado “como um bem privado mercadorizável e a valorizar a sua utilidade de forma totalmente independente dos interesses”; isto é, um conhecimento “útil”, face a um referencial económico (Lima, 2005, p. 84), quando a instituição escolar da *modernidade* atribuía ao conhecimento uma natureza formativa e uma função emancipadora. Agora, sob a égide do capitalismo flexível, a partilha de uma cultura comum deixa de ser tomada como o mais

¹²² A noção de competência é entendida como um atributo que “remete à subjectividade do indivíduo e se relaciona com a sua capacidade de mobilizar saberes e atitudes para, de forma autónoma, resolver problemas” (Kober, 2004, p. 32).

¹²³ Este economista francês identifica sete concepções diferentes de empregabilidade: (i) empregabilidade dicotómica; (ii) empregabilidade sócio-médica; (iii) empregabilidade da política da força de trabalho; (iv) empregabilidade de fluxo; (v) empregabilidade da performance no mercado de trabalho; (vi) empregabilidade de iniciativa; (vii) empregabilidade interactiva.

importante, ou seja a educação

deixa de estar ao serviço da formação do indivíduo enquanto tal, e surge como algo que flui através dele, munindo-o com capacidades de respostas a situações mais ou menos restritas e mais ou menos complexas, mas não interferindo com a sua formação enquanto tal (Magalhães e Stoer, 2003, p. 34).

A pressão exercida pela economia nos sistemas educativos parte do pressuposto que a educação pode resolver os problemas de produtividade e de competitividade das economias. Mas, como Levin e Kelley (1997) referem, nesta equação, não se podem ignorar outras realidades, como a necessidade de novos investimentos e de outros métodos de organização da produção e do trabalho. É certo que uma força de trabalho mais educada é fundamental, porém não parece ser verdade que tal aconteça por via de uma formação profissional limitada a uma preparação para uma função especializada. O que parece recomendável é intervir a dois níveis. Primeiro, interessaria que a formação inicial dos jovens correspondesse a uma escolarização alargada, em termos socioculturais e tecnocientíficos, de forma a facilitar a mobilidade e adaptabilidade na sua vida activa. Segundo, importaria que as empresas seguissem estratégias antropocêntricas de melhoria das qualificações, apostando na “integração de tecnologias avançadas, recursos humanos qualificados e organizações descentralizadas e participativas” (Kovács, 2002, p. 143). A satisfação da primeira condição, elevação dos níveis de educação, sem que esteja assegurada a segunda, aumento do número de empregos qualificados, poderá produzir duas consequências negativas:

o adiamento *sine die* do acesso ao emprego daqueles que se encontram no final da *fila de espera*, qualquer que seja o seu nível de formação, mas também a sobre-qualificação dos empregados, aliada ao desemprego de diplomados, por exemplo, do ensino secundário e superior (Afonso e Antunes, 2001, p. 102).

Este entrosamento entre economia e educação¹²⁴ leva à reconfiguração do mandato endereçado ao sistema educativo, através da opção pela diversificação da oferta. Como

¹²⁴ Segundo Antunes (1995, p. 81) este entrosamento leva a que o investimento público na educação surja como “infra-estrutural e instrumental”, como “condição indispensável ao processo de modernização na dupla vertente de garantir a adesão aos novos padrões de vida e organização social, favorecendo a conformidade atitudinal e prevenindo ameaças à coesão social”.

Dubet (2003, 2004) precisa, esta diversificação é uma consequência da *massificação* e da persistência da meritocracia, garantindo a reprodução das vantagens das elites, e gerando diferenciações no “desenvolvimento de percursos construídos muito mais de acordo com os critérios de desempenho do que segundo escolhas de orientação verdadeiras e com os “gostos” dos alunos (idem, 2003, p. 35-6). Isto é, estas políticas convocam, promovem e justificam a adopção de modelos vocacionalistas¹²⁵ que na perspectiva de Weir (1991, p. 126) possuem uma prescrição curricular baseada numa premissa muito simples: “mais educação profissionalizante = mais recursos humanos qualificados = mais competitividade = mais riqueza = mais redução do desemprego e dos seus efeitos”.

De facto, a criação de um vínculo ocupacional através de um processo de profissionalização dos sistemas educativos é evocado¹²⁶ através da designação *vocacionalismo*, cuja natureza e significado se distingue pelos factos da organização curricular, conteúdos programáticos e pedagogia decorrem de uma especialização comportamental das necessidades da indústria, no que se supõe serem as perícias exigidas pelos empregos (Moore, 1987). Porém, essas necessidades são uma mera retórica destinada a funcionar como uma forma particular de representação ideológica que tem motivado o apuramento de evidências acerca da dimensão social e pedagógica e dos efeitos sociais associados a esta realidade. Entre os questionamentos críticos mencionam-se as restritas concepções de igualdade de oportunidades e justiça escolar, a antecipação de vínculos profissionais derivado de um projecto educativo instrumental, a relação entre concorrência e diversificação e aos efeitos de segregação e de exclusão social (Antunes, 1997; 2004, 2005; 2008; Afonso e Antunes, 2001; Derouet, 2002; Magalhães e Stoer, 2003; Dubet, 2003; 2004; Alves e Canário, 2004; van Zanten, 2005a; Preston e Green, 2008).

O princípio de igualdade de oportunidade tem-se reconstruído à luz de distintos vectores: (i) igual acesso à educação; (ii) igual participação em educação; (iii) iguais resultados educativos; (iv) iguais efeitos educacionais nas oportunidades de vida. Neste

125 Suportados pela teoria do capital humano, muitos sistemas educativos estabeleceram uma relação entre ensino e formação profissional, que de acordo com cada raiz histórica e social se diferenciaram na forma de articulação e na presença do Estado (Nilsson, 2007; Higgins, Vaughan, Phillips e Dalziel, 2008; Preston e Green, 2008). Mas, após os anos de 1980 o que parece ser distintivo é o facto de a emergência do regime de acumulação pós-fordista estabelecer, “pela primeira vez” uma relação mais directa e imediata entre educação e interesses da produção (Hickox e Moore, 1992, p. 98). Como Alves (2008, p. 221) assinala, “enquanto a teoria do capital humano não faz qualquer distinção entre educação profissionalizante e educação geral”, a concepção emergente “postula que é na primeira que reside a resolução dos problemas económicos”.

126 Ver a propósito Corson, 1991; Hickox, 1995; Hickox e Moore, 1995; Bills, 2003 e Bathmaker, 2005).

processo de construção histórica e social existe uma concepção dualista: uma dimensão tendencialmente igualitária, no ensino básico, e uma meritocrática, no secundário. A primeira propõe a diferenciação das práticas educativas, no contexto de um ensino unificado, e a segunda, mesmo retocada com o discurso da democratização, restringe o alcance da igualdade à pretensa valorização das capacidades individuais, “baseada numa mera igualdade formal de acesso competitivo a modalidades e graus de ensino hierarquizados, social e escolarmente distintos e distintivos (Antunes, 1997, 534).

Se à meritocracia se juntar o credencialismo verificamos que os diplomas têm um valor utilitário, face às oportunidades de emprego e de rendimento geradas (Bills, 2003). Acontece que na *escola de massas* muitos tiveram a oportunidade de obter um diploma, esperando que o seu valor fosse garante da aspirada mobilidade social. Porém, os títulos académicos circulam num mercado imperfeito e seria errado não reconhecer a incerteza e os efeitos perversos da inflação escolar Duru-Bellat (2006). Neste contexto existe o risco de frustrar expectativas, sobretudo das classes médias (Magalhães e Stoer, 2002; Alves e Canário, 2004) que estando mais bem posicionadas vão dar um novo sentido às suas reivindicações: “não se trata mais de pedir um maior acesso ao ensino secundário, e depois ao universitário, e sim de uma maior transparência, de forma que as famílias, bem informadas, possam fazer as melhores escolhas” (Derouet, 2002, p. 6).

A diversificação de saídas para a estrutura ocupacional gera desigualdades, baseadas na forma selectiva como valoriza saberes e capacidades, competitividade e individualismo, e acentua a importância de conteúdos instrumentais ao desenvolvimento de competências, em detrimento de conteúdos culturais (Trindade, 2000). Quando se assume como essencial a oferta de currículos diferenciados, “segundo lugares ocupacionais, toma-se como dado o que deveria ser problemático”; isto é, “enquanto o currículo comum deixa o futuro da criança completamente aberto, este conceito de currículos diferenciados usa o futuro esperado para “encaixar” a criança e o currículo” (Coleman, 1990, citado por Antunes, 1996, p. 162). Por um lado, a diversificação não é um efectivo e real “recurso dos alunos”, mas antes um “dispositivo do sistema” e das escolas com vista ao “aumento da sua eventual eficácia política e social” (Magalhães e Stoer (2002, p. 40). Por outro, a diversificação da oferta também é uma estratégia de melhoria da posição relativa das escolas. Apesar “das regras institucionais, existe selectividade social: “na parte mais elevada da hierarquia escolar” estão as intituladas “escolas de excelência” que mantêm

uma oferta tradicional, mais unificada, enquanto na parte mais baixa da hierarquia se concentram as escolas que “acolhem os alunos das classes mais baixas e que propõem currículos alternativos de orientação profissional para alunos com dificuldades escolares e que não pretendem continuar estudos gerais” (van Zanten, 2005b, p. 578).

Em Portugal, as políticas educativas aparecem organizadas à volta de dois eixos: a democratização e a modernização, num processo de difícil construção dada a evidência crescente dos pressupostos que orientam as medidas de natureza vocacionalista (Alves e Canário, 2004). Nesta perspectiva parece abrir-se um novo debate sobre a legitimidade social da escola. Se para uns, essa legitimidade deve ser aferida pelo contributo dado à formação integral dos indivíduos e às formas participadas de cidadania, para outros deve ser examinada à luz do seu contributo para a formação de indivíduos, com competências ajustáveis às necessidades da nova economia e da sociedade, do conhecimento e da informação. Com a valorização da segunda perspectiva¹²⁷, o sistema educativo passa a considerar o conceito de competências, em alternativa aos objectivos cognitivos e atitudinais.

De facto, a modalidade de ensino regular, *escola única* assumiu-se como paradigma da construção da *escola para todos*¹²⁸, mas só ganha uma relativa operacionalização no nosso país durante os anos de 1970 (Afonso, 1999a). De entre as inovações mais emblemáticas do período da revolução destacam-se a criação do regime de fases¹²⁹ no ensino primário e a unificação do ensino secundário¹³⁰. Os princípios fundamentais destas medidas eram os de

¹²⁷ Apesar da existência de currículos nacionais, a diversificação da oferta ocorre numa primeira fase no ensino secundário, mas rapidamente estende-se à escolaridade obrigatória. Em 2006 criam-se turmas com percursos curriculares e alternativos. De acordo com o Despacho Normativo n.º 1/2006, de 6 de Janeiro passa a competir às escolas “conceber, propor e gerir medidas específicas de diversificação da oferta escolar”, que respondam à exigência de combater a exclusão de alunos até à idade de 15 anos, por via de uma gestão flexível do currículo e cuja aprovação garante o acesso ao ensino secundário, incluindo os cursos científico-humanísticos desde que para tal tenham realizado exames nacionais nas disciplinas de Língua Portuguesa e de Matemática.

¹²⁸ A raiz do processo de construção social da *escola única* inscreve-se no movimento de unificação do ensino que esteve na origem do *Collège* em França e da *Comprehensive School* no Reino Unido (Alves, 2007).

¹²⁹ A substituição das quatro classes em duas fases assentou no pressuposto que os ritmos de aprendizagem dos alunos era diferenciado pelo que importava contribuir para a estabilidade e o sentido de pertença à escola, em especial dos alunos que provinham de grupos sociais desfavorecidos. As vantagens esperadas eram o “escalonar a aprendizagem ao longo de dois anos, ..., possibilitar a recuperação, “evitar a repetência, a marginalização e a consecutiva necessidade de adaptação ao novo grupo” Fernandes (1977, p. 90-91).

¹³⁰ A unificação do ensino secundário a unificação visava substituir a “ordenação vertical das estruturas escolares, ...que exprime, reproduz e reforça a hierarquia do corpo social”, por uma horizontalização que ultrapasse as “funções sociais e as configurações pedagógicas” das via liceal e da via técnica, “fundindo-as

que toda a actividade pedagógica se deveria centrar na criança, que os processos de aprendizagem deveriam estar associados com as experiências vividas pelos alunos, que a escola deveria contribuir para ultrapassar as fronteiras entre o trabalho manual e o intelectual e que a escola também deveria valorizar o trabalho colectivo e a cooperação (Pintassilgo e Mogarro, 2003). Com a integração na Comunidade Europeia (1986) elege-se como prioridade o relançamento dos ensinos técnico-profissional e profissional, de acordo com uma nova orientação estratégica produtivista, enquadrada e veiculada por um discurso modernizador e traduzida através da designação: *novo vocacionalismo* (Stoer et al., 1990; Stoer e Araújo, 1992; Teodoro, 2001). Com a governação de José Sócrates a realidade vocacionalista é reforçada, face ao objectivo de vencer a batalha da qualificação, colocando metade dos jovens do ensino secundário em cursos tecnológicos e profissionais.

No plano discursivo, esta política é apresentada com o objectivo de (i) melhoria da empregabilidade, (ii) aumento da competitividade, (iii) combate ao desemprego e (iv) luta contra a exclusão social. Segundo Alves (2008) a argumentação justificativa evocada decorre da aceitação de três dogmas: (i) esperada contribuição positiva da educação para o crescimento económico e o mercado de trabalho; (ii) natural correspondência entre a educação profissionalizante e as exigências empresariais; (iii) necessidade em excluir para incluir, assegurando o cumprimento de uma escolarização mais longa.

A este propósito, Almeida (2007, p. 56) refere que existem elementos estruturais que configuram o domínio de um “paradigma de competitividade historicamente baseado na mão-de-obra barata e um padrão de especialização produtivo assente em mão-de-obra intensiva”, bem como o domínio de formas de organização do trabalho do tipo taylorista, em que o conteúdo da actividade só permite “aprendizagens pobres”. A esta perspectiva associa-se o facto de alguns estudos defenderem que não existem diferenças significativas entre os retornos económicos dos cursos profissionalizantes e os de formação geral (Corson, 1991), que não se confirma a tese das vantagens comparativas da educação profissional (Carimbo, 2001; São Pedro, Neves, Neves e Rua, 2002) e que, quando tais vantagens existem, “elas tendem a ser favoráveis a quem concluiu cursos de educação geral” (Alves, 2008, p. 223). Acresce que os empresários portugueses continuarem a

numa liga qualitativamente diferente e susceptível de utilização diversa, e superior, com referência aos elementos originais” (Grácio, 1975-1995, pp. 408-9). Após 1976, esta medida foi esvaziada e desvirtuada de conteúdo, com o processo de “licealização” de todo o ensino secundário, apesar de se ter mantido a sua moldura formal.

privilegiar estratégias de recrutamento de jovens pouco qualificados, que existem grandes fragilidades no mercado de trabalho português¹³¹ (Pedroso, 2005) e que as empresas valorizam mais o perfil motivacional e comportamental dos recrutados do que as qualificações de matriz profissionalizante (Moreno, 1998); esta opção poderá estar associada ao facto de não existir um consenso entre escola e empresa quanto às competências a desenvolver no quadro da inserção socioprofissional dos jovens (Frazão, 2005).

O *novo vocacionalismo*, como política claramente assumida de estímulo à procura, tem procurado reter no sistema um número importante de jovens, contribuindo para a diminuição das taxas de desemprego juvenil e para controlar a pressão sobre o ensino superior, ao controlar a sua base de recrutamento. Porém, não podem ser ignorados os seus efeitos de estratificação escolar e de exclusão. Na perspectiva de Antunes (2000, p. 198) a diversificação da oferta potencia o *direito de escolha*, resultante de duas percepções das necessidades educativas: uma necessidade em “seduzir os sobreviventes do sistema educativo, aspirantes a percursos escolares prolongados” por via de uma oferta profissionalizante e outra em “proporcionar alternativas de escolarização (formação) suplementar” aos jovens excluídos ou alienados do ensino regular por via da formação e da credenciação profissional. Também nesta linha de argumento se situam outros contributos¹³² que equacionam as “apregoadas boas intenções dos currículos alternativos”, ao tentarem “homogeneizar por baixo de um apelo (enganador) à diversidade” (Afonso, 2000, p. 33), isto é, um “processo de democratização selectiva” e uma “produção de formas “doces” de exclusão social” (Alves, 2008, p. 2009).

Se em termos formais até se poderá reconhecer que existe a possibilidade de permeabilidade entre as diferentes vias de ensino, de facto “as passerelles entre cursos são raramente percorridas” (Magalhães e Stoer, 2002, p. 49), até porque a selectividade é um processo tanto objectivo como subjectivo. Objectivo porque a existência de diferentes vias

¹³¹ “O elevado número de empresas em classes e dimensão mais pequena aponta para a existência de um constrangimento do mercado de trabalho resultante do fraco potencial de adaptabilidade e de inovação, do recrutamento centrado em pessoal pouco qualificado, das reduzidas possibilidades de formação profissional e dos custos de oportunidade que se traduzem numa elevada taxa de mortalidade infantil das empresas” (Pedroso, 2005, p. 83).

¹³² Magalhães e Stoer (2002, p. 49) questionam “se é ou não proporcionado aquilo que é necessário aos sujeitos para a sua participação igualitária no desenvolvimento do seu potencial, ou se estes são encerrados em soluções que são meias soluções que normalmente seleccionam pela negativa e que restringem as suas oportunidades de vida”

diferencia todos os que nelas transitam, configurando a estratificação e consequente limitação do alcance de oportunidades para a chamada vida activa. Subjectivo pois existe uma diferenciação dos processos de aprendizagem e da sua certificação, “atribuindo ao aluno a responsabilidade pelos resultados, legitimando-se desta forma não só os resultados escolares como depois as posições profissionais e socais alcançadas” (Martins, Pardal e Dias, 2005, p. 93).

4.3. O Hibridismo da Regulação Educativa em Portugal

A nova orientação político-ideológica das políticas públicas não é exclusiva à esfera educativa, nem a Portugal. Acompanha o sentido neoliberal das políticas macroeconómicas¹³³, associadas à “globalização” e à emergência do local, à crise do regime de acumulação fordista ao surgir de um novo modo de regulação pós-fordista, ao fim das “grandes narrativas” e à ocorrência de novas formas de pensar e viver sociais, codificadas na pós-modernidade bem como à crise de legitimidade do Estado-Providência. As políticas educativas passam a ser legitimadas por um discurso de modernização e competitividade, com as redes políticas e sociais transnacionais a disseminarem a aceitação das “novas ortodoxias”, através de uma naturalização discursiva. Este efeito de contaminação legitima as decisões políticas nacionais; porém, existe uma especificidade dos processos de recontextualização e uma multiplicidade de lógicas de adaptação. Como os contextos de partida são variados, as políticas adoptadas pelos diferentes países também são distintas, traduzidas por lógicas e práticas educativas híbridas, consequentemente marcadas por cada realidade nacional.

A condição semiperiférica de Portugal é interpretada como um atributo da sua especificidade¹³⁴. Segundo Stoer et al. (1990) é questionável a existência, consolidada, de um regime de acumulação fordista em Portugal. Já Sousa Santos (2001) e Mozicafredo

¹³³ Designadamente, a desregulamentação, a privatização, o desmantelamento dos sectores produtivos do Estado, a abertura dos mercados, a flexibilidade e precariedade do trabalho e a redução e vulnerabilidade dos direitos sociais

¹³⁴ Bem ilustrativo desta circunstância é a referência feita por Afonso (2002b, p. 68-69): “Face à situação económica internacional e à sobredeterminação política do espaço comunitário, um país periférico como Portugal não constitui excepção (quanto à crise do Welfare State) a não ser, por vezes, pelo relativo atraso na ocorrência e/ou identificação política do problema. E, no entanto, o aparente paradoxo no caso português está bem patente no facto de a crise do «Estado-Providência», ..., se manifestar entre nós como se alguma vez tivéssemos gozado os benefícios típicos de um «Estado de Bem-Estar». E, ..., como tivéssemos concluído com sucesso a democratização do sistema (educativo) ”.

(1998) referem que a criação e consolidação do Estado-Providência ocorreram no nosso país num cenário de contra-ciclo, ou seja, num momento em que a sua crise já estava declarada em vários países capitalistas avançados. Acresce que este processo ocorreu em simultâneo com a tentativa de consolidação da escola de massas (Stoer e Araújo, 1992; Seixas, 2001), cuja tarefa foi claramente assumida por um Estado com forte tradição centralizadora (Seixas, 2001; Teodoro, 2001; Afonso, 2002b; e Barroso, 2003a).

A conjugação de todos estes aspectos parece justificar que a *regulação* da educação, em Portugal, resulte num processo híbrido, coexistindo mecanismos característicos de um tipo de *regulação burocrático-profissional* e de um tipo *pós-burocrático* (Barroso, 2003a; 2005; Afonso, 2002b; 2003, Lima, 2002a). Em termos de síntese é possível apurar o seguinte:

(i) ***Escola Pública e Privatização*** – Se a tendência de mudança revela uma tensão entre uma regulação suportada pelo *Estado* e os “*Quase*”-*Mercados educativos*, em Portugal a escolarização fez-se essencialmente por via da escola pública, o ensino privado é um sector desvitalizado e simbolicamente situado na periferia do ensino não superior, apesar de se assumir como alternativa na fileira vocacional, com as escolas profissionais a revelarem características de “*Quase*”-*Mercados*;

(ii) ***Livre Escolha*** – Assiste-se à crescente valorização da livre escolha, como mecanismo privilegiado de criação dos mercados educativos e como um processo, mais amplo, de reprodução social e cultural. Porém, em Portugal subsiste a carta escolar nacional, sob controlo das estruturas desconcentradas da administração central. A escolha da escola não é promovida, mas é tolerada face à existência de novos espaços de interacção e interdependência dos diversos actores educativos, resultantes de estratégias deliberadas, formais e informais, e de um tipo de regulação pelo lado da procura;

(iii) ***Administração da Educação e Gestão Pública Empresarial*** – A tendência actual parece convergir em torno do paradigma gestor, traduzido na recorrência à *qualidade*, *excelência*, *produtividade e eficácia*. Em Portugal, assiste-se a uma viragem mais tardia, mas cada vez mais intensa no sentido da racionalização modernizadora, através do reforço dos mecanismos de controlo social da escola e dos professores;

(iv) **Centralização – Descentralização das Decisões** – O Modelo de administração centralizada, planificada e hierárquica parece tender no sentido de uma gestão pelo mercado, descentralizado, concorrencial e autónomo. Pese embora a raiz e a natureza centralizadora do sistema educativo português, bem como os hábitos e as resistências institucionais à mudança, a administração educacional em Portugal tem sido muito marcada por uma retórica discursiva acerca da autonomia e das comunidades educativas. Porém, com variações e até contradições, o caminho seguido é o da reorganização do poder central no sentido de uma recentralização;

(v) **Avaliação pelos Resultados** - Em todos os países as mudanças na avaliação educacional estão associadas às críticas à burocracia e ao profissionalismo e fazem uso de um mesmo mecanismo: a avaliação estandardizada criterial. O que distingue Portugal é o facto de não existir uma intenção clara de criação de mercados educativos. De facto, a avaliação pelos resultados não assume o estatuto de antecâmara da privatização, mas antes dá substância à configuração de um *Estado Avaliador*: um poder de regulação pública que é enquadrado num cenário de responsabilização individual e de prestação de contas pelos resultados;

(vi) **Diversificação da Oferta** – A diversificação da oferta resulta da enorme pressão que a economia exerce sobre os sistemas educativos, particularmente europeus, e invariavelmente surge associada à aprendizagem ao longo da vida, à empregabilidade e às competências necessárias às mudanças na economia global. O processo de profissionalização dos sistemas educativos, vocacionalismo, emerge de forma reforçada com a Cimeira de Lisboa e em Portugal assume-se como um instrumento de eleição para vencer a batalha da qualificação. Mas, o que o discurso oficial parece ignorar é que a estrutura produtiva e o mercado de trabalho em Portugal não parecem reconhecer vantagens comparativas à educação profissional.

4.4. Em Síntese

Ao longo deste capítulo, procurou discutir-se as políticas educativas portuguesas tendo como referência três aspectos:

(i) Contextos

A actual realidade socioeconómica e política é marcada por processos de mudança rápidos e incertos associados à globalização, à emergência de um regime de acumulação *pós-fordista*, à crise de legitimidade do Estado Providência; ao domínio da aliança entre as agendas neo-liberal e neo-conservadora e a percursos mais individualizados, com possibilidade de escolha e imputação de responsabilidades

(ii) Tendências

Os vários estudos revisitados permitiram concluir que existe uma convergência parcial das políticas educativas nos seguintes domínios: privatização de serviços educativos; admissão da livre escolha dos pais; introdução de métodos e técnicas de gestão empresariais; crescente autonomia da escola; maior equilíbrio entre decisões centralizadas e descentralizadas; reforço de mecanismos de avaliação e de regulação pelos resultados; alargamento e diversificação da oferta educativa.

(iii) Especificidades

As políticas educativas em Portugal remetem para um hibridismo entre a *regulação burocrático-profissional* e a *regulação pós-burocrática*, com o *Estado Educador* a assumir cada vez mais uma natureza de *Estado Avaliador*. Para o facto de estas mudanças terem ocorrido, comparativamente, de forma menos radical e mais lenta terá contribuído a tradicional referência do Estado, o elevado peso que a administração central tem na estrutura de poder desse mesmo Estado. Em todo o caso, a regulação pós-burocrática tende a fortalecer-se, com a introdução e reforço da lógica de mercado na administração educativa, a ênfase da avaliação interna e externa, de natureza criterial e com base nos resultados, e o significativo alargamento e diversificação da oferta educativa, com uma assinalável tendência vocacionalista.

II - ESTUDO EMPÍRICO

5. Metodologia do Estudo Empírico

5.1. Introdução

Na primeira parte deste estudo expôs-se e discutiram-se os principais contributos teóricos acerca da problemática da *governância* e da *regulação* da educação. Definimos e usámos conceitos e princípios para relacionar factos, perspectivas e políticas. A revisão da literatura pretendeu situar o estudo no contexto, isto é, procurou estabelecer um vínculo entre o conhecimento existente sobre o tema e o problema que se pretende investigar: *governância e regulação da educação e oferta escolar*. Mas, porque a concepção científica, na qual as ciências da educação se edificam, leva à necessidade de considerar a unidade dialéctica entre o pensamento e a acção, importa que se parta, agora, para o domínio do confronto empírico com a realidade, através da análise do nosso objecto de estudo. Como Caraça (2001) refere, a ciência e o conhecimento requerem o apuramento da prova empírica, possibilitando uma permanente acumulação de conhecimentos analíticos e empíricos que, assim, tecem o conjunto dos saberes explicativos de uma dada realidade.

O tema em estudo nesta investigação é a análise dos *modelos de governância* e dos *modos de regulação* da educação em Portugal. Dada a sua abrangência, considera-se necessário delimitar o objecto específico da sua averiguação empírica. Equacionámos, assim, duas opções. Uma relativa à dimensão *estrutural/institucional da regulação* educativa e outra relativa à *oferta escolar*.

Como tivemos ocasião de referir no 3. capítulo, a dimensão *estrutural/institucional da regulação* analisa os modelos e os modos de coordenação institucional da educação, ao nível da produção e implementação de normas, regras e procedimentos por parte de uma dada instância superior de governo. Entre os diversos objectos desses procedimentos distingue-se a *oferta escolar*, designadamente a existência de um determinado número e tipo de escolas, de certas modalidades, cursos e programas e de uma dada afectação de professores e alunos aos vários cursos e níveis de ensino ministrados, organizados e estruturados de acordo com o que se designa por sistema educativo (Anexo I). Esta realidade, marcada no tempo e no espaço, corresponde a uma determinada configuração institucional, suportada por uma interacção contínua, de causalidade dependente, entre os

diferentes arranjos institucionais (Estado, Mercado, Hierarquias, Redes, Associações e Comunidade) que coordenam, designadamente a *oferta escolar*.

Tendo em conta a organização curricular do ensino básico e secundário português (Anexo II), as respectivas matrizes curriculares dos seus níveis e modalidades de ensino (Anexo III) e as áreas de educação e formação dos seus diferentes cursos (Anexo IV), em 2004-05, é a configuração institucional da *oferta escolar*¹³⁵ que se elege como objecto de estudo empírico. São duas as razões que determinaram esta escolha. Por um lado, considera-se que existem sinais de uma mudança da natureza das políticas públicas em matéria de *oferta escolar*, designadamente ao nível do alargamento, diversidade e segmentação e de uma dada orientação profissionalizante (Barroso et al., 2002; Maroy, 2004; 2006. Por outro, é inegável a relevância que os ensinos básicos e secundários têm ao nível da estrutura do sistema e da frequência escolar, apesar de a escolaridade obrigatória ainda corresponder, apenas, a nove anos.

Feita esta clarificação, há que construir um modelo de análise que tenha a preocupação de integração teórica e metodológica, através de um processo de construção de ligações entre teoria e métodos e entre métodos e fenómenos (Winegar e Valsiner, 1992). Desta forma, o plano metodológico deste estudo consiste num percurso de clarificação dos objectivos, das hipóteses e das metodologias, considerando os diferentes paradigmas de investigação, no que se refere ao modelo de recolha de dados, da população e das técnicas e instrumentos de recolha e análise dos dados.

5.2. Objectivos e Hipóteses de Investigação

A problemática em discussão visa aprofundar o actual conhecimento sobre os modelos de *governância* da *oferta escolar*, no quadro, mais geral, de uma abordagem crítica às mudanças dos *modos de regulação* em Portugal. Como fio condutor desta análise optou-se por centrar a discussão na dimensão *estrutural/institucional* da *oferta escolar* e assumiu-se como ponto de referência da observação a dimensão *local*.

¹³⁵ A organização do sistema educativo português compreende a educação pré-escolar, a educação escolar e a educação extra-escolar. No respeito por este articulado da LBSE este estudo empírico terá como referência apenas a educação escolar, logo a oferta escolar.

Esta opção não se justifica por razões de ausência de pertinência da dimensão nacional da *governância* e da *regulação educativa*. Pelo contrário. Como foi explicitado na primeira parte deste trabalho, a abordagem institucionalista considera o nível nacional e transnacional e o intermédio e local dos *modos de regulação* da educação. De facto, os estudos revisitados incluem um sistema conceptual já organizado sobre esta problemática que dá particular relevo a estudos à escala nacional, mesmo quando se inscrevem em análises comparativas entre vários países. Daí que tenhamos optado por um ponto de observação diferente para o mesmo fenómeno, uma observação a partir do *local*; uma opção que não menospreza o quadro conceptual reconhecido pelas ciências da educação e que procura alargar esse mesmo conhecimento, apresentando uma outra maneira de interrogar o mesmo fenómeno. Estamos convictos de que a pertinência duma investigação também pode medir-se em função daquilo que poderá acrescentar ao conhecimento actual.

Tendo presente o atrás enunciado, definimos como **questões científicas** orientadoras do presente estudo as seguintes:

1. *Como se caracteriza a configuração institucional da governância e da regulação da oferta escolar em Portugal?*
2. *Qual é o seu grau de homogeneidade, face à diversidade de identidades e de dinâmicas locais?*

Estas questões desdobram-se nos seguintes **objectivos**:

1. *Compreender a natureza da configuração institucional da oferta escolar nacional dos ensinos básicos e secundários;*
2. *Analisar a expressão e a homogeneidade territorial da configuração institucional da oferta escolar dos ensinos básicos e secundários;*
3. *Analisar diferentes tipologias espaciais, da configuração institucional da oferta escolar dos ensinos básicos e secundários, face à diversidade que comporta a identidade e as dinâmicas territoriais.*

Passamos, de seguida a formular as hipóteses de investigação a testar. Por definição, uma hipótese é uma resposta possível, provável e provisória, a um problema de investigação. Segundo Fortin (1999) e Polit e Hungler (1995) uma hipótese não deixa de reflectir as expectativas do investigador, porém, constitui um enunciado formal que estabelece relações prováveis entre duas ou mais variáveis a serem testadas, de modo a determinar a sua validade. Pese embora o facto de poderem alicerçar uma análise excessivamente dirigida a um aspecto concreto de um dado problema, a sua utilização é vantajosa, dado que reforça a capacidade de pensar de uma forma sistemática. E isto é particularmente necessário quando se pretende interpretar generalizações anteriores, justificar fundamentadamente um enunciado ou submeter uma conjectura a comprovação (Bunge, 1976).

Porém, definir uma hipótese não é uma tarefa simples. Ela envolve o conhecimento e compreensão da natureza e da lógica das relações que unem os conceitos evocados pela problemática em estudo, através do recurso a fontes bastante diversas. Segundo Marconi e Lakatos (2007), as fontes de elaboração de hipóteses podem ser a intuição e a cultura científica do investigador, a dedução lógica de uma teoria, a comparação com outros estudos, a observação de factos e relações e o estabelecimento de analogias.

No caso presente, foi determinante a consideração do enquadramento conceptual de *instituição, governância e regulação* e as análises produzidas pelos vários estudos revisitados acerca das alterações das políticas educativas. Entre os aspectos mais referenciados são de assinalar uma dada relação entre os conceitos de *governância, regulação e oferta escolar* e uma determinada natureza e evolução dos modelos de coordenação institucional e dos *modos de regulação* da educação. Porém, também foi nossa opção procurar alargar o conhecimento desta realidade, através da consideração da dimensão *local*.

Assim, e face à pertinência que julgamos ser de atribuir a esta problemática, importa colocar a pesquisa no campo da ciência, formulando um conjunto de afirmações e de relações iniciais, provisórias, plausíveis, coerentes e verificáveis, a fim de poderem ser contestadas. Nesse sentido, são definidas as seguintes hipóteses nulas:

Hipótese 1. *Não existem diferenças entre os arranjos institucionais **Estado** e “**Quase Mercado**” na governância e na regulação da oferta escolar do ensino básico e secundário, em Portugal Continental.*

Hipótese 2. *Não existem diferenças territoriais na **configuração institucional da oferta escolar** do ensino básico e secundário, em Portugal Continental.*

Hipótese 3. *Não existe relação entre as variáveis de **identidade e dinâmicas locais** e as **tipologias espaciais da configuração institucional da oferta escolar** dos ensinos básico e secundário, em Portugal Continental.*

Hipótese 3.1. *Não existe relação entre os **atributos demográficos locais** e as **tipologias espaciais da configuração institucional da oferta escolar** dos ensinos básico e secundário.*

Hipótese 3.2. *Não existe relação entre os **atributos económicos locais** e as **tipologias espaciais da configuração institucional da oferta escolar** dos ensinos básico e secundário.*

Hipótese 3.3. *Não existe relação entre os **atributos socioculturais locais** e as **tipologias espaciais da configuração institucional da oferta escolar** dos ensinos básico e secundário.*

Hipótese 3.4 *Não existe relação entre os **atributos institucionais locais** e as **tipologias espaciais da configuração institucional da oferta escolar** dos ensinos básico e secundário.*

O passo subsequente que tem de ser dado é a construção de variáveis que permitam operacionalizar os conceitos em debate, viabilizando a sua confrontação com o real. Este processo consiste na objectivação de conceitos de forma a tornar possível a sua mensuração. Porém, esta operação não é um acto simples e especulativo, mas, antes, um processo complexo que tem de respeitar determinados requisitos de qualidade, como sejam a validade e a fiabilidade.

No primeiro caso, interessa saber se o indicador mede aquilo que se pretende medir. No segundo, importa assegurar se os dados forem recolhidos novamente, ou por outra pessoa ou algum tempo depois, o indicador assume o mesmo valor (Stone, 1978). Ora, nesta investigação é feita a opção pelo uso de dados de natureza secundária, o que permite afirmar que foi tida em conta a necessária precaução quanto à selecção de indicadores de qualidade. Com efeito, os dados desta natureza possibilitam que os indicadores tenham objectividade, no sentido em que permitem ser interpretados da mesma maneira por diferentes pessoas. Mas, também facultam a comparação, através de futuras replicações de estudos da mesma natureza e com o mesmo objecto. Possibilitam, ainda, determinar qualquer tipo de variabilidade num determinado desempenho, pois os indicadores assim construídos são sensíveis à mudança.

Em suma, as variáveis definem-se como características, propriedades ou qualidades mensuráveis de um fenómeno e “podem tomar diferentes valores para exprimir graus, quantidades e diferenças” (Fortin, 1999, p. 36). Nesta investigação, a sua operacionalização remete para os conceitos de *oferta escolar* e de *governância e regulação*. Convém referir que estes conceitos não comportam apenas um, mas vários atributos e, como tal, as variáveis a considerar serão o resultado da agregação dos atributos e das dimensões que eles próprios contêm.

Relativamente à *oferta escolar* entende-se que ela traduz os meios e os recursos disponibilizados pelo sistema educativo português, no caso presente do ensino básico e secundário. Para a sua operacionalização teve-se em conta o número e o tipo de estabelecimentos de ensino e de professores afectos à rede escolar. Porém, para considerar outros atributos relevantes, como sejam os níveis e as modalidades de ensino e as áreas dos vários cursos ministrados, assumiu-se que a sua operacionalização poderia ser feita recorrendo a dados relativos ao número de alunos matriculados, em cada uma das referidas categorias.

Assim sendo, a operacionalização do conceito de *oferta escolar* foi feita através da organização e tratamento de todos os dados estatísticos adquiridos ao Gabinete de Informação e Avaliação do sistema Educativo (GIASE). De forma a poderem ser estabelecidas comparações e relações, aqueles dados foram expressos em termos percentuais, em função da natureza institucional da oferta, dos ciclos e níveis de ensino

oferecidos, das modalidades de ensino frequentadas e das áreas dos cursos ministrados (Figura 5.1).

Figura 5.1: Tipologia da Organização dos Dados da Oferta Escolar

Oferta escolar	Natureza institucional	Ciclos e níveis	Modalidades	Áreas dos cursos ¹³⁶
Alunos	Público	1º Ciclo ensino básico	Regular	Educação
				Artes e Humanidades
Docentes		2º Ciclo ensino básico	Artístico	Ciências Sociais, Comércio e Direito
				Ciências, Matemática e Informática
Estabelecimentos	Privado	3º Ciclo ensino básico	Profissional	Engenharia, Indústrias Transformadoras e Construção
				Agricultura
		Secundário	Qualificante	Saúde e Protecção Social
				Serviços
			Recorrente	Desconhecido ou Não Especificado

Em resultado das referidas operações de organização e classificação obtiveram-se 232 variáveis originais que foram seleccionadas e tratadas de forma diferenciada ao longo das várias etapas da investigação.

Quanto aos conceitos de *governância* e de *regulação* educativa, os estudos revisitados remetem para um outro conceito prévio que é o de arranjo institucional. Como já foi referido, toda a vida em sociedade e toda a acção colectiva compreendem vários modos de coordenação a que correspondem distintos tipos de arranjos institucionais, com a sua própria lógica, procedimentos, normas e valores. De acordo com a tipologia enunciada por Hollingsworth e Boyer (1997) esses arranjos podem ser codificados em: **Mercados, Hierarquias, Comunidades, Estado, Redes e Associações.**

Se a questão de partida desta investigação é procurar caracterizar a configuração institucional *da oferta escolar* é imprescindível operacionalizar os atributos essenciais dos distintos tipos de arranjos institucionais que a coordenam. Tem-se consciência que esta não é uma tarefa fácil, não só por razões conceptuais, como por razões operacionais.

¹³⁶ A classificação foi efectuada segundo o disposto na Portaria nº. 256/2005, de 16 de Março que aprova a actualização da Classificação Nacional das Áreas de Educação e Formação (CNAEF) de acordo com a versão adoptada pelo Conselho Superior de Estatística. Esta baseia-se na Classificação Internacional do Tipo de Educação da UNESCO, bem como na Classificação das Áreas de Formação do EUROSTAT e do Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (CEDEFOP).

Retenhamos o facto de, na origem da tipologia enunciada, se relevarem dois atributos: a natureza do motivo da acção e a distribuição de poder no seio do processo de coordenação institucional. Ora, estes atributos são de uma operacionalização particularmente complexa, nomeadamente porque a base de dados estatísticos existente e disponível não permite identificá-los de forma explícita.

De acordo com a organização dos dados estatísticos oficiais, sobre a oferta escolar portuguesa, o único aspecto que pode ser usado para identificar a sua dimensão institucional refere-se à sua natureza pública¹³⁷ e privada¹³⁸. Sabemos que esta classificação é muito limitadora, uma vez que apenas parece considerar o conceito de propriedade, quando a ordem jurídico-constitucional portuguesa atende a outros conceitos, como o da gestão, posse útil, modo de gestão social e autonomia¹³⁹. Em todo caso, a realidade estatística impõe-se, o que obriga a um exercício de tentativa de aproximação.

No primeiro caso parece possível estabelecer uma correspondência lógica entre público e **Estado**; no outro caso, o privado, existe uma tão forte agregação de sectores que não distingue lógicas de coordenação distintas como as do **Mercado**, das **Associações**, da **Comunidade** e até das **Hierarquias** e **Redes**. De facto, no ensino privado português estão incluídas as mais de uma centena de escolas católicas e profissionais, as muitas outras escolas de ensino cooperativo ou associativo e ainda muitos outros centros e colégios de iniciativa marcadamente privada. Ora esta realidade múltipla e complexa, quando tem de ser traduzida por uma ou mais variáveis, parece deixar apenas como possível a opção por uma aproximação ao conceito de arranjo institucional.

¹³⁷ A oferta pública tem dependência directa da administração central, das regiões autónomas e das autarquias e a sua frequência é gratuita.

¹³⁸ A oferta privada funciona no âmbito do ensino particular e cooperativo, de instituições particulares de solidariedade social e em instituições sem fins lucrativos que prosseguem actividades no domínio da educação e do ensino. Através de um programa específico de co-financiamento é assegurada a gratuitidade da componente lectiva

¹³⁹ A Ordem Jurídico-Constitucional Portuguesa consagra três sectores de propriedade dos meios de produção: o público, o privado e o cooperativo e social (comunitário, autogestionário e solidário). Segundo Namorado (2000, pp. 7-8) pode dizer-se que “quando a propriedade e a gestão pertencem ao mesmo sujeito jurídico, integram o sector público, se o sujeito for público, integram o sector privado se ele for privado, integram o sector cooperativo e social se for uma cooperativa ou uma das outras organizadas na vertente social deste sector. Se a propriedade e a gestão se repartem por entidades que potencialmente as connexionam com mais do que um sector, sendo estes o público e o privado, pertencem ao último. Todavia, se as conexões as prendem, ..., ao sector cooperativo e social, não bastam os conceitos básicos de propriedade e gestão, ..., daí advindo a necessidade de considerar os conceitos de posse útil e de modo social de gestão”.

Para tal, assumiu-se que os dados referentes à configuração institucional *da oferta escolar* do ensino básico e secundário seriam traduzidos de forma mensurável através de duas subcategorias que, de um modo considerado minimamente adequado, se aproximam do arranjo institucional **Estado** e do **“Quase”-Mercado**. No primeiro caso, considera-se a oferta escolar pública e no segundo caso a oferta privada. Em ambos, as variáveis são construídas por aproximação à tipologia institucionalista e são descritas por meio de uma expressão sintética que é a percentagem. Desta forma, pensamos conseguir um procedimento de análise da informação esquematizado de forma a respeitar o enunciado teórico desta investigação e com o qual nos propomos compreender melhor o fenómeno em estudo.

5.3. Metodologia

Formulados os objectivos e as hipóteses de investigação, há que ponderar a forma como se processa a sua confrontação com os dados observáveis. Para tal, é explicitada a metodologia a utilizar e que corresponde ao desenho do plano da investigação, à definição do tipo e da circunscrição geográfica e temporal dos dados, à decisão quanto à população a estudar e à explicitação dos procedimentos a realizar. Porém, antes de nos ocuparmos da tarefa metodológica importa que nos detenhamos em algumas considerações sobre os paradigmas que inspiram e referenciam os modelos de investigação em educação.

5.3.1. Paradigmas de investigação

Segundo Kuhn (1970), um paradigma de investigação, enquanto conjunto de valores, aceções e tendências, corresponde a uma dada forma de entender a realidade e de pensar os fenómenos e os problemas sociais. Frequentemente encontra-se referenciado na literatura um paradigma “positivista/quantitativo” e um outro “interpretativo/qualitativo”. Recentemente, também tem sido identificado um outro paradigma, designado por “crítico/emancipatório”, porém a evidência sugere ainda uma fraca consolidação desta abordagem (Coutinho e Chaves, 2004, p. 3).

O paradigma positivista/quantitativo, também designado como tradicional, positivista, racionalista, empírico-analítico e empiricista, enfatiza as questões ontológicas relativas a uma realidade de natureza objectiva e inspira-se numa epistemologia em que a replicação é

o garante da objectividade do processo de validação do conhecimento (La Torre, Rincón e Arnal, 1996; Mertens, 1998). De acordo com as conceptualizações apresentadas por Macmillan e Schumaker (1998) e Charles (1998), nestas abordagens é possível distinguir entre estudos experimentais, quase experimentais e não experimentais. O critério que serve de referência a esta distinção reside no modo como são validadas as hipóteses e não nos modos específicos de recolha de informação.

O paradigma interpretativo/qualitativo, também designado de hermenêutico, interpretativo e naturalista, enfatiza um ponto de vista ontológico relativista e inspira-se numa epistemologia subjectivista, dando particular atenção à interacção entre as pessoas e os contextos (Patton, 1990; Bogdan e Biklen, 1994; Lessard, Goyette e Bountin, 1994 e Shaw, 1999). De acordo com Gomez, Flores e Jiménez (1996) e Punch (1998), nestas abordagens é possível distinguir, entre outros, os estudos de caso e os estudos etnográficos.

Definido em oposição aos paradigmas positivista e interpretativo, surge a referência ao crítico/emancipatório que revela como interesse particular a compreensão e a resolução de problemas reais. Em termos metodológicos, valorizam-se modelos de pesquisa “em que os participantes se convertem em investigadores e todos participam na acção social” (Coutinho, 2004, p.442). Na investigação educativa a Teoria Crítica de Habermas é uma das que sustenta este novo paradigma que, recolhendo várias tendências (neo-marxista, feminista, freiriano, participatório, emancipador), olha a realidade como dinâmica, evolutiva e interactiva.

No seio das ciências sociais tem-se vivido um intenso debate acerca dos méritos relativos dos paradigmas positivista e interpretativo. Segundo Almeida e Freire (2000, p. 26) a investigação orientada pela primeira das perspectivas visa explicar, prever e controlar, através da objectividade de procedimentos e da quantificação de medidas, enquanto a segunda visa a compreensão e descrição, olha aos significados e às intenções das acções humanas, privilegiando os métodos qualitativos e holísticos.

Esta dicotomia é analisada por Morrow e Torres (1997, pp. 41-2) no quadro de uma acentuada divergência teórica, quanto à importância relativa das dimensões objectiva e subjectiva da realidade social, que acaba por se traduzir em termos ontológicos, epistemológicos e metodológicos. No primeiro dos casos, existe uma dicotomia entre

realismo e nominalismo: os “realistas ontológicos defendem que a ciência tem o poder de apreender um mundo independente da consciência” e os nominalistas “acentuam a distância que vai dos conceitos à realidade que se procura descrever (e daí que enfatizem a carácter convencional e construído dos conceitos)”. No segundo caso, a polarização epistemológica refere-se às concepções positiva e humanista: os positivistas atribuem prioridade “à identificação de regularidades causais e explicações com capacidades de previsão” e os humanistas valorizam o “entendimento das intenções e significados dos actores”. No terceiro caso, a distinção metodológica refere-se ao objectivo da análise nomotética e ideográfica: a perspectiva nomotética assume como objectivo “a produção de generalizações” e a ideográfica, sendo particularista, visa “a interpretação do fenómeno e a sua descrição como totalidade singular”.

Frequentemente, estes dois paradigmas são apresentados e discutidos segundo uma lógica redutora e compartimentada, pelo que a tentativa de ultrapassar estas duas visões é um desafio recheado de vantagens. Bem ilustrativo deste debate é o relatório apresentado pela Comissão Gulbenkian para a Reestruturação das Ciências Sociais, chamando a atenção para o facto das ciências sociais terem criado um conjunto de expectativas ao tomarem as ciências naturais como modelo que “na sua formulação universalista se revelaram impossíveis de alcançar: a expectativa da previsibilidade e a expectativa do controlo, ambas assente, por sua vez, na expectativa do rigor e da quantificação” (Wallerstein, 1996, p. 76).

Não sendo nossa intenção discutir aprofundadamente as questões evocadas neste debate, é, no entanto, importante determo-nos em duas delas: a causalidade nas ciências sociais e a natureza quantitativa da investigação científica.

Perante o problema da existência ou inexistência de relações de causa efeito na actividade humana-social é inevitável reconhecer que sendo este de uma enorme complexidade se presta a confusões e insuficiências. Procurando avançar na clarificação deste problema, Castro (1987) refuta argumentos e enuncia um conceito teórico-epistemológico de causalidade¹⁴⁰, distante do positivismo e do neo-positivismo. Para o

¹⁴⁰ Causalidade significa “uma relação de certo tipo, uma conexão entre eventos; além de constituir uma conexão, oferece particularismos: é assimétrica (quer dizer, o efeito não pode ser estruturalmente idêntico à causa), interna, em geral sucessiva e contínua (portanto estes dois traços não são indispensáveis). É além

autor não existe universalidade nos enunciados científicos de um dado tipo de conexões, dado que a sua natureza remete para o facto de estas serem conexões assimétricas, não reversíveis e isoláveis.

Também acontece que, por vezes, existe uma visão que induz a um entendimento redutor do método científico como sinónimo de experimentação, “na sua acepção estrita de manipulação física dos objectos” (Jesuíno, 1987, p. 216) e que confunde o paradigma positivista com a natureza quantitativa da investigação científica (Almeida e Freire; 2000). Percorrendo os campos das ciências sociais a propósito do método científico, Jesuíno (1987, p. 216) observa que o controlo requerido pela experimentação “também pode ser obtido pela manipulação conceptual de representações simbólicas” e que com o desenvolvimento “de técnicas estatísticas, como a classificação e a aleatorização, a manipulação física tende a tornar-se menos necessária” (idem).

Igualmente Almeida e Freire (2000), no campo da psicologia e da educação, observam que a natureza quantitativa da investigação é antes de mais uma questão metodológica que deverá ser questionada a par da finalidade e da profundidade que se deseja conseguir em termos de um dado modelo de investigação. Como tal, sem que se negue a importância dos paradigmas de investigação, nem a sua fundamentação metodológica, é decisivo questionar a rigidez da obrigatoriedade de opção por um certo paradigma e avançar com a adopção de opções paradigmáticas, flexíveis e adaptadas aos problemas que se pretendem investigar. Seguindo esta perspectiva, Pacheco (2006, p. 16) refere que é necessário estabelecer “uma grande conversação, ou uma grande estratégia, de modo a que o modelo seja rigoroso, sistémico e objectivo e que o problema seja estudado na sua totalidade”.

Acresce considerar que a par da natureza quantitativa e qualitativa da investigação estão os métodos indutivos e os dedutivos. Em todo o caso, cabe ao investigador equacionar a adopção de um deles ou até a sua combinação, face ao seu problema e aos seus objectivos de pesquisa. Se o que lhe interessa é a descrição e a compreensão de um

disso não reversível, podendo mesmo ser simultânea (tipo que aliás não é dominante). Acresce que só pode ser construída no conhecimento científico quando essas conexões são isoladas do conjunto de interacções objectivas em que se manifestam, o que é possível dada a existência de uma hierarquia genética e transformacional nos processos concretos e nas construções teóricas: mas isto não impede que os laços de causa e efeito possam apresentar estruturas de complexidade variável, das quais a mais simples é a linear” (Castro, 1987, p.246).

dado fenómeno, ele tende a analisar a informação de uma forma “indutiva”, tem em conta a realidade global, interage com os sujeitos e dá grande importância aos significados. Mas, se o que o move é a explicação e a predição, tende a adoptar um método dedutivo, observando e analisando o fenómeno, formulando hipóteses explicativas e generalizando resultados. Porém, o interesse do investigador pode alargar-se e o seu problema de pesquisa poderá resultar numa melhor abordagem se combinar atributos dos dois métodos.

Como tem vindo a ser referido é possível, e por vezes desejável, a adopção de opções que combinem o que de melhor têm os paradigmas de investigação que descrevemos brevemente (Cook e Reichard, 1979; Firestone, 1990 e Clarke, 1999). Tal decisão remete para um nível mais pragmático, adoptando estudos mistos que combinam “a precisão analítica do paradigma quantitativo, com a autenticidade das abordagens sistémicas de cariz interpretativo” (Salomon, 1991, p.17). Os métodos mistos têm a vantagem de ultrapassar as visões paradigmáticas “puristas”, reconhecendo que ambas são importantes e úteis e que, como tal, não devem ser substituídas, mas antes combinadas de forma criteriosa e adequada ao estudo de um dado fenómeno social (Niglas, 2000; Tashakkori e Teddlie, 2003; Johnson e Onwuegbuzie, 2004).

Afinal trata-se de assumir uma posição pragmática no processo de tomada de decisões relativas a uma investigação concreta. Isto é, procurar equacionar qual a forma de potenciar o quadro metodológico a seguir e qual poderá ser a melhor maneira de garantir a fiabilidade dos resultados a apurar. A pesquisa quantitativa poderá proporcionar resultados generalizáveis, derivados das relações entre variáveis, mas a pesquisa qualitativa poderá introduzir interpretações e sentidos a esses mesmos resultados. Em todo o caso, o que parece ser importante é decidir em conformidade com os objectivos concretos de cada investigação.

5.3.2. Plano de investigação

O nosso trajecto de investigação parte das teorias explicitadas, considera as questões científicas e os objectivos atrás definidos e, para que seja possível testar um conjunto de proposições, definimos um plano que deverá ter como ponto de referência o problema em discussão e os objectivos de análise a prosseguir. No caso presente não é nossa intenção confrontar propostas rivais, mas procurar conseguir uma “interpretação/compreensão mais

rica e profunda dos fenómenos em estudo” (Coutinho, 2008, p. 10). O nosso entendimento é que esta investigação tem a ganhar com a opção por um método quantitativo, até porque temos consciência de que os dados quantitativos, “não são informação até que sejam processados e organizados de modo a possibilitar a sua compreensão” (Varejão, 1998, p.45). Isto é, a investigação que nos propomos realizar tem uma natureza predominantemente quantitativa, mas não despreza a necessidade de interpretações qualitativas que tornem os dados numéricos significativos.

Nesse sentido, o desenho do plano adoptado define-se a partir da opção por uma investigação quantitativa que, essencialmente, é dedutiva, estabelece relações, explica mudanças e visa generalizações, recolhe dados para testar hipóteses previamente construídas, utiliza métodos e técnicas quantitativas, enfatiza os resultados ou produtos da investigação e exige afastamento no papel dos investigadores. Trata-se, afinal, de reconhecer como válido que “os números podem ser usados para dar mais precisão às palavras, às imagens e à narrativa” (Johnson e Onwuegbuzie, 2004, p. 21).

Esta opção não elimina a necessidade e o reconhecimento da triangulação metodológica como sendo útil à convergência e corroboração de conclusões sobre o estudo de determinados fenómenos e realidades sociais. Denzin (1978) foi um dos primeiros investigadores a usar este termo, mas são os contributos dados por Green, Caracelli e Graham (1989) que lhes dão mais visibilidade no seio da pesquisa educacional. De uma forma breve, podemos referir que na investigação educativa o recurso à triangulação consiste em combinar dois ou mais métodos, ao nível das fontes de dados (confrontando dados provenientes de diferentes fontes), dos investigadores/observadores (detectando desvios derivados da influência do factor investigador), da teoria (integrando perspectivas teóricas ou disciplinares diferentes) e das metodologias (aplicando múltiplos métodos ou recorrendo a novas observações na sequência de registos anteriores) (Coutinho, 2008).

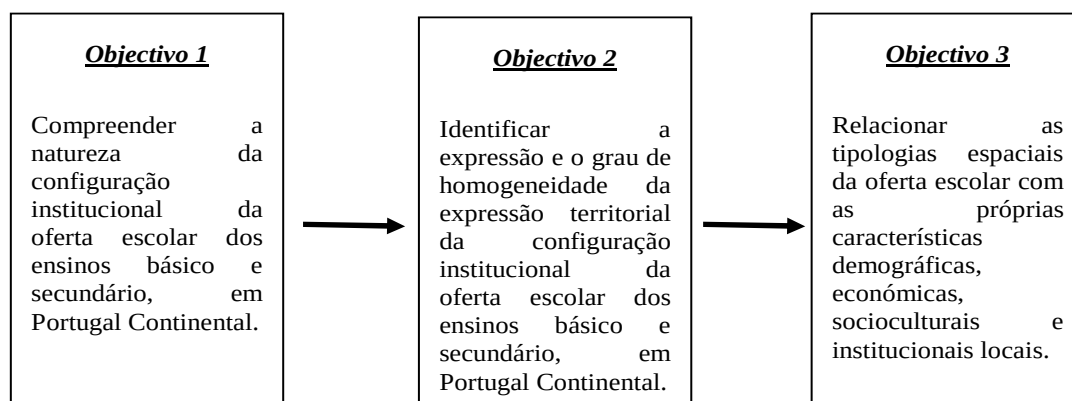
Tendo como referência o enunciado, é facilmente identificável que, ao longo da primeira parte do nosso trabalho, seguimos uma estratégia de triangulação conceptual. Os conceitos de *instituição*, *governância* e *regulação* foram primeiramente explicitados no quadro das abordagens económicas, em seguida foram articulados pela abordagem sociológica e finalmente integrados nas ciências da educação. Como Pacheco (2004, p. 64) refere, “o estudo do fenómeno educativo dilui na margem estrita de campos disciplinares,

ora marcantes, ora subsidiários. Psicologia, sociologia, filosofia, história, ciência política são algumas das disciplinas mais procuradas para legitimar o campo educativo”.

Concretizando, os conceitos convocados são os de *governância, regulação e oferta escolar* operacionalizados através de dados quantitativos, com uma dada organização, tratamento e análise. Sabemos que o conhecimento existente sobre a realidade que estudamos tem uma incontornável dimensão social; porém, se sob o ponto de vista epistemológico, o social é qualitativo, o quantitativo é uma das suas formas de expressão, tornada possível por aproximação. É esta aproximação que possibilita a operacionalização de conceitos, mas se lhes dermos um propósito de análise, então temos dados que se convertem em variáveis a tratar e analisar. É a este nível que se cumprem as tarefas de descrever, caracterizar, comparar, associar e relacionar; a dimensão analítica, facilitadora da interpretação das características ou das relações entre as variáveis.

Sendo predominantemente quantitativo, este estudo não tem características próprias de um estudo experimental ou quase-experimental. Seguindo as conceptualizações de McMillan e Schumaker (2001) e Charles (1998), quanto ao modo de validação das hipóteses e não quanto às estratégias de recolha, tratamento e análise de dados, a lógica interna do processo de investigação que iremos aplicar não assenta em manipulação de variáveis. No nosso caso, as variáveis são atribuídas e a validação das hipóteses será concretizada através da descrição e quantificação de relações entre essas variáveis. Seguindo Jesuíno (1987), conclui-se que esta investigação tem características de um estudo correlacional, uma vez que busca conhecer relações entre variáveis não manipuláveis, o que significa que uma fundamentada previsibilidade de relações não estabelece qualquer nexo de causa – efeito.

Uma nota final quanto à natureza sequencial do estudo (direcção e ordem exactas). O cumprimento dos objectivos propostos obriga a uma direcção de análise, do nível macro para o micro, e uma ordem que em primeiro lugar nos revela a dimensão continental e só depois a concelhia. Isto é, para que seja possível apurar o grau de homogeneidade territorial da configuração institucional da oferta escolar é condição necessária ter-se previamente apurado a sua configuração nacional, mas também é condição necessária para que posteriormente se possam relacionar tipologias espaciais da oferta com variáveis de identidade e dinâmica dos territórios. Este encadeamento de objectivos está representado na Figura 5.2.

Figura 5.2: Encadeamento de Objectivos

5.3.3. População

No processo de validação das evidências empíricas importa definir a população/amostra a estudar. Frequentemente trabalha-se com uma parte dos elementos que compõem o universo em estudo, e isto, porque as investigações abrangem um universo de elementos tão vasto que se torna inviável considerá-los na sua totalidade. Neste caso, a alternativa é a selecção de uma amostra significativa da população. Porém, no caso deste estudo empírico, face aos objectivos a prosseguir e pese embora a dimensão do universo, optou-se por definir não uma amostra, mas sim uma população - os 278 concelhos de Portugal Continental.

5.3.4. Dados

Na investigação em ciências sociais os métodos de recolha de informações mais usados incluem o inquérito por questionário, a entrevista, a observação directa, os dados documentais primários e secundários, a análise de conteúdo e a história de vida (Marconi e Lakatos, 2007). Todos eles têm vantagens e inconvenientes, sendo por isso necessário tomar em linha de conta, na sua selecção, quais são, em concreto, os objectivos e as hipóteses de trabalho da investigação que se irá desenvolver.

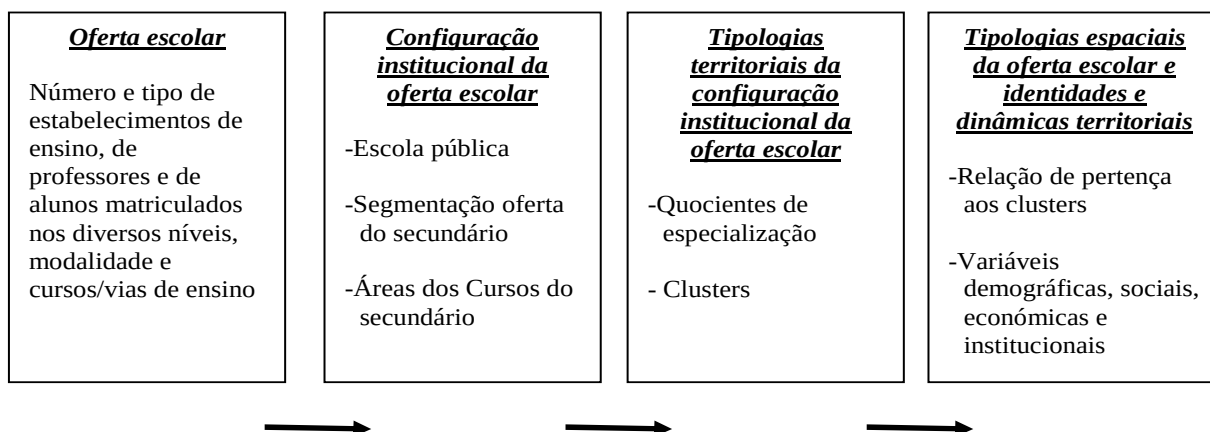
De acordo com o plano e o modelo atrás expostos, entende-se que os dados mais úteis e confiáveis à verificação das hipóteses deste estudo correspondem a dados secundários. Trata-se de informação estatística fornecida por um serviço executivo e central do Ministério da Educação, o GIASE, a quem compete a responsabilidade nacional de

produzir, organizar e manter actualizada uma base de dados de informação estatística relativa ao sistema educativo português.

Uma vez que a informação directamente disponível correspondia, apenas, à desagregação por NUT II foi necessário solicitar informação desagregada a nível concelhio. Este pedido foi satisfeito através da aquisição de uma base de dados estatística referente a alunos, docentes e estabelecimentos de ensino e relativa ao ano lectivo 2004-2005. É com esta base de dados concelhia que iremos organizar e tratar a informação relativa à oferta escolar dos ensinos básico e secundário.

Outro aspecto a sublinhar é que ao longo do estudo empírico iremos recorrer a vários processos de organização e de transformação de dados que nos permitirão construir diferentes variáveis, consoante os três objectivos atrás enunciados. Estes processos podem ser representados de acordo com a Figura 5.3.

Figura 5.3: Organização e Transformação de Dados



5.3.5. Procedimentos

Para se tomar uma decisão fundamentada e criteriosa acerca dos métodos de análise da informação é necessário ter em conta não só o conteúdo da problemática em debate, como também o tipo de dados, a natureza e o número das variáveis em estudo. Entre os diversos métodos ao dispor dos investigadores, a estatística é uma das ferramentas com um bom poder de medida, descrição, análise e avaliação, particularmente quando os dados a tratar são quantitativos. De facto, a utilização dos meios informáticos, ao manipular de forma rápida quantidades consideráveis de dados, através de instrumentos matemáticos e

gráficos, possibilita a análise das “frequências dos fenómenos e da sua distribuição, bem como das relações entre variáveis ou entre modalidades de variáveis” (Quivy e Campenhoudt, 1998, p. 223).

Assim sendo, os procedimentos a realizar contarão com o recurso ao software estatístico *SPSS (versão 16.0)*, o qual permite estudar as relações estatísticas, com significado, que podem ser estabelecidas entre as variáveis consideradas no âmbito dos três objectivos do estudo. Os resultados obtidos irão ser apresentados de forma a facilitar a sua análise e compreensão, sob a forma de tabelas descritivas - incluindo sempre que adequado valores relativos a medidas de posição e dispersão, nomeadamente máximo e mínimo, média, desvio padrão e coeficiente de variação - o que auxilia a percepção da forma como determinada variável se distribui. São também utilizadas tabelas de frequência e dupla entrada (para evidenciar relações entre duas variáveis) e gráficos de barras, circulares e de dispersão.

Porém, face às hipóteses já enunciadas, importa referir que se torna necessário utilizar, de forma diferenciada, vários métodos estatísticos. Se no caso do teste da **Hipótese 1** se entende apropriado recorrer a uma análise estatística descritiva, para se testar a **Hipótese 2** o mais adequado é fazer uso da análise estatística classificatória e para o caso da **Hipótese 3** a opção mais ajustada é o recurso à análise da variância. No primeiro caso, as variáveis são representadas através de quadros e gráficos de forma a descrever os diferentes aspectos da realidade em estudo. Já para testar as restantes hipóteses, dado que o objectivo é compreender a expressão e a homogeneidade territorial da configuração institucional da oferta escolar, iremos adoptar um tipo de análise que permite obter explicações sobre a distribuição do fenómeno em estudo, de modo a estabelecer padrões que permitam compreender a sua estruturação espacial.

Com este propósito e tal como tem sido reportado, em especial em estudos de natureza regional, um dos métodos de tratamento estatístico mais usados tem sido a análise estatística multivariada (Vieira, Lopes e Castro, 2005). Este método consiste na análise de “relações de dependência e/ou interdependência entre conjuntos de variáveis ou indivíduos” quando se está em presença de “uma população para a qual se mediu um conjunto de **p** características correlacionadas entre si” (Reis e Ferreira, 2001, p. 19 e 33). Os vários tipo de análise multivariada disponíveis têm todos um mesmo objectivo geral: a

simplificação. Eles permitem sumariar um conjunto vasto de dados, através de um número relativamente reduzido de parâmetros. Acontece, porém, que normalmente o seu uso é diferenciado nas distintas fases das análises. Numa fase exploratória, os métodos mais utilizados são a análise factorial (componentes principais e correspondências), a análise de *clusters* e a ordenação multidimensional. Na fase da confirmação, os métodos mais adequados são, entre outros, os testes de hipóteses, a análise de variância e de regressão e a análise discriminante.

Vejamos quais são, em concreto, os tipos de análise a escolher para o estudo da expressão territorial da configuração institucional da *oferta escolar* e para o teste da **Hipótese 2**. Para se tomar a decisão adequada é necessário ponderar qual é a melhor solução para resolver os vários problemas do nosso estudo. Por um lado, temos um elevado número de variáveis que pretendem medir um mesmo objecto, a *oferta escolar*. Por outro, temos essas mesmas variáveis expressas em termos territoriais, desagregadas ao nível do concelho, bem como vários métodos de análise comparativa entre concelhos.

No primeiro caso, face ao elevado número de variáveis a tarefa que nos propomos realizar é a de reduzir o seu número sem perda de informação relevante. Para tal, recorremos ao que de mais importante foi referenciado pela literatura revista acerca das alterações em curso dos modos de *regulação* educativa em Portugal. Atribuímos um estatuto de privilégio a três dos aspectos ali enunciados: (i) centralidade da **escola pública**; (ii) **segmentação da oferta** escolar do ensino **secundário**; (iii) diluição de fronteiras entre a escola e o mundo do trabalho, via **áreas dos cursos** oferecidos no ensino **secundário**.

Em suma, as variáveis iniciais foram seleccionadas e agregadas de acordo com o representado na Figura 5.4 e encontram-se identificadas de forma detalhada no Anexo V.

Figura 5.4: Tipologia da Organização dos Dados - Expressão Territorial da Oferta Escolar

	Variáveis		
	Alunos	Ciclos e níveis de ensino	Modalidades de ensino
(i) Escola Pública	Docentes		
	Estabelecimentos		
(ii) Segmentação da oferta do secundário	Alunos	Modalidades de ensino	
(iii) Áreas dos cursos oferecidos no secundário	Alunos	Cursos da via geral Cursos da via profissional	

No segundo caso, a consideração da dimensão territorial do estudo implica a adopção de um método de análise regional que se afigure apropriado. O propósito enunciado é o de identificar o grau de homogeneidade da expressão territorial da *oferta escolar*, o que remete para um problema de comparação entre a oferta assegurada pelos vários concelhos do continente português.

Segundo os contributos de Lopes (1980), é comum na análise regional que a comparação entre concelho seja feita através de medidas de localização e de medidas de especialização/diversificação regional. As primeiras têm interesse ao nível da comparação de territórios distintos, já as segundas avaliam o grau de diversificação/especialização de um território, em relação a um dado modelo de referência. Dada a natureza destas medidas, a opção que se afigura mais adequada é a segunda, uma vez que a primeira apresenta sérias limitações:

se um sector apresenta um nível de concentração relativa elevada numa dada unidade territorial, tal não significa que essa unidade territorial seja preponderante no sector, mas apenas que constitui um pólo de concentração relativa desse sector, na medida em que a unidade territorial i tem nesse sector uma representação mais do que proporcional à que detém ao nível global (Delgado e Godinho, 2002, pp. 732-733).

Assim sendo, como indicador de especialização elege-se o Quociente de especialização (Q_e) que compara a estrutura da oferta escolar local, no que diz respeito a uma dada componente, com a estrutura de referência dessa mesma oferta no Continente. O Q_e tem a seguinte fórmula de cálculo:

$$Q_{e_{ij}} = \frac{\frac{X_{ij}}{X_j}}{\frac{X_i}{X}} \quad Q_{e_{ij}} \geq 0$$

Onde: X_{ij} : Oferta escolar i no Concelho j

$X_j = \sum_i X_{ij}$: Oferta escolar total no Concelho j

$X_i = \sum_j X_{ij}$: Total da oferta escolar i no Continente

$X = \sum_i \sum_j X_{ij}$: Oferta escolar total no Continente

Este indicador compara a importância relativa da oferta escolar i no concelho j (a especificidade de uma componente da oferta escolar num concelho), com a que a mesma componente detém no espaço de referência global (a importância de uma componente da oferta escolar em termos continentais). O quociente obtido avalia em que medida o concelho j é especializado na oferta escolar i , relativamente ao padrão de referência. O valor mínimo de Q_e é zero, quando a componente não está presente no concelho, é menor que um, quando o concelho j não é relativamente especializado na componente de oferta i e pode ser superior a um, quando o seu peso for superior ao que se observa na região padrão/referência.

O indicador de especialização territorial encontrado e as variáveis definidas, sendo bastante úteis, não resolvem todos os problemas a que se tem de dar resposta. É necessário ultrapassar as limitações apresentadas pelas técnicas descritivas, designadamente ao nível da compreensão da natureza das relações e da identificação de padrões de estruturação e de territorialização. Para tal, o método mais apropriado ao estudo do padrão espacial da oferta escolar concelhia é o método de análise classificatória.

Este método, também designado por análise *cluster*, consiste num processo de divisão de indivíduos (concelhos) em classes, através de um determinado número de variáveis. De acordo com as semelhanças, observadas nas variáveis seleccionadas, são constituídos agrupamentos cujos elementos serão os mais semelhantes possíveis entre si, e os menos semelhantes aos elementos dos outros agrupamentos. Ou seja, através deste processo são formados *clusters*, internamente coerentes, que se distinguem uns dos outros, mas que possuem uma dada coerência interna.

De acordo com Hair, Black, Babin, Anderson e Tatham (2006), a análise *cluster*, enquanto técnica de classificação, tem por objectivo conseguir uma descrição taxonómica, uma simplificação das informações, possibilitando uma análise mais concisa e compreensível, e uma identificação das relações entre as observações, estando definidos os agrupamentos e a sua subjacente estrutura. Genericamente, o seu uso compreende cinco etapas:

- (i) Selecção dos indivíduos a serem agrupados;
- (ii) Definição das variáveis a partir das quais será feito o agrupamento dos indivíduos;
- (iii) Definição de uma medida de semelhança ou distância entre cada dois indivíduos;
- (iv) Escolha de um critério de agregação ou desagregação dos indivíduos, isto é, a definição de um algoritmo de classificação;
- (v) Validação dos resultados encontrados (Reis e Ferreira, 2000).

Neste trabalho, as duas primeiras etapas já foram enunciadas. Os indivíduos a serem agrupados são os 278 concelhos de Portugal Continental; as variáveis, a utilizar no processo de construção dos agrupamentos de concelhos, são a oferta pública, a segmentação da oferta do secundário e a oferta escolar via geral e profissional do secundário.

Para dar sequência às restantes etapas importa referir que existem três grandes formas de agrupamento: o sobreposto, o não sobreposto e o difuso. O mais usado é o agrupamento não sobreposto, dada a sua disponibilidade na maioria dos programas estatísticos existentes no mercado. Nesta categoria distinguem-se ainda dois tipos de métodos: os métodos hierárquicos e os não hierárquicos. No nosso caso, o agrupamento não sobreposto hierárquico é aquele que se apresenta como mais adequado; uma vez que assume que um concelho irá pertencer a um e apenas um agrupamento e dado que nos interessa identificar as relações (hierárquicas) entre os concelhos, tendo por base uma medida de distância, no caso a distância euclidiana (Brochado, 2002).

Tendo em conta o atrás referido, a terceira etapa é cumprida através da escolha da medida de similaridade: distância ou correlação. No primeiro caso, a similaridade é medida com base na proximidade entre as observações, de acordo com distintos algoritmos: distância euclidiana, euclidiana ao quadrado, manhattan, chebychev e mahalanobis. No segundo caso, a similaridade mede-se através do coeficiente de correlação que expressa a existência de um dado padrão de relação entre as características representadas pelas variáveis a tratar. Face à natureza das medidas enunciadas a nossa opção é pelo algoritmo da distância.

Relativamente à quarta etapa o que está em discussão e selecção é um dos sete algoritmos aglomerativos dos procedimentos hierárquicos. Brochado (2002) dá conta do critério do vizinho mais próximo (*Single linkage*), do vizinho mais afastado (*Complete linkage*), da média dos grupos (*Group-average linkage*), da média ponderada (*Weighted average linkage*), da soma de quadrados incremental (*Incremental sum of squares*), do centróide (*Centroid*) e da mediana (*Median*). Uma vez que os procedimentos de construção dos agrupamentos são muito sensíveis ao algoritmo aglomerativo escolhido é recomendável que se testem vários daqueles tipos, para se apurar o que revela melhores resultados.

Os procedimentos enunciados permitem-nos já encontrar os vários agrupamentos de concelhos; resta ainda determinar o seu número. Esta decisão não é simples, uma vez que não há uma metodologia de selecção padrão ou um critério estatístico que ofereça uma definição precisa. Possuímos, na verdade, orientações para ajudar na decisão de quantos agrupamentos se devem considerar, designadamente através da análise do dendograma, formado pela análise *cluster*, e do coeficiente de fusão (Hair et al., 2006).

O dendograma, ou árvore de agrupamento, mostra, graficamente, todas as fases do processo de agrupamento, desde a separação total dos indivíduos até à sua inclusão em apenas um grupo. O coeficiente de fusão corresponde ao valor numérico da distância para o qual os vários casos, concelhos, se unem para formar um grupo (de concelhos). Ora, a análise desses coeficientes, constantes no dendograma, permite observar se os valores entre as várias etapas de aglomeração sofreram ou não um salto repentino. Neste caso deve considerar-se a solução de aglomeração anterior, pois aquela ocasionou uma queda significativa no valor da distância. Isto significará que a divisão de um novo grupo não introduz alterações significativas, o que leva a considerar que aquela é a partição óptima (Reis e Ferreira, 2001).

A última etapa é a validação e explicitação do perfil de cada um dos grupos formados. Para tal utilizamos a análise discriminante, em que serão desenvolvidas funções discriminantes que irão diferenciar melhor os agrupamentos definidos, examinar se existem ou não diferenças significativas entre os grupos, relativamente às variáveis utilizadas, e, ainda determinar quais as variáveis que mais contribuem para as diferenças entre os grupos. Genericamente, esta técnica de análise é empregue na descoberta de

características que distinguem os membros de um grupo dos de outro, de modo que, conhecidas as características de um novo membro, se possa prever a que grupo pertence.

Validada a solução de agrupamento estão reunidas as condições para testar a **Hipótese 2** da investigação, identificando-se e interpretando-se o perfil dos agrupamentos revelados pela análise *cluster*. Este procedimento é relevante; assim será possível não só explicitar as suas características, como analisar a correspondência dos agregados obtidos com os sugeridos pela abordagem teórica que fundamenta o problema em investigação (Hair et al., 2006).

Finalmente, a **Hipótese 3** refere-se ao estudo das relações entre as variáveis de identidade e dinâmicas territoriais e as variáveis definidoras da configuração territorial dos arranjos institucionais que governam a oferta escolar dos ensinos básico e secundário portugueses. Esta tarefa vai envolver um conjunto de procedimentos, sendo que a primeira diz respeito às variáveis a tratar. Quanto à configuração territorial da oferta escolar, as variáveis são definidas em termos da pertença de cada um dos territórios em estudo a um dado cluster da oferta escolar. Já, relativamente à identidade e dinâmicas territoriais é necessário levar em linha de conta que as variáveis deverão possibilitar a identificação das áreas territoriais que possuem dinâmicas mais ou menos activas em termos demográficos, económicos, sociais e institucionais.

Como a realidade territorial é multidimensional torna-se necessário definir quais são as dimensões que melhor a representam. Assim, ao nível **demográfico** consideram-se indicadores que procuram levar em linha de conta não só a vitalidade, como a dinâmica da evolução dos recursos humanos, como ainda os níveis de concentração e urbanização de cada território. No que concerne ao domínio **económico** consideram-se indicadores que procuram retratar as condições de vida da população, em termos de trabalho e rendimento, e a base estrutural da economia local, em termos de emprego industrial, qualificação do trabalho e dinâmicas empresariais; questões fundamentais para o assegurar da própria sobrevivência e para garantir o sentido de pertença, a coesão social e a competitividade territorial. Ao nível **sociocultural** consideram-se indicadores em áreas básicas, como é o caso da saúde, habitação, cultura e segurança social, que procuram avaliar não só a dotação de um território em equipamentos, como as respectivas condições de acessibilidade, o que traduz, em certa medida, o impacto social das condições demográficas, económicas e

institucionais locais. Por último, ao nível **institucional** consideram-se indicadores que procuram, de forma aproximada, avaliar da intensidade das redes de interacção estabelecidas entre os diferentes actores locais. O domínio das variáveis usadas, os indicadores escolhidos e a respectiva fonte encontram-se enunciados de forma detalhada no Anexo VI.

Seleccionadas as variáveis, há que decidir quanto ao seu método de tratamento. Neste caso a opção foi por uma análise tipo *benchmarking*, recorrendo para o efeito a valores de referência: a situação mais favorável (*Ls*) e a mais desfavorável (*Li*). Desta forma, o valor de cada indicador para cada concelho é transformado, tendo por referência, quer o valor mais favorável, quer o mais desfavorável para o caso do conjunto dos concelhos do continente de Portugal, do que resulta um intervalo de variação entre zero e um. A leitura dos valores obtidos permite apurar o posicionamento relativo de cada concelho, em relação àquele que detém um resultado mais favorável, sendo ainda igualmente possível conhecer os respectivos níveis de coesão inter e intra territoriais. Sumariamente, a forma de tratamento das variáveis é feita do seguinte modo:

$$(X-Li) / (Ls-Li)$$

Onde,

X = indicador do concelho

Li = valor mais desfavorável para o indicador

Ls = valor mais favorável para o indicador

Finalmente, as variáveis vão ser usadas para testar a existência ou não de relações. Recorre-se à análise da variância, um método estatístico que, ao testar a igualdade de médias entre grupos, permite apurar se existem diferenças entre dois ou mais grupos de uma mesma população. Esta análise tem como base a decomposição da variância na soma de várias componentes independentes. Nesta análise, tipo *oneway*, existe uma variável dependente, cuja variação vai ser decomposta numa componente explicada por um factor independente e numa outra componente não-explicada ou residual. De acordo com a literatura, a validade desta análise está dependente da verificação dos pressupostos de homocedasticidade e da normalidade dos resíduos (Hair et al., 2006). Neste sentido é recomendada a realização de vários testes, designadamente o *Teste de Levene* e o *Teste de*

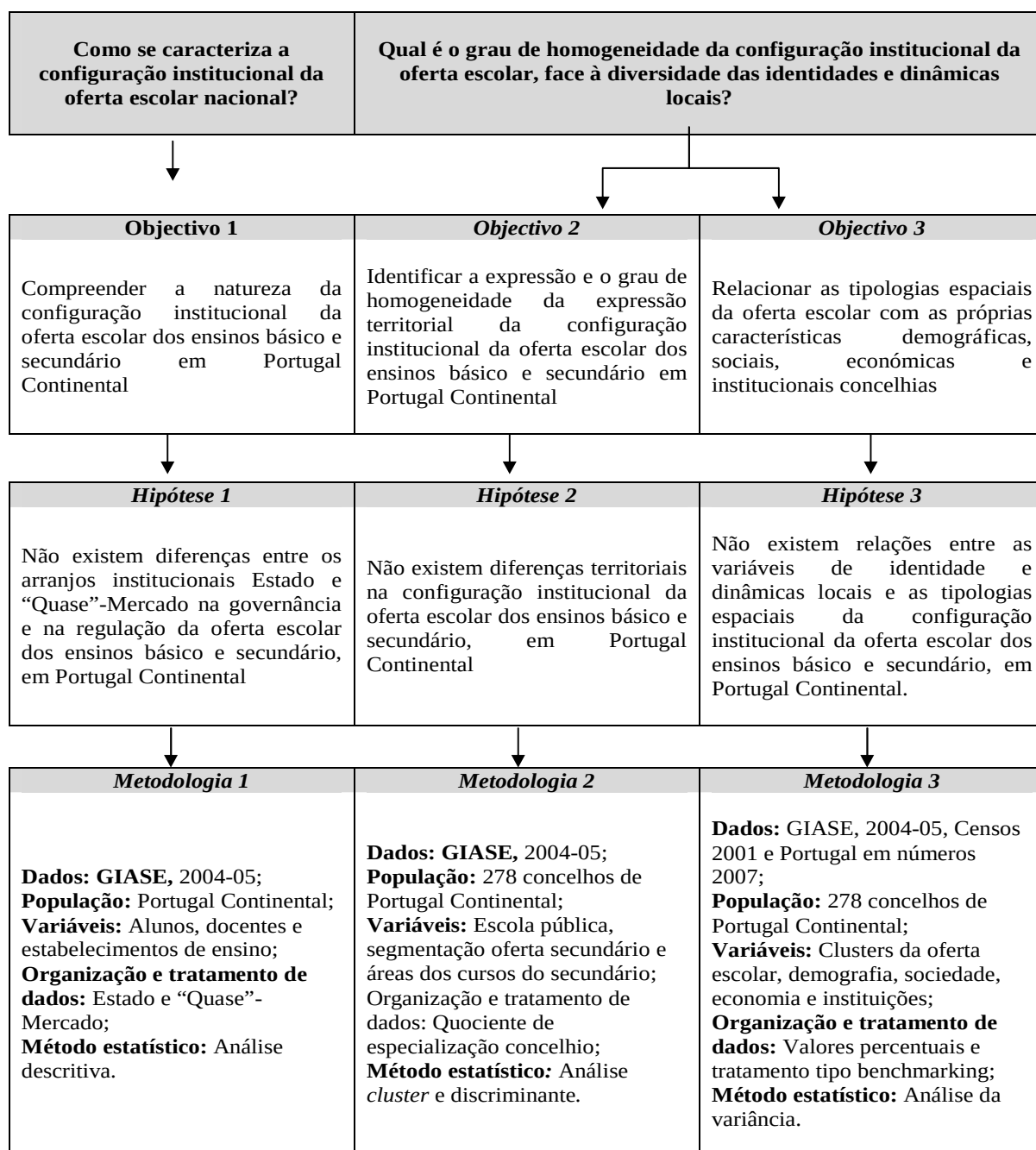
Kolmogrov-Smirnov. Porém, quando os pressupostos da *oneway ANOVA* não se verificam e, como tal, não é possível testar a hipótese de igualdade das médias entre grupos, é aconselhada a aplicação do *Teste de Kruskal-Wallis*.

Face ao exposto, a aplicação da análise da variância considera que o factor independente é expresso através da variável que representa a pertença de cada concelho a um dado cluster e que as variáveis dependentes são expressas por vinte e quatro indicadores territoriais, relativos às dimensões demográfica, económica, sociocultural e institucional. Os resultados obtidos com esta análise permitirão concluir acerca da rejeição ou não da **Hipótese 3** da nossa investigação empírica.

5.4. *Em Síntese*

Face aos quatro objectivos definidos, às três hipóteses a serem testadas e ao conjunto de procedimentos a realizar, a metodologia adoptada é ilustrada pela Figura 5.5.

Figura 5.5: Metodologia do Estudo Empírico



6. Apresentação dos Resultados

6.1. Introdução

De acordo com os objectivos e o desenho da investigação anteriormente apresentados, este capítulo aborda a configuração institucional da oferta escolar em Portugal, quer ao nível nacional, quer local. Para tal, aplicam-se vários métodos estatísticos e tem-se em consideração os principais desenvolvimentos de natureza analítica referentes ao estudo da *governância e regulação* da educação.

O capítulo inicia-se com o apuramento da configuração institucional da oferta nacional. Os dados relativos a alunos, docentes e estabelecimentos de ensino são expressos em termos percentuais e agrupados em duas categorias, que pretendem representar os arranjos institucionais *Estado* e *“Quase”-Mercado*. De forma a descrever as principais características da oferta de cada um dos referidos arranjos, recorre-se à estatística descritiva e utilizam-se quadros e gráficos.

Em seguida, apresenta-se a expressão e a distribuição territorial da oferta, tendo em conta os dados relativos à frequência escolar dos diferentes níveis e modalidades de ensino das redes pública e privada. Posteriormente, constroem-se indicadores representativos das principais características de distinção entre os referidos *arranjos institucionais*, após o que se dá início ao seu tratamento através do recurso a técnicas de análise regional. Construídos os quocientes de especialização, toda a informação obtida é sujeita a uma análise classificatória, designada por análise *cluster*. O objectivo é encontrar agrupamentos concelhios com distintas configurações da oferta escolar. A solução encontrada é validada através da análise discriminante.

Finalmente, procura relacionar-se as tipologias espaciais da oferta, anteriormente encontradas, com as próprias características demográficas, económicas, socioculturais e institucionais locais. Para tal assume-se o agrupamento de pertença de cada concelho ao seu respectivo *cluster* e consideram-se vinte e quatro indicadores territoriais. No estudo das referidas relações recorre-se à análise da variância e aplicam-se diferentes testes para apurar o nível de significância das relações encontradas. Todos os resultados apresentados

são sumariados, de acordo com os objectivos e as hipóteses de investigação formuladas, para que no próximo capítulo nos debrucemos na sua discussão e nas conclusões a retirar do estudo realizado.

6.2. *Configuração Institucional da Oferta Escolar Nacional*

Em Portugal Continental, no ano lectivo 2004-2005, os ensinos básico e secundário dispunham de 11.601 estabelecimentos, onde exerciam funções 164.216 docentes; encontravam-se matriculados 1.439.087 alunos, cujos percursos de formação consistem, genericamente, em 5 modalidades: o regular com 89,5% dos alunos matriculados, o recorrente com 7,2%, o profissional com 2,3%, o qualificante com 0,6% e o artístico especializado com 0,2% (GIASE, 2006). Esta frequência escolar das crianças e jovens portugueses é assegurada através de uma rede nacional de oferta que conta com dois tipos de arranjos institucionais: o **Estado** e o “**Quase**”-**Mercado**. Cada um deles tem a sua própria relevância e os seus atributos. É da sua análise que nos ocupamos de seguida.

6.2.1. *Estado e oferta escolar*

Na configuração institucional da oferta escolar nacional a presença do arranjo institucional **Estado** pode ser analisada quer em termos de dimensão, quer em termos de estrutura. No primeiro caso, trata-se de identificar qual é o grau de relevância da oferta pública e, no segundo, quais os seus atributos.

Os números não deixam dúvida quanto à relevância da oferta pública: 88,8% dos estabelecimentos de ensino, 87,6% dos docentes em exercício de funções e 87,4% dos alunos matriculados. Esta forte presença traduz-se num parque escolar¹⁴¹ com uma tipologia de estabelecimentos relativamente diversificada, num corpo de docentes qualificado e com uma situação profissional marcada por alguma precariedade e numa população escolar que, claramente, opta pelo ensino regular e por cursos de áreas preferencialmente orientadas para o prosseguimento de estudos.

¹⁴¹ Tipologias: (1) Escola Básica 1º Ciclo; (2) Escola Básica 1º Ciclo c/ Jardim-de-Infância; (3) Escola do Ensino Básico Mediatizado; (4) Escola Básica 1º e 2º Ciclos; (5) Escola Básica Integrada c/ Jardim-de-Infância; (6) Escola Básica Integrada; (7) Escola Básica do 2º Ciclo; (8) Escola Básica do 2º e 3º Ciclos; (9) Escola Básica 2º e 3º Ciclos c/ Ensino Secundário; (10) Escola Secundária c/ 3ºCiclo; (11) Escola Secundária; (12) Escola Secundária Artística; (13) Escola Profissional.

O parque escolar (Gráfico 6.1 e 6.2) é maioritariamente afecto ao 1º ciclo (73%) e compreende 13 tipologias de edifícios: 73% do tipo EB1, 13% do tipo EB1/JI e 7% do tipo EB23.

Gráfico 6.1: Estabelecimentos públicos segundo os níveis de ensino

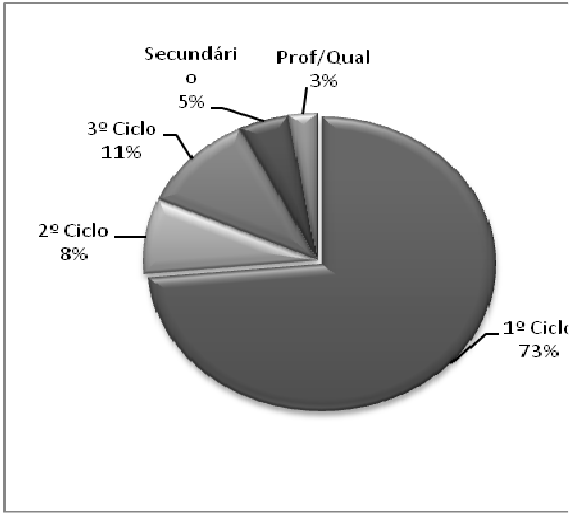
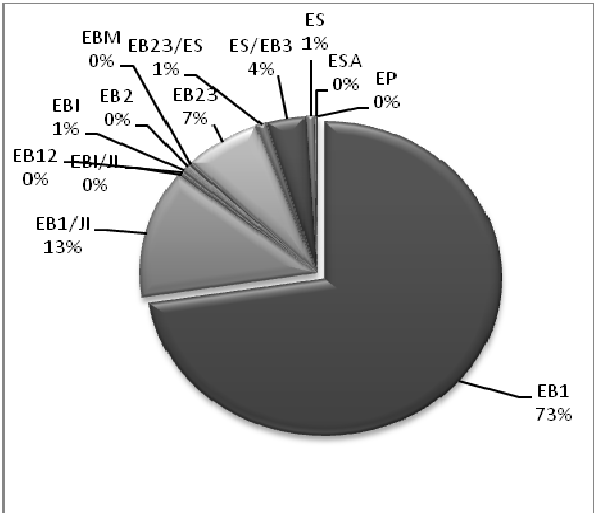


Gráfico 6.2: Estabelecimentos públicos segundo as tipologias



Os docentes, em exercício de funções, leccionam (Tabela 6.1), maioritariamente, no 3º ciclo do ensino básico e no secundário (53,2%), possuem o grau de licenciatura (83,3%) e estão afectos a um quadro de escola (79,8%).

Tabela 6.1: Docentes do ensino público

Docentes	Básico e Secundário	
	Público	%
Em exercício	143310	99,6%
Do quadro	114837	79,8%
Doutoramento/Mestrado	4132	2,9%
Licenciatura	119774	83,3%
Bacharelato	19404	13,5%

Os alunos têm um percurso escolar que é diferenciado em cinco modalidades (Tabela 6.2). O ensino regular é frequentado por 91,4%% dos alunos e 76,7% das matrículas referem-se à escolaridade obrigatória.

Tabela 6.2: Alunos segundo a modalidade de ensino - público

Alunos	Básico e secundário	
	Público	%
Regular	1149864	91,4%
Artístico Especializado	2568	0,2%
Profissional	4604	0,4%
Qualificante	7725	0,6%
Recorrente	93316	7,4%

Ao observar-se de forma detalhada para cada um dos ciclos e níveis de ensino, verifica-se que a oferta pública tem uma estrutura diferenciada ao longo dos percursos escolares.

No 1º ciclo, a oferta é assegurada por 7.571 estabelecimentos e 34.825 docentes, contando com 426.726 alunos matriculados em uma das três modalidades oferecidas (Tabela 6.3). Os 73,5% estabelecimentos públicos apresentam 4 tipologias, com uma certa tendência de integração, sobretudo com pré-escolar (15,6%). A grande maioria dos docentes é do quadro (85,3%) e uma parte significativa ainda possui o grau de bacharel (23,6%). A modalidade de ensino regular é a preferida pela quase totalidade dos alunos (97,1%), apesar do ensino recorrente ainda ter algum significado (2,9%).

Tabela 6.3: Estabelecimentos, Docentes e Alunos - 1º ciclo do ensino básico público

	1º Ciclo do ensino básico	
	Nº	%
Estabelecimentos	7571	73,5%
EB1	6333	83,6%
EB1/JI	1150	15,2%
BI/JI	33	0,4%
EB12	4	0,1%
Docentes	34825	24,2%
Quadro	29707	85,3%
Habilitações		
Doutoramento/Mestrado	267	0,8%
Licenciado	26327	75,6%
Bacharel	8231	23,6%
Alunos	426726	33,9%
Regular	414205	97,1%
Artístico Especializado	160	0,0%
Recorrente	12361	2,9%

No 2º ciclo do ensino básico, a oferta é garantida por 851 estabelecimentos de ensino, onde trabalham 31.999 professores e onde estão matriculados 222.505 alunos em cinco modalidades de ensino (Tabela 6.4). Os estabelecimentos de ensino (8,3%) têm seis tipologias. A sua maioria oferece o 2º e 3º ciclo do ensino básico (71,8%), sendo de sublinhar o facto de ainda prevalecerem 4,1% de estabelecimentos de ensino mediatizado e

de cerca de 10% ministrarem os dois últimos ciclos do ensino básico e o secundário. A maioria dos docentes é do quadro (77,6%) e possui uma licenciatura (84,4%). O ensino regular abrange 97,1% da população escolar e o recorrente é frequentado por 2,8%. É ainda de realçar o facto de neste ciclo ter sido introduzido o ensino profissional e o qualificante, o que consubstancia o fim do ensino unificado durante o percurso da escolaridade obrigatória.

Tabela 6.4: Estabelecimentos, docentes e alunos - 2º ciclo do ensino básico público

	2º Ciclo do ensino básico	
	Nº	%
Estabelecimentos	851	8,3%
EB12	4	0,5%
EB1	54	6,3%
EB2	25	2,9%
EBM	35	4,1%
EB23	611	71,8%
EB23/ES	85	10,0%
Docentes	31999	22,2%
Quadro	24833	77,6%
Habilitações		
Doutoramento/Mestrado	600	1,9%
Licenciado	27012	84,4%
Bacharel	4387	13,7%
Alunos	222505	17,7%
Regular	215981	97,1%
Artístico Especializado	131	0,1%
Profissional	51	0,0%
Qualificante	200	0,1%
Recorrente	6142	2,8%

O 3º ciclo do ensino básico corresponde aos três últimos anos do ensino básico e compreende uma oferta escolar e formativa que integra 1127 estabelecimentos, cerca de 39.000 docentes¹⁴² e 315.600 alunos (Tabela 6.5).

¹⁴² A informação estatística sobre o pessoal docente em exercício de funções agrega o 3º ciclo do ensino básico e o ensino secundário, não permitindo a sua diferenciação. Sendo de referir que 81,9% destes docentes são do quadro, 4,4% têm o grau de doutor/mestre, 90,3% a licenciatura e 9,2% bacharelato.

Tabela 6.5: Estabelecimentos, docentes e alunos - 3º ciclo do ensino básico público

	3º Ciclo do ensino básico	
	Nº	%
Estabelecimentos	1127	10,9%
EB23	611	54,2%
EBI	54	4,8%
EB23/ES	85	7,5%
ES/EB3	317	28,1%
Docentes (*)	38991	27,6%
Alunos	315600	25,1%
Regular	293420	93,0%
Artístico Especializado	181	0,1%
Profissional	1160	0,4%
Qualificante	5356	1,7%
Recorrente	15483	4,9%

(*) Dados de 2005-06

Neste ciclo, existem quatro tipologias de estabelecimentos, prevalecendo as do tipo EB23 (54,2%). O ensino regular continua a ser frequentado por mais de noventa por cento dos alunos, apesar dos ensino recorrente (4,9%), qualificante (1,7%) e profissional (0,4%) ganharem alguma expressão, comparativamente ao ciclo anterior.

Em resultado da reforma do ensino secundário (Decreto-Lei n.º 74/2004, de 26 de Março), a oferta deste nível de ensino tem como linhas orientadoras, não só uma estratégia de favorecimento da aprendizagem ao longo da vida, bem como a flexibilidade na construção de percursos formativos e a permeabilidade entre cursos, permitindo a reorientação do percurso escolar por parte dos alunos e das suas famílias. Como tal, existe uma maior diversidade de cursos e áreas de educação e formação. A sua oferta é garantida por 478 estabelecimentos, na sua maioria do tipo ES/EB3 (66,3%), onde exercem funções 32.759 docentes e estão matriculados 293.246 alunos (Tabela 6.6). Quando se compara a oferta do secundário com a da escolaridade obrigatória, verifica-se um aumento do peso relativo das modalidades alternativas ao ensino regular (77,2%). O ensino recorrente detém 20,2% dos alunos matriculados e o profissional 1,2%.

Tabela 6.6: Estabelecimentos, docentes e alunos - ensino secundário público

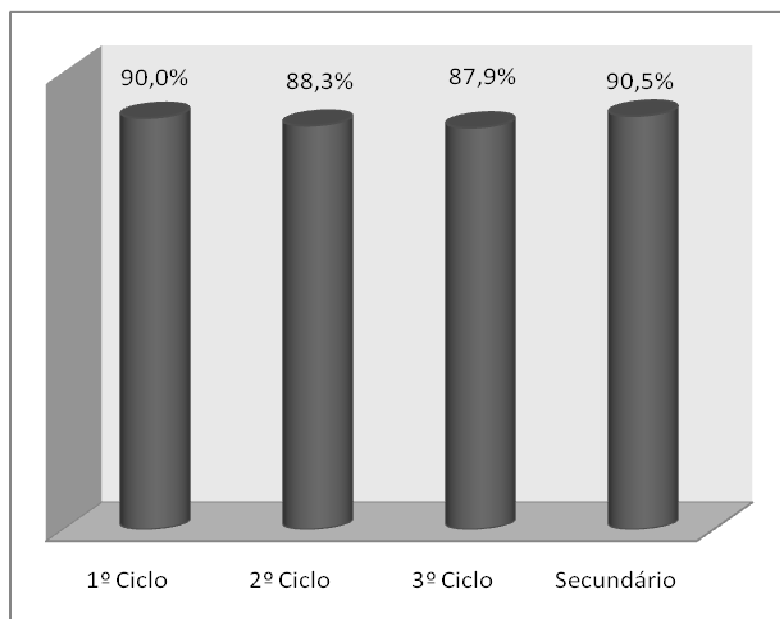
	Ensino secundário	
	Nº	%
Estabelecimentos	478	4,6%
<i>EB23/ES</i>	85	17,8%
<i>ES/EB3</i>	317	66,3%
<i>ES</i>	65	13,6%
<i>ESA</i>	3	0,6%
Docentes (*)	32759	23,2%
Alunos	293246	23,3%
<i>Regular</i>	226258	77,2%
<i>Artístico Especializado</i>	2096	0,7%
<i>Profissional</i>	3393	1,2%
<i>Qualificante</i>	2169	0,7%
<i>Recorrente</i>	59330	20,2%
<i>(*) Dados de 2005-06</i>		

Tomemos, agora, em consideração a relevância do **Estado** nas diferentes modalidades de ensino. No regular, artístico, qualificante e recorrente o seu peso varia entre os 84% e os 90%, enquanto no profissional a sua expressão é reduzida (13%). Porém, esta realidade vai-se diferenciando ao longo dos ciclos e níveis de ensino (Tabela6.7).

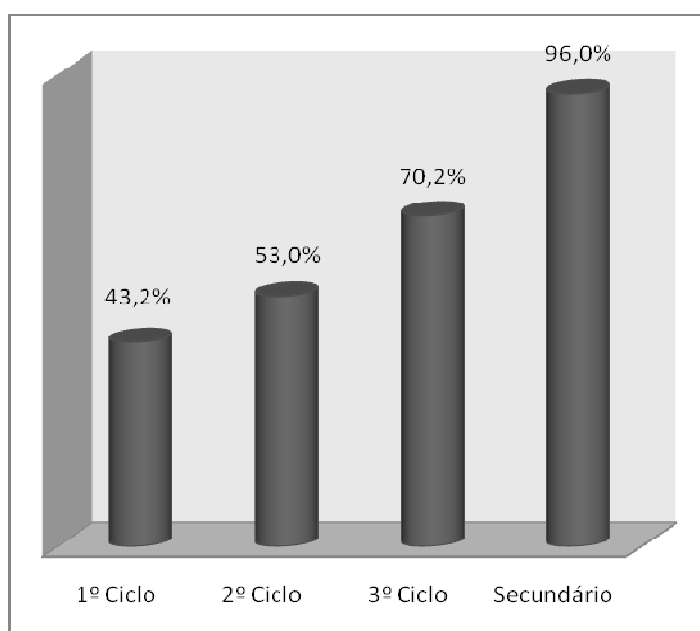
Tabela 6.7: Alunos segundo a modalidade de ensino – básico e secundário público

	Básico e Secundário	
	Nº	%
Regular	1149864	89,2%
Artístico Especializado	2568	83,9%
Profissional	4604	13,0%
Qualificante	7725	86,6%
Recorrente	93316	90,4%

No ensino regular, a oferta pública no 1º ciclo e secundário situa-se nos 90%, mas perde algum peso (2 a 3 pontos percentuais) no 2º e 3º ciclos do ensino básico (Gráfico 6.3).

Gráfico 6.3: Alunos no ensino regular público

Já no ensino artístico, a oferta pública cresce ao longo do percurso escolar (Gráfico 6.4). No 1º ciclo é minoritária, mas no secundário abrange a quase totalidade dos alunos (96%).

Gráfico 6.4: Alunos no ensino artístico público

A situação inverte-se no ensino profissional. Se no 2º ciclo, o peso da oferta pública é de 78,5%, no secundário fica na ordem dos 10% (Gráfico 6.5). No ensino qualificante, a perda de relevância da oferta pública, ao longo do percurso escolar, tem algum significado. Do 2º ciclo para o secundário a percentagem de alunos matriculados na escola pública diminui para cerca de 95% para cerca de 84% (Gráfico 6.6).

Gráfico 6.5: Alunos no ensino profissional público

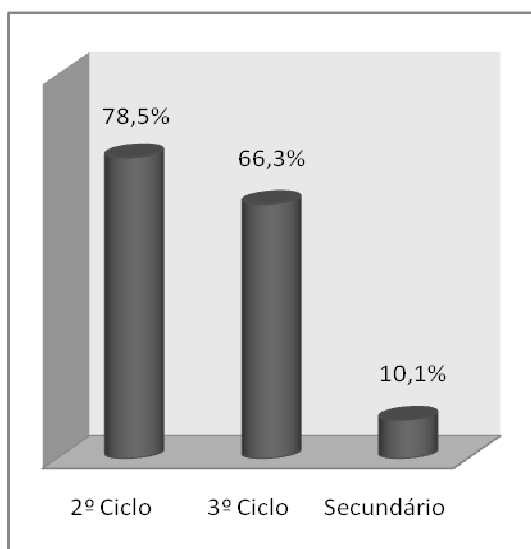
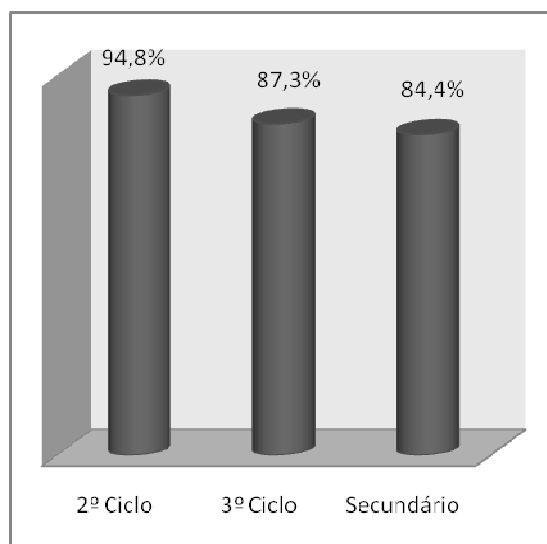
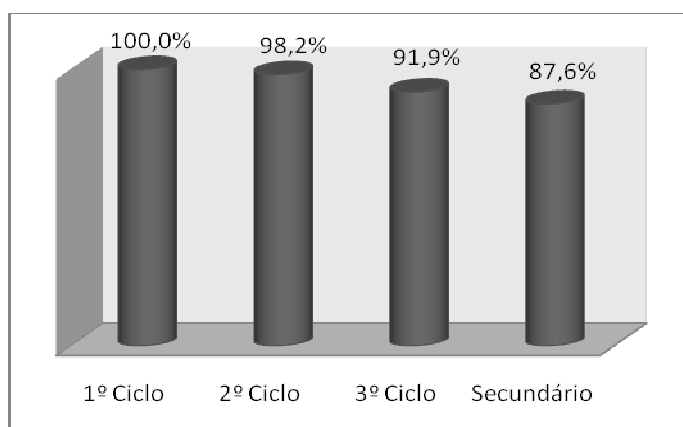


Gráfico 6.6: Alunos no ensino qualificante público



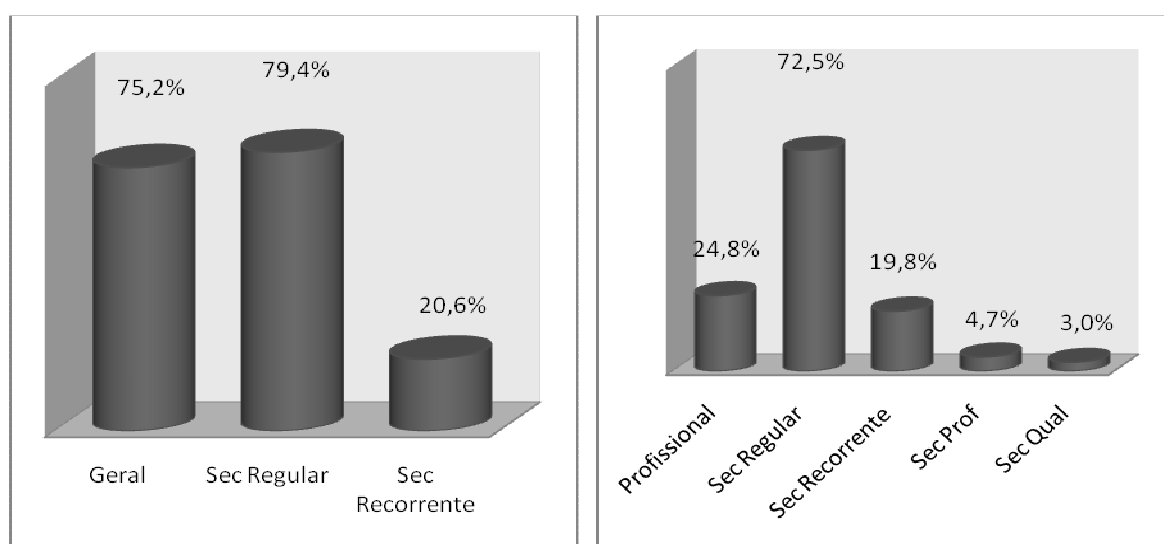
Quanto ao ensino recorrente, a oferta pública decresce ao longo dos ciclos e níveis de escolaridade. Porém, é de realçar que no 1º ciclo todos os alunos frequentam escolas públicas e no secundário cerca de 88% (Gráfico 6.7).

Gráfico 6.7: Alunos no ensino recorrente público

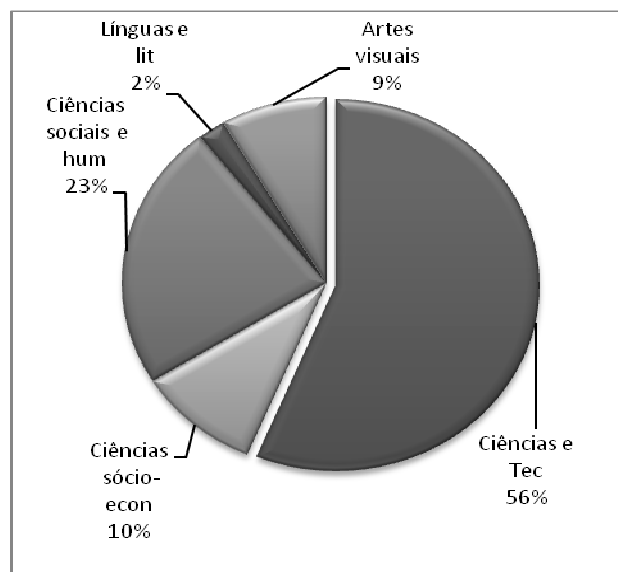


Analisemos, agora, os vários cursos oferecidos pela escola pública. Consideremos o ensino secundário dado que a sua estrutura curricular se baseia na diferenciação de cursos. Genericamente, existem duas vias no ensino secundário (Gráfico 6.8). A via geral, preferencialmente orientada para o prosseguimento de estudos, integra, em 2004-05, os cursos científico-humanísticos (10º ano) e os cursos gerais (11º e 12º anos) do ensino regular e ainda os cursos gerais, científico-humanísticos e geral do ensino recorrente. A via profissional integra os dois cursos tecnológicos do ensino regular, os cursos técnicos e os dois cursos tecnológicos do ensino recorrente e os vários cursos dos ensinos profissional (cursos profissionais de nível 3) e qualificante (cursos CEF de tipo IV e V e os cursos de formação complementar). Mais de um terço (75,2%) dos alunos opta pelos cursos da via geral. Destes, cerca de 80% são do ensino regular e 20% do ensino recorrente. Os outros 25% que optam pelo profissional são também maioritariamente do regular (72,5%), cabendo ao recorrente a percentagem de 19,8%, ao profissional 4,7% e ao qualificante 3%.

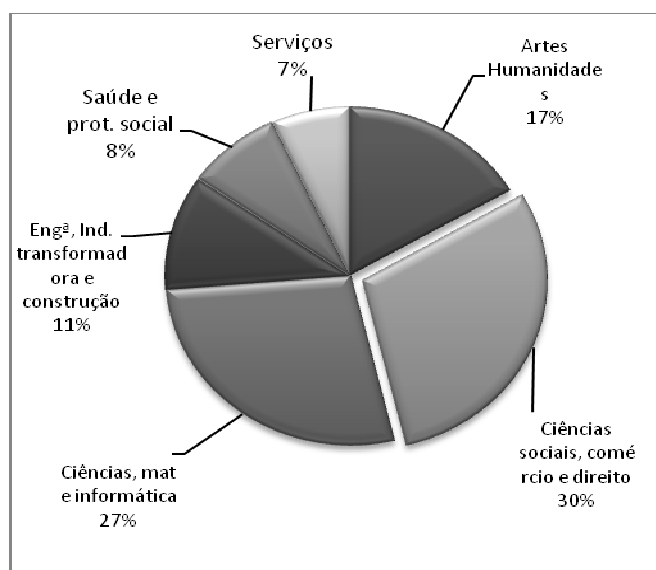
Gráfico 6.8: Alunos no ensino secundário público: cursos vias geral e profissional



De acordo com a nova estrutura curricular, dos cinco agrupamentos em escolha nos cursos científico-humanístico (Gráfico 6.9), as ciências e tecnologias são a opção de 56% dos alunos. As áreas de menor preferência são as línguas e literaturas (2%) e as artes visuais (9%).

Gráfico 6.9: Alunos nos cursos CH (10º ano) do ensino regular e recorrente público

Relativamente aos cursos tecnológicos (Gráfico 6.10) as áreas preferidas são as Ciências Sociais, Comércio e Direito (30%) e as Ciências, Matemática e Informática (27%). Já as menos preferidas são os Serviços (7%) e a Saúde e Protecção Social (8%).

Gráfico 6.10: Alunos nos cursos CT (11º e 12º ano) do ensino regular e recorrente público

6.2.2. “Quase”-Mercado e oferta escolar

Para apurar a presença do arranjo institucional **“Quase”-Mercado** na oferta escolar nacional analisemos qual a dimensão e principais atributos. Globalmente, a oferta privada é assegurada por 11,2% dos estabelecimentos, 12,4% dos docentes e conta com 12,6% dos alunos dos ensinos básico e secundário (GIASE, 2006). Comparativamente à rede de oferta pública, a expressão relativamente reduzida da oferta privada traduz-se num parque escolar, comparativamente, menos especializado, em termos das tipologias dos edifícios, num corpo docente, igualmente qualificado e numa população escolar que opta, preferencialmente, por cursos da via profissional.

Com efeito, o parque escolar é maioritariamente afecto ao 1º ciclo do ensino básico (37%) e compreende 4 tipologias de edifícios, 34% do tipo EB1/JI e 35% Multi-nível (Gráfico 6.11 e 6.12).

Gráfico 6.11: Estabelecimentos da rede privada segundo os níveis de ensino

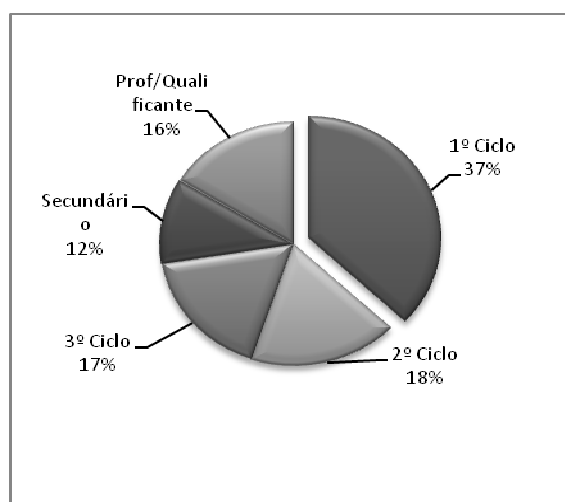
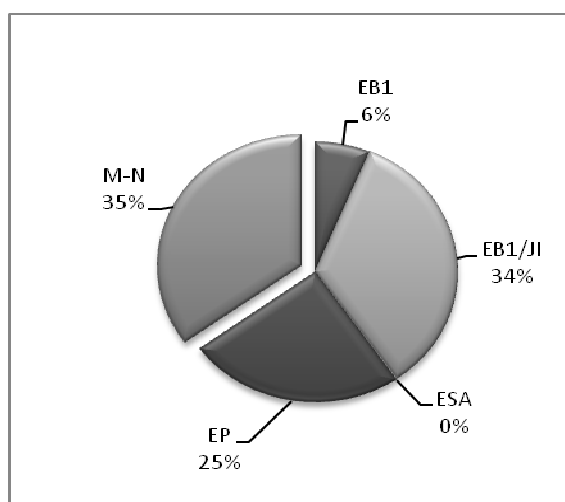


Gráfico 6.12: Estabelecimentos de ensino privado segundo as tipologias



Os docentes, em exercício de funções, leccionam, maioritariamente, no 3º ciclo e secundário (38,9%) e no ensino profissional (33%) e possuem o grau de licenciatura (84,7%). Os 12,6% de alunos que frequentam a rede de oferta privada, maioritariamente, optam pelo ensino regular (76,6%). As outras modalidades de ensino com um peso algo significativo são o profissional e o recorrente com 17% e 5,5%, respectivamente (Tabela 6.8).

Tabela 6.8: Estabelecimentos, docentes e alunos, segundo a modalidade de ensino – privado

	Ensino Básico e Secundário		
	Total	Privado	%
Estabelecimentos	11601	1304	11,2%
Docentes	164216	20374	12,4%
Alunos	1439087	181010	12,6%
<i>Regular</i>	1288483	138619	76,6%
<i>Artístico</i>	3059	491	0,3%
<i>Profissional</i>	35434	30830	17,0%
<i>Qualificante</i>	8916	1191	0,7%
<i>Recorrente</i>	103195	9879	5,5%

Tomando em linha de conta a repartição da oferta escolar pelos vários ciclos e níveis de ensino, refira-se que a oferta privada tem uma estrutura diferenciada.

No 1º ciclo do ensino básico, a oferta é garantida por 483 estabelecimentos que têm ao seu serviço 2681 docentes e onde estão matriculados 46137 alunos. Comparativamente à rede pública, estes docentes são menos qualificados (73,3% de licenciados) e a sua quase totalidade opta pelo ensino regular (99,5%). Refira-se, ainda, que não existe oferta da modalidade de ensino recorrente (Tabela 6.9).

Tabela 6.9: Estabelecimentos, docentes e alunos – 1º ciclo do ensino básico - privado

	1º Ciclo do ensino básico	
	Nº	%
Estabelecimentos	483	37,0%
Docentes	2681	19,6%
<i>Doutoramento</i>	39	1,5%
<i>Licenciado</i>	1964	73,3%
<i>Bacharel</i>	678	25,3%
Alunos	46137	25,5%
<i>Regular</i>	45927	99,5%
<i>Artístico Especializado</i>	210	0,5%
<i>Recorrente</i>	0	0,0%

No 2º ciclo do ensino básico, a oferta privada é assegurada por 236 estabelecimentos que dispõem de 3060 docentes, são frequentados por 28780 alunos que, na sua quase totalidade, seguem o ensino regular (99,1%). Neste caso, a qualificação do pessoal docente em exercício de funções (83,5% de licenciados) é muito idêntica ao do público (Tabela 6.10).

Tabela 6.10: Estabelecimentos, docentes e alunos – 2º ciclo do ensino básico - privado

	2º Ciclo do ensino	
	Nº	%
Estabelecimentos	236	18,1%
Docentes	3060	22,4%
<i>Doutoramento</i>	50	1,6%
<i>Licenciado</i>	2554	83,5%
<i>Bacharel</i>	456	14,9%
Alunos	28780	15,9%
<i>Regular</i>	28524	99,1%
<i>Artístico Especializado</i>	116	0,4%
<i>Profissional</i>	14	0,0%
<i>Qualificante</i>	11	0,0%
<i>Recorrente</i>	115	0,4%

Relativamente ao 3º ciclo do ensino básico, refira-se que compreende 225 estabelecimentos, com um corpo docente que integra 4202 professores e onde estão matriculados 43147 alunos. Os atributos desta oferta são idênticos aos da rede pública, com 93,5% dos alunos a preferirem o ensino regular (Tabela 6.11).

Tabela 6.11: Estabelecimentos, docentes e alunos – 3º ciclo do ensino básico - privado

	3º Ciclo do ensino	
	Nº	%
Estabelecimentos	225	17,3%
Docentes (*)	4202	19,3%
Alunos	43147	23,8%
<i>Regular</i>	40345	93,5%
<i>Artístico Especializado</i>	77	0,2%
<i>Profissional</i>	589	1,4%
<i>Qualificante</i>	780	1,8%
<i>Recorrente</i>	1356	3,1%
(*) Dados de 2005-06		

O ensino secundário integra 148 estabelecimentos com 3503 docentes em exercício e é frequentado por 62946 alunos. Comparativamente com a rede pública os atributos são distintos. O parque escolar tem um maior peso relativo (11,3%), e a frequência escolar é, relativamente, maior (34,8%). Já o corpo docente tem uma expressão relativa menor (19,3%). No que concerne às modalidades de ensino as diferenças são muito mais assinaladas. A modalidade de maior frequência é a profissional (48%), seguida da regular (37,8%) e da recorrente (13,4%) (Tabela 6.12).

Tabela 6.12: Estabelecimentos, docentes e alunos – ensino secundário - privado

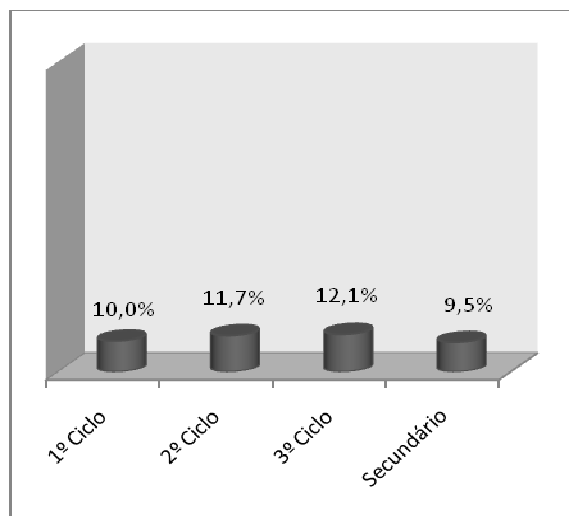
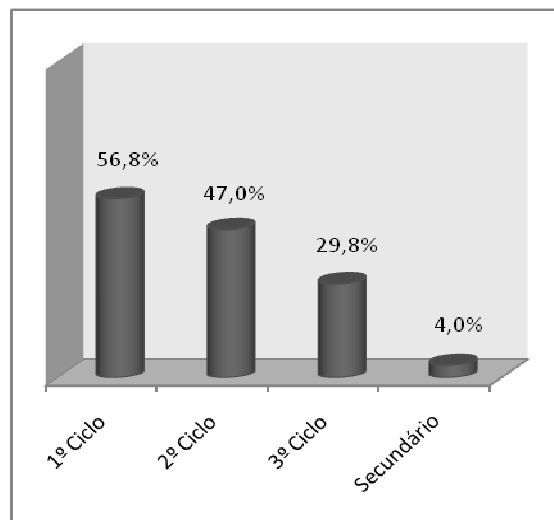
	Ensino secundário	
	Nº	%
Estabelecimentos	148	11,3%
Docentes (*)	3503	23,2%
Alunos	62946	34,8%
Regular	23823	37,8%
Artístico Especializado	88	0,1%
Profissional	30227	48,0%
Qualificante	400	0,6%
Recorrente	8408	13,4%
(*) Dados de 2005-06		

Detenhamo-nos agora na relevância do “**Quase**”-**Mercado** nas diferentes modalidades de ensino. A realidade revelada pelos números deixa claro que este arranjo institucional é dominante no ensino profissional (87%), seguindo-se o artístico especializado (16,1%), o qualificante (13,4%), o regular (10,8%) e por fim o recorrente (9,6%). Acresce que esta estrutura da oferta se diferencia ao longo do percurso escolar (Tabela 6.13).

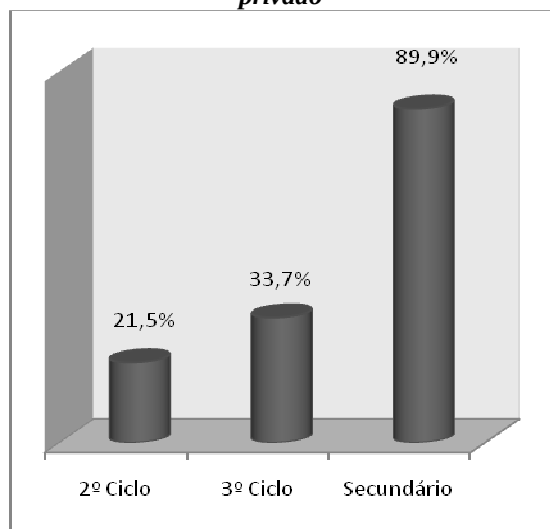
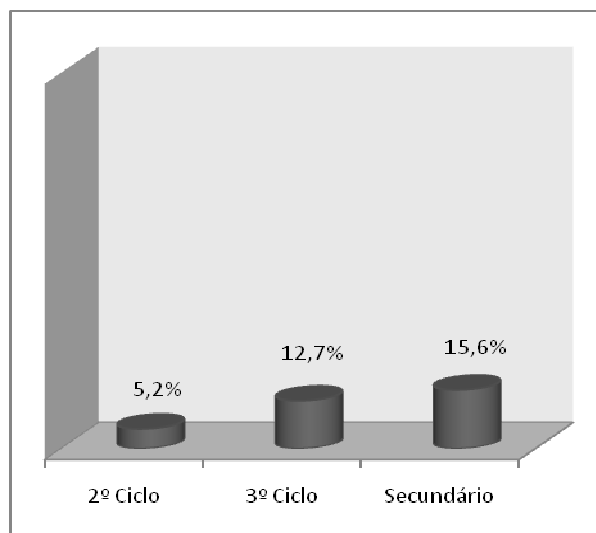
Tabela 6.13: Alunos segundo a modalidade de ensino - privado

Ensino Básico e Secundário		
	Nº	%
Regular	138619	10,8%
Artístico Especializado	491	16,1%
Profissional	30830	87,0%
Qualificante	1191	13,4%
Recorrente	9879	9,6%

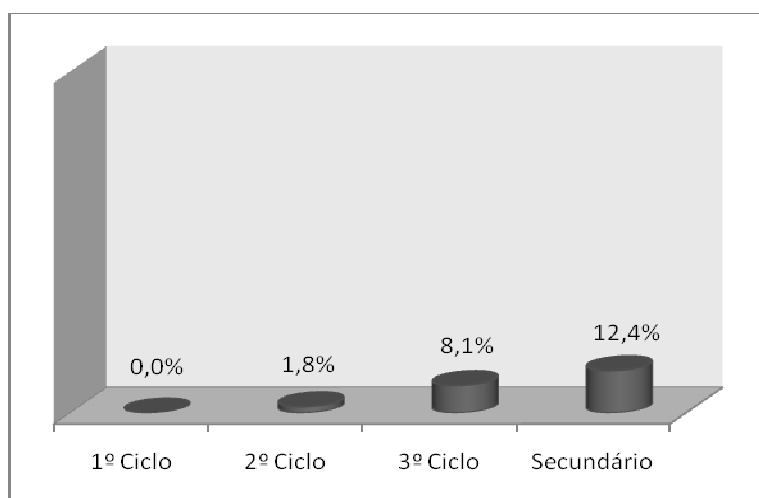
No ensino regular (Gráfico 6.13) a oferta privada mantém o seu peso na ordem dos 10 - 12%. Já no ensino artístico (Gráfico 6.14), a oferta privada vai perdendo relevância ao longo do percurso escolar. Sendo maioritária no 1º ciclo (56,8%) no secundário é quase residual (4%).

Gráfico 6.13: Alunos no ensino regular – privado**Gráfico 6.14: Alunos no ensino artístico – privado**

No ensino profissional, a situação inverte-se. Neste caso, a expressão da rede privada no 2º ciclo ronda os 22%, mas é de cerca de 90% no secundário (Gráfico 6.15). No ensino qualificante, verifica-se um aumento da expressão da rede privada, embora não chegue a ultrapassar os 16% registados no ensino secundário (Gráfico 6.16).

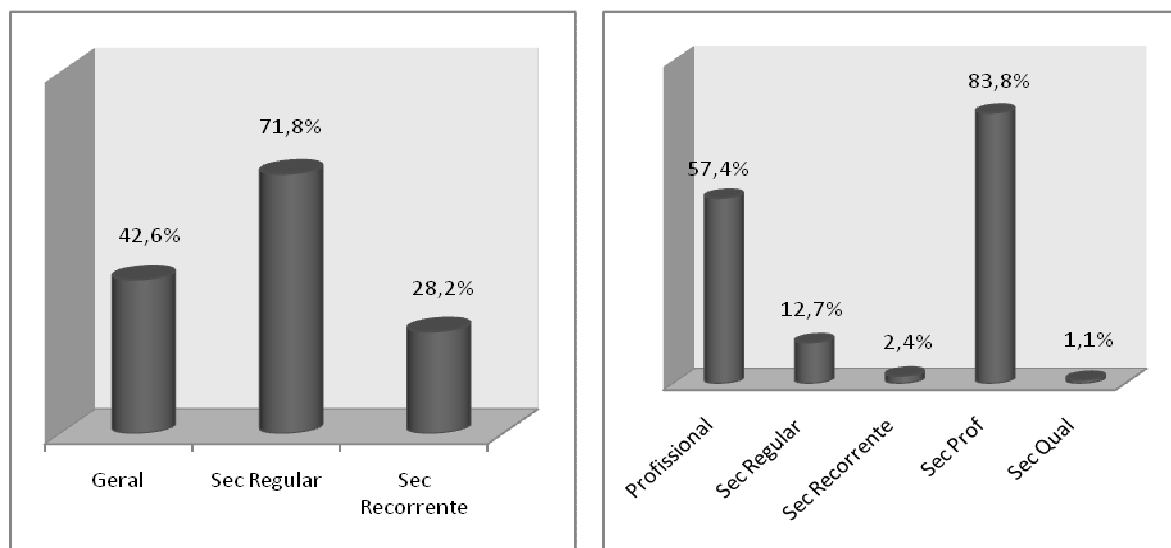
Gráfico 6.15: Alunos no ensino profissional - privado**Gráfico 6.16: Alunos no ensino qualificante – privado**

Relativamente ao ensino recorrente regista-se um aumento da expressão da oferta privada. Apesar de não existir oferta privada no 1º ciclo, no secundário detém cerca de 12% da oferta (Gráfico 6.17).

Gráfico 6.17: Alunos no ensino recorrente – privado

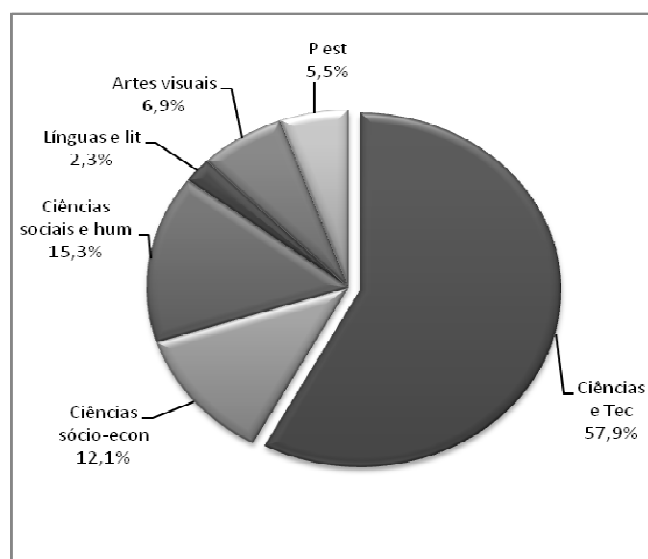
Analisemos, em seguida, os cursos do ensino secundário oferecidos pela rede privada, mas atendendo às vias dos cursos frequentados pelos alunos (Gráfico 6.18). No que se refere à via geral, ou de prosseguimento de estudos, a frequência dos alunos ronda os 43%, e a sua maioria está matriculada no ensino regular (71,8%). Já no que diz respeito à via profissional, a frequência escolar é maior, situando-se nos 57%. A esmagadora maioria destes alunos está matriculada na modalidade de ensino profissional (83,8%). Apenas cerca de 13% dos alunos do ensino regular opta pela via profissional; no que concerne ao qualificante e recorrente a via profissional tem uma frequência meramente residual (1-2%).

Gráfico 6.18: Alunos no ensino secundário privado por cursos da via geral e da via profissional



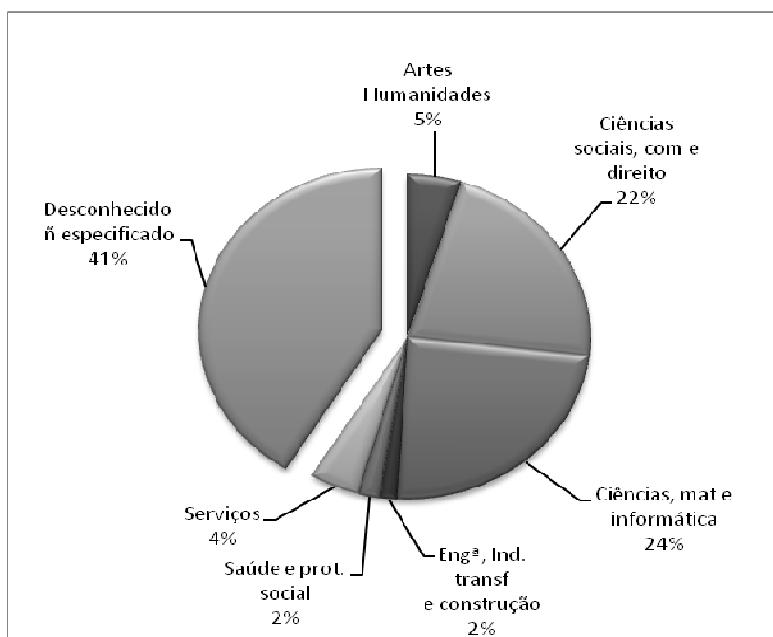
Quanto às áreas dos cursos preferidos pelos alunos do privado não se registam diferenças significativas relativamente às dos alunos da escola pública (Gráfico 6.19). O agrupamento mais escolhido é o das Ciências e Tecnologias (58%) seguido das Ciências Sociais e Humanas (15%), também o menos escolhido é o das Artes Visuais. Os cursos próprios da rede privada, Planos de Estudo Estrangeiros, são escolhidos por cerca de 6% dos alunos.

Gráfico 6.19: Alunos nos cursos CH (10º ano) do ensino regular e recorrente – privado



No que diz respeito aos cursos tecnológicos, a oferta privada tem um perfil diferente da oferta pública (Gráfico 6.20). As áreas mais escolhidas são as designadas por outras (41%), as Ciências, Matemática e Informática (24%) e as Ciências Sociais, Comércio e Direito (22%). Já os cursos das áreas da Engenharia, Indústria Transformadora e Construção são a opção de apenas 2% destes alunos.

Gráfico 6.20: Alunos nos cursos CT (11º e 12º ano) do ensino regular e recorrente – privado



6.2.3. Em síntese

Os resultados apurados permitiram apurar que a configuração institucional da oferta escolar nacional conta uma presença bastante distinta dos arranjos institucionais **Estado** e **“Quase”-Mercado**. De facto, o **Estado** tem uma grande relevância, apesar desta não ser uniforme em todos os ciclos e níveis de ensino. Já o **“Quase”-Mercado** detém, na globalidade, um peso pouco significativo, apesar de ter uma presença significativa no ensino secundário (Tabela 6.14).

Tabela 6.14 Configuração institucional da oferta escolar em Portugal

Oferta Educativa	Arranjos Institucionais	
	Estado	“Quase”-Mercado
Estabelecimentos	Expressão – elevada Diversidade – elevada	Expressão – baixa Diversidade – baixa
Docentes	Expressão – elevada Qualificação – elevada	Expressão – baixa Qualificação – elevada
Alunos	Expressão – elevada	Expressão – baixa
Modalidades		
Ensino regular	Expressão – elevada	Expressão – média alta
	Centrada no 1º ciclo	Centrada no 1º ciclo
Ensino artístico	Expressão – reduzida	Expressão – reduzida
	Centrada no secundário	Centrada no 1º ciclo
Ensino profissional	Expressão – reduzida	Expressão – média baixa
	Centrada no secundário	Centrada no secundário
Ensino qualificante	Expressão – reduzida	Expressão – reduzida
	Centrada no 3º Ciclo	Centrada no 3º Ciclo
Ensino recorrente	Expressão – baixa	Expressão – baixa
	Centrada no secundário	Centrada no secundário
Ciclos		
1º Ciclo	Expressão – muito elevada	Expressão – reduzida
2º Ciclo	Expressão – elevada	Expressão – baixa
3º Ciclo	Expressão – elevada	Expressão – baixa
Secundário	Expressão – elevada	Expressão – baixa
Secundário-Cursos		
Via Geral	Expressão – média	Expressão – média baixa
Áreas	CT – Expressão média	CT – Expressão média
Via Profissional	Expressão – baixa	Expressão – média alta
Área	CSCD – Expressão média	Planos Próprios – Expressão média

Porém, a esta desigual expressão acresce que os atributos do **Estado** e do **“Quase”-Mercado** têm uma natureza distinta, em termos de recursos educativos, de frequência e de percursos de escolarização. O **Estado** conta com um parque escolar diversificado, um corpo docente qualificado, a preferência pelo percurso do ensino regular, o crescente alargamento e diversificação das modalidades da oferta e a eleição dos cursos científico-humanísticos na via geral e dos cursos da área de ciências sociais, comércio e direito na via profissional do ensino secundário. O **“Quase”-Mercado** tem um parque escolar relativamente concentrado, um corpo docente qualificado, a preferência pelo percurso do ensino regular, a forte diversificação das modalidades da oferta no ensino secundário e a preferência pelos cursos científico-humanísticos da via geral e pelos cursos de planos

próprios da via profissional (Tabela 6.15).

Tabela 6.15: Oferta escolar e atributos do Estado e do “Quase”-Mercado

	Estado	“Quase”-Mercado
Parque escolar	<i>Diversificado</i>	<i>Relativamente concentrado</i>
Corpo docente	<i>Qualificado</i>	<i>Qualificado</i>
Percurso escolar preferido	<i>Ensino regular</i>	<i>Ensino regular</i>
Modalidades de oferta	<i>Crescentemente alargada e diversificada, sobretudo no secundário</i>	<i>Fortemente diversificada no secundário</i>
Cursos preferidos do secundário	<i>Via geral (prosseguimento de estudos)</i>	<i>Via profissional</i>
Área de preferência dos cursos da via geral	<i>Ciências e tecnologia - científico-humanísticos</i>	<i>Ciências e tecnologia - científico-humanísticos</i>
Área de preferência dos cursos da via profissional	<i>Ciências sociais, comércio e direito</i>	<i>Planos próprios</i>

Parque escolar

O parque escolar público integra treze tipologias de edifícios, apesar de cerca de dois terços serem escolas básicas do 1º ciclo. Já o parque escolar privado integra cinco tipologias de estabelecimentos, na sua maioria ministram o 1º ciclo do ensino básico, mas está relativamente concentrado em estabelecimentos de tipo multi-nível. Acresce que a rede privada detém uma significativa expressão no parque nacional da oferta do ensino profissional e alguma representação no secundário e no 2º ciclo do ensino básico.

Corpo docente

O corpo docente em exercícios de funções nas escolas públicas tem um elevado nível de qualificação, dado que mais de quatro quintos dos professores são licenciados. No entanto, permanecem no sistema público certa de um quinto de docentes, do 1º ciclo, que são bacharéis. Mas, a taxa de mestres e doutores está a crescer, particularmente entre os docentes do 3º ciclo do ensino básico e secundário. O corpo docente do ensino privado tem, globalmente e comparativamente à oferta pública, um bom nível de qualificação académica. Porém, cerca de um quarto dos professores do 1º ciclo apenas possui o grau de bacharel e a taxa de mestres e doutores, apesar de ser igualmente reduzida, é transversal a todos os ciclos e níveis de ensino.

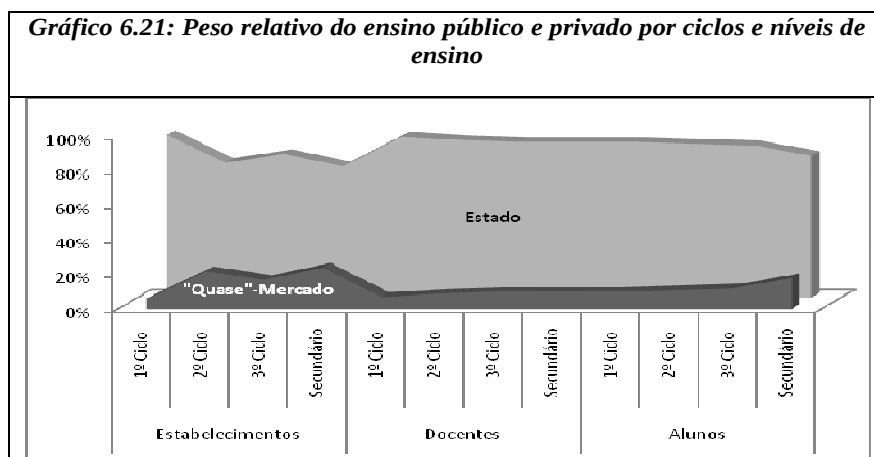
Percurso escolar preferido

A população escolar da rede pública elege a modalidade de ensino regular, com nove em cada dez alunos a optarem por esta modalidade. O ensino recorrente é a modalidade

que detém ainda alguma expressão, porém os ensinos artístico, qualificante e profissional são uma escolha bastante residual. Relativamente à rede privada, a sua população escolar também adopta o ensino regular como modalidade preferida, porém cerca de um em cada seis alunos opta pelo ensino profissional. Tal como acontece na rede pública, o ensino recorrente tem alguma expressão, mas os ensinos artístico e qualificante são residuais.

Modalidades de oferta

A oferta escolar da rede pública tende a diversificar-se, de forma cada vez mais significativa, ao longo do 3º ciclo do ensino básico e sobretudo no ensino secundário. O qualificante ganha alguma expressão como modalidade alternativa no 3º ciclo do ensino básico, já as restantes modalidades reforçam a sua presença na fase terminal dos percursos escolares, com particular destaque para o recorrente que é escolha de um em cada cinco alunos do secundário. Esta tendência é particularmente importante visto que está associada ao facto da escola pública ir perdendo alguma relevância. Por um lado, de forma não uniforme, à medida que se passa do 1º para o 2º e do 3º ciclo do básico para o secundário o ensino público vai perdendo alguma expressão, não só em termos de alunos e docentes, como principalmente em termos de estabelecimentos de ensino. Por outro, aquela perda não é transversal a todas as modalidades de ensino. É no ensino profissional, qualificante e recorrente que a rede pública perde, claramente, alunos para a rede privada (Gráfico 6.21).



As escolhas da população escolar das escolas privadas não são absolutamente padronizadas. Entre estes alunos, são os do 1º ciclo que mais preferem a modalidade artística. Já no que se refere ao qualificante, recorrente e profissional o padrão das opções é semelhante ao da oferta pública: o qualificante centra-se no 3º ciclo e os restantes no

ensino secundário. Acresce que a diversificação dos percursos escolares tem como particularidade o facto de se ir reduzindo a expressão do ensino regular e artístico, enquanto que aumenta a relevância das restantes modalidades (Gráficos 6.22 e 6.23).

Gráfico 6.22: Alunos por modalidades e por ciclos e níveis de ensino na rede pública

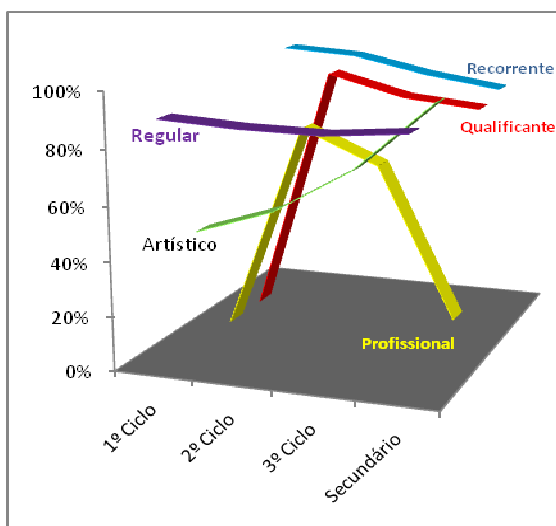
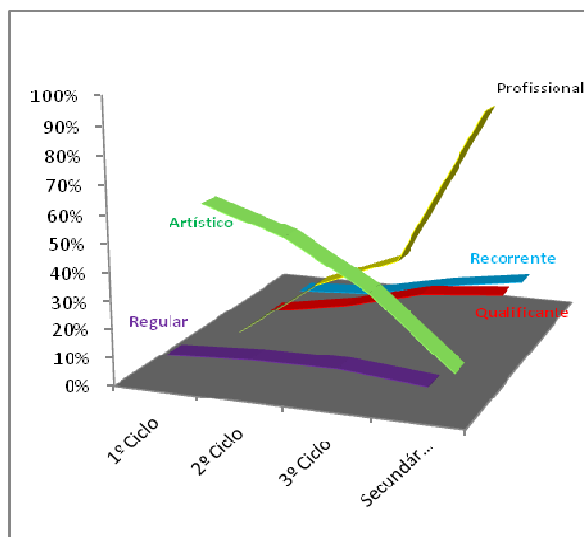


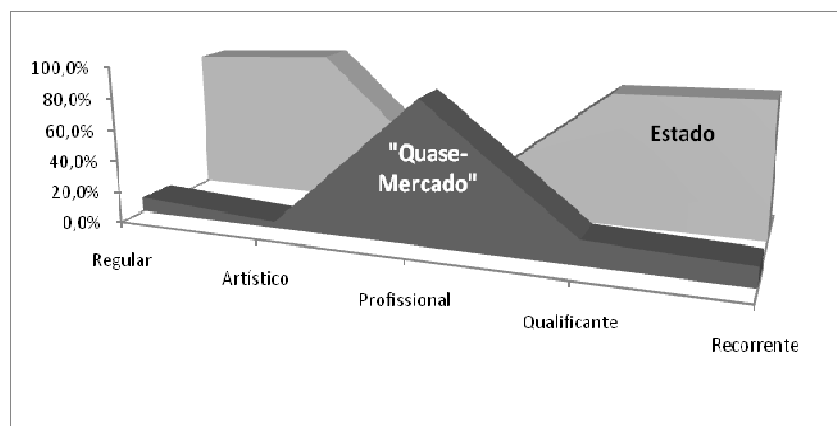
Gráfico 6.23: Alunos por modalidades e por ciclos e níveis de ensino na rede privada



Cursos preferidos do ensino secundário

Analisando as estruturas de oferta do ensino secundário verifica-se que existe uma significativa diferenciação entre as redes pública e privada. Se na pública sete em cada dez alunos preferem o ensino regular, dois o recorrente e um o profissional, já, no caso da privada cerca de cinco frequentam o profissional, quatro o regular e um o recorrente (Gráfico 6.24).

Gráfico 6.24: Alunos do secundário por modalidades de ensino



Acresce a esta distinção uma natureza relativamente dualizada da orientação curricular dos vários cursos oferecidos. De um lado, têm-se cursos dirigidos para o prosseguimento de estudos e de outro os cursos preferencialmente orientados para a via profissional. Na rede pública dois em cada três alunos preferem os cursos da via geral, enquanto na rede privada três em cada cinco alunos preferem os cursos da via profissional.

Áreas dos cursos preferidos do ensino secundário

Relativamente às áreas dos cursos da via geral não se verificam grandes diferenças entre as preferências dos alunos das redes pública e privada. A maioria frequenta o agrupamento curricular das ciências e tecnologia. No que diz respeito à via profissional, na rede pública os alunos elegem como favoritos os cursos da área das ciências sociais, comércio e direito, enquanto que nas escolas privadas dois em cinco alunos optam por cursos integrados na áreas de planos próprios (Gráficos 6.25 e 6.26).

Gráfico 6.25: Alunos do ensino secundário por áreas dos cursos da via geral

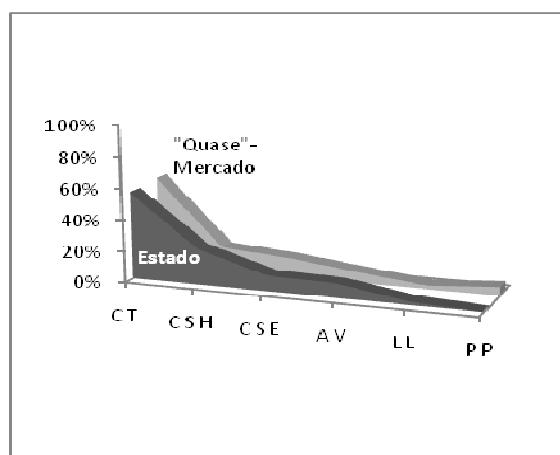
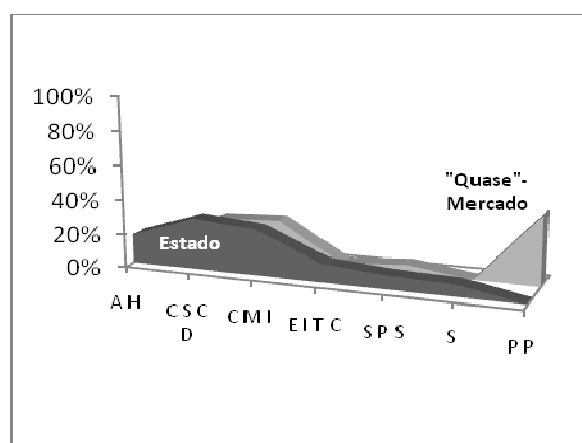


Gráfico 6.26: Alunos do ensino secundário por áreas dos cursos da via profissional



Em síntese, os resultados apurados expressam uma significativa diferenciação na expressão e na natureza dos atributos da oferta dos arranjos institucionais **Estado** e **“Quase”-Mercado**. Assim sendo, tendo presente a **Hipótese 1** da nossa investigação

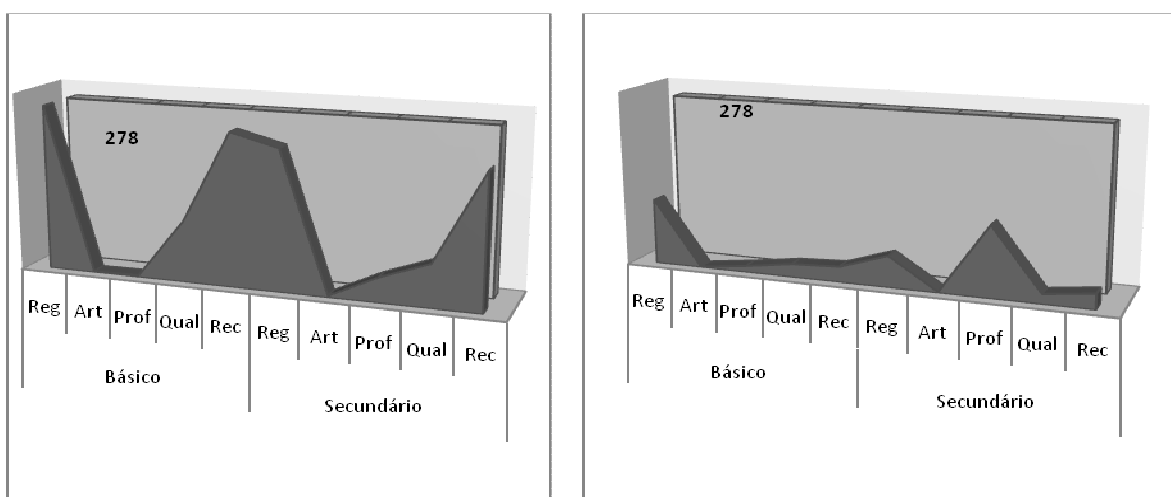
Hipótese 1: Não existem diferenças entre os arranjos institucionais Estado e “Quase”-Mercado na configuração institucional da oferta educativa nacional o ensino básico e secundário.

estamos em condições de poder concluir pela sua **rejeição**.

6.3. Expressão Territorial da Configuração Institucional da Oferta Escolar

A oferta escolar do ensino básico e secundário tem uma distribuição espacial muito heterogénea, não só em termos da sua natureza institucional como também em termos de níveis e modalidade de ensino (Gráfico 6.27). A rede pública cobre a totalidade dos concelhos em termos do ensino básico, mas não está presente em 31, no secundário. O ensino regular é o que cobre a maior parte dos concelhos (básico-278 e secundário-235), seguida do recorrente (255) e do qualificante (103). A oferta privada tem uma rede concelhia que envolve 112 concelhos no ensino básico e apenas 54 no secundário. A modalidade de ensino oferecida num maior número de concelhos é o profissional (121), seguida do regular (112).

Gráfico 6.27: Oferta escolar concelhia, segundo a natureza institucional, níveis e modalidades
Estado “Quase”-Mercado

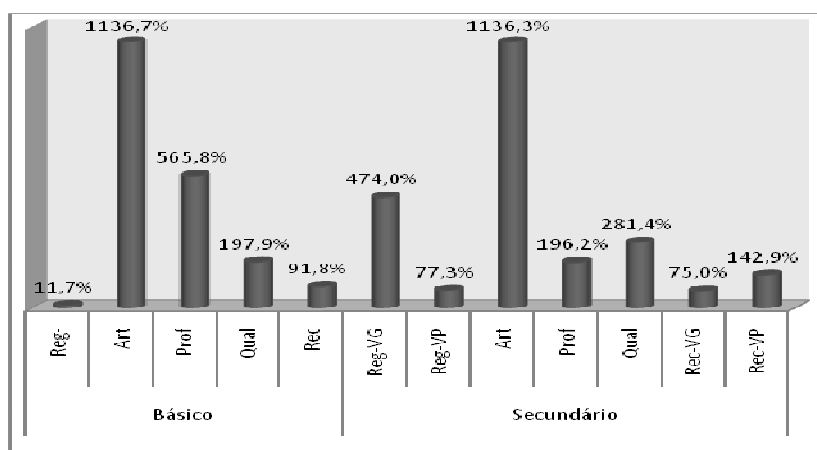


Sublinhe-se que a distribuição percentual dos vários tipos de oferta educativa apresenta disparidades concelhias bastante elevadas. De facto, a análise das estatísticas da distribuição desses pesos percentuais (Anexo VII), nomeadamente dos valores do coeficiente de variação, torna essas disparidades evidentes. A título de exemplo note-se que nos concelhos de Barrancos e Góis a totalidade dos alunos frequentam o ensino básico regular, enquanto que, no Alvito, apenas 48,75% dos alunos fazem aquele percurso.

Apenas o ensino básico regular tem um coeficiente de variação na ordem dos 12%. Nas

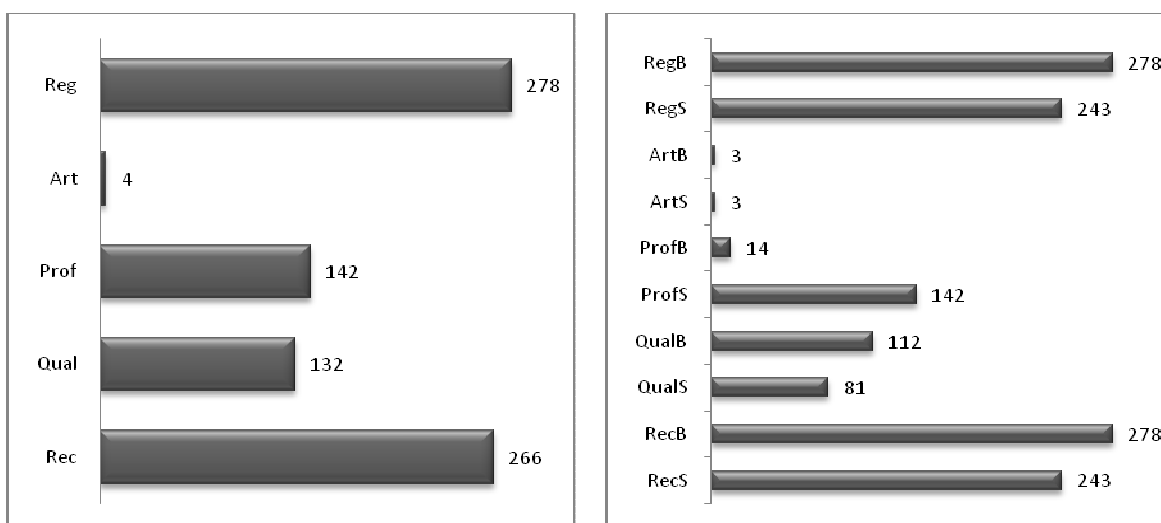
restantes modalidades, a dispersão é muito mais significativa, mesmo naquelas que têm uma considerável frequência escolar: ensino regular via geral (474%) e profissional (77,3%) e recorrente via geral (75%) e profissional (142,9%) do secundário (Gráfico 6.28).

Gráfico 6.28: Coeficiente de variação – peso percentual dos alunos, segundo níveis, modalidades e vias de ensino



Se a rede do ensino básico abrange a totalidade dos concelhos do Continente, o mesmo não acontece com a rede do secundário; vinte, dos duzentos e setenta e oito concelhos não têm estabelecimentos de ensino, quer públicos quer privados, onde se ministrem os seus cursos. A rede de oferta do ensino artístico está presente em apenas quatro concelhos; a do qualificante e profissional em cerca de metade; a do recorrente encontra-se na quase totalidade dos concelhos.

Acontece, porém, que se atendermos aos níveis de ensino as disparidades aumentam consideravelmente. Como atesta o Gráfico 6.29, designadamente o ensino básico profissional só é oferecido em catorze concelhos, e o secundário qualificante, em oitenta e um.

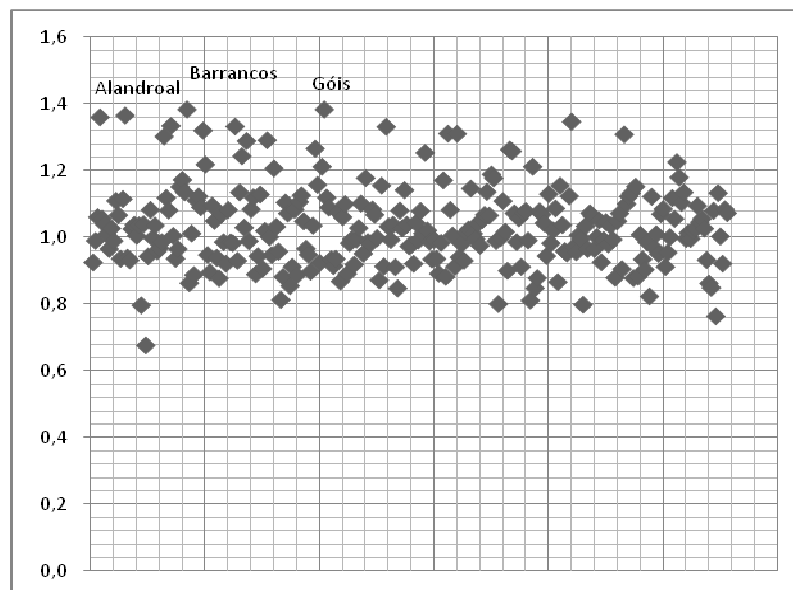
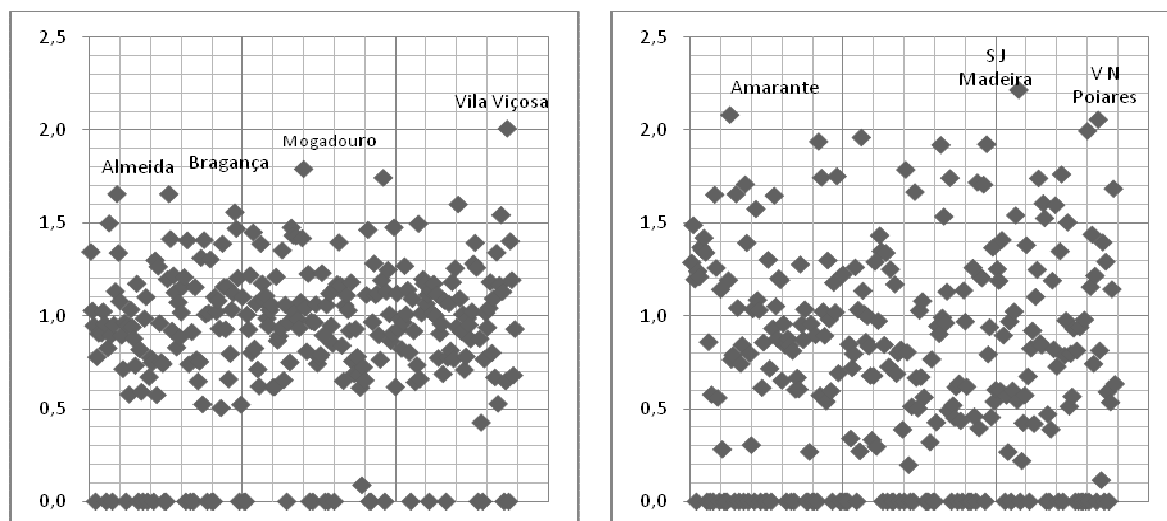
Gráfico 6.29: Cobertura concelhia da rede de oferta do ensino básico e secundário

Tomemos agora em consideração que o recurso a medidas de análise regional e urbana, medidas de localização, especialização e concentração que tornam possível explicitar, de forma mais detalhada, os padrões de comportamento da oferta escolar no território continental. Assim, tendo como referência o Quociente de Especialização (Qe), verificamos que muitos dos concelhos se afastam do padrão nacional da oferta; Portugal Continental evidencia diferenciados níveis de especialização, nas diferentes modalidades e vias de ensino.

O ensino regular, com cerca de 90% da frequência escolar, tem uma rede de oferta que cobre a totalidade dos concelhos, porém em trinta e cinco concelhos não existe secundário regular. Sublinhe-se que, comparativamente à unidade territorial padrão, Continente, 20 a 30% dos concelhos apresentam um certo nível de especialização nesta modalidade. No ensino básico, destacam-se Barrancos, Góis, Aljezur e Alandroal; na via geral do secundário Vila Viçosa, Mogadouro, Portalegre, Almeida, Bragança, Torre de Moncorvo, Figueira de Castelo Rodrigo e Vila Real; e na via profissional, São João da Madeira, Amarante, Vila Nova de Poiares, Vila Franca de Xira e Lagos (Tabela 6.16 e Gráfico 6.30 e 6.31).

Tabela 6.16: Quociente de especialização – ensino regular

	Ensino Regular		
	Básico	Secundário	
		Via Geral	Via Profissional
Nº concelhos	278	248	208
Qe $\pm$ 1	183	80	32
Qe > 1	63	85	77
Qe < 1	32	78	99

Gráfico 6.30: Quociente de especialização do ensino regular básico**Gráfico 6.31: Quociente de especialização do ensino regular secundário: via geral e via profissional**

A modalidade de ensino artístico, com um valor meramente residual na frequência escolar (0,21%), apenas é oferecida em Braga, Porto, Lisboa e Setúbal (Tabela 6.17).

Tabela 6.17: Quociente de especialização – ensino artístico

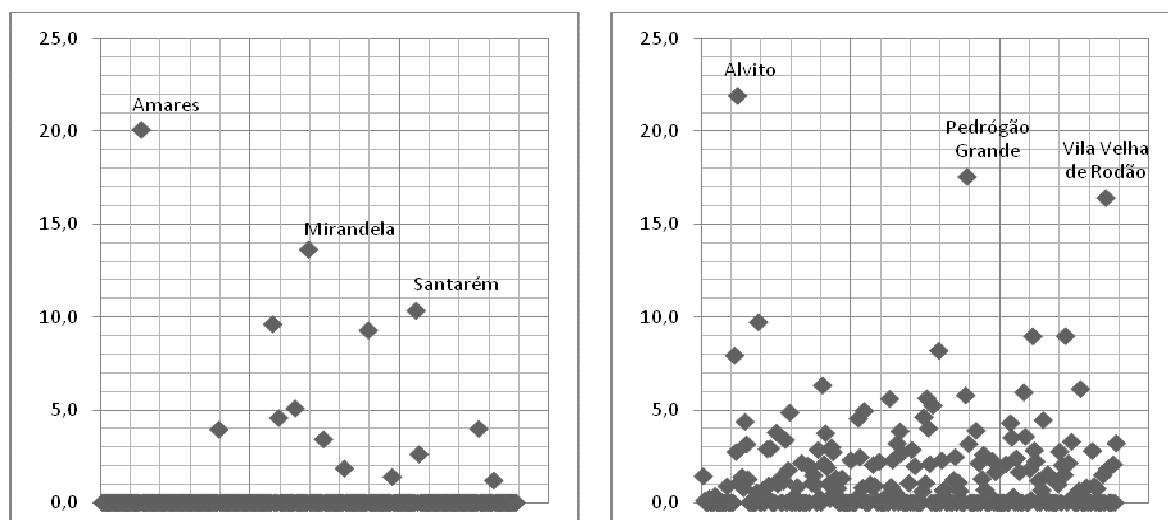
Ensino Artístico		
	Básico	Secundário
Nº concelhos	3	3
Qe $\pm$ 1	0	0
Qe > 1	3	2
Qe < 1	0	1

O ensino profissional, com cerca de 2,3% da frequência escolar, tem uma rede de oferta no ensino básico que cobre apenas catorze concelhos; no secundário está presente em cerca de metade dos concelhos. Sublinhe-se que, comparativamente ao padrão continental da oferta, cerca de um terço dos concelhos tem uma certa especialização nesta modalidade no ensino secundário. Enquanto no ensino básico se destacam Amares, Mirandela, Santarém, Lisboa, Penacova, Matosinhos e Lousã; no secundário, os concelhos com níveis de especialização mais elevados são Alvito, Pedrógão Grande, Vila Velha de Ródão, Avis, Trancoso, Sernancelhe, Nisa e Alter do Chão (Tabela 6.18 e Gráfico 6.32).

Tabela 6.18: Quociente de especialização – ensino profissional

Ensino Profissional		
	Básico	Secundário
Nº concelhos	14	142
Qe $\pm$ 1	0	12
Qe > 1	14	90
Qe < 1	0	40

Gráfico 6.32: Quociente de especialização do ensino profissional: básico e secundário

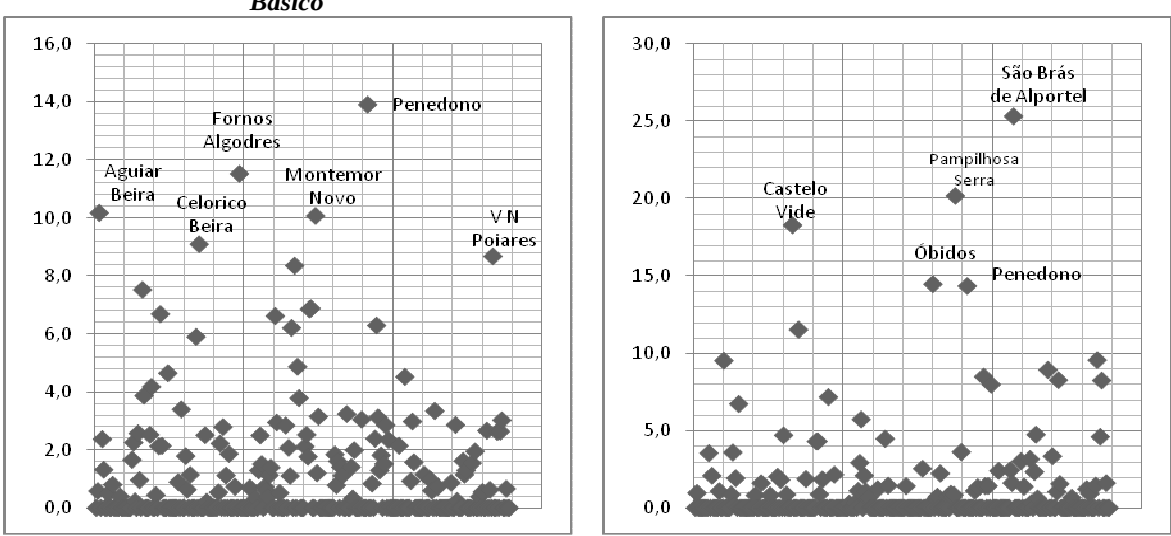


A modalidade de ensino qualificante, com cerca de 0,6% da frequência escolar, tem uma rede de oferta que cobre no ensino básico cerca de 40% dos concelhos, e no secundário cerca de 30%. Assinale-se que, comparativamente à oferta padrão, existe especialização concelhia no ensino qualificante básico em cerca de 70% dos concelhos, destacando-se Penedono, Fornos de Algodres, Aguiar da Beira, Montemor-o-Novo, Celorico da Beira, Vila Nova e Poiares e Mértola. No secundário, os concelhos que evidenciam níveis de especialização mais elevados são: São Brás de Alportel, Pampilhosa da Serra, Castelo de Vide, Óbidos, Penedono e Celorico da Beira (Tabela 6.19 e Gráfico 6.33).

Tabela 6.19: Quociente de especialização – ensino qualificante

	Ensino Qualificante	
	Básico	Secundário
Nº concelhos	112	81
Qe $\pm$ 1	3	7
Qe > 1	81	56
Qe < 1	28	18

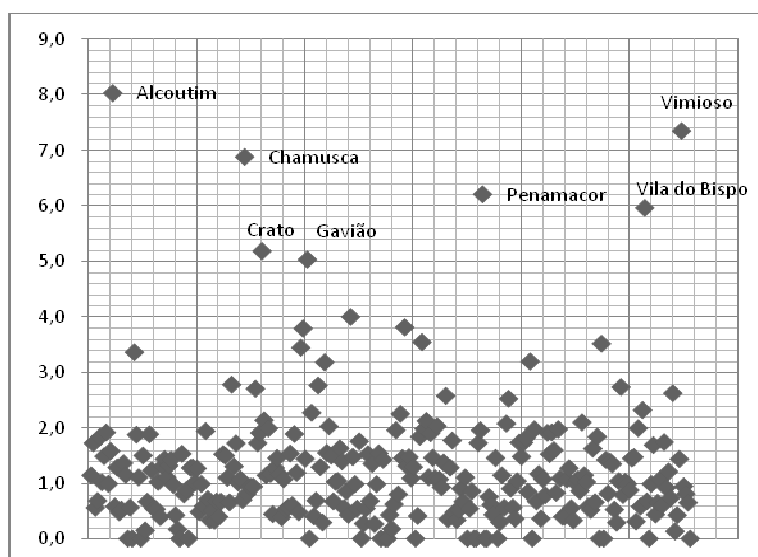
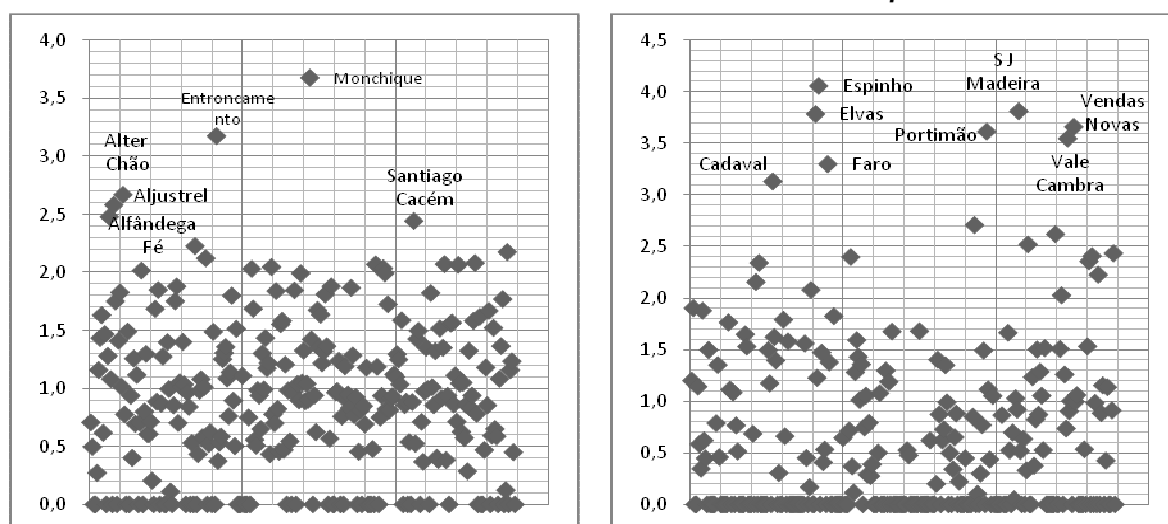
Gráfico 6.33: Quociente de especialização do ensino qualificante: básico e secundário



A rede de oferta da modalidade de ensino recorrente, cerca de 7% do total de alunos, tem um nível de cobertura que apenas é suplantada pelo ensino regular, cobrindo quase todos os concelhos no ensino básico, cerca de 80% na via geral e de 50% na via profissional. Destaque-se que, comparativamente à oferta padrão, existe especialização em cerca de metade dos concelhos. No básico distinguem-se Alcoutim, Vimioso, Chamusca, Penamacor, Vila do Bispo, Crato, Gavião e Mação, no secundário via geral Monchique, Entroncamento, Alter do Chão, Aljustrel, Alfândega da Fé, Santiago do Cacém, Castro Verde e Vila Viçosa e na via profissional Espinho, São João da Madeira, Elvas, Vendas Novas, Portimão, Vale de Cambra, Faro e Cadaval (Tabela 6.20 e Gráfico 6.34 e 6.35).

Tabela 6.20: Quociente de especialização – ensino recorrente

	Ensino Recorrente		
	Básico	Secundário	
		Via Geral	Via Profissional
Nº concelhos	256	220	136
Qe ± 1	37	40	15
Qe > 1	126	98	63
Qe < 1	93	82	58

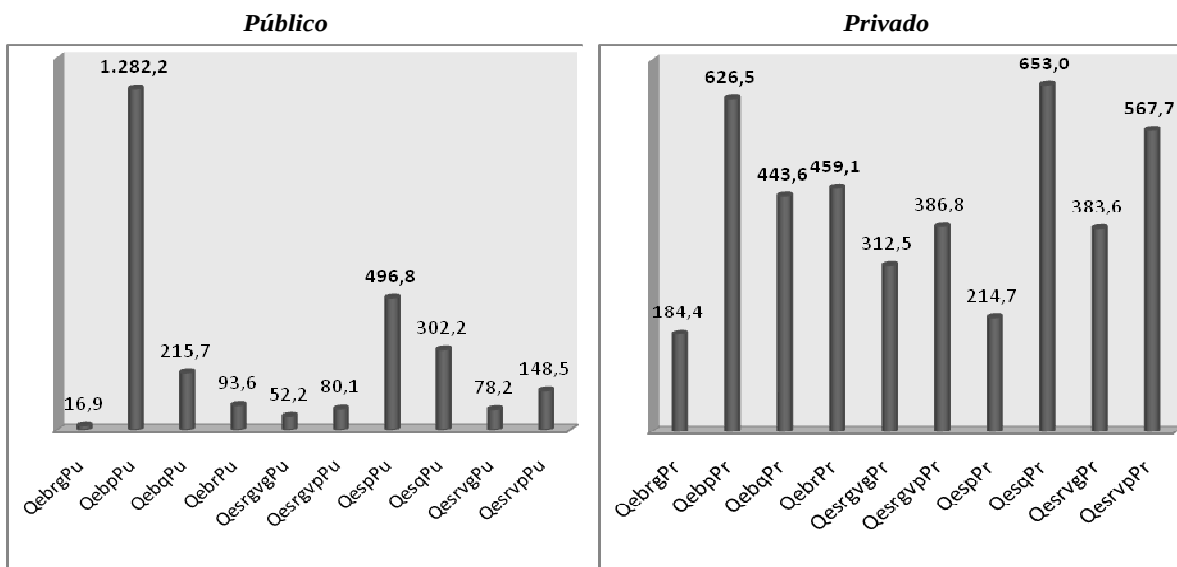
Gráfico 6.34: Quociente de especialização do ensino básico recorrente**Gráfico 6.35: Quociente de especialização do ensino recorrente secundário: via geral e via profissional**

Em termos globais, saliente-se que apenas três concelhos, Braga, Lisboa e Porto, têm o seu território concelhio coberto por uma rede de oferta que integra todas as modalidades do ensino básico e secundário (Anexo VIII).

Alargando a análise ao comportamento espacial da rede escolar, de acordo com a sua natureza institucional, verificamos que os níveis de dispersão aumentam de forma muito considerável (Anexo IX). Os valores apresentados pelo coeficiente de variação são muito

superiores na rede privada, com excepção dos casos das variáveis representativas do ensino profissional, quer no básico, quer no secundário (Gráfico 6.36).

Gráfico 6.36: Coeficiente de variação – alunos, segundo natureza institucional, níveis, modalidades e vias de ensino



6.3.1. Tipologias espaciais da oferta escolar

Após esta análise meramente descritiva, quanto ao modo como as diferentes variáveis caracterizam e diferenciam a oferta escolar no território continental, vamos proceder ao apuramento da sua tipologia espacial. Como já referimos, o nosso objectivo é analisar a homogeneidade da expressão territorial da configuração institucional da oferta utilizando para tal a ferramenta estatística multivariada da *análise cluster*. Esta técnica consiste no agrupamento das observações da nossa população, os concelhos do continente, de acordo com as similaridades das suas características, formando grupos o mais homogêneos possível.

Segundo Reis e Ferreira (2001), a *análise cluster* compreende cinco etapas, duas das quais têm de ser tomadas previamente ao próprio processamento classificatório. A primeira consiste na selecção dos indivíduos a agrupar e a segunda na definição das variáveis a partir das quais será feito o agrupamento. Quanto à selecção dos indivíduos, a opção tomada refere-se aos duzentos e setenta e oito concelhos existentes no território continental português. Relativamente às variáveis, a sua definição teve em conta os principais atributos da configuração institucional da oferta escolar, a frequência absoluta da cobertura

concelhia da rede da oferta e o respectivo nível de especialização territorial, sendo operacionalizadas através de oito indicadores representativos da centralidade pública (***QergPu*** e ***QergPr***), da segmentação da oferta (***QeapqrPu*** e ***QeapqrPr***) e da dualidade de vias dos cursos do ensino secundário (***QesvgPu***, ***QesvpPu***, ***QesvgPr*** e ***QesvpPr***).

Os principais atributos da distribuição da frequência dos indicadores representativos da oferta escolar revelam que, à excepção do ***QergPu***, ensino regular público, a presença de níveis de dispersão elevados, particularmente os que representam a oferta privada. De facto, os valores apresentados pelo coeficiente de variação dos quocientes de especialização da oferta escolar permitem não só atestar a dispersão do grau de especialização concelhia, como também dão uma ideia acerca da própria dispersão verificada ao nível das estruturas concelhias. A principal conclusão é que, comparativamente à unidade de referência padrão, Portugal Continental, estamos em presença de grandes disparidades regionais, em especial no que se refere às modalidades e cursos oferecidos pela rede privada (Tabela 6.21).

Tabela 6.21: Estatísticas descritivas - quociente de especialização concelhio da oferta escolar

	Número	Mínimo	Máximo	Média	Desvio padrão	Coeficiente de variação a)
QergPu	278	0,2981	1,2515	1,0597	0,1380	13,0244
QergPr	278	0,0000	6,8481	0,4775	0,9163	191,8978
QeapqrPu	278	0,0000	4,3797	1,0144	0,5603	55,2325
QeapqrPr	278	0,0000	17,3971	1,0536	2,0558	195,1259
QesvgPu	278	0,0000	1,6276	0,9883	0,4622	46,7644
QesvgPr	278	0,0000	13,3051	0,5554	1,7656	317,8926
QesvpPu	278	0,0000	4,9262	0,8253	0,7389	89,5307
QesvpPr	278	0,0000	9,8704	1,0978	1,9612	178,6510

a) (desvio padrão/média)*100

Seleccionados os indicadores, a *análise cluster* pressupõe a sua estandardização, caso contrário, qualquer medida de distância a utilizar iria, sobretudo, reflectir o peso dos indicadores que apresentam maior valor e dispersão. Assegurado que aqueles têm o mesmo peso, os procedimentos adoptados na construção dos *clusters* seguiram as recomendações de Hair et al. (2006) que referem a combinação de duas abordagens. Inicialmente é recomendado o método de agrupamento hierárquico e só depois o método não hierárquico. O primeiro método será preferencialmente usado para determinar o número aconselhado de *clusters* e o segundo para providenciar uma solução mais válida de pertença a cada um dos *clusters*.

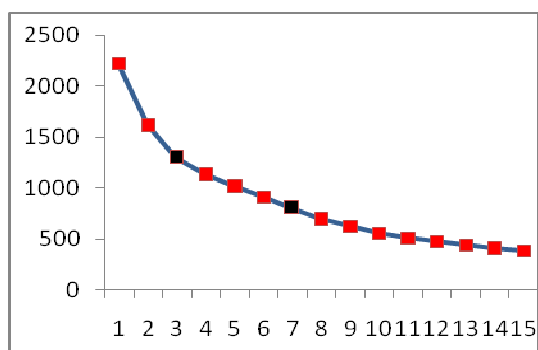
O processamento da análise classificatória, iniciado com o método de agregação hierárquico, efectuou-se, separadamente, com base em quatro critérios e duas medidas de distância distintos:

- (i) critério de agregação pelo *método de Ward* com a medida do *quadrado da distância euclidiana*;
- (ii) critério de agregação pelo *método dos centroides* com a medida do *quadrado da distância euclidiana*;
- (iii) critério de agregação pelo método da *average linkage between groups* com a medida de *distância euclidiana*;
- (iv) critério de agregação pelo método da *average linkage within groups* com a medida de *distância euclidiana*;

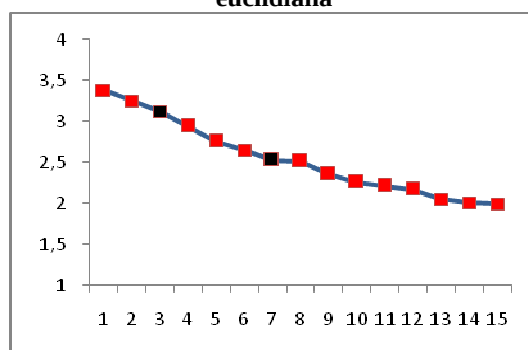
A *agglomeration schedule*, produzida para cada uma das soluções de agrupamento, apurou as percentagens de variação do coeficiente de aglomeração ou fusão ao longo de todos os passos do processo de aglomeração. Através da representação gráfica dos quinze últimos passos da agregação verificamos que a percentagem de variação dos coeficientes de fusão diminui, ao passarmos de três para quatro clusters e ao se passar de sete para oito, não deixando absolutamente claro qual é a melhor solução (Gráfico 6.37).

Gráfico 6.37: Coeficientes de agregação ou fusão em função de critérios e distâncias

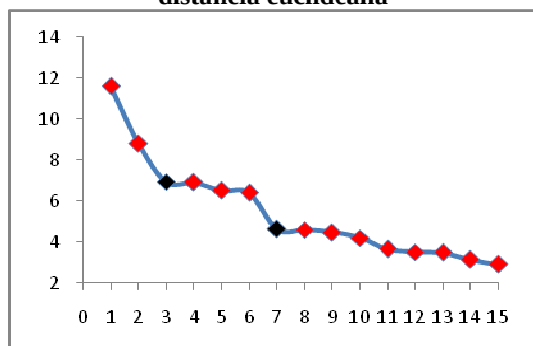
Critério Ward – quadrado distância euclidiana



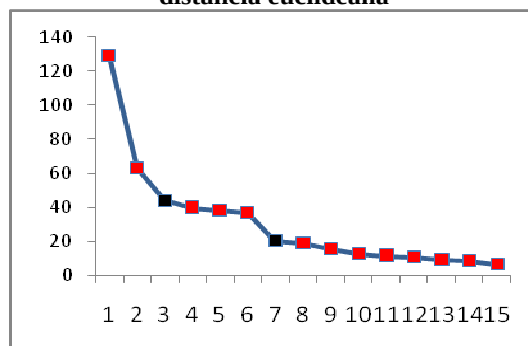
Critério centróide - quadrado distância euclidiana



Critério average linkage between groups – distância euclidiana



Critério average linkage within groups – distância euclidiana



Estes resultados inconclusivos levaram a que fosse aconselhável apurar e comparar os resultados produzidos pela aglomeração não hierárquica para o caso de 3, 4, 5, 6 e 7 clusters. Para tal foram usados o critério de agregação *K-Means* e a *distância euclidiana*. Os resultados obtidos estão sumariados na Tabela 6.22.

Tabela 6.22: Apuramento de clusters - critério K-Means e distância euclidiana

Número de casos em cada cluster							
	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4	Cluster 5	Cluster 6	Cluster 7
3 Clusters	237	28	13				
4 Clusters	125	115	13	25			
5 Clusters	26	107	13	5	127		
6 Clusters	119	50	12	28	64	5	
7 Clusters	13	1	5	5	92	133	29

Para o caso de três clusters, o apuramento efectuado produziu um mega cluster com cerca de 85% dos casos, um outro com 10% e outro com cerca de 5%. Todas as variáveis,

quando consideradas individualmente, são significativas na diferenciação dos clusters¹⁴³, apesar do seu nível discriminatório ser diferenciado. A via profissional do ensino secundário privado, o ensino regular privado, a via geral do ensino secundário privado, as modalidades alternativas ao ensino regular privado e o ensino regular público são as que mais diferenciam; as do ensino público via geral e profissional do secundário e as modalidades alternativas ao ensino público regular têm um poder discriminatório mais reduzido. Ou seja, as características da oferta que mais diferenciam os agrupamentos remetem fundamentalmente para a sua natureza institucional, com todas as variáveis representativas da oferta privada a marcarem a diferenciação entre os agrupamentos (Tabela 6.23).

Tabela 6.23: Teste ANOVA - 3 clusters - critério K-Means e distância euclidiana

	Cluster		Error		F	Sig.
	Mean Square	df	Mean Square	df		
QergPu	66,6720	2,0000	0,5224	275	127,6299	0,0000
QergPr	88,6677	2,0000	0,3624	275	244,6564	0,0000
QeapqrPu	11,8769	2,0000	0,9209	275	12,8971	0,0000
QeapqrPr	72,0306	2,0000	0,4834	275	149,0038	0,0000
QesvgPu	34,2728	2,0000	0,7580	275	45,2139	0,0000
QesvgPr	84,6279	2,0000	0,3918	275	215,9996	0,0000
QesvpPu	8,7765	2,0000	0,9434	275	9,3026	0,0001
QesvpPr	95,2615	2,0000	0,3145	275	302,9354	0,0000

Esta solução de agrupamento levanta dois problemas. Um é o facto de existir um cluster com um grande número de elementos; o outro tem a ver com o facto dos três clusters serem fundamentalmente diferenciados com base em apenas uma das características da configuração institucional da oferta escolar, o **Estado** e o **“Quase”-Mercado**. Ora, esta solução de agrupamento não deixa espaço a uma diferenciação mais fina que tenha em consideração a segmentação e a dualidade da oferta escolar, características evidenciadas na apresentação dos resultados do estudo da configuração nacional da oferta escolar.

No apuramento de quatro clusters, o número de casos, em cada um deles, melhora dado que, com alguns ajustamentos, o novo cluster formado resulta quase exclusivamente da partição do mega cluster, um com 125 casos e outro com 115. Nas soluções de apuramento

¹⁴³ Os valores de F representados na Tabela da ANOVA permitem rejeitar a hipótese nula de igualdade das médias entre grupos, pois todos os respectivos valores são significativos ao nível de 0,05.

seguintes não se registam melhorias. Com cinco clusters a partição efectuada resulta num novo cluster, cujos casos não pertenciam a nenhum dos dois maiores. Na solução de seis clusters, genericamente, mantêm-se os três clusters de menor dimensão e o de maior, partindo-se um dos maiores. E na solução de sete clusters, o apuramento efectuado apresenta, comparativamente, piores resultados: os três clusters de menor dimensão mantêm-se, mas reforça-se a dimensão dos maiores que apenas se partem em *clusters* de dimensão residual, um com cinco casos e outro com apenas um caso. Face a estes resultados, parece recomendável assumir como a melhor solução de agrupamento o apuramento de quatro clusters (Tabela 6.24).

Tabela 6.24: Apuramento 4 clusters - critério K-Means e distância euclidiana

Número de casos em cada cluster	
Cluster 1	125
Cluster 2	115
Cluster 3	13
Cluster 4	25

Neste apuramento todos os indicadores são significativos na diferenciação dos clusters, apesar de o seu nível discriminatório ser diferenciado. Os indicadores representativos da oferta privada e do ensino regular público são os que mais diferenciam, seguidos do indicador da segmentação da oferta pública, enquanto que os representativos das vias, geral e profissional, do cursos do ensino secundário público, têm um poder discriminatório mais reduzido. Ou seja, as características da oferta que agora mais diferenciam os agrupamentos remetem não só para a sua natureza institucional, como também para os restantes atributos, como sejam, a segmentação e a dualidade das vias do ensino secundário (Tabela 6.25).

Tabela 6.25: Teste ANOVA - 4 clusters - critério K-Means e distância euclidiana

	Cluster		Error		F	Sig.
	Mean Square	df	Mean Square	df		
QergPu	51,7071	3	0,4448	274	116,2448	0,0000
QergPr	61,1184	3	0,3418	274	178,8297	0,0000
QeapqrPu	38,9564	3	0,5844	274	66,6583	0,0000
QeapqrPr	48,8084	3	0,4766	274	102,4201	0,0000
QesvgPu	22,4668	3	0,7650	274	29,3698	0,0000
QesvgPr	55,8493	3	0,3995	274	139,8116	0,0000
QesvpPu	20,6180	3	0,7852	274	26,2581	0,0000
QesvpPr	65,0894	3	0,2983	274	218,2076	0,0000

Uma vez que os centróides dos clusters finais, calculados com base na média de cada

variável, reflectem as características dos casos típicos de cada cluster, é possível referenciar que o **cluster 1** está positivamente mais relacionado com o ensino regular, o **cluster 2** com a segmentação da oferta e a via profissional do ensino público, o **cluster 3** com as modalidades alternativas ao ensino regular privado e o **cluster 4** com o ensino regular e a via geral do secundário privado (Tabela 6.26).

Tabela 6.26: Centros dos clusters finais – 4 clusters - critério K-Means e distância euclidiana

	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4
QergPu	0,5525	-0,0377	-1,1273	-2,0028
QergPr	-0,3890	-0,0965	-0,3038	2,5469
QeapqrPu	-0,4942	0,7628	-0,9775	-0,5294
QeapqrPr	-0,0953	-0,3213	3,1759	0,3032
QesvgPu	0,1922	0,1909	-1,5961	-1,0094
QesvgPr	-0,2616	-0,2166	-0,3146	2,4683
QesvpPu	-0,3233	0,5290	-1,0714	-0,2596
QesvpPr	-0,0960	-0,3825	3,6637	0,3343

Esta breve tipificação comprova que existem distâncias consideráveis entre os centros dos quatros clusters obtidos e que as mesmas são correspondentes às dissemelhanças apuradas. O centro do **cluster 1** dista do **cluster 2** apenas cerca de 1,7, mas 5,6 e 4,9 dos **clusters 3** e **4**. Já o centro do **cluster 2** dista do **3** e do **4** cerca de 6,2 e 4,7, respectivamente. Enquanto os **clusters 3** e **4** distam entre si cerca de 6,1. Ou seja, as distâncias dos clusters 1 e 2 são menores, quando comparadas com as distâncias entre os restantes; não é estranho porque ambos resultam do poder discriminatório de variáveis representativas da oferta pública (Tabela 6.27).

Tabela 6.27: Distâncias entre os centros dos clusters finais – 4 clusters - critério K-Means e distância euclidiana

	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4
Cluster 1		1,6957	5,6266	4,9391
Cluster 2	1,6957		6,2149	4,7638
Cluster 3	5,6266	6,2149		6,0974
Cluster 4	4,9391	4,7638	6,0974	

Concluído o apuramento dos *clusters*, é chegado o momento da validação da solução encontrada, através da aplicação da análise discriminante. Este método tem por objectivo identificar as características que distinguem os membros de um *cluster* dos de outro, de modo a que, conhecidas as características de um novo caso, se possa prever a que *cluster* pertence. São assim estimadas funções discriminantes, tendo por base a construção de

combinações lineares das variáveis independentes utilizadas na análise classificatória precedente, de modo a maximizar a separação entre os *clusters* formados. Isto é, pretende-se a separação máxima entre os *clusters*, através da maximização da diferença entre as suas médias, relativamente aos desvios padrão no interior de cada cluster (Reis e Ferreira, 2000).

Como refere Reis e Ferreira (2001, pp. 244-245), “a aplicação da análise discriminante linear dá origem a resultados óptimos, ..., quando se verificam os pressupostos de normalidade e de igualdade de variâncias e covariâncias entre os grupos”; acrescenta que a violação dos mesmos apenas poderá ser entendida como muito grave quando a percentagem de classificações correctas for pequena. Assim sendo, pode concluir-se que face a valores de previsão elevados se considere que “não é preocupante a influência de pequenos erros decorrentes da violação dos pressupostos”.

Com efeito, no caso presente e apesar da não verificação dos pressupostos referidos, entendeu-se adequado prosseguir com a análise; deste modo, para os quatro clusters apurados, definiram-se três funções discriminantes. Considerou-se como variável dependente os 4 *clusters* apurados para os nossos concelhos e como variáveis independentes os 8 indicadores usados no apuramento classificatório.

Os resultados obtidos (Tabela 6.28) revelam que o valor próprio associado à primeira função é de 3,128; explica 48,1% da variância apurada, o valor próprio associado à segunda função é de 2,642 e a variância explicada é de 40,6%; o valor próprio da terceira função é mais reduzido, assim como a variância explicada por esta função, 0,733 e 11,3%, respectivamente. Relativamente à correlação canónica, cujos valores podem variar entre 0 e 1, os resultados apurados estão mais próximos de 1, o que significa que existe relação entre as funções e os grupos formados; no entanto, essa relação é mais importante nas funções 1 e 2, com valores de 0,87 e 0,852.

Tabela 6.28: Funções discriminantes canónicas – importância - 4 clusters

Function	Eigenvalue	% of Variance	Cumulative %	Canonical Correlation
1	3,128	48,1	48,1	0,870
2	2,642	40,6	88,7	0,852
3	0,733	11,3	100,0	0,650

Os testes realizados às três funções discriminantes (Tabela 6.29) respeitam o critério da significância, dado que, nas três funções, o valor de *Lambda de Wilks*, quando transformado num *Qui-Quadrado*, apresenta uma significância de 0,000.

Tabela 6.29: Funções discriminantes canónicas – significância – 4 clusters

Test of Function(s)	Wilks' Lambda	Chi-square	df	Sig.
1 through 3	,038	885,156	21	,000
2 through 3	,158	500,258	12	,000
3	,577	149,317	5	,000

Como é possível observar na Tabela 6.30 todos os indicadores apresentam uma significância de 0,000, apesar do seu poder discriminatório ser diferenciado. Se verificarmos que os valores de *Lambda de Wilks* dos indicadores *QesvgPu* e *QesvpPu*, estão mais perto de 1 do que de 0, então temos de referir que, neste caso, as médias dos grupos não evidenciam grandes diferenças.

Tabela 6.30: Significância dos indicadores - funções discriminantes canónicas – 4 clusters

	Wilks' Lambda	F	df1	df2	Sig.
QergPu	,440	116,245	3	274	,000
QergPr	,338	178,830	3	274	,000
QeapqrPu	,578	66,658	3	274	,000
QeapqrPr	,471	102,420	3	274	,000
QesvgPu	,757	29,370	3	274	,000
QesvgPr	,395	139,812	3	274	,000
QesvpPu	,777	26,258	3	274	,000
QesvpPr	,295	218,208	3	274	,000

Recorrendo às matrizes dos coeficientes estandardizados e dos coeficientes estruturais, é possível interpretar e comparar a contribuição relativa para a função discriminante do indicador que lhes está associada e identificar as suas características dominantes. Como os coeficientes estandardizados têm uma certa limitação, uma vez que a referida contribuição pode estar afectada pelas correlações existentes entre esse indicador e os restantes, é mais adequado analisar os coeficientes estruturais, pois estes são simples correlações, independentes dos efeitos dos outros indicadores. Como se pode observar na Tabela 6.31, as funções 2 e 3 detêm grande parte da informação contida nos indicadores. Os mais relacionados com a função 2 são *QesvpPr*, *QergPr*, *QergPu*, *QesvgPr*, *QeapqrPr* e *QesvgPu* e com a função 3 são *QeapqrPu* e *QesvpPu*.

Tabela 6.31 Matrizes dos coeficientes estandardizados e estruturais - funções discriminantes canónicas – 4 clusters

Coeficientes estandardizados				Coeficientes estruturais			
	Função 1	Função 2	Função 3		Função 1	Função 2	Função 3
QergPu	,105	,277	-,138	QesvpPr	-,532	,727*	,384
QergPr	,760	,522	-,058	QergPr	,568	,597*	-,075
QeapqrPu	,440	,012	,784	QergPu	-,286	-,579*	-,422
QesvgPu	,015	-,113	-,104	QesvgPr	,471	,547*	-,256
QesvgPr	,351	,438	-,091	QeapqrPr	-,359	,500*	,278
QesvpPu	,247	-,121	,501	QesvgPu	,022	-,343*	-,115
QesvpPr	-,561	,758	,395	QeapqrPu	,208	-,283	,722*
				QesvpPu	,171	-,191	,369*

Finalmente, analisando a matriz dos resultados da classificação, apura-se que comparando as classificações iniciais (predefinidas) com as *a posteriori* (grupos previstos), a percentagem de casos correctamente classificados é de 98,9%. Com um nível tão elevado de probabilidade de classificação correcta é de concluir que, apesar da não verificação dos pressupostos atrás referidos, a solução de apuramento de quatro clusters é válida (Tabela 6.32).

Tabela 6.32: Matriz dos resultados da classificação - 4 clusters

		Cluster Number of Case	Predicted Group Membership				
			1	2	3	4	Total
Original	Count	1	124	1	0	0	125
		2	1	113	0	1	115
		3	0	0	13	0	13
		4	0	0	0	25	25
	%	1	99,2	,8	,0	,0	100,0
		2	,9	98,3	,0	,9	100,0
		3	,0	,0	100,0	,0	100,0
		4	,0	,0	,0	100,0	100,0

a. 98,9% dos grupos originais correctamente classificados

6.3.2. Em síntese

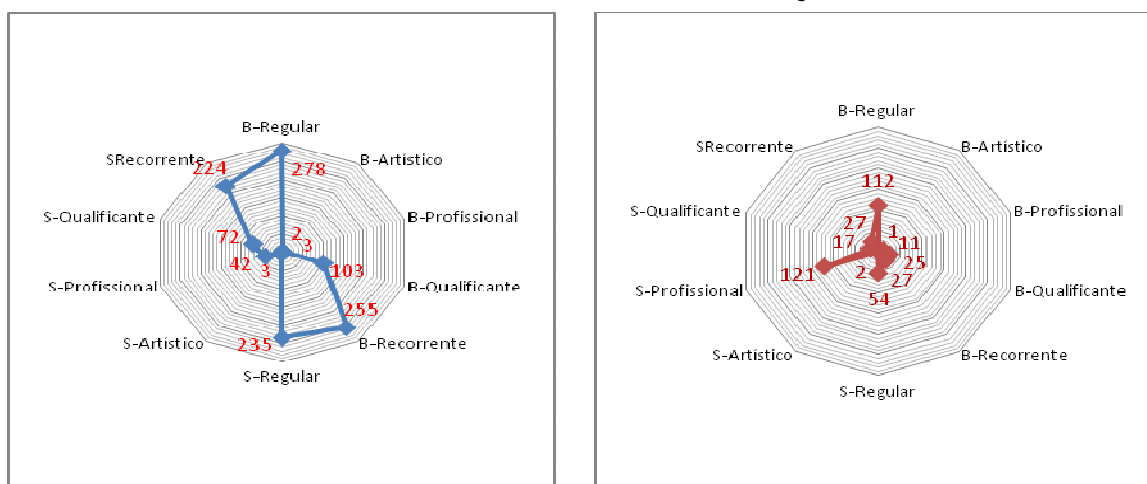
Os resultados apurados, quanto aos níveis de cobertura, especialização e tipologias espaciais, confirmam que o território continental português é marcado por grandes disparidades espaciais na configuração institucional da oferta escolar. Por um lado, o **Estado** e o **“Quase”-Mercado** têm níveis de cobertura concelhia bastante distintos. Por outro, têm diferentes tipos de especialização.

Com efeito, a rede de oferta do **Estado** cobre todo o território continental, enquanto a do **“Quase”-Mercado** apenas cobre cerca de 60% dos concelhos. Porém, as diferenças estendem-se para além da dimensão, dado que as suas respectivas estruturas internas também são distintas. Ao contrário do **Estado**, mais presente no ensino básico e nas modalidades de ensino regular e recorrente, o **“Quase”-Mercado** está mais representado no ensino secundário e cobre um maior número de concelhos na oferta da modalidade de ensino profissional (Tabela 6.33 e Gráfico 6.38).

Tabela 6.33: Cobertura concelhia das redes de oferta escolar

	Estado	“Quase”-Mercado
Básico	278	122
Regular	278	112
Artístico	2	1
Profissional	3	11
Qualificante	103	25
Recorrente	255	27
Secundário	247	139
Regular	235	54
Artístico	3	2
Profissional	42	121
Qualificante	72	17
Recorrente	224	27
Básico e Secundário	278	166

Gráfico 6.38: Cobertura concelhia das redes de oferta escolar
Estado **“Quase”-Mercado**



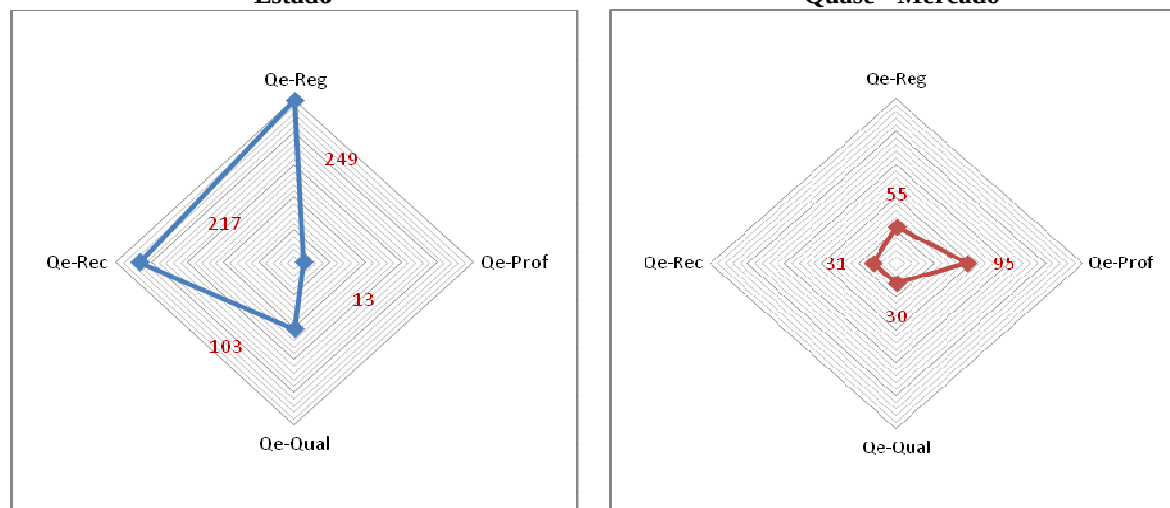
Estas diferenças foram confirmadas com o apuramento dos Qe concelhos (Anexo X), com cerca de 80-85% dos concelhos a serem especializados no ensino público regular e recorrente, cerca de 35% no ensino público qualificante e no ensino privado profissional,

20% no ensino privado regular, 10% no ensino privado recorrente e qualificante e 5% no ensino público profissional (Tabela 6.34 e Gráfico 6.39).

Tabela 6.34: Especialização concelhia das redes de oferta escolar

Concelhos	Qe-Reg	Qe-Prof	Qe-Qual	Qe-Rec
Estado	249	13	103	217
“Quase”-Mercado	55	95	30	31

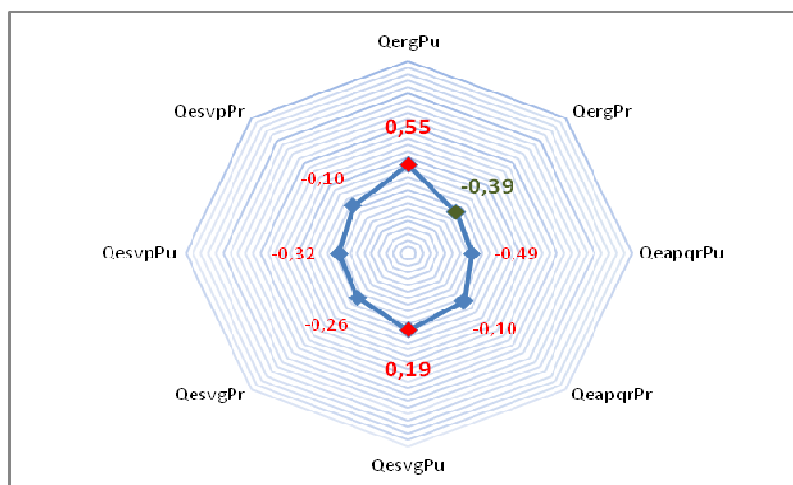
Gráfico 6.39: Especialização concelhia das redes de oferta educativa
Estado “Quase”-Mercado



Face a esta realidade territorial, os resultados da análise classificatória apuraram quatro clusters com um determinado perfil (Anexo XI):

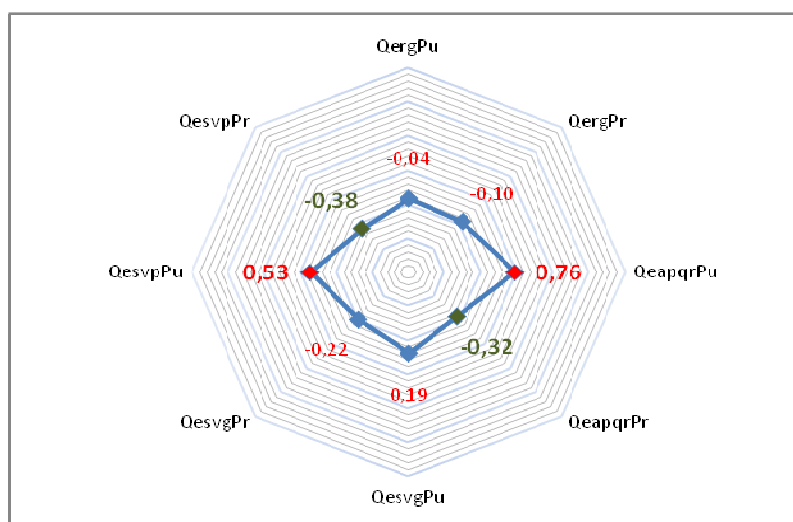
Cluster 1 – Os cento e vinte e cinco concelhos que integram este *cluster* caracterizam-se por uma **elevada centralidade da oferta pública**, com o contributo positivo dado pelo ensino regular e pelos cursos da via geral do ensino secundário e em consequência da reduzida expressão da oferta privada; por uma **segmentação da oferta muito reduzida**, dada a pequena relevância das modalidades alternativa ao ensino regular; e por uma **dualidade de vias não muito acentuada**, apesar da prevalência da via geral dos cursos do ensino secundário (Gráfico 6.40).

Gráfico 6.40: Cluster 1



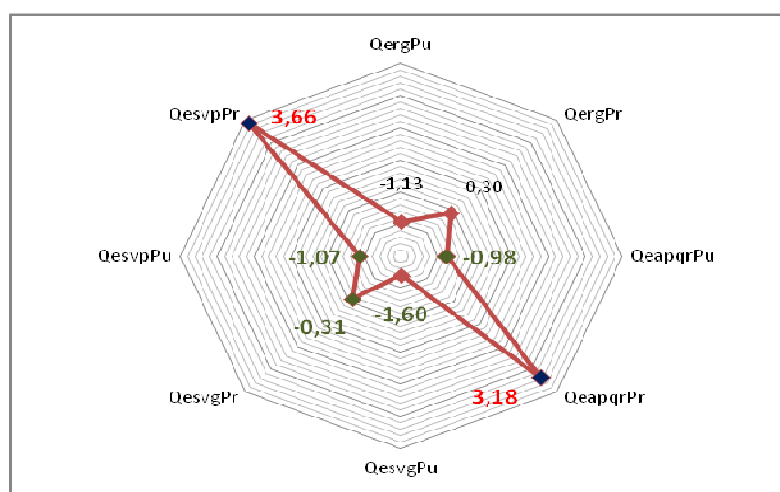
Cluster 2 – O agrupamento destes 115 concelhos também se caracteriza por uma **elevada centralidade pública**, mas diferencia-se do agrupamento anterior pelo contributo positivo da oferta pública nas modalidades profissional, qualificante e recorrente e nos cursos da via profissional do ensino secundário. É certo que o arranjo institucional que aqui também prevalece é o **Estado**, porém com uma oferta cujos atributos essenciais são uma **significativa segmentação e dualidade de vias** dos cursos oferecidos, em virtude da sua especialização nas modalidades alternativas ao ensino regular e de pendor para a prevalência da vias profissional do ensino secundário (Gráfico 6.41).

Gráfico 6.41: Cluster 2



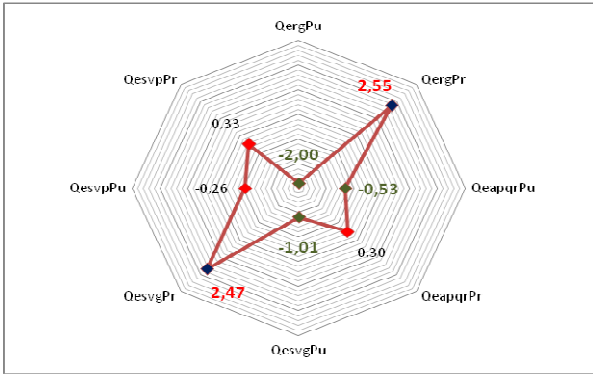
Cluster 3 – O agrupamento destes 13 concelhos é diferenciado dos dois agrupamentos anteriores, fundamentalmente, pelo elevado contributo da rede privada. Estes concelhos têm, comparativamente, uma presença do arranjo institucional **Estado** comparativamente mais reduzida. Porém, são altamente especializados nas modalidades alternativas ao ensino regular e nos cursos do ensino secundário da via profissional. Isto é, têm uma **elevada presença do “Quase”-Mercado** e uma **acentuada segmentação** da sua oferta, bem como **uma forte dualidade de vias** de ensino, com prevalência da modalidade profissional (Gráfico 6.42).

Gráfico 6.42: Cluster 3



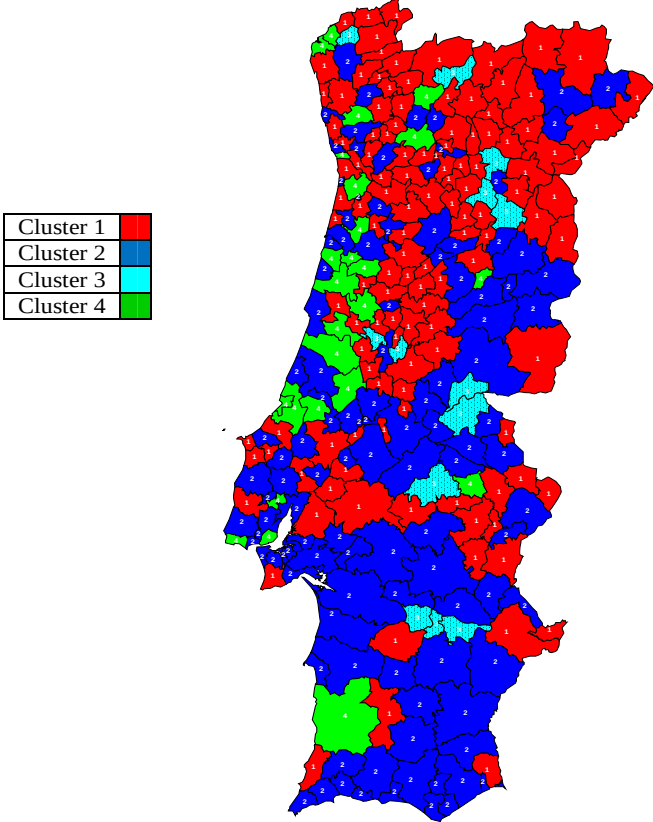
Cluster 4 – O agrupamento destes 25 concelhos é diferenciado dos restantes, fundamentalmente pelo contributo positivo da rede privada no ensino regular e nos cursos da via geral do ensino secundário. Estes concelhos, tal como os do Cluster 3, contam com uma pequena presença do arranjo institucional **Estado**, em contrapartida à **relevância do “Quase”-Mercado**. Porém, diferencia-se do agrupamento anterior dado que a sua **oferta é pouco segmentada** e a **dualidade das vias** dos cursos do secundário também é **pouco significativa**. Estes atributos resultam da sua elevada especialização no ensino regular e de uma certa prevalência da via geral do secundário (Gráfico 6.43).

Gráfico 6.43: Cluster 4



Em suma, o apuramento das quatro tipologias da configuração institucional da oferta escolar confirma uma significativa diferenciação na expressão territorial dos arranjos institucionais *Estado* e *Mercado-Comunidade*. Como pode ser observado na Figura 6.1, o mapeamento das quatro tipologias da oferta, não só testemunha as disparidades de cobertura e de especialização concelhia, como revela a existência de padrões territoriais diferenciados e fronteiras e contornos distintos, para cada um dos clusters apurados.

Figura 6.1: Tipologias Espaciais da Oferta Escolar



Face às evidências enunciadas e tendo presente a **Hipótese 2** da nossa investigação,

Hipótese 2: Não existem diferenças territoriais na configuração institucional da oferta escolar nacional do ensino básico e secundário.

estamos em condições de poder concluir pela sua **rejeição**.

6.4. Tipologias Espaciais da Oferta Escolar e Atributos Locais

Porque as dinâmicas dos territórios não podem ser ignoradas pela investigação social, na última secção deste capítulo iremos apurar se existem, ou não, relações significativas entre os quatro clusters da oferta escolar e as diferentes identidades e dinâmicas locais, recorrendo, para tal, à análise da variância.

A pertença de cada um dos concelhos ao seu respectivo *cluster* é uma das variáveis consideradas – **variável independente**. A identidade e dinâmicas territoriais são representadas por vinte e quatro indicadores dos concelhos¹⁴⁴ (**D1, D2, D3, D4, D5 e D6** – dimensão demográfica; **E1, E2, E3, E4, E5 e E6** – dimensão económica; **S1, S2, S3, S4, S5 e S6** – dimensão sociocultural; **I1, I2, I3, I4, I5 e I6** – dimensão institucional) – **variáveis dependentes**. Em seguida, tal como Reis e Ferreira (2000) sugerem, faz-se uso de dois procedimentos sequenciais. No primeiro, testa-se a hipótese global de igualdade de médias entre os grupos. No segundo, se as diferenças entre médias forem estatisticamente significativas, corre-se o respectivo processamento e utilizam-se testes adicionais para explicar as diferenças encontradas entre os *clusters*.

Assim sendo, e para confirmar se as nossas variáveis verificavam os pressupostos da utilização da ANOVA, antes de iniciarmos o processamento da análise da variância, **oneway ANOVA**, foi necessário aferir os pressupostos de homocedasticidade e de normalidade. Para tal, efectuaram-se os **testes de Levene** (Anexo XII) e **de Kolmogorov-Smirnov** (Anexo XIII), tendo-se concluído que apenas em alguns dos indicadores poderia ser aplicado este procedimento.

¹⁴⁴ Nesta sessão irão ser considerados 275 concelhos e não os 278 analisados nas sessões anteriores uma vez que à data de publicação de parte dos dados utilizados, 2001, os concelhos de Odivelas, Trofa e Vizela ainda não tinham sido criados.

Com efeito, para um nível de **significância de 1%**, apenas seis dos indicadores (**D4, D5, E6, S1, S6 e I1**) respeitam, em simultâneo, os pressupostos requeridos. Isto é, apenas estes indicadores respeitam, quer o critério de igualdade das variâncias, quer o da normalidade dos resíduos. Assim, com base nos resultados da ANOVA para estes seis indicadores, é possível concluir que, no que diz respeito aos pensionistas (**S1**) e à participação política (**I1**); já quanto à taxa de dependência demográfica (**D4**), à taxa de fecundidade (**D5**), às sociedades constituídas (**E6**) e às condições de habitabilidade (**S6**), não existem diferenças significativas entre os quatro *clusters* (Anexo XIV).

Seguidamente, no sentido de não se perder toda a informação contida nos indicadores que não foram utilizados na ANOVA consideraram-se os restantes dezoito indicadores e aplicou-se o teste não-paramétrico¹⁴⁵ recomendado nestas situações: o **teste de Kruskal Wallis** (Anexo XV). Servindo para efeitos de comparação relativamente à tendência central dos dados, é testada a hipótese nula de as distribuições dos diferentes grupos serem idênticas, ou mais simplesmente, se as populações dos diferentes grupos têm valores esperados idênticos. Os resultados apurados permitem concluir que dez indicadores apresentam distribuições diferenciadas entre grupos (*clusters*). Esses indicadores são: densidade populacional (**D1**), taxa de urbanização (**D6**), poder de compra concelhio (**E1**), emprego no sector secundário (**E3**), trabalhadores não qualificados (**E4**), ganho médio mensal (**E5**), médicos e enfermeiros (**S3**), bibliotecas – utilizadores (**S4**), taxa de divórcio (**I2**) e operações multibanco (**I3**).

Conjugando os resultados apurados com os procedimentos recomendados podemos concluir que dos vinte e quatro indicadores territoriais iniciais dez revelaram-se estatisticamente não significativos (Tabela 6.35) e catorze significativos (Tabela 6. 36). Ou seja:

¹⁴⁵ Estes testes não exigem o conhecimento da distribuição amostral.

Tabela 6.35: Indicadores sem níveis de significância: teste ANOVA e Kruskal-Wallis

INDICADOR		ANOVA Sig.	Kruskal-Wallis Sig.
D2	Crescimento demográfico natural		0,0505
D3	Crescimento demográfico migratório		0,5497
E2	Desemprego		0,9990
S1	Pensionistas	0,3643	
S2	Mortalidade infantil		0,5818
S5	Consumo electricidade		0,1865
I1	Participação política	0,1593	
I4	Publicações Periódicas		0,6225
I5	Criminalidade		0,1022
I6	Actos Notariais		0,5642

Tabela 6.36: Indicadores com níveis de significância: teste ANOVA e Kruskal-Wallis

INDICADOR		ANOVA Sig.	Kruskal-Wallis Sig.
D1	Densidade populacional		0,0000
D4	Taxa de dependência demográfica	0,0001	
D5	Taxa de fecundidade	0,0236	
D6	Taxa de urbanização		0,0000
E1	Poder de compra concelhio		0,0015
E3	Emprego sector secundário		0,0044
E4	Trabalhadores não qualificados		0,0121
E5	Ganho médio mensal		0,0186
E6	Sociedades constituídas	0,0206	
S3	Médicos e enfermeiros		0,0096
S4	Bibliotecas – Utilizadores		0,0030
S6	Condições de habitabilidade	0,0240	
I2	Divórcio		0,0255
I3	Operações Multibanco		0,0275

- (i) *Não existem diferenças* estatisticamente significativas entre os quatro *clusters* no que diz respeito à *taxa de crescimento demográfico natural (D2) e migratório (D3)*, à *taxa de desemprego (E2)*, aos *pensionistas (S1)*, à *mortalidade infantil (S2)*, ao *consumo de electricidade (S5)*, à *participação política (I1)*, às *publicações periódicas (I4)*, à *criminalidade (I5)* e aos *actos notariais (I6)*;
- (ii) *Existem diferenças* estatisticamente significativas entre os quatro *clusters* no que se refere à *densidade populacional (D1)*, *taxa de dependência demográfica (D4)*, *taxa de fecundidade (D5)*, *taxa de urbanização (D6)*, *poder de compra concelhio (E1)*, *emprego no sector secundário (E3)*, *trabalhadores não qualificados (E4)*, *ganho médio mensal (E5)*, *sociedades constituídas (E6)*, *médicos e enfermeiros (S3)*, *bibliotecas – utilizadores (S4)*, *condições de habitabilidade (S6)*, *taxa de divórcio (I2)* e *operações multibanco (I3)*

Concluindo, os resultados apurados confirmam a existência de relações estatisticamente significativas entre a pertença aos quatro *clusters* e as identidades e dinâmicas locais, no que se refere a catorze dos vinte e quatro indicadores utilizados nas dimensões seguintes:

(i) **Dimensão demográfica** - Apenas **dois dos seis indicadores**, crescimento demográfico natural (D2) e migratório (D3), **não verificaram a existência de relações significativas**. No entanto, a exclusão das dinâmicas de evolução do capital humano desta análise parece não retirar informação relevante em termos da representação quantitativa dos atributos demográficos;

(ii) **Dimensão económica** - Só **um dos indicadores**, taxa de desemprego (E2), **não acusou significância** ao nível da distribuição entre as quatro tipologias, o que julgamos não trazer limitações à análise desta dimensão;

(iii) **Dimensão sociocultural** - Apesar de **três dos seis indicadores**, pensionistas (S1), mortalidade infantil (S2) e consumo de electricidade (S5), **não revelarem níveis de significância** aceitáveis. No entanto, consideramos que esta dimensão está suficientemente representada com a consideração das condições de habitabilidade (S6), do usufruto de bens culturais, bibliotecas-utilizadores (S4) e do acesso à saúde, médicos e enfermeiros (S3);

(iv) **Dimensão institucional** - Apenas **dois dos seis indicadores são significativos**. Apesar desta limitação, julgamos que as transacções efectuadas nas caixas multibanco (I3) e a taxa de divórcio (I2) nos permitem, minimamente, aproximar de uma ideia de densidade das redes de interacção presentes na vida em sociedade.

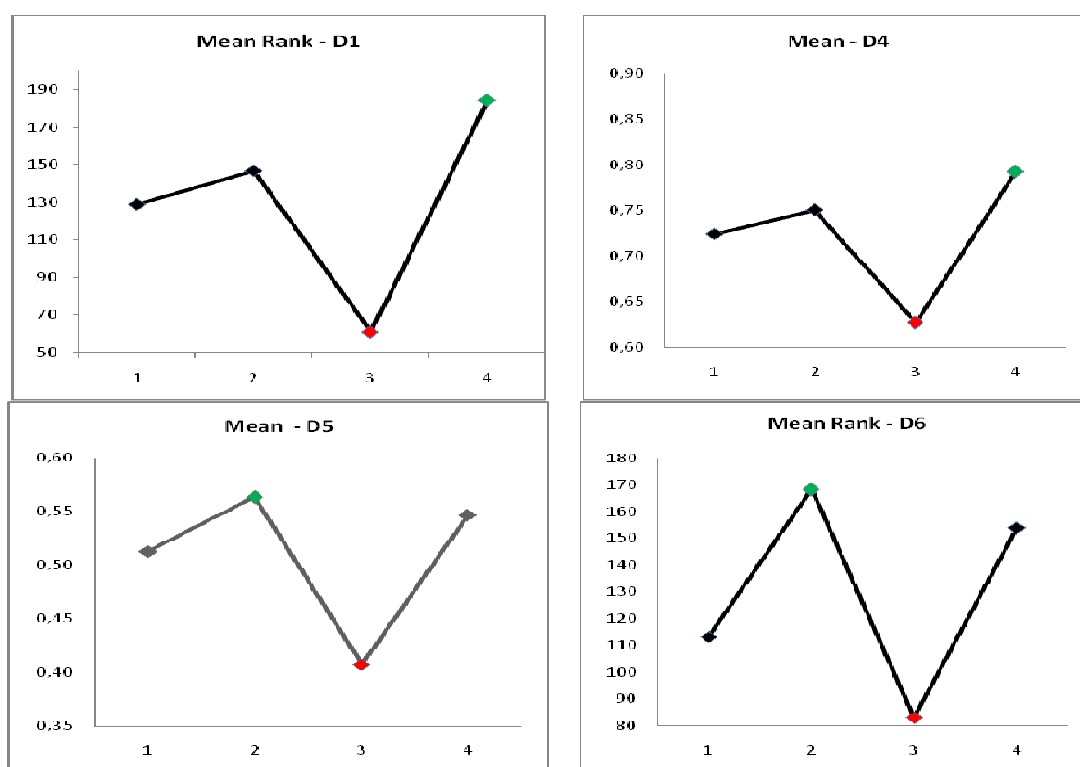
6.4.1. Atributos demográficos

A representação gráfica das médias e dos rank-médios de cada um dos indicadores estatisticamente significativos ilustra a existência de diferenças entre as tipologias espaciais da oferta escolar e os atributos demográficos concelhios (Tabela 6.37 e Gráfico 6.44).

Tabela 6.37: Médias dos indicadores demográficos – 4 clusters

Cluster	N	Mean/Mean Rank	N	Cluster	Mean/Mean Rank	
D1	1	125	128,97	D5	1	0,5126
	2	112	146,71		2	0,5632
	3	13	60,85		3	0,4072
	4	25	184,22		4	0,5467
D4	1	125	0,7243	D6	1	113,21
	2	112	0,7506		2	168,45
	3	13	0,6273		3	83,04
	4	25	0,7922		4	154,10

Gráfico 6.44: Médias dos indicadores demográficos – 4 clusters



No que diz respeito à densidade populacional (**D1**) verificam-se claras diferenças entre os *clusters* 3 e 4, com o *cluster* 4 a apresentar o valor mais elevado nesta dimensão. Os *clusters* 1 e 2 colocam-se numa posição intermédia.

A vitalidade demográfica (**D4**) tem um comportamento semelhante à densidade populacional. Voltamos a ter diferenças importantes entre os *clusters* 3 e 4, com o segundo a ocupar a posição mais elevada. Os *clusters* 1 e 2 ocupam, também aqui, uma posição intermédia.

No que diz respeito ao potencial humano (**D5**) o *cluster* 4 volta a ocupar uma posição cimeira, aqui acompanhado do *cluster* 2. Os valores médios destes *clusters* são significativamente superiores, e maiores, que o do *cluster* 3, mas não significativamente diferentes do *cluster* 1.

Finalmente, no que diz respeito ao nível de urbanização (**D6**) voltam a destacar-se, com valores mais elevados, os *clusters* 2 e 4. O *cluster* 3 destaca-se por evidenciar níveis de urbanização significativamente mais baixos. O *cluster* 1 apresenta níveis ligeiramente superiores aos do *cluster* 3.

Face a estes resultados e tendo presente a **Hipótese 3.1** da nossa investigação,

Hipótese 3.1: *Não existe relação entre os atributos demográficos locais e as tipologias espaciais da configuração institucional da oferta escolar dos ensinos básico e secundário.*

estamos em condições de poder concluir pela sua rejeição.

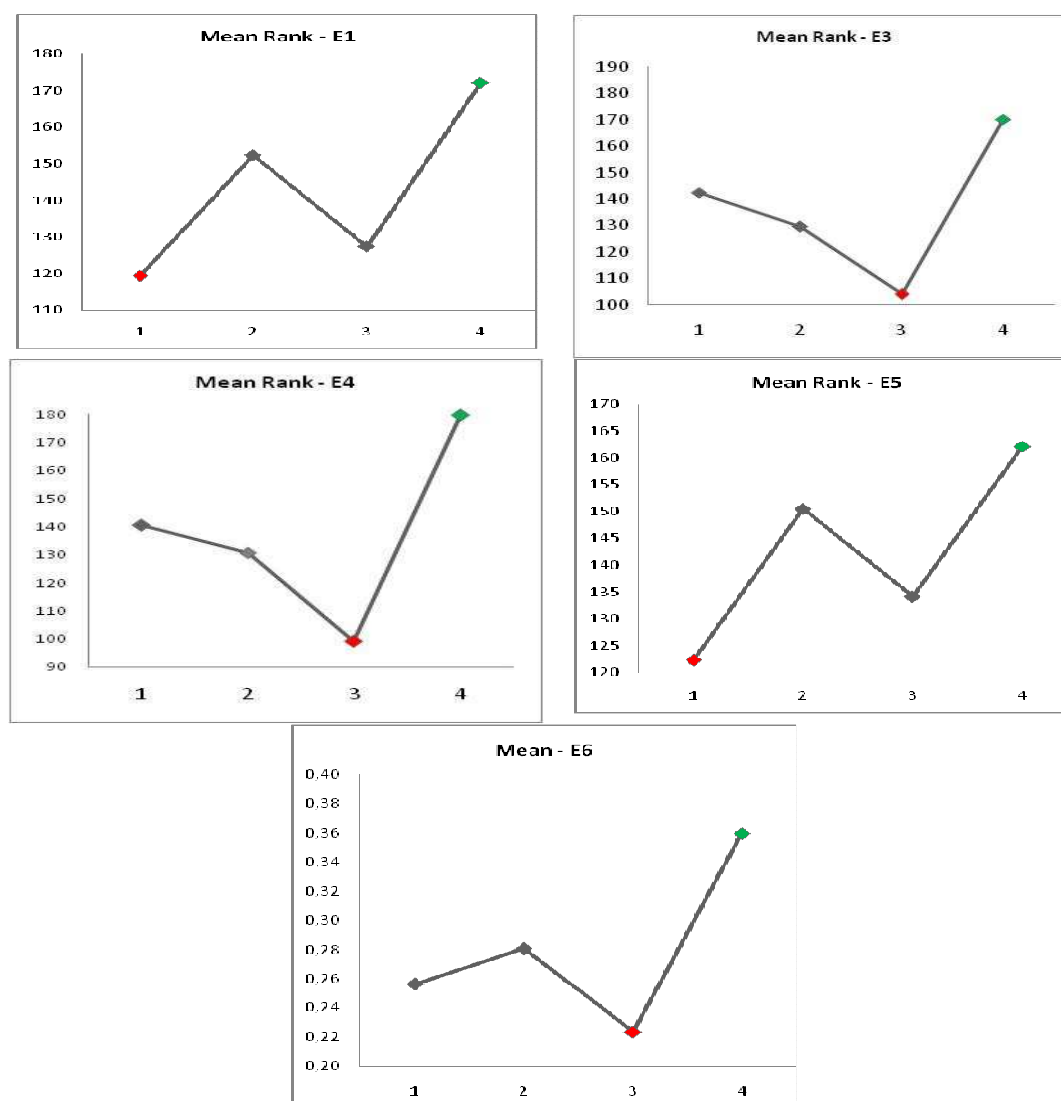
6.4.2. Atributos económicos

Como pode ser observado na Tabela 6.38 e no Gráfico 6.45 existem diferenças entre as tipologias espaciais da oferta escolar e os atributos económicos concelhios.

Tabela 6.38: Médias dos indicadores económicos – 4 clusters

Cluster	N	Mean/Mean Rank		N	Cluster	Mean/Mean Rank		N	Cluster	Mean/Mean Rank	
E1	1	125	119,35	E4	125	1	140,28	E6	125	1	0,2565
	2	112	152,42		112	2	130,71		112	2	0,2809
	3	13	127,46		13	3	99,15		13	3	0,2235
	4	25	172,16		25	4	179,44		25	4	0,3596
E3	1	125	142,57	E5	125	1	122,31				
	2	112	129,64		112	2	150,55				
	3	13	104,15		13	3	134,23				
	4	25	170,20		25	4	162,16				

Gráfico 6.45: Médias dos indicadores económicos - 4 clusters



Os indicadores que medem o nível de rendimento (**E1** e **E5**) apresentam um comportamento quase idêntico. Os *clusters* 1 e 4 apresentam valores significativamente diferentes, sendo que o *cluster* 4 é o que apresenta valores mais elevados. O *cluster* 3 não se apresenta particularmente diferente do 1, e o *cluster* 2 está numa posição intermédia.

O emprego industrial (**E3**) é significativamente diferente para os *clusters* 3 e 4, com o *cluster* 4 numa posição mais favorável. O *cluster* 1 não se diferencia do *cluster* 2.

No que diz respeito à qualificação do trabalho (**E4**) verificam-se diferenças significativas entre os *clusters* 3 e 4, com o *cluster* 4 a apresentar uma qualificação média mais elevada. Os *clusters* 1 e 2 ocupam uma posição intermédia, mas sem grande diferenças entre si.

Finalmente, verificam-se diferenças significativas nos valores médios da iniciativa empresarial (**E6**) entre o *cluster* 3 e 4, sendo este último apresenta valores mais elevados. Os *clusters* 1 e 2 apresentam valores, apenas, ligeiramente superiores aos do *cluster* 3.

Em síntese, existem diferenças significativas entre as quatro tipologias espaciais da oferta escolar, para vários atributos económicos. Assim sendo, tendo presente a **Hipótese 3.2** da nossa investigação,

Hipótese 3.2: Não existe relação entre os atributos económicos locais e as tipologias espaciais da configuração institucional da oferta escolar dos ensinos básico e secundário.

estamos em condições de poder concluir pela sua **rejeição**.

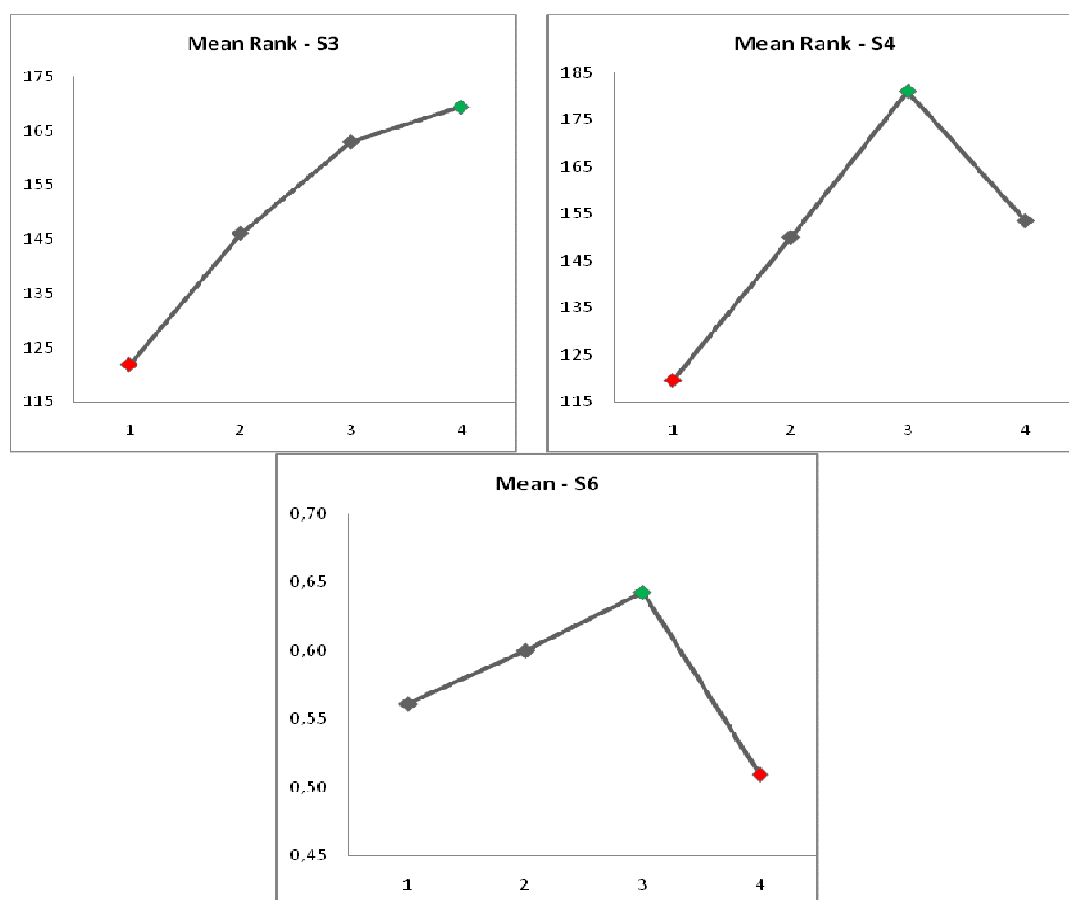
6.4.3. Atributos socioculturais

Tal como atestam as médias e os rank-médios de cada um dos indicadores estatisticamente significativos confirma-se a existência de diferenças entre as tipologias espaciais da oferta escolar e os atributos socioculturais (Tabela 6.39 e Gráfico 6.46).

Tabela 6.39: Médias dos indicadores socioculturais – 4 clusters

Cluster	N	Mean/Mean Rank	Cluster	N	Mean/Mean Rank	Cluster	N	Mean/Mean Rank			
S3	1	125	121,92	S4	1	125	119,69	S6	1	125	0,5610
	2	112	146,02		2	112	149,98		2	112	0,6000
	3	13	162,92		3	13	180,96		3	13	0,6425
	4	25	169,48		4	25	153,52		4	25	0,5094

Gráfico 6.46: Médias dos indicadores socioculturais - 4 clusters



Os recursos de saúde (S3) distribuem de forma significativamente diferente, nomeadamente para os *clusters* 1 e 4, ocupando o *cluster* 4 uma posição mais vantajosa. Os *clusters* 2 e 3 estão numa posição intermédia, embora este último em melhor situação.

No acesso aos bens culturais (S4), as diferenças mais acentuadas são entre o *cluster* 1 e o 3, com este último numa posição cimeira. Os *clusters* 2 e 4, numa posição intermédia, não parecem apresentar grandes diferenças entre si.

A média das condições de habitabilidade (S6) é maior para o *cluster* 3, e significativamente diferente da do *cluster* 4. O *cluster* 2 está numa posição intermédia, ligeiramente superior à do *cluster* 1.

Em síntese, existe uma significativa diferenciação nos atributos socioculturais entre as quatro tipologias espaciais da oferta escolar. Assim sendo, tendo presente a **Hipótese 3.3** da nossa investigação,

Hipótese 3.3: Não existe relação entre os atributos socioculturais locais e as tipologias espaciais da configuração institucional da oferta escolar dos ensinos básico e secundário.

estamos em condições de poder concluir pela sua **rejeição**.

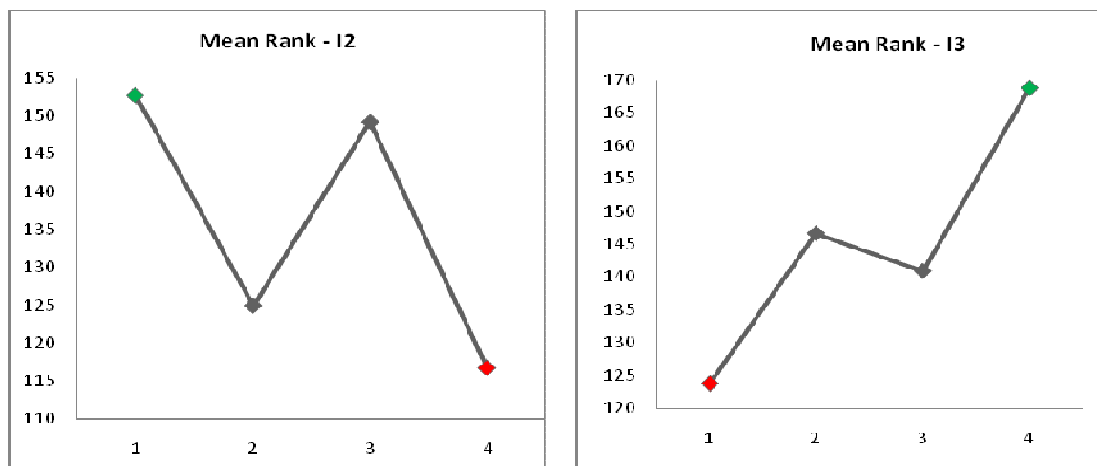
6.4.4. Atributos institucionais

Finalmente, como pode ser observado na Tabela 6.40 e no Gráfico 6.47 existem diferenças entre as tipologias espaciais da oferta escolar e os atributos institucionais concelhios.

Tabela 6.40: Médias dos indicadores institucionais – 4 clusters

Cluster	N	Mean/Mean Rank	Cluster	N	Mean/Mean Rank	
I2	1	125	152,71	1	125	123,72
	2	112	125,03	2	112	146,71
	3	13	149,23	3	13	141,00
	4	25	116,72	4	25	168,80

Gráfico 6.47: Médias dos indicadores sociais - 4 clusters



Verificam-se diferenças significativas na intensidade das redes de interacção familiar (I2) entre os *clusters* 1 e 4. Porém, neste aspecto, o *cluster* 3 não difere substancialmente do 1, da mesma forma que 2 não difere do 4.

A intensidade das redes de serviços (I3) é maior para o *cluster* 4 e significativamente diferente da do *cluster* 1. Os *clusters* 2 e 3 encontram-se, neste aspecto, numa posição claramente intermédia.

Em síntese, existe uma significativa diferenciação nos atributos institucionais entre as quatro tipologias espaciais da oferta escolar. Assim sendo, tendo presente a **Hipótese 3.4** da nossa investigação,

Hipótese 3.4: Não existe relação entre os atributos institucionais locais e as tipologias espaciais da configuração institucional da oferta escolar dos ensinos básico e secundário.

estamos em condições de poder concluir pela sua **rejeição**.

6.4.5. Em síntese

Concluída a apresentação das relações entre as variáveis de identidade e dinâmica locais e as variáveis definidoras da configuração territorial da oferta escolar, resta referir que o estudo mostrou que existem atributos que são comuns e outros que são distintos. De facto, os resultados apontam para uma diferenciação entre os *clusters* sobretudo ao nível económico e demográfico; dos doze indicadores estudados apuraram-se diferenças em nove. No que respeita às dimensões sociocultural e institucional são em maior número as características comuns do que as distintivas; apenas cinco dos doze indicadores revelam diferenças significativas entre as quatro tipologias da oferta. Face a estes resultados é possível atestar que as relações mais significativas, entre a identidade e dinâmicas locais e os *clusters* da oferta escolar, dizem respeito aos seguintes atributos:

- (i) Concentração populacional, urbanização do território e potencial e vitalidade demográfica;***
- (ii) condições de vida em termos de rendimento, emprego industrial, qualificação do trabalho e iniciativa empresarial;***
- (iii) dotação territorial em recursos humanos na saúde, condições de habitabilidade e acessibilidade a bens culturais;***
- (iv) intensidade das redes de interacção familiar e de serviços.***

7. Discussão das Hipóteses

7.1. Introdução

Este capítulo ocupa-se da discussão das hipóteses formuladas e apresentadas em 5. *Metodologia do Estudo Empírico* e está organizado em três secções. Na primeira, discutem-se os resultados à luz da **1. Hipótese** da investigação; diferenças entre os arranjos institucionais **Estado** e **“Quase”-Mercado** na configuração da oferta escolar nacional. Na segunda, tendo como referência a **2. Hipótese**, debate-se a distribuição espacial e as tipologias territoriais da configuração institucional da oferta. Na terceira, analisam-se as relações entre as variáveis de identidade e dinâmicas locais e as tipologias espaciais da oferta escolar, tendo em vista a confirmação ou infirmação da **3. Hipótese** de investigação. Face ao enquadramento conceptual que serviu de fio condutor a este trabalho, no final de cada secção sistematizam-se as principais conclusões a retirar da discussão efectuada.

7.2. Governância e Regulação Nacional da Oferta Escolar

Os resultados apurados e apresentados no capítulo anterior deixam claro que a relevância dos dois *arranjos institucionais* que governam a oferta escolar é distinta. O **Estado** assume um lugar de indiscutível centralidade na escolarização das crianças e jovens portugueses e o **“Quase”-Mercado** tem um peso pouco significativo. Porém, os seus atributos também são distintos. O **Estado** conta com um parque escolar diversificado e um corpo docente qualificado; elege o ensino regular como modalidade escolar preferida; regista um crescente alargamento e diversificação da oferta, sobretudo no ensino secundário; atesta uma orientação curricular preferencial pelos cursos da via geral, sendo que a área das ciências sociais, comércio e direito é a mais escolhida nos cursos da via profissional. O **“Quase”-Mercado** conta com um parque escolar relativamente concentrado e um corpo docente qualificado; elege o ensino regular como modalidade escolar preferida; regista uma forte diversificação no ensino secundário; atesta uma orientação curricular preferencial pelos cursos da via profissional, em particular pelos cursos de planos próprios. A conjugação dos aspectos referidos levam ao reconhecimento de que a configuração institucional da oferta escolar tem um conjunto de atributos que importa discutir: *(i) centralidade do Estado; (ii) reduzido peso do “Quase”-Mercado;*

(iii) alargamento, diversificação e crescente segmentação da oferta; (iv) dualidade de vias da oferta do ensino secundário.

7.2.1. Centralidade do Estado

O expressivo peso que o ensino público detém ao nível da oferta educativa e formativa dos portugueses é revelador de uma forte herança do **Estado Educador**, justificada pela expansão da escolarização, que apesar de tardia, visou garantir a oportunidade de acesso e a democratização da educação. Aliás, esta centralidade do **Estado** também se estende a aspectos importantes da economia e da sociedade. Como afirma Reis (2004a, p.95), “é grande o seu papel na estruturação dos comportamentos dos actores sociais e das relações que estes estabelecem”, designadamente ao nível da definição dos contextos de acção, do fixar de significados e do criar de consensos”.

Para compreendermos melhor este fenómeno, retenhamos os seguintes aspectos. Em primeiro lugar, prevalece na realidade portuguesa uma natureza fortemente centralizadora e burocrática da administração pública. Por outro, não se pode negligenciar a tardia construção do Estado-Providência e, ainda, que entre nós existiu uma certa coincidência nos processos de consolidação e crise da *escola de massas*. Por último, tem de se considerar que, também, o quadro demográfico regressivo nacional induz alterações na própria demografia escolar, levando à introdução de mecanismos de concorrência no seio do “mercado” educativo.

Para Mozzicafreddo (2001, p. 26) na Europa, salvo nos países anglo-saxónicos, a dimensão e a estrutura organizativa da administração pública revela uma lógica de acção do **Estado** que está inserida numa forte tradição de “formação central na unificação das sociedades e, inclusive, na formação de culturas e comportamentos colectivos”. Porém, esta tradição das burocracias europeias, quando analisada no quadro do desenvolvimento histórico-social de cada país, pode revelar algumas diferenciações. Em Portugal, a estrutura organizativa da administração pública, fortemente burocrática e centralizadora, colhe justificação não só naquela tradição, mas também no próprio percurso de desenvolvimento do Estado português.

Lima (1998, p. 2) encontra, designadamente nas reformas Pombalinas e na

administração do império colonial português, raízes para a prevalência de “instrumentos de controlo político e administrativo”, para o “monopólio da imposição normativa e regulamentadora” e para a “falta de autonomia das instituições escolares”. Estes atributos organizativos centralizadores, apesar da existência de algumas iniciativas tendencialmente descentralizadoras, permanecem ainda, hoje, como essenciais. Aliás, a referência constitucional à estrutura de governo, como órgão superior da administração pública, a quem é devida escrupulosa obediência funcional e organizacional, tem, essencialmente, gerado processos de desconcentração e não de efectiva descentralização, levando a que o modelo de escola que continua a prevalecer, num quadro de autonomia mitigada, seja o de “serviço local do Estado” que funciona com uma forte dependência hierárquica.

É certo que se registam mudanças ao nível dos instrumentos, dos mecanismos e das políticas públicas, porém não parecem evidentes mudanças de “substância de autoridade” (Mozzicaffredo, 2001). O que parece acontecer é um processo de adaptação flexível dos processos de legitimação de novas modalidades de controlo público. A crítica à burocracia, associada à própria crítica do Estado-Providência, trouxe mais ambiguidades e complexidade. O discurso tendencialmente descentralizador passou a colocar-se lado a lado com a agenda gerencialista e modernizadora, orientada para a eficácia, eficiência e competitividade. A este propósito, Barroso (2004, p. 67) refere que o carácter híbrido do sistema educativo resulta, designadamente, da coexistência de um discurso que combina medidas de modernização da gestão pública e de territorialização, modelos de coordenação e controlo baseados na “obrigação de meios” e na “obrigação de resultados”, reformas de desconcentração administrativa e reforço de mecanismos de “controlo de execução” e modos de regulação institucional que combinam esquemas de “racionalização *a priori*” e uma “diversidade de processos e racionalidades *a posteriori*”, por “força do jogo e da acção estratégica” dos diversos actores envolvidos nos processos de micro-regulação educativa.

O facto de só com a Revolução de 25 de Abril de 1974 se terem dado os passos essenciais na construção de um Estado-Providência reforçou a especificidade dos *modos de regulação* em Portugal. Como Afonso (1997b, p. 136) observa, por um lado, a expansão do Estado-Providência ocorreu “num período em que nos países centrais já se vivia a sua crise e retracção” e, por outro, a adopção das políticas neo-liberais fez-se num primeiro momento no domínio macroeconómico e só depois ao nível das políticas sociais. Estas

circunstâncias, quando traduzidas na configuração institucional da educação, evidenciam uma penetração, menos intensa e mais lenta, dos princípios neo-liberais, apesar da lógica do “privado” ter vindo a ser, cada vez mais, assumida, enquanto política pública (Lima, 1995, p. 61).

Com efeito, a partir dos anos de 1980 as políticas educativas evidenciam uma crescente tensão entre democratização e modernização. Segundo Stoer e Araújo (1992) este processo corresponde a uma simultânea consolidação e crise da *escola de massas*, uma vez que as políticas educativas se podem inscrever em dois eixos paralelos. Por um lado, o **Estado** “investe numa continuada consolidação da escola oficial” e, por outro lado, assume lidar com essa mesma escola de acordo com um estatuto de “Estado modernizador” (Stoer, 1994, p. 17), o que ideologicamente se traduz na “valorização do modelo empresarial, como eixo de referência privilegiado na regulação da educação” (Correia, 1997, p. 107).

Esta valorização remete para um significado das funções colectivas que restringe e delimita a acção do **Estado**, parecendo confirmar que as políticas educativas tendem a alargar o “mercado educativo”, designadamente através do reforço da oferta pública em modalidades como o ensino profissional, qualificante e até recorrente. É que, tal como sustenta Ball (1990, p.61), a propósito da reforma educativa inglesa dos anos 80, os principais elementos caracterizadores das políticas de criação de um “mercado educativo” passam não só pela “escolha”, “financiamento personalizado”, “concorrência”, e “organização e gestão”, mas também pela “diversidade” da oferta educativa”.

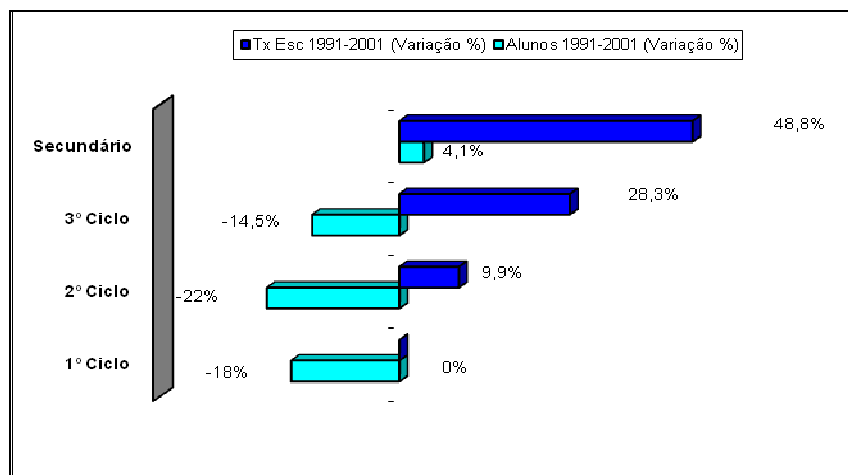
Por último, tomemos em linha de conta que o quadro demográfico regressivo nacional transforma a própria demografia escolar, colocando novas questões, designadamente a concorrência entre estabelecimentos / agrupamentos e o reequacionamento da rede escolar.

Num período de apenas dez anos o grupo populacional em idade escolar¹⁴⁶ perdeu 413.007 indivíduos. Num primeiro momento, assiste-se a uma expansão relativa da frequência escolar, em resultado do alargamento da escolaridade obrigatória e da democratização do acesso ao ensino. O número de alunos no ensino básico naturalmente decresceu, porém as taxas de escolarização aumentaram, em especial no 3º ciclo (28,3%).

¹⁴⁶ A população residente no Continente, do grupo etário 0-14 anos, teve uma variação percentual de -13,97% (-253.522) e do grupo 15-24 anos uma variação de -10,25% (-159.485) - Censos de 1991 e 2001.

No ensino secundário a situação foi de clara expansão, a taxa de escolarização cresceu 48,8% e número de alunos aumentou 4,1%. A partir de 2001, já num quadro de uma ligeira recuperação demográfica¹⁴⁷, o número de alunos e as taxas reais de escolarização decrescem em todos os ciclos e níveis de ensino.

Gráfico 7.1: Alunos e taxas reais de escolarização



Fonte: GIASE, 2004; 2006b

Esta perda de mais de 500.000 alunos e algumas medidas legislativas tendencialmente territorializadoras, designadamente a elaboração das cartas educativas municipais podem contribuir para uma passagem progressiva de uma *regulação* centralizada, via carta escolar nacional, para uma *regulação* mais desconcentrada/descentralizada, via carta escolar municipal. É certo que esta transferência de responsabilidades é em si mesmo uma medida positiva, ao nível da contextualização da acção política. Porém, quando a oferta de vagas excede a procura, as famílias tendem a escolher a escola, levando a uma progressiva passagem de uma lógica da oferta para uma lógica da procura que “induz o aparecimento de novos espaços de interdependências entre escolas e entre estas e o território” (Barroso e Viseu, 2003, p. 901). Assim, a intervenção municipal reforça a dimensão intermédia e autónoma da *regulação*, levando a estratégias explícitas de diversificação e fragmentação da oferta educativa e a novos espaços de interdependência/concorrência entre escolas, o que poderá levar a uma hierarquização, com as famílias a terem tendência a escolher a

¹⁴⁷ A população do grupo etário 0-14 anos cresceu 0,27% em 1999-00 e 1,13% em 2000-01 (INE, 2003).

escola mais procurada e os percursos escolares mais prestigiados socialmente (Barroso, 2003b).

7.2.2. Reduzido peso do “Quase”-Mercado

Os números confirmam a pequena expressão do **“Quase”-Mercado** na oferta escolar nacional, o que parece ser consistente com um certo percurso de marginalidade na evolução histórica da escola privada portuguesa. Pese embora esta existência, importa referir que, em termos globais, a sua presença cresce ao longo dos percursos escolares, sobretudo em termos de frequência no ensino profissional, chegando a atingir cerca de 90% no ensino secundário. Esta realidade não retira validade à afirmação genérica de que o ensino privado tem uma pequena expressão. Porém, uma análise mais fina permite assinalar que existem sinais de proximidade a um perfil de especialização *vocacionalista*, introduzido através de uma acção voluntarista por parte do **Estado** no fomento à criação de escolas profissionais e no incentivo à difusão dos cursos profissionais.

De facto, a rede de oferta privada ganhou folgo com a criação das escolas profissionais, enquanto modalidade especial de educação escolar consagrada no artigo 16º da LBSE. Já Grácio (1998, p. 133) tinha observado este caso e referido que “apesar do sucesso global do empreendimento, ele permaneceu a uma escala modesta se consideramos o nível de escolarização correspondente”. Passados 8 anos os números passaram de 6,2% para cerca de 14,5% e as políticas que têm vindo a ser anunciadas vão no sentido de um claro reforço dos níveis de escolarização nesta modalidade de ensino. Como tal, se já hoje a rede privada tende a ocupar preferencialmente a fileira do profissional, importa estar atento à evolução desta nova configuração, pois ela poderá ser determinante na mudança do estatuto meramente supletivo que o ensino privado tem assumido em Portugal.

Não são muitos os estudos que se têm ocupado da análise da evolução histórica da escola privada em Portugal, em todo o caso é possível referenciar os contributos especializados de Carlos Estêvão (1998a, 1998b, 2000b) que, secundado por Grácio (1998), refere como principal razão para a sua reduzida representação a sua (sobre)determinação estatal. Bem ilustrativo desta tese é o título de um dos estudos do autor, *Ensino particular e cooperativo - a face oculta do ensino estatal*, em que se desenvolve a ideia de que o controlo do Estado sobre o ensino privado não permitiu o seu

distanciamento da escola pública, “concedendo-lhe uma existência supletiva e controlada, dessencializada” (Afonso e Estêvão, 1992, p. 97).

Apesar da sua legitimidade constitucional, o ensino privado contou sempre com condicionamentos administrativos e pedagógicos, no sentido de garantir a sua aproximação à referência instituída de um modelo de escola - a escola pública. Se tivermos em consideração a Constituição de 1933 e a de 1976, a LBSE de 1986 e ainda o Estatuto Jurídico do Ensino Particular e Cooperativo (EPC) de 1933, 1949 e 1980 verificamos que se alargou a margem de autonomia da escola privada, designadamente em alguns aspectos pedagógicos e na possibilidade de criação de planos educacionais próprios. No entanto, o carácter que permanece é que o **Estado** não abdicou de “traçar o *ambiente* geral das organizações educativas privadas”, de “enquadrá-las globalmente do ponto de vista jurídico-administrativo” e de o “constringir ao seu *ambiente de tarefa* que as grandes decisões do poder político lhe inscrevem” (idem, 1998b, p. 26).

É neste contexto que o ensino privado exerce a sua função social de “válvula de escape” das pressões exercidas sobre o sistema público, possibilitando que o **Estado** cumpra outras funções, face ao alívio financeiro propiciado (idem, 1998a). Como refere Cotovio (2004, p. 3919, durante o período de expansão da escola de massas em Portugal e face à “falta de escolas e progressiva degradação das existentes”, é o ensino privado que “penetra no interior do país”, resolvendo “parte do problema” e poupando “preocupações e dinheiro ao Estado”. Num estudo sobre as dinâmicas de desenvolvimento do ensino secundário público e privado em Portugal, Grácio (1998, p. 139) assinala que entre os anos de 1950 e de 1970 se deu um crescimento notável do ensino privado, fundamentalmente devido à escassez da oferta de ensino liceal público que só a partir de 1970 disparou, invertendo a “contenção anterior da procura não satisfeita”. É talvez esta a principal razão pela qual, na época, mais de metade dos estabelecimentos de ensino privados sejam liceus (Estêvão, 1998a). Mas como Grácio (1998, p. 152) assinala esta oportunidade não foi secundada pela “emergência de uma imagem mais favorável do privado”.

Transportando este debate para os finais dos anos de 1990, com a evocada “crise” do Estado-Providência, a difusão do ideário liberal e uma conjuntura mais favorável à iniciativa privada, não parecem existir alterações significativas no peso detido pelo ensino não superior privado em Portugal. Para Estêvão (1998b) e Grácio (1998) este facto, talvez

surpreendente, não tem uma natureza contraditória, dada o reforço dos mecanismos de controlo por parte do **Estado** e dado que a excelência não é forçosamente identificada com o privado.

Como temos vindo a referir, as transformações nos *modos de regulação* da educação não significam uma diminuição do poder do **Estado**, mas antes uma “maior legitimação e recentração do seu poder” (Estêvão, 1995, p.94), que em nome da modernização valorizam a “qualidade”, em detrimento da democratização, e tendem a incorporar nas políticas públicas mecanismos característicos do mercado (idem, 1994). É à luz desta dimensão de “qualidade” e de inovação da educação que o ensino privado teria de se diferenciar do público, e tal não ocorreu. Para Estêvão (1998b, p. 26) o ensino privado “sobrevive com uma autonomia sob suspeita” e é organizacionalmente redundante dado que não oferece uma alternativa modernizadora de escola, o que parece indiciar, por um lado, “um certo grau de eficiência política” na regulação do privado, por outro, a incapacidade de tornar “os serviços de educação e ensino atractivos ao capital privado”, ou, então, devido “a processos de poder e constelações de interesses” que optam pela interacção não-conflitual com o Estado.

7.2.3. *Alargamento, diversificação e crescente segmentação da oferta*

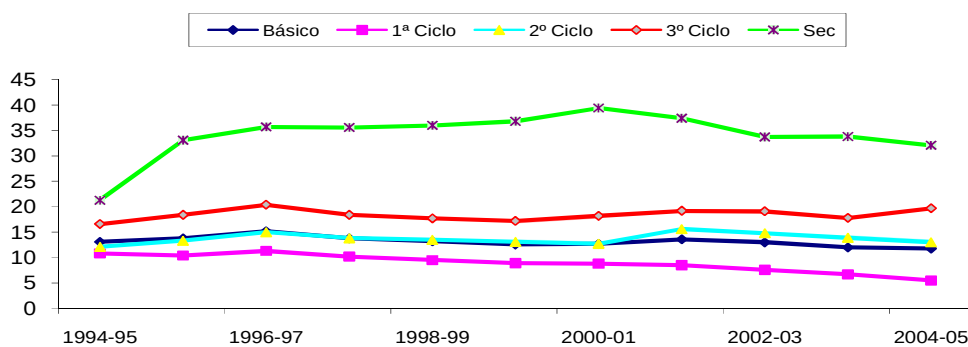
Como já tivemos ocasião de referir, através da introdução do ensino qualificante e profissional no 2º e 3º ciclo, o carácter unificado do ensino básico deixou de existir e no secundário acentua-se a diversificação das modalidades de provisão do serviço educativo. Assiste-se, assim, a uma maior diversidade das modalidades de ensino oferecidas, com o regular a perder expressão para as outras modalidades alternativas. Este alargamento, diversificação e segmentação da oferta corresponde a uma ampliação dos momentos, das condições e dos lugares de aquisição das qualificações. Porém, também tende a expressar o relativo “atraso educativo” português.

Por um lado, os momentos e as condições de escolarização alargam-se com a crescente importância do ensino recorrente e qualificante. De facto, os cursos de educação de adultos representam cerca de 20% da oferta escolar do secundário, dirigindo-se a uma população que já não se encontra na idade normal de frequência escolar, ou que não teve a devida oportunidade de acesso à escola e que agora tem uma nova oportunidade de escolarização,

em condições de acesso e frequência bastante diversificadas e flexíveis. Também os cursos de educação e formação, ministrados na modalidade de ensino qualificante, apresentam-se como uma via de escolarização alternativa, particularmente dirigida a uma população em risco de abandono precoce do sistema de ensino ou de insucesso escolar.

Por outro, a expressão destas modalidades de ensino está relacionada com o atraso educativo português. De facto, os elevados níveis de analfabetismo, repetência e abandono escolares expressam bem as dificuldades de consolidação da escola de massas em Portugal. Não obstante o facto da taxa de analfabetismo ter diminuído acentuadamente nas últimas três décadas¹⁴⁸, em 2001 cerca de nove em cada cem portugueses, com mais de dez anos, não sabiam ler nem escrever, continuando o nosso país a apresentar, no contexto europeu, uma das taxas de analfabetismo mais elevadas. As taxas de retenção e desistência, apesar das melhorias verificadas, continuam a ser elevadas. Apenas o 1º ciclo apresenta uma tendência clara de evolução positiva, o que é determinante para que, em 2004-05, a taxa de retenção e desistência no ensino básico seja de 11,8%. Quanto ao ensino secundário, até 2001, a evolução é negativa, mas após alguma recuperação a taxa situa-se nos 32% em 2004-05.

Gráfico 7.2: Taxas de retenção e desistência no ensino básico e secundário



Fonte: INE, 2006

Estes valores revelam, não só, que passados três séculos continuam a permanecer excluídas do usufruto de uma das condições fundamentais da *modernidade*, a *escolarização*, uma parcela significativa da população, como, também, que o sistema de

¹⁴⁸ Entre 1971 e 2001 a taxa de analfabetismo passou de 25,7% para 8,93% (INE, 2004).

ensino a que os portugueses acedem é bastante selectivo. Daí parecer justificável a crescente expressão dos ensinos recorrente e qualificante, uma vez que os seus cursos têm o objectivo de inverter a tendência de que esta população venha a atingir a idade adulta com um nível de escolaridade muito baixo.

Finalmente, os lugares de aquisição de qualificações também se alargam para além do espaço escolar com a crescente valorização dos cursos de dupla certificação. Estão neste caso os cursos profissionais e os cursos de educação e formação. Os primeiros, iniciam-se em 1978, com o fim do ensino unificado¹⁴⁹, e são impulsionados com o lançamento do Sistema de Aprendizagem (1984) e a criação das escolas profissionais (1989). Os segundos, resultam da regulamentação das actividades de formação profissional inseridas no sistema educativo (1991) e generalizam-se como oferta, junto de jovens entre os 15 e 18 anos, no quadro das sucessivas reformas do ensino básico e secundário (2001, 2002 e 2004). O traço comum destes dois tipos de modalidades de ensino reside no facto de ambos conferirem simultaneamente a certificação escolar (6º, 9º e 12º anos) e a profissional (nível 1, 2 e 3), bem como o facto de a LBSE os caracterizar como modalidades especiais de educação escolar, criados e tutelados quer pelo Ministério da Educação, como pelo Ministério da Segurança Social e Trabalho e oferecidos por escolas públicas, particulares e cooperativas e profissionais e ainda pelos centros do Instituto de Emprego e Formação Profissional.

7.2.4. Dualidade de vias da oferta escolar do ensino secundário

A crescente diversificação da oferta educativa e formativa dá, não só, origem, como, também, potencia a dualidade de vias dos percursos escolares dos jovens portugueses. De um lado, têm-se cursos do ensino secundário orientados para o prosseguimento de estudos e de outro os cursos preferencialmente orientados para a via profissional. Na rede pública dois em cada três alunos preferem os cursos da via geral, enquanto na rede privada três em cada cinco alunos elegem os cursos da via profissional. Esta realidade corresponde ao primeiro ano de aplicação da reforma educativa iniciada em 2004, porém os objectivos anunciados e as medidas que têm vindo a ser implementadas pelo governo socialista de José Sócrates tornam evidentes o reforço desta lógica dualista.

¹⁴⁹ A propósito do ensino unificado em Portugal é de referenciar o pensamento de Grácio, R. (19995a; 1995b).

Se na fase de ouro do desenvolvimento capitalista, o investimento na escolarização correspondia à valorização do contributo do capital humano para a modernização e o crescimento económico, na actualidade as exigências da economia global (a competitividade, decorrente da flexibilidade, e a produtividade, baseada na inovação) levam à convicção de que a formação “constitui a nova forma de harmonizar a manutenção e a renovação do proteccionismo social com as exigências da concorrência económica” (Almeida e Vieira, 2006, p. 145). Neste quadro, a *escola para todos* desarticula-se com o sistema produtivo e o **Estado** procura mediar a obtenção de um novo compromisso social em que a primeira preocupação passa a ser “a competitividade do país face a um mercado cada vez mais mundializado” (Stoer, 2001, p. 258).

É neste âmbito, e na linha de recomendações transnacionais, nomeadamente da União Europeia, que as políticas educativas em Portugal vão dar relevância à formação vocacional. Ou seja, as políticas educativas passam a estar marcadas por uma matriz produtivista, enquadrada e veiculada por um discurso modernizador, dando origem à designação: *novo vocacionalismo* (Stoer et al., 1990 e Teodoro, 2001), o que para Nóvoa (1998) constitui a perversão de sobre determinar a educação ao contexto económico, pela via do mundo do trabalho. Neste contexto a regra da universalização de direitos, consubstanciada no princípio da igualdade de oportunidades, é desvalorizada a favor de políticas que privilegiam a “individualização” das escolhas e dos percursos escolares e a “dualização” do sistema educativo (Antunes, 2001, p. 2002).

Emerge uma aceção da escola - *instituição*, enquanto espaço de antecipação de vínculos qualificantes e/ ou profissionais. Ou seja, o conceito de educação amplia-se, extravasando as fronteiras da educação de base escolar, formal e inicial por força dos argumentos da modernização e da competitividade. E assim a escola vai perdendo o seu monopólio qualificador em resultado da valorização da noção de competências.

Sob o ponto de vista educativo, as iniciativas do tipo *vocacionalista* sobrevalorizam o pressuposto de que a aprendizagem que importa é a que se guia pela maximização da sua utilidade económica e apresentam-se como a solução “natural” para “restaurar a motivação dos estudantes desavindos com a escola e/ou o trabalho” ou para “reconstruir o sentido de trajetórias e percursos escolares e vocacionais bloqueados face a um mercado de emprego e a um sistema económico em convulsão ou transformação” (Antunes, 2004, p. 150).

Acontece que o vincar de fronteiras entre currículos escolares e formas e áreas de conhecimento e saber corresponde a uma diversificação hierarquizada da oferta e a uma estratificação dos beneficiários dos bens educativos que pode produzir, de uma forma institucionalizada, desigualdades e exclusões sociais (Stoer e Araújo, 1992; Afonso e Antunes, 2001). Como Dale (1994) sublinha, os bens e recursos educativos, formalmente certificados, têm uma natureza posicional em virtude dos graus e credenciais escolares terem um carácter mediado e um valor relativo.

De facto, a posse de um bem educativo, para além da sua importância instrumental, influencia a posição social do seu detentor. Logo, tem um valor acrescido que é variável e que nem sempre coincide com o seu valor formal. Desta forma, a criação de percursos e certificações orientados para públicos ou grupos sociais determinados posiciona os seus beneficiários de uma forma hierárquica, gerando um efeito de *distinção* e estabelecendo uma discriminação. E isto, quando a responsabilidade do Estado é a de garantir o direito a oportunidades de educação e de formação de valor equivalente (Afonso e Antunes, 2001).

Acresce que a atitude dos cidadãos, em relação aos quais a escola foi pensada como um direito, também apresenta sinais de alteração. Aumenta a reivindicação do direito de soberania individual relativamente à escolha das formas, modalidades e percursos educativos e formativos (Magalhães e Stoer, 2006). Acontece que a institucionalização de mecanismos de escolha quando se articula com a responsabilização dos indivíduos pela sua formação, independentemente das condições em que se encontrem, cria novos espaços para o exercício de estratégias de *distinção* e representa uma desresponsabilização pública pela educação. Agora, parece incumbir a cada indivíduo a pesada responsabilidade de manter “permanentemente actualizadas as condições da sua empregabilidade, isto é, a capacidade de inserção profissional e, com ela, a assunção individual do seu insucesso, ou seja, os riscos do desemprego e da exclusão” (Almeida e Vieira, 2006, p. 146).

Contudo, apesar do discurso oficial promover a valorização e o prestígio social destas modalidades de educação, “para a opinião pública, para os alunos e as famílias esses cursos aparecem como uma forma desvalorizada de percurso escolar, destinada aos que não querem estudar e aos que dispõem de menores recursos” (Barroso, 2003b, p. 82). Está colocado um dilema. Se por um lado, para alguns se alarga e/ou assegura o acesso a uma

escolarização mais prolongada, por outro, promove-se a *distinção*, dado que não é equivalente o valor social do serviço fornecido e dado que este não é usufruído em condições de paridade com o ensino regular.

Em todo o caso, convém não perder de vista que a transferência para o sistema educativo da responsabilidade pela formação básica e pela formação tecnológica específica não pode ser orientada em termos imediatistas, mas sim em termos de médio-longo prazo e de acordo com as exigências colocadas por sectores baseados em altos níveis de qualificação. Se em Portugal o discurso oficial é este, a realidade mostra não só uma estrutura de formações fornecidas pela escola altamente segmentada¹⁵⁰, como também a banalidade de muitas das formações realizadas (Stoer et al., 1990). Paralelamente, o elevado grau de especialização poderá vir a traduzir-se numa contradição, particularmente preocupante dado que a economia do conhecimento exige que as políticas educativas valorizem novas capacidades cognitivas e sociais.

Concluindo, o facto dos sistemas de ensino tenderem a encetar processos de acelerada diversificação, criação de novas vias, especializações e disciplinas, introduz várias alterações nos modos de *regulação* da educação que configuram alguns dos atributos dos modos de *regulação pós burocráticos*. Por um lado, assiste-se a uma sobrevalorização das preocupações com a formação e o emprego que resulta numa certa erosão da legitimidade da escola e que traduz uma alteração da perspectiva de progresso social no sentido do predomínio de uma lógica de utilidade, de eficácia e de rentabilidade. Por outro, operam-se alterações na forma de selecção escolar dos alunos.

Na verdade, a escola criada, difundida e massificada pela *modernidade* teve um carácter selectivo. Só que antes o acesso era o “instrumento que cumpria a função selectiva” agora, nos tempos actuais, essa selectividade não só se alarga, como se torna mais complexa (Ribeiro, 2002, p. 154). Isto é, ela decorre ao longo da própria escolarização através de vários instrumentos: dos percursos de formação, com “itinerários de distinto valor e oportunidades”; das “classificações e resultados escolares que assumem particular importância na orientação das expectativas e das possibilidades”; da valorização social das competências das próprias organizações escolares que através de mecanismos de

¹⁵⁰ O Documento Orientador da Revisão Curricular do Ensino Profissional (2003) refere que existiam 223 Escolas Profissionais, 14 áreas de estudo, 38 áreas de formação e 191 cursos

atração reforçam a sua “capacidade para atrair os melhores alunos, como forma de manterem a sua reputação” (idem, p. 155). Ou seja, ela passa a ter lugar no interior do sistema e no decurso dos percursos escolares, existindo uma pressão concorrencial entre estabelecimentos dado que a oferta educativa/formativa passa a ser um atributo de que as escolas dispõem para se distinguirem, para personalizarem o seu “perfil” e para concorrerem no seio do mercado educativo.

7.3. *Tipologias Espaciais da Governância e Regulação da Oferta Escolar*

Os resultados apurados quanto à expressão territorial da oferta escolar confirmaram que o Continente português é marcado por grandes disparidades espaciais, quer quanto aos níveis de cobertura territorial de cada *arranjo institucional*, como relativamente ao tipo de especialização da oferta concelhia.

Se o **Estado** cobre todo o território continental, já o “**Quase**”-**Mercado** apenas cobre cerca de 60% dos concelhos. Mas a par desta distinta expressão territorial, também a natureza e a estrutura da sua oferta apresentam atributos diferenciadores. No primeiro impera a oferta do ensino básico e as modalidades regular e recorrente e, no segundo, prevalece o ensino secundário e a modalidade de ensino profissional. Estas diferenças são corroboradas em termos de níveis de especialização concelhia o que, traduzido em termos classificatórios, levou ao apuramento de 4 tipologias territoriais.

Os **Cluster 1** e **2** diferenciam-se dos restantes pela presença do arranjo institucional **Estado** e os **Cluster 3** e **4** pela elevada representatividade do “**Quase**”-**Mercado**. Mas, para além da sua natureza institucional, os *clusters* também se distinguem quanto aos níveis de diversificação da oferta e de dualidade das vias de orientação curricular dos cursos do ensino secundário. Os **Clusters 1** e **4** contam com uma oferta, comparativamente, menos diversificada, dado a prevalência do ensino regular, enquanto que os **Clusters 2** e **3** têm uma oferta em que prevalece uma natureza vocacionalista, dada a relevância dos cursos de orientação profissional.

Face a estes resultados e recorrendo aos conceitos e desenvolvimentos conceptuais acerca dos *modelos de governância* e dos *modos de regulação* da educação, é possível

tipificar o perfil de cada um dos quatro clusters apurados.

7.3.1. *Cluster 1 - Estado Educador*

Os cento e vinte e cinco concelhos que integram este agrupamento apresentam as seguintes características: (i) elevada centralidade pública; (ii) reduzida diversidade e segmentação da oferta; (iii) diminuta dualidade de vias de orientação curricular. Estas características consubstanciam, genericamente, a escola criada, difundida e massificada pela *modernidade*. A Escola para todos e o mais unificada possível, que o Estado-Providência foi cimentando e massificando no quadro do *regime de acumulação fordista*. A tradução desta realidade, no quadro da análise institucionalista da educação, é evocada na literatura através da designação **Estado Educador** e com ela pretende-se caracterizar um modelo de escola cuja orientação curricular assenta no princípio de igualdade de oportunidades, característico do período de forte intervenção do Estado a favor de uma escola única, universal e gratuita (Charlot, 1994).

7.3.2. *Cluster 2 - Estado Vocacionalista*

Os cento e quinze concelhos que integram este agrupamento apresentam as seguintes características: (i) elevada centralidade pública; (ii) grande diversidade e segmentação da oferta; (iii) significativa dualidade de vias de orientação curricular. Esta realidade foi aqui traduzida através da designação **Estado Vocacionalista** e com ela pretende-se sublinhar que o *arranjo institucional* que prevalece neste grupo de concelhos é o Estado, porém com uma oferta em que o percurso escolar de natureza vocacional, representado pela frequência dos cursos profissionais, é relevante.

Estes atributos remetem para uma formulação das políticas educativas marcada pela ideia de que a aquisição de competências conduz à melhoria da empregabilidade e que estas são essenciais à modernização das economias. No contexto da crise do *fordismo* e com o aprofundamento do desemprego, particularmente juvenil, e da “globalização” das economias, emerge uma estratégia convergente que incita os poderes políticos a elaborarem um novo mandato para o sistema educativo, designado de *novo vocacionalismo* (Stoer et al., 1990 e Stoer et al., 2001).

Na linha das recomendações transnacionais, nomeadamente da UE, as políticas educativas em Portugal, após os anos de 1980, passaram a dar relevância à formação vocacional. Neste quadro, a *escola para todos* e unificada desarticula-se, através de vias paralelas de desigual prestígio social, em resultado da prioridade dada à preocupação de “competitividade do país, face a um mercado cada vez mais mundializado” (Stoer et al., 2001, p. 258). Desta forma, emerge uma aceção da Escola-instituição enquanto espaço de antecipação de vínculos profissionalizantes, suportada na ideia de que a deficiência dos sistemas educativos é resultado de não se incutir nos jovens uma “disposição favorável ao trabalho” e de não se desenvolverem as competências necessárias à “inserção na vida activa” (Alves, 2007, p. 63). Ou seja, a orientação vocacionalista da oferta escolar parece ser a resposta à designada “crise” da *escola de massas*; uma escola que oferece uma formação dita de “demasiado académica” e nada sensível aos desafios do empreendedorismo.

7.3.3. Cluster 3 – “Quase”-Mercado Vocacionalista

Os treze concelhos que integram este agrupamento apresentam as seguintes características: (i) elevada presença do “Quase”-Mercado; (ii) acentuada diversidade e segmentação da oferta; (iii) forte dualidade de vias de orientação curricular. Esta realidade foi aqui traduzida através da designação **“Quase”-Mercado Vocacionalista** e com ela pretende-se destacar não só a relevância da rede privada, como também a sua presença destacada na fileira dos cursos profissionais. O primeiro atributo remete para a designação de “Quase”-Mercado (Le Grant e Bartlett, 1993), referente a uma forma híbrida de coordenação burocrática e de mercado. O segundo, para a natureza vocacionalista da oferta dada a prevalência da fileira dos cursos profissionais.

7.3.4. Cluster 4 – “Quase”-Mercado Educador

Os vinte e cinco concelhos que integram este agrupamento apresentam as seguintes características: (i) elevada presença do “Quase”-Mercado; (ii) reduzida diversidade e segmentação da oferta; (iii) diminuta dualidade de vias de orientação curricular. Estas características foram aqui traduzidas através da designação **“Quase”-Mercado Educador** e com ela pretende-se sublinhar o estatuto supletivo da rede privada, herdado do percurso de massificação da escolarização em Portugal e consolidado no tempo presente, apesar da validade e pertinência dos processos informais e difusos de escolha da escola por parte das

famílias.

A este propósito e tal como Barroso (2003a) assinala, interessa compreender que em Portugal continua a imperar uma regulação institucional da oferta por via da carta escolar e da afectação dos alunos em função da sua residência. No entanto, a livre-escolha não sendo formalmente garantida é consentida, expressando-se, hoje, não tanto por razões de afiliação filosófica e religiosas das famílias, mas por via de lógicas de acção associadas à imagem e à reputação das escolas em termos de disciplina e de resultados. Esta realidade anda a par, nomeadamente, do “peso progressivamente maior do ensino privado, particularmente no secundário, na tentativa que os alunos e suas famílias fazem para beneficiar-se de maiores facilidades na obtenção de classificações mais elevadas que permitam melhorar a sua nota de acesso ao ensino superior” (idem, 2003b, p. 78). Assim sendo, parece estar justificada a representatividade do **“Quase”-Mercado** neste agrupamento de concelhos.

7.3.5. *Governância, efeitos mosaico e multiregulação da oferta escolar*

Após a explicitação do perfil de cada uma das tipologias territoriais da configuração institucional da oferta escolar importa, ainda, discutir a sua articulação com a natureza dos *modos de regulação* da acção educativa. Já tivemos ocasião de justificar que a a *regulação* da educação em Portugal resulta num processo híbrido, coexistindo mecanismos característicos de um tipo de *regulação burocrático-profissional* e de um tipo *pós-burocrático* (Afonso, 2002b; 2003; Lima, 2002a; Barroso, 2003a; 2005). Porém, importa agora precisar essa natureza, no que à oferta escolar diz respeito. Para tal há que ter em consideração o quadro de referência legal e os processos de decisão relativos ao ordenamento da oferta escolar.

Com a LBSE estabelecem-se as competências e os objectivos a atender no planeamento da rede da oferta educativa nacional. Nela se expressa que é da responsabilidade do Estado a criação de uma rede que “cubra as necessidades de toda a população”, por forma a “contribuir para a eliminação de desigualdades e assimetrias locais e regionais”, no assegurar da igualdade de oportunidades de educação e ensino (Artigo 40º). O texto regulamentar acrescenta que o “planeamento e reorganização da rede escolar devem assentar numa política de regionalização efectiva” (Artigo 41º), deve ser considerado que “em cada região se garanta a maior diversidade possível de cursos no ensino secundário,

tendo em conta os interesses locais e regionais”, apesar de a administração central não abdicar da suas “competências normativas” e da “definição dos critérios gerais de implantação da rede escolar e das tipologias das escolas” (Artigo 47º).

Face a este enquadramento legislativo estamos perante dois princípios essenciais. O primeiro é de que o Estado, através da administração central, assume que a concepção, planeamento e definição da rede escolar é um instrumento de que dispõe para garantir a unidade e adequação do sistema educativo aos objectivos nacionais. O segundo é de que a dimensão, densidade e natureza da rede deve contar com a efectivação de uma política de regionalização. Porém, a tradução destes princípios para a realidade impõe que se leve em consideração que em Portugal a regionalização é um preceito constitucional sucessivamente ignorado e/ou adiado.

Diferentemente do que acontece na maioria dos países europeus, Portugal não encetou um processo de descentralização regional. Apesar de a Constituição consagrar a criação de Regiões Administrativas e da aprovação unânime de uma Lei-Quadro (Lei n.º 56/1991, 13 de Agosto), a opção pela via referendária remeteu para um futuro longínquo o preceito constitucional da regionalização. Em alternativa, a estratégia política seguida, com ambiguidades e confrontos, tem vindo a recorrer à forma da desconcentração administrativa, nomeadamente com a criação das Direcções Regionais de Educação, e da descentralização de competências para os municípios.

Com a designada reforma estrutural da educação, o XV Governo Constitucional aprova uma nova orgânica do Ministério da Educação (DL n.º 208/2002, de 17 de Outubro), estabelecendo que as Direcções Regionais de Educação desempenham funções de administração desconcentrada do sistema educativo. No que à diz respeito à oferta educativa as suas funções referem-se ao “planeamento e execução do ordenamento das redes da educação pré-escolar e escolar”, à oferta das modalidades de educação e formação e à construção e conservação do parque escolar, de acordo as políticas nacionais, em articulação com o GIASE e com a colaboração das autarquias locais (Artigo 22º).

A descentralização de competências para os municípios tem tido uma certa evolução regulamentadora, porém, como já foi referido, a intervenção das autarquias, na área da educação, circunscreve-se a aspectos residuais. No que se refere à concepção e

planeamento do sistema educativo, as cartas educativas são um instrumento privilegiado ao seu dispor, dado que por seu meio é feita a identificação prospectiva da oferta educativa e formativa do concelho. No entanto, a legislação aplicável (DL n.º 7/2003, de 15 de Janeiro) deixa absolutamente claro que a “carta educativa é, necessariamente, o reflexo, a nível municipal, do processo de ordenamento a nível nacional da rede de ofertas de educação e formação” (Artigo 11º) e que, apesar de a sua elaboração ser da competência da Câmara Municipal, está “sujeita a ratificação governamental, mediante parecer prévio vinculativo do Ministério da Educação” (Artigo 19º).

Acresce que a oferta educativa está sujeita a uma permanente necessidade de adequação, face ao estado físico do parque escolar e ao impacto que a evolução demográfica exerce na procura escolar. Como tal, anualmente ocorre um processo de apreciação e ajustamento da rede educativa que envolve um processo de decisão em que as Direcções Regionais têm um papel importante. Porém, importa reter que a sua acção se inscreve numa “lógica de reforço do poder central, através de um controlo e acompanhamento de proximidade” (Barroso, Afonso, Pinhal e Viseu, 2003, p. 69).

Do que acabou de ser referido é possível concluir que, apesar da emergência de responsabilidades locais na elaboração das cartas educativas, o ordenamento da oferta escolar, em Portugal, está sujeito a um processo de controlo centralizado, característico de um *modo de regulação burocrático* da educação. Porém, tal como Barroso et al. (2002) e Barroso et al. (2003) sustentam, os processos de construção da oferta educativa estão sujeitos a uma *regulação* em que se distingue tanto uma dimensão *institucional* como *autónoma*. Isto significa que existe uma trajectória de coerção, directa e indirecta, cujo núcleo central é o Ministério da Educação e as suas Direcções Regionais, mas que atravessa as competências, atribuídas e/ou conquistadas, dos municípios, das escolas e até das famílias. De facto, num quadro de partilha desigual de poderes, ocorrem processos formais e informais de decisão, fruto de lógicas e interesses de distintas origens, que resultam da capacidade dos diversos actores (colectividades locais, pais e alunos e instâncias privadas) em “transporem os enquadramentos estabelecidos a nível central e reinventarem o conteúdo normativo e o substrato cognitivo das políticas públicas” (Meriaux, 2005, p. 28).

Sem a consideração desta dimensão *autónoma* e *situacional* da regulação educativa

torna-se muito difícil compreender a existência de disparidades territoriais na configuração institucional da oferta escolar, designadamente em Portugal Continental. Tal como temos vindo a discutir, os processos de regulação ocorrem a diferentes níveis de territorialidade. Isto é, para além de uma carta escolar e um currículo nacionais, existem outros territórios regionais e locais que se inter-relacionam nos processos de definição, criação e implementação da oferta educativa e formativa das escolas portuguesas. Como tal, verificamos que a *governância* e a *regulação* da oferta educativa conta com efeitos de hibridismo e mosaico que consistem numa “sobreposição de diferentes lógicas, linguagens e práticas”, de “carácter ambíguo e compósito” (Barroso et al., 2002, p. 21), o que equivale ao reconhecimento de que, também em matéria de oferta escolar, raramente existem “realidades unas e homogéneas” (Lima e Afonso, 2002, p.12).

Modelos de governância parciais

No território continental de Portugal foram apuradas quatro tipologias da oferta escolar, o que, empiricamente, sustenta a relevância que os aspectos territoriais têm nos processos de coordenação institucional e situacional da educação; espaços com dinâmicas próprias resultantes dos poderes, interacções, proximidades e lógicas presentes na acção colectiva.

Como assinala Maury (2007), a propósito das abordagens sectoriais às políticas públicas, a dimensão nacional deixou de ser suficiente para explicar a construção, localizada e pluralista, da acção pública. Apesar da forte tradição do modelo burocrático e centralizador da administração pública portuguesa e da centralidade do Estado na oferta escolar, é errado concluir que o Ministério da Educação “tudo decide e controla através de um processo racional, linear, hierarquizado e de sentido único” (Barroso, 2006, p. 60).

É certo que os processos de reconfiguração das esferas nacional, regional e local são determinados pelas estruturas institucionais e sociais prevalecentes. Porém, esta determinação não tem uma dimensão absoluta, uma vez que aqueles processos também são determinados pelas lógicas de acção, pelos padrões culturais e suas dinâmicas, pelas formas de poder, proximidade e aprendizagem e pelos graus de difusão do conhecimento e da inovação presentes nas inter-relações sociais. A conjugação deste “todo” tende num sentido policêntrico em que se revelam *modelos de governância sobrepostos*, tributários de cada contexto e das oportunidades e possibilidades conseguidas e consentidas. É face a

estas realidades que se torna clara a ideia de *governância local*, enquanto processo de compatibilização de proximidades físicas, sociais, organizacionais e institucionais. Porém, tal como é sublinhado pela literatura referenciada, este processo tem um carácter parcial, temporal e espacial, daí que seja mais adequado dizer que existem diversas formas de governância parcial (Hollingsworth e Boyer, 1997; Colleti, Gilly e Pecquer, 2001; Gilly e Perrat, 2002; Barroso, 2003a; Reis, 2007).

Tal como apurado neste estudo empírico, esta perspectiva de abordagem reveste-se de grande interesse na compreensão da governância e da regulação da oferta escolar. De facto, o **Estado** é o *modelo de governância* prevalecente (86% dos concelhos) e tem uma presença muito alargada no todo continental. Mas, o **“Quase”-Mercado** sobrepõe-se-lhe, claramente, nos concelhos da faixa litoral centro. Assim, torna-se patente que a configuração institucional da oferta escolar, no território Continental de Portugal, não tem uma natureza una e homogénea. Existem dois *arranjos institucionais*, **Estado** e **“Quase”-Mercado**, com uma concretização territorial específica, mas, também, existe uma diferenciação e fragmentação nas lógicas, normas, valores e procedimentos prevalecentes na sua real concretização histórica. É manifesto que a natureza unificada ou vocacionalista se encontra sobreposta à natureza institucional da oferta escolar, daí que tenhamos identificado quatro tipologias de formas institucionais, correspondentes a quatro *modelos de governância parciais* que conferem à governância da oferta escolar, no todo que é o território Continental, a característica de um conjunto complexo, plural, articulado e híbrido.

Efeitos de mosaico

Seguindo a perspectiva analítica de Dupriez e Maroy (2003), a existência de um conjunto de actores, situados entre o nível central e local, a distinta natureza dos seus estatutos, os seus contextos de acção e os tipos de inter-relação que entre eles se estabelecem favorecem a fragmentação dos modos de *regulação*. Assim, sai reforçada a complexidade, ambiguidade e aditividade dos processos de acção colectiva que, na maioria das vezes, resultam num *mosaico* que não se integra de forma sustentada num único, agregado e coerente *modo de regulação* dos sistemas educativos.

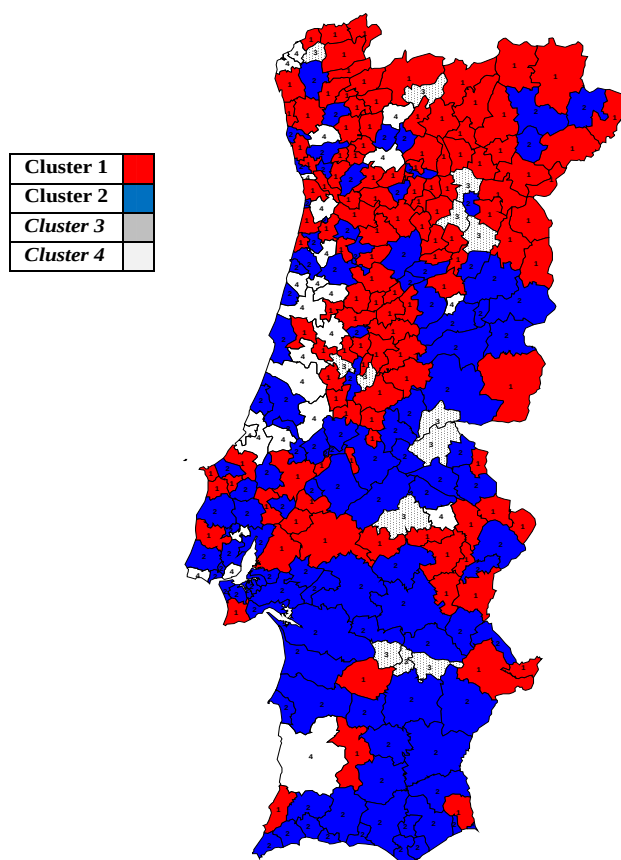
É certo que em Portugal os processos e as práticas de desregulação e privatização da

educação não têm a mesma expressão e intensidade do que em outros países. As mudanças mais substantivas têm sido voluntariamente conduzidas pelo próprio Estado e reportam-se à introdução e reforço da lógica de mercado na administração educativa e à ênfase da avaliação pelos resultados. Pese embora esta reforçada tendência, será, sobretudo ao nível da flexibilização da oferta escolar que está mais consolidada a fragmentação da regulação educativa. Se na análise aos processos de diversificação da oferta tivermos em linha de conta a acção voluntária e estratégica do Estado, bem como a pluralidade das lógicas de acção colectiva produzidas em cada contexto, encontramos os elementos chave para uma melhor compreensão da *regulação local* e dos efeitos de *mosaico* produzidos através de processos formais e informais, intencionais e não intencionais, verticais e horizontais, inerentes a um “complexo jogo de estratégias, negociações e acções, de vários actores, pelo qual as normas e injunções e constrangimentos da regulação nacional são (re)ajustadas localmente” (Barroso, 2006, p. 56).

Tomando em consideração os resultados do nosso estudo empírico, as tipologias da governância da oferta escolar apuradas mostram distintos padrões e perfis territoriais que confirmam a não existência de um *modo de regulação* único e homogéneo no continente português. O que empiricamente se sustenta é a existência de um *mosaico* de unidades concelhias com atributos, padrões e contornos territoriais diferenciados que se traduziram através das designações de: **Estado Educador**, **Estado Vocacionalista**, **“Quase”-Mercado Educador** e **“Quase”-Mercado Vocacionalista**. De facto, os vários padrões territoriais revelaram manchas com fronteiras físicas diferenciadas para cada uma das tipologias da configuração institucional da oferta. E os contornos geográficos mapeados comprovaram que existem unidades isoláveis que, pelas suas especificidades, rompem fronteiras rígidas de pertença, ultrapassando limites e contiguidades físicas.

Como é possível observar na Figura 7.1 o padrão territorial do **Estado** corresponde a uma **presença muito alargada no todo continental** (86% dos concelhos), apesar de nos concelhos da **faixa litoral centro** o **“Quase”-Mercado** (Cluster 3 e 4) ocupar um lugar bastante destacado.

Figura 7.1: Tipologias Espaciais – Estado (Clusters 1 e 2) e “Quase”-Mercado (Clusters 3 e 4)



Porém, cartografando a realidade territorial de um outro ângulo, encontramos outros padrões. Como é possível observar na Figura 7.2 o padrão territorial da **oferta escolar** com uma natureza **unificada** desenha-se a **norte do Tejo e na faixa oeste-este**, compreendida entre Peniche, Almeirim e Évora. De facto, o **Estado Educador (Cluster 1)** tem uma presença mais forte no **centro e norte**, enquanto que o **“Quase”-Mercado Educador (Cluster 4)** está mais presente nos concelhos da **faixa litoral centro**.

Se observarmos a Figura 7.3, representativa da **natureza vocacionalista da oferta escolar**, é possível reconhecer que o seu padrão territorial é comparativamente distinto do anterior, dado que os concelhos com esta especialização, na sua maioria, se situam a **sul do Tejo e no interior**. No entanto, a macha concelhia correspondente ao **Estado Vocacionalista (Cluster 2)** também se estende à **faixa litoral**, enquanto que o **“Quase”-Mercado Vocacionalista (Cluster 3)** tem maior presença nos concelhos do **interior**.

Figura 7.2: Tipologias Espaciais – Estado e “Quase”-Mercado Educadores (Clusters1 e 4)

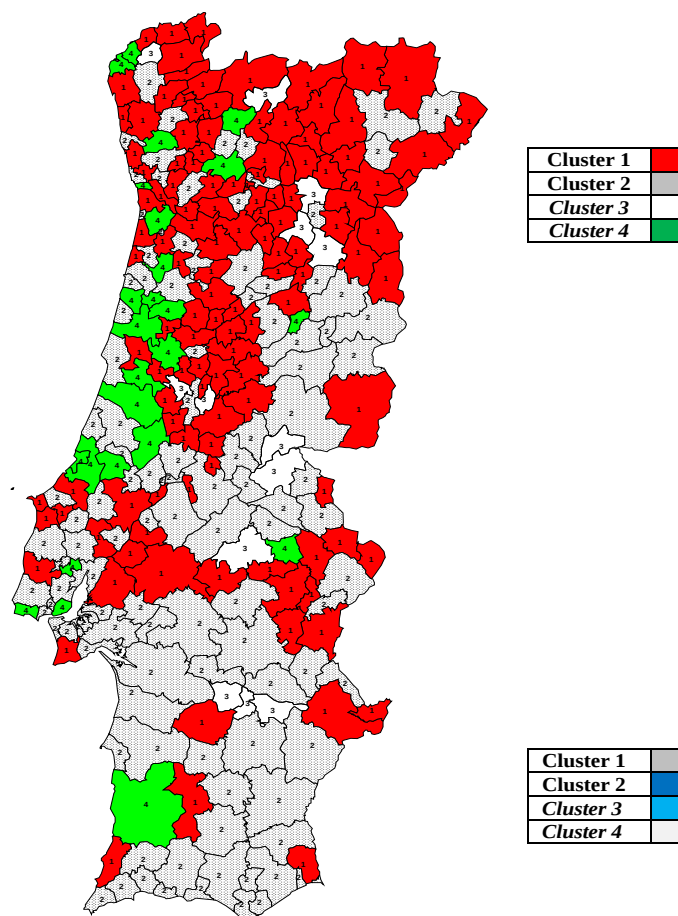
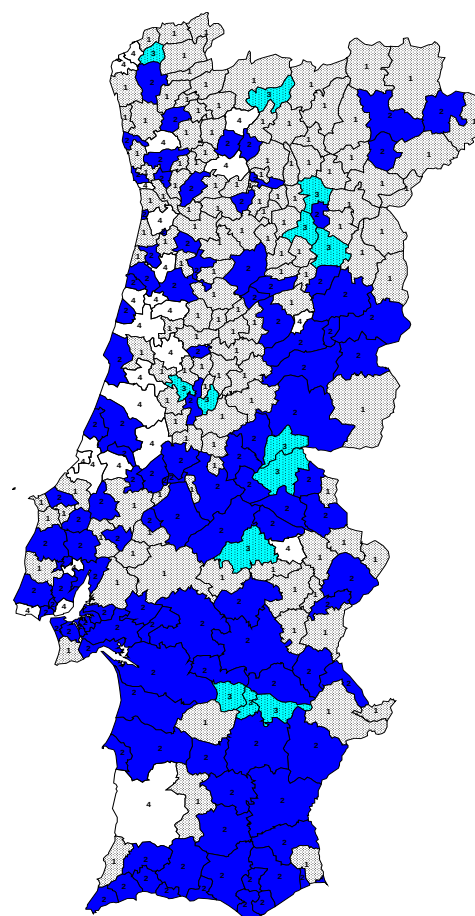


Figura 7.3: Tipologias Espaciais - Estado e “Quase”-Mercado Vocacionalistas (Clusters 2 e 3)



É de interesse assinalar, pela sua especificidade, outros dos padrões territoriais encontrados: (i) Lisboa, Porto e Coimbra integram o Cluster do “**Quase**”-**Mercado Educador**; (ii) Onze dos dezoito concelhos sede de distrito pertencem ao **Estado Vocacionalista**; (iii) Catorze dos dezoito concelhos da Área Metropolitana de Lisboa também integram o Cluster do **Estado Vocacionalista**; (iv) na Área Metropolitana do Porto, num total de 16 concelhos, o **Estado** é o arranjo institucional prevalecente (87,5% dos concelhos), sendo que metade deles também integram o **Estado Vocacionalista**.

Sistema de regulação-multinível

A abordagem conceptual que serve de fio condutor a esta investigação deixou claro que a regulação da educação tem um carácter sistémico, resultante do processo compósito de

(re)ajustamento dos comportamentos dos diferentes actores, face à natureza das normas e das regras político-sociais, ao grau e às modalidades de estruturação do sistema educativo e à coerência, disputas e tensões nele presentes (Barroso, 2003a, 2005, 2006 e Maroy, 2004).

Quando se toma como referência o caso português é possível identificar uma rede de relações no campo educativo entre dois grandes domínios: o da decisão e o da operacionalização. Segundo Barroso et al. (2007, p. 11), no primeiro temos três espaços: (i) espaço de decisão política formal, o **Estado**, (Governo, Ministérios, Órgãos da administração central e regional, Assembleia da República, Presidente da República, Tribunais e Município); (ii) espaço de participação formal na decisão política, os **Parceiros**, (Sindicatos e Associações de professores, Associações de pais e outras Associações); (iii) espaço de intervenção informal na decisão política, os **Mediadores**, (Fundações, Medias, Especialistas, Investigadores, Agências nacionais e internacionais e outros). No segundo domínio encontramos os serviços públicos e os de natureza privada, associativa e cooperativa, confessional e outros, com as suas escolas, os seus órgãos, os seus professores, alunos e famílias.

Como Fontoura (2008, p. 6) assinala o campo da acção pública é muito vasto, visto abranger o domínio da pré-decisão, “elaboração das agendas a partir das expectativas e exigências da população e a antecipação e a gestão das mobilizações que os projectos suscitam”; o domínio da “activação das redes, constitutivas da “configuração decisional, formal e informal” e o domínio das várias e sucessivas fases do processo, “feito de interdependências, em diferentes níveis institucionais. De facto, no curso dos processos de decisão e operacionalização da acção pública interage, directa e indirectamente, um vasto conjunto de actores cujas lógicas de acção são produto de um nexo de influências e interdependências. Segundo Baixinho (2008, p. 6) essas lógicas de acção, intencional e objectiva, têm uma “coerência implícita entre uma série de contribuições práticas para realizar uma certa orientação”, porém nem sempre derivadas de “uma deliberação consciente de escolhas”, mas, sobretudo, resultantes de “esquemas cognitivos e normativos interiorizados ou de contrariedades e oportunidades” geradas por uma dada situação.

Nesta perspectiva está reconhecido que em toda a acção pública os efeitos de *contaminação* da *regulação transnacional* da educação induzem “tradutabilidades, particularismos, singularidades e hibridismos” nos modos de *regulação nacional* (Mendes,

2007, p. 109). Mas, será ao nível da operacionalização, e considerando a dimensão situacional da regulação, que se encontram os elementos que conferem à *microregulação* uma particular importância. De facto, todos os actores, directa ou indirectamente, envolvidos na acção pública são mediadores entre vários mundos de entendimento e por isso os processos de regulação têm diferentes origens e modalidades, o que lhe confere a natureza de um complexo sistema multi-nível.

Com o apuramento das tipologias espacial da oferta educativa parece claro que para além de uma carta nacional existe uma construção de racionalidades *a posteriori* que é resultante das condições, objectivas e subjectivas, específicas dos terrenos de aplicação das normas emanadas pelas autoridades centrais. Neste sentido, parece acertado reconhecer que o ordenamento da oferta escolar está sujeito a um processo de *multiregulação* que ocorre a diferentes níveis de territorialidade, sendo que são as partes do *mosaico* que permitem compreender melhor o todo que é a regulação da oferta escolar: uma regulação que sendo burocrática apresenta uma assinalável fragmentação face à sua diversidade e desigualdade territorial.

7.4. O Local e a Governância e Regulação da Oferta Escolar

Como tivemos ocasião de discutir a configuração institucional da oferta do ensino básico e secundário em Portugal Continental é marcada por fortes assimetrias espaciais que, designadamente, tendem a expressar oportunidades diferenciadas de acesso e frequência escolar e a reforçar as desigualdades sociais face à educação. Tal como atesta a vasta pesquisa quanto à oferta escolar e ao ordenamento territorial (Bacconnier, Marguerite e Geoffroy, 2008), a produção social de desigualdades nos sistemas educativos tem vindo a ser equacionada no âmbito de distintas abordagens.

No quadro das abordagens às mudanças dos *modos de regulação* educativa tem sido equacionado como é que aquelas mudanças têm vindo a afectar os processos locais de produção de hierarquias, desigualdades e segregações escolares. Partindo da hipótese de que os espaços locais têm importância na configuração dos *modos de regulação*, têm sido estudadas as interdependências e hierarquias entre estabelecimentos de ensino, o papel das instâncias de regulação intermédias e as lógicas dos actores nos processos de interacção

internos das organizações escolares (Barroso et al., 2002; Delvaux e van Zaten, 2004; Demailly e Maroy, 2004; Maroy, 2006).

Uma outra abordagem, conceptualmente não muito distante da anterior, tem equacionado as relações entre a educação e os territórios na perspectiva das desigualdades sócio-espaciais da educação. No quadro da emergência dos processos de descentralização, desconcentração e territorialização das políticas educativas, a mobilização da dimensão espacial tem sustentado o estudo da diferenciação social e escolar dos territórios, designadamente no que se refere às condições de escolarização e resultados escolares (Broccolochi, Bem-Ayed, Mathey-Pierre e Trancart, 2007) e à oferta escolar (Oberti, 2004; 2005).

De acordo com a nossa hipótese de investigação a relação entre educação e território é equacionada, especificamente, em termos da relação entre a distribuição espacial da oferta escolar e as características de identidade e dinâmicas territoriais. Tal não significa a desvalorização da importância das linhas de investigação anteriormente referidas, mas apenas que, face à dimensão e pluralidade das possíveis pistas de investigação, o nosso interesse se dirige ao estudo da relação entre a distribuição territorial da oferta escolar e o perfil sócio-económico dos concelhos portugueses. A hipótese em discussão é que as assimetrias espaciais da configuração institucional da oferta escolar estão, em parte, associadas a um quadro mais geral de outras assimetrias, como as demográficas, económicas, socioculturais e institucionais.

7.4.1. Atributos demográficos, económicos, socioculturais e institucionais e governância local da oferta escolar

O material empírico da nossa investigação permitiu confirmar a existência de relações entre as formas de territorialidade da oferta escolar e os atributos demográficos, económicos, socioculturais e institucionais locais. Tal como apresentado no capítulo anterior, através do recurso ao procedimento estatístico da análise da variância, foram apuradas relações estatisticamente significativas no que se refere a catorze dos vinte e quatro indicadores, representativos dos atributos de identidade e dinâmicas locais (Anexo XVI). Recorrendo a uma análise de natureza comparativa, entre os quatro *clusters* da oferta escolar, e tomando em consideração o valor médio de cada indicador, em Portugal

Continental (Anexo XVII), é possível explicitar o padrão e o perfil territorial de cada *cluster*.

O **Estado Educador** integra um elevado número de concelhos (125) que na sua maioria se situam no **interior norte e centro e na faixa compreendida entre o Oeste, Lezíria do Tejo, Alto Alentejo e Alentejo Central**. Fora deste padrão, mas também neste agrupamento, estão alguns concelhos do litoral que integram as seguintes sub-regiões: Minho Lima (Valença e Viana do Castelo), Grande Porto (Gondomar, Maia, Vila do Conde e Vila Nova de Gaia), Baixo Vouga (Ovar), Grande Lisboa (Mafra), Península de Setúbal (Sesimbra) e Algarve (Aljezur).

O **Estado Vocacionalista** integra, igualmente, um grande número de concelhos (115) que na sua maioria se situam no **interior centro e sul, Algarve, Península de Setúbal e Grande Lisboa**. Fora deste padrão, mas também a integrarem este agrupamento, estão alguns concelhos da faixa litoral que integram as seguintes sub-regiões: Pinhal Litoral (Leiria e Marinha Grande), Baixo Mondego (Figueira da Foz e Mira), Baixo Vouga (Águeda, Aveiro, Estarreja, Ílhavo) e Grande Porto (Espinho, Matosinhos e Póvoa de Varzim).

O **“Quase”-Mercado Vocacionalista** comporta um reduzido número de concelhos (13) que se situam no **interior a norte, centro e sul** nas seguintes sub-regiões: Alto Trás-os-Montes (Boticas), Minho-Lima (Paredes de Coura), Douro (São João da Pesqueira e Sernancelhe), Beira Interior Sul (Vila Velha de Ródão) e Norte (Trancoso), Pinhal Interior Norte (Pedrógão Grande e Penela), Alto Alentejo (Avis e Nisa) e Baixo Alentejo (Avito, Cuba e Vidigueira).

O **“Quase”-Mercado Educador** integra um pequeno número de concelhos (25) que na sua maioria se situam na **faixa litoral a norte do Tejo**, com excepção de cinco concelhos com uma localização dispersa, nas seguintes sub-regiões: Litoral Alentejano (Odemira), Alto Alentejo (Fronteira), Beira Interior Norte (Manteigas) e Tâmega (Amarante e Cabeceiras de Basto).

Tal como foi possível explicitar, os padrões territoriais da configuração institucional da oferta escolar apresentam as tradicionais oposições **norte/sul** e **litoral/interior**,

características do que Ferrão (2002, p. 151 e 154) designa, respectivamente, por “Portugal tradicional” e “Portugal moderno”. Segundo o autor, o primeiro poderá ser explicado como um “produto geo-histórico”, resultante de “contrastes civilizacionais” e o segundo poderá ser compreendido como “um produto dos processos de modernização social e económica”. No caso em apreço, e pese embora o facto de nenhuma destas oposições ter, obviamente, uma delimitação geográfica precisa, existe um quadro geográfico de referência que serve para sinalizar o facto da oposição **norte/sul** ser bastante nítida nas espacialidades do **Estado Educador/Estado Vocacionalista** e a oposição **litoral/interior** ser claramente evidente nas espacialidades do **“Quase”-Mercado Educador/“Quase”-Mercado Vocacionalista**.

Porém, a crescente terciarização da economia portuguesa, o reforço do papel das cidades, as novas formas de mobilidade e a emergência da sociedade da informação revelam um “Portugal pós-moderno”, um território-arquipélago, organizado em rede, cujas espacialidades não correspondem ao desaparecimento ou substituição das espacialidades tradicionais ou modernas, mas antes à sua recombinação, numa sociedade particularmente híbrida, como a portuguesa (idem, p. 155). Nesta perspectiva, as dinâmicas de desenvolvimento ocorridas entre 1991-2001 parecem confirmar que o processo sócio-económico da interioridade se estende até ao litoral, em diversas áreas do país, “assim como a “litoralidade” emerge em vários territórios do interior”. Portugal é crescentemente urbano e organizado em rede, “um arquipélago urbano constituído pelas grandes regiões metropolitanas de Lisboa e Porto, o cordão urbano do litoral algarvio e ainda várias aglomerações de média e até, nalguns caso, pequena dimensão, tanto no litoral como no interior” (idem, 2003, p. 23-24).

Mas, como Reis (1999, p. 33) afirma, “não é a dicotomia rural/urbano que melhor caracteriza a organização sócio-económica do espaço nas sociedades de hoje. O que melhor parece caracterizar as diferenças e as desigualdades espaciais é a dicotomia que opõe zonas de fraca densidade sócio-económica a zonas de forte capacidade institucional e material”. Assim, para além da dimensão dos lugares e das suas estruturas de povoamento, importa considerar outras dimensões analíticas que permitam, de uma forma mais abrangente, fazer uma leitura multidimensional da identidade e das dinâmicas locais. No modelo subjacente ao estudo que realizamos procurou-se levar em linha de conta os diferentes comportamentos demográficos, as diferentes bases económicas, as distintas

dotações e os diferentes acesos a serviços e infra-estruturas e a distinta robustez institucional.

Do cruzamento dos resultados apurados é possível afirmar que os quatro *clusters* da oferta escolar apresentam diferenças estatisticamente significativas, quer em termos demográficos, como económicos, socioculturais e institucionais, o que nos permite fazer uma leitura do seu respectivo perfil.

O vasto conjunto de concelhos pertencentes ao **Estado Educador** apresenta um perfil **demograficamente vulnerável, economicamente subdesenvolvido, fraco nível sociocultural e forte dualidade institucional**. Para tal concorrem os valores médios registados pelos indicadores demográficos - *fracos níveis de concentração (D1), urbanização (D6), vitalidade (D4) e potencial humano (D5)*; económicos - *os mais baixos níveis de rendimento (E1 e E5), fraca qualificação do trabalho (E4) e fragilidade das dinâmicas empresariais (E6), apesar do bom nível de emprego industrial (E3)*; socioculturais - *fracas condições de habitabilidade, a mais baixa dotação em recursos na saúde (S3) e de acesso a bens culturais (S4)*; institucionais - *a mais baixa espessura das redes de interacção nos serviços (I3) e a mais elevada densidade das redes de interacção familiar (I2)*.

Os concelhos pertencentes ao **Estado Vocacionalista** apresentam um perfil **demograficamente dinâmico e urbano, desenvolvimento económico intermédio, equilíbrio sociocultural e dualismo institucional**. Para este perfil contribuem os valores médios alcançados pelos indicadores demográficos - *a maior centralidade urbana (D6), bons níveis de densidade populacional (D1) e de vitalidade (D4) e maior nível de potencial humano (D5)*; económicos - *bons níveis de rendimento (E1 e E5) e níveis intermédios de dinâmica empresarial (E6), apesar do emprego industrial (E3) e da qualificação do trabalho (E4) serem comparativamente baixos*; socioculturais - *boa dotação de recursos na saúde (S3), de condições de habitabilidade (S6) e de acesso a bens culturais (S4)*; institucionais - *fraca densidade das redes de interacção familiar (I2) e boa espessura das redes de interacção nos serviços (I3)*.

Os concelhos pertencentes ao **“Quase”-Mercado Vocacionalista** apresentam um perfil **demograficamente regressivo, economicamente marginal, dualidade**

sociocultural e densidade institucional intermédia. Para este perfil contribuem os valores médios alcançados pelos indicadores demográficos - *dispersão (D1), baixos níveis de urbanização (D6), dependência (D4) e reduzido potencial humano (D5)*; económicos - *baixos níveis de rendimento (E1 e E5) e de emprego no sector secundário (E3), fraco trabalho qualificado (E4) e amorfismo das dinâmicas empresariais (E6)*; socioculturais - *baixa dotação de recursos na saúde (S3), as mais elevadas condições de habitabilidade (S6) e o maior acesso a bens culturais (S4)*; institucionais - *níveis intermédios de densidade das redes de interacção familiar (I2) e dos serviços (I3).*

Os concelhos pertencentes ao “Quase”-Mercado Educador apresentam um perfil **demograficamente dinâmico, economicamente desenvolvido, fragilidade sociocultural e acentuado dualismo institucional.** Para este perfil contribuem os valores médios alcançados pelos indicadores demográficos - *o mais concentrado (D1) e com maior vitalidade (D4) e bom nível de urbanização (D6) e de potencial humano (D5)*; económicos - *maiores níveis de rendimento (E1 e E5), emprego industrial (E3), qualificação do trabalho (E4) e dinâmicas empresariais (E6)*; socioculturais - *elevada dotação de recursos na saúde (S3), as mais fracas condições de habitabilidade (S6) e bom nível de acesso a bens culturais (S4)*; institucionais - *a mais elevada espessura das redes de interacção nos serviços (I3) e a mais fraca densidade das redes de interacção familiar (I2).*

A primeira consideração que entendemos pertinente expressar é que o **Estado Educador** se apresenta fortemente associado com a **geografia do Portugal desfavorecido:** demograficamente vulnerável, economicamente subdesenvolvido, socioculturalmente frágil e institucionalmente dual. Esta realidade de fragilidade estrutural, de fraca dotação de uma plataforma infra-estrutural e de serviços é característica dos territórios atravessados pela crise das áreas rurais, por dinâmicas industriais difusas e por uma significativa importância da estrutura familiar tradicional, aliás, também, característica das próprias estruturas empresariais. Pese embora o facto de estes concelhos apresentarem um bom nível de emprego industrial, os níveis de rendimento são baixos, o que remete para a provável relevância de factores competitivos básicos, como o baixo custo do factor trabalho.

Como seria expectável, neste agrupamento de concelhos, o **Estado** tem uma presença

muito alargada que é justificável pela cobertura territorial das políticas sociais (Serra, 2002). Só que a sua configuração permanece com uma forte natureza de providência que anda a par do modelo típico da escola de massas, **Estado Educador**. Tal como Pedroso refere (1998) a fraca diversificação da oferta, clássica orientação para o prosseguimento de estudos, está mais disseminada nas zonas com baixos limiares demográficos, como é o caso deste agrupamento. De facto, as possibilidades de escolha, sobretudo no ensino secundário, são, em parte determinadas, pelo que é localmente acessível. Na perspectiva do desenvolvimento local, esta circunstância leva a que o autor argumente que a escassez da procura “funciona de forma perversa para os locais de origem”, pois esta orientação, no sentido da “progressão na hierarquia escolar”, favorece o êxodo e a desertificação, através da “mobilidade espacial” dos futuros licenciados em direcção dos grandes centros urbanos (idem, p. 156).

Outra consideração que interessa registar é que o **Estado Vocacionalista** se apresenta fortemente associado com a **geografia do Portugal tranquilo**: demograficamente dinâmico e urbanizado, economicamente de nível intermédio, socioculturalmente equilibrado e institucionalmente dual. Tal como Ferrão (2003, p. 21) refere o Portugal tranquilo é “o país intermédio”, onde predominam os sub-sistemas urbanos que integram as cidades de média dimensão, que se apresentam como suportes de sustentabilidade demográfica e de organização da economia e do desenvolvimento dos territórios. Neste sentido, quanto mais densos são os territórios maior será a possibilidade de diversificação escolar, o que, associado aos processos de reconfiguração do papel do Estado, numa conjuntura de “crise” do Estado-Providência, fazem coincidir o argumento da livre-escolha com o argumento da equidade social (Serra, 2002). O *novo vocacionalismo* português traduz esta nova realidade, o que, em todo o caso, tem de ser entendida no contexto multifacetado da sua sequencialidade com o ensino unificado, a crise de acesso ao ensino superior, o abandono e insucesso escolares e a agenda transnacional da *modernização* e da *aprendizagem ao longo da vida*.

Na perspectiva do desenvolvimento local, o **Estado Vocacionalista** não pode deixar de ser equacionado quanto à natureza das competências visadas pelos diferentes cursos profissionais e qualificantes, correspondentes a esta via de ensino. Na opinião de Pedroso (1998) a educação e a formação, meramente articulada às necessidades locais, disfuncionalista, não contribuirá para o desenvolvimento, a não ser que se criem condições

para a sua apropriação e valorização colectiva. Para tal, é indispensável que o ensino profissional, em contexto escolar, induza a reprodução e o enraizamento territorial de uma cultura que oriente para a emancipação, a transformação, a participação, a complexidade das tarefas produtivas e a autonomia do trabalho. Mas, como assinalam vozes críticas, o que parece imperar é a banalidade de muitas das formações realizadas (Stoer et al., 1990).

Uma outra consideração que julgamos importante fazer é que o **“Quase”-Mercado Vocacionalista** se apresenta fortemente associado à **geografia do Portugal deprimido**: demograficamente regressivo, economicamente marginal, socioculturalmente vulnerável e institucionalmente intermédio. Esta realidade é próxima do que Domingues (1997, p. 73) refere, a propósito do que há de comum na “diversidade que é o território português em declínio social e económico”, designadamente o “recuo demográfico, o envelhecimento, a fragilidade económica, o défice empresarial, a dependência excessiva face ao investimento e ao emprego públicos”.

Porém, neste agrupamento de concelhos o arranjo institucional que prevalece é o **“Quase”-Mercado** e não o **Estado**, como à primeira vista seria expectável. É nosso entendimento que a condição **vocacionalista** justifica esta circunstância. Como revela o desempenho dos valores médios dos indicadores institucionais destes concelhos, estamos perante uma densificação relacional e interrelacional de nível intermédio o que parece estar associada às experiências de criação e desenvolvimento das escolas profissionais. Como já tivemos ocasião de referir, estas escolas são juridicamente privadas e estão próximas do modelo estruturante do “Quase”-Mercado: “privatização da produção do serviço educação, remetendo-se o Estado para uma função reguladora, descentralização da gestão (...) e estímulo ao envolvimento de novos actores e ao surgimento de organizações de concertação de interesse, territoriais ou sectoriais” (Pedroso, 1998, p, 119).

De facto e na sua maioria, estas expressam formas de parceria público-privado representativas de proximidades e solidariedades características da mobilização de vontades locais, geralmente lideradas pelas autarquias. Neste caso e tomando como referência Baixinho (2008, p. 1), o que parece ser possível deduzir é que os municípios envolvidos nestas experiências de educação e formação são atravessados por uma lógica de liderança com uma certa aproximação neo-liberal, “sem fazerem necessariamente bandeira dos princípios da competitividade, da concorrência ou da eficácia que a fundamentam, mas

dos princípios mais consensuais como a diversificação, a abertura ou a modernização do sistema escolar”.

A última consideração que entendemos pertinente expressar é que o **“Quase”-Mercado Educador** se apresenta fortemente associado com as **dinâmicas dos sistemas urbanos**: demograficamente dinâmico, economicamente desenvolvido, socioculturalmente vulnerável e institucionalmente “bipolar”. Tal como Reis (2004) observa os sistemas urbanos afirmam o seu poder sob o ponto de vista da população, da produção, da criação da riqueza e das capacidades competitivas. As dinâmicas geradas nestes territórios densos reflectem por natureza o paradigma do **Mercado**, mas também as realidades associadas a todos os territórios sob alta pressão, designadamente ao nível da exclusão social e da tendência de valorização das relações formais, entre clientes e prestadores de serviços (Serra, 2002; Ferrão, 2003). Assim sendo, são expectáveis tanto os bons desempenhos demográficos e económicos, como os fracos desempenhos das condições de habitabilidade e das redes de interacção familiar.

Em suma, os *modelos de governância* da oferta escolar do ensino básico e secundário português têm uma significativa contextualização local. Porém, tal não significa que todos os atributos territoriais se articulem entre si de uma forma linear e causal. Do que foi possível apurar, concluímos que as interpretações apresentadas só podem ser lidas tendo em conta as limitações inerentes às variáveis e aos indicadores usados na sua desocultação.

7.4.2. Contextos locais, efeitos de mediação e regulação da oferta escolar

Aquando da abordagem conceptual de *governância* foi referido que, na fase actual do capitalismo contemporâneo, existe uma complexa estrutura de ninho dos arranjos institucionais presentes no espaço de organização e acção da vida socioeconómica, cuja natureza interdependente entrelaça múltiplos níveis territoriais e uma pluralidade de instituições e organizações. De uma maneira sempre singular, a dinâmica institucional busca a articulação entre actores que possuem as suas lógicas, têm os seus poderes e a sua geografia de proximidades e cujas acções ora são de cooperação ou confronto. Nesta perspectiva, os processos socioeconómicos têm uma certa “dependência contextual”, pois a estruturação social é marcada por “trajectórias inesperadas” e por “singularidades” que se distanciam da “lógica global única e uniforme” (Reis, 2002, pp. 91-92). É certo que a

“globalização” impõe determinadas condicionantes, porém, tal como expressa Muller (2000; 2001), aquelas apenas existem na medida em que existe uma retradução e uma reconstrução, descodificação num código diferente, que resulta das interações, específicas a um território, estabelecidas entre diferentes actores.

De facto, em toda a acção pública existem lógicas territoriais determinadas por diferentes contextos sócio-espaciais e sujeitas a efeitos de mediação, cujo reconhecimento e compreensão são indispensáveis à construção do conhecimento destas realidades. Nesta investigação as assimetrias espaciais da oferta escolar foram a realidade que se procurou conhecer e equacionar. Como vimos, o material e os resultados empíricos apurados permitiram confirmar que as formas de territorialidade da oferta escolar, em Portugal, envolvem processos parciais de *regulação local* em que têm particular interesse os contextos e os efeitos de mediação, demográfica, económica, sociocultural e institucional, nele gerados.

A propósito da clarificação da noção de sistema produtivo local, Reis (1988) esclarece que o local é um espaço com uma dada dotação física de recursos, uma determinada distribuição de factores e um conjunto de processos relacionais que lhe conferem uma dada *espessura*, conteúdo. Neste sentido, o local apresenta-se numa tripla perspectiva: (i) um processo de (re)construção que se associa a acontecimentos; (ii) uma “posição numa constelação de elementos que se inter-relacionam; (iii) uma “identidade subjectiva”, sujeita a “um processo de configuração” (Ruivo, 1990, p. 77). Assim, a territorialidade é entendida de forma flexível e aberta; um sistema dinâmico e uma construção social permanente, articulando diferentes dimensões espaciais, tais como os espaços económico, social, cultural, político, ideológico, jurídico-administrativo, geográfico, histórico e de comunicação e informação.

Face à diversidade dos contextos, os “territórios não são peças idênticas de um conjunto uniforme nem são, tão pouco, meros suportes físicos de estratégias que lhes são completamente exteriores. Os espaços locais possuem uma materialidade sócio-económica no quadro da qual se desenvolvem as acções dos poderes disseminados na sociedade local” (Reis, 1988, p. 138). Neste sentido, as suas possibilidades e os seus limites não se definem, previamente, por referência a um fragmento de um todo organizado e reconhecido e com um perímetro fisicamente delimitado (Amaro, 1990, Leloup, Moyart e Pecqueur, 2004). Os

territórios têm uma cartografia própria que corresponde a uma apropriação específica das ordens institucionais e inter-relacionais estabelecidas, graças a dinâmicas de proximidade institucional e organizacional, baseadas em lógicas de adesão e similaridade, e de proximidade geográfica, assentes nas distâncias de acesso e usufruto a recursos e condições materiais de vida (Torre e Gilly, 2000).

Mediante processos sociais específicos ao local, sedimentados localmente face a limites e possibilidades geradas exteriormente, a capacidade de iniciativa individual e colectiva cria proximidades que abrem margem à mediação local. Como Ruivo (1990) assinala através da mediação processam-se dados de várias estruturas, que, apropriados, organizados e reconhecidos, são utilizados pelos agentes locais, influenciando práticas e políticas susceptíveis de reconstruir a acção colectiva. Todos os actores, directa ou indirectamente, envolvidos na acção pública são mediadores entre vários mundos de entendimento, daí que através de efeitos de mediação local a *governância* e a *regulação* educativa tenham uma dada configuração. Em todo o caso, e pese embora a importância da configuração territorial, os *modos de regulação* têm diferentes origens e modalidades o que lhe confere a natureza de um complexo sistema multi-nível: transnacional, nacional e local.

CONCLUSÃO

Conclusão

Para além de uma dimensão pedagógica, a educação tem uma dimensão institucional e organizacional sujeitas a um processo histórico de construção social. À medida que a História vai revelando os padrões normativos e os modos de inter-relação presentes na acção individual e colectiva vai-se operando um processo de construção social em que a esfera económica, social, cultural e política marcam os contextos, os processos e os diferentes tempos da escola e da educação. Face a este entendimento, ao longo deste trabalho procurou-se compreender a acção política no campo educativo, recorrendo à mobilização de dois conceitos fundamentais: *governância* e *regulação*. Tendo em consideração os objectivos definidos, quer na primeira parte do estudo, *enquadramento teórico da governância e da regulação da educação*, como na segunda parte, *o local e a oferta do ensino básico e secundário em Portugal Continental*, estamos em condições de deixar expressas cinco conclusões desta investigação.

A primeira conclusão é a de que a economia e a sociologia, de inspiração institucionalista, se revelaram de grande interesse e validade na análise conceptual da governância e regulação da educação. De facto, parece ser no quadro da complexa interacção entre a educação, a economia e a sociedade que melhor se compreendem os princípios e os objectivos da educação, a estrutura dos sistemas educativos, bem como as condições de existência e transformação da sua configuração institucional.

À luz das formações sociais prevalecentes e das suas transformações, a escolarização foi-se firmando em cada país de uma forma progressiva, mas desigual. Os traços mais característicos do seu processo de consagração, consolidação e descontentamento permitiram identificar três períodos distintos. O primeiro, *Escolarização, Capitalismo e Sociedade Moderna*, decorre dos séculos XVIII até à Segunda Guerra Mundial (2ª GM) e corresponde a um processo de consolidação da escola pública, incontornavelmente associado à integração dos diferentes espaços e territórios na economia capitalista e à afirmação e consolidação dos valores que fundamentam a sociedade *moderna*, fundados e articulados com a crescente estruturação dos Estados-Nação. O segundo, *Escola de Massas, Desenvolvimento e Modernização*, inicia-se no pós-2ª GM e vai até aos finais dos anos de 1970. Neste período o crescimento económico foi uma realidade, os problemas sociais encontraram no *Estado* um instrumento de equilíbrio, protecção e coesão social e o

planeamento foi posto ao serviço da modernização da vida social e política. Com os contributos das teorias do capital humano e da planificação educacional assiste-se à expansão dos sistemas educativos, entendida como um instrumento do crescimento económico, do progresso social e da auto-realização do indivíduo. O terceiro, *Reformas Educativas, Globalização, Territórios e Sociedade Contemporânea*, ocorre nos anos 80 e prolonga-se até à actualidade. As economias entram em crise, aumenta o desemprego, acentuam-se as desigualdades sociais, valoriza-se a flexibilidade, redefine-se o papel do *Estado*, intensifica-se a interdependência e a mundialização das economias, reforçam-se e diversificam-se as formas de integração económica e regista-se a emergência da importância do *local*. Neste contexto, as políticas educativas são marcadas por um grande descontentamento com a escola, abrindo caminho a medidas reformadoras fortemente inspiradas nos princípios neo-liberais, tornando incerto e problemático o seu futuro.

O direito à educação, enquanto instrumento que formou e firmou a *modernidade*, parece ter-se desenvolvido em três patamares: (i) o ensino como direito de acesso à escola; (ii) o ensino como direito não só em termos de acesso, como de sucesso; (iii) o ensino como direito de ser *livre* e ser *igual*, reconhecendo as identidades variadas e distintas e garantindo a inclusão de *todos*. Porém, sem negar o reconhecimento de que o desenvolvimento da humanidade ficou a dever muito à escola pública, o seu ideal emancipatório ainda não foi cumprido. De facto, o usufruto da experiência de *modernidade* que a escolarização prometeu é confrontado com a persistência de exclusões e de desigualdades, com uma pluralidade de princípios de justificação e com uma perda de legitimação política e social.

Face ao reconhecimento da complexidade dos sistemas educativos e das suas tendências de transformação torna-se cada vez mais necessário fazer uso de novos instrumentos de análise. Como tal, na investigação educacional emergem novos paradigmas e recorre-se a novos conceitos. A abordagem *institucionalista* vai-se afirmando e difundem-se conceitos de natureza polissémica, como os de *governância* e *regulação*. Com origem e especial acolhimento no seio das teorias económicas, estes conceitos e os seus desenvolvimentos apresentam-se particularmente úteis e válidos para a análise dos sistemas sociais, consequentemente, também, para a análise dos sistemas e das políticas educativas.

De facto, a agenda das ciências sociais vai consolidando um novo paradigma de análise socioeconómica que considera as *instituições* na análise das interacções sociais. Crescentemente, investigadores de diversas disciplinas fazem uso dos termos *instituições* e *análise institucional*, mas é no seio do pensamento económico que surge e se destaca, de forma distintiva, o seu estudo enquanto objecto de análise. Este promissor quadro teórico, de análise e compreensão da economia e da sociedade, parte de concepções diversas e alarga-se com os contributos da história, da sociologia e das ciências cognitivas e comportamentais.

Os economistas que partilham uma perspectiva *institucionalista alargada* sublinham a relevância de factores como a cultura na determinação dos valores, pontos de vista e objectivos dos actores económicos, acentuam que as escolhas/decisões têm um contexto, envolvem coordenação e induzem resposta dos outros actores e acrescentam que a sua função é a de permitir que sejam reduzidos comportamentos imprevisíveis e oportunistas. Tendo em conta que, em qualquer sistema, não existem formas únicas e puras de coordenação, e que estas correspondem a conjuntos complexos que necessitam de um processo que os articule e lhes dê sentido, chegou-se à noção de *governância*, ao reconhecimento da sua forma plural, complementar e até sobreposta e ao questionamento da estabilidade dinâmica das estruturas institucionais e da sua reprodução. Em resposta, mostrou-se que as *formas institucionais* induzem os agentes a comportarem-se de forma não antagónica à própria reprodução das estruturas socioeconómicas e que as “regras do jogo” e os processos de confronto, negociação e resolução de interesses e conflitos configuram determinados *modos de regulação* que variam no tempo e no espaço.

De acordo com esta visão, *governância* e *regulação* são conceitos distintos. *Governância* pode traduzir-se pelo modo de coordenação dos diferentes tipos de *arranjos institucionais* presentes num dado *sistema social de produção*, *Mercados*, *Hierarquias*, *Estado*, *Redes*, *Associações e Comunidades*, cujas ordens relacionais, diversas e parciais, configuram uma dada *forma institucional* dominante ou prevalecente. Já o conceito de *regulação* diz respeito à configuração específica da articulação entre as relações sociais e a organização socioeconómica, *regime de acumulação*, cujo *modo* corresponde a um conjunto de procedimentos característicos, cujas propriedades asseguram, ao longo de um dado período histórico, uma relativa estabilidade e direcção à reprodução do *sistema social de produção*.

Os conceitos de *governância* e *regulação* remetem para a combinação de duas dimensões. Uma dimensão *institucional* que expressa que toda a actividade socioeconómica não é dada *à priori*, mas é construída. E, uma dimensão *estratégica* que reconhece a acção de diversos, inter-relacionados e interdependentes actores. Se a matriz de referência desta abordagem é originalmente *nacional*, os desenvolvimentos conceptuais em curso não ignoram a sua dimensão *transnacional* e *local*. A rede matricial interna dos territórios inscreve-se num mapa estrutural nacional e “global”, daí que as estruturas de coordenação e os seus respectivos *modos* estejam sujeitos a uma complexa articulação *multinível*, marcada por contextos, proximidades, relações assimétricas e questões de poder.

A necessidade de olhar a realidade como um todo social parece ser o valioso contributo da *economia institucionalista alargada*, designadamente da *escola francesa da teoria da regulação*. Porém, o facto de termos partido para a clarificação dos conceitos de *governância* e *regulação* no âmbito da abordagem económica, não significa que estejamos perante um entendimento único ou dominante. De facto, estes termos disseminaram-se no seio das ciências sociais e apesar de existirem inúmeras explicitações e desenvolvimentos, estas noções surgem associadas a novas formas de entendimento acerca da actividade económica, social e política. Os aspectos em comum remetem para a ideia de normas e qualidade dos sistemas; de novos processos, arranjos e métodos; de co-ordenação, cooperação, conflito e poder. Em todo o caso, esta convergência não elimina a diversidade das perspectivas metodológicas e analíticas.

No que se refere à *regulação da educação* é imprescindível considerar que ela comporta uma *dimensão institucional, normativa e de controlo* e uma *dimensão situacional, activa e autónoma*. A primeira considera o processo de tomada de decisões e o exercício de práticas, originado e conduzido por instâncias que possuem autoridade educativa, cujo objectivo tem em vista orientar as acções e as interacções dos actores e agentes envolvidos nos processos escolares, educativos e formativos. A segunda atesta a existência de um processo de (re)ajustamento entre as normas e regras produzidas e as estratégias e condutas assumidas, formal ou informalmente, pelos diversos actores presentes na acção educativa.

Estas duas dimensões conferem à *regulação da educação* a natureza de um *sistema de regulações*, cujo formato em rede dos diversos tipos de *arranjos institucionais*, correspondem a “nós” que não só sintetizam as interações que entre eles ocorrem, como determinam a configuração da estrutura, a dinâmica e os resultados do processo de *regulação*. Neste *sistema de regulações* estão envolvidos vários tipos de *arranjos institucionais*; a sua codificação permite revelar o modelo de coordenação dominante e elucidar acerca da origem e da direcção das regularidades presentes no sistema e nas políticas educativas. Ou seja, a configuração específica do *modelo de governância* da educação viabiliza as interações entre os actores e agentes educativos e revela o *modo de regulação* que assegura a reprodução do sistema educativo, ao longo de um dado tempo-história e espaço-território.

A segunda conclusão é a de que os modelos de governância e os modos de regulação da educação revelam tendências de evolução e transformação parcialmente convergentes, pese embora a especificidade de cada realidade histórica e espacial. No período de consolidação da *escola de massas* a configuração institucional prevalecente correspondia a um *modo de regulação burocrático-profissional* e a um *modelo de governância* designado por *Estado Educador*. Porém, as transformações económicas, sociais e políticas dos finais do século XX, articuladas com a “crise” da *escola de massas*, abrem caminho a um *modo de regulação pós-burocrático*, suportado, ora por um *modelo de governância* correspondente ao *Estado Avaliador*, ora por um modelo associado ao “Quase”-Mercado Educativo.

É um facto que as novas orientações ideológica das políticas públicas não são exclusivas à esfera educativa, nem a um dado país. Elas acompanham o sentido neoliberal das políticas macroeconómicas, associadas à “globalização” e à emergência do *local*, à crise do *regime de acumulação fordista* e ao surgir de um novo *modo de regulação pós-fordista*, ao fim das “grandes narrativas” e à ocorrência de novas formas de pensar e viver sociais, codificadas na *pós-modernidade*, bem como à crise de legitimidade do Estado-Providência e à recomposição do seu papel na sociedade. Neste quadro, as políticas educativas passam a ser legitimadas por um discurso de modernização e competitividade, com as redes políticas e sociais transnacionais a disseminarem a aceitação das “novas ortodoxias”, através de uma naturalização discursiva.

Produto de um nexo de influências e interdependências, os efeitos de *contaminação*, gerados por mecanismos de efeito externo sobre as políticas nacionais, pressionam e legitimam o campo da decisão política e confrontam-se com uma especificidade nacional que obriga a reinterpretar e mediações, face a uma multiplicidade de lógicas de adaptação e (re)contextualização conducentes a realidades *híbridas*. Acresce que o terreno de aplicação das políticas educativas tem uma dimensão *local* que conta com uma grande diversidade de ocupantes de um mesmo espaço de interdependência, favorecendo a fragmentação e os efeitos de *mosaico* no seio dos sistemas educativos. Desta forma, importa reter que os referidos efeitos de *contaminação*, *hibridismo* e *mosaico* reforçam o carácter sistémico e compósito da *regulação da educação*.

Porque as estruturas e as dinâmicas socioeconómicas, a inserção no regime internacional e a organização e estrutura dos sistemas educativos são diferenciados de país para país as transformações em curso nos *modos de regulação* das políticas educativas apresentam-se divergentes, ambíguas, complementares e contraditórias. No entanto, não se anulam as tendências de convergência parcial das políticas educativas, designadamente nos seguintes domínios: privatização de serviços educativos; admissão da livre-escolha dos pais; introdução de métodos e técnicas de gestão empresariais; crescente autonomia da escola; maior equilíbrio entre decisões centralizadas e descentralizadas; reforço de mecanismos de avaliação e de regulação pelos resultados; alargamento e diversificação da oferta educativa.

O caso português tem a sua própria especificidade, mas também a singularidade de ter sido precoce na legislação, mas tardio na implementação e consolidação de uma *escola para todos*, obrigatória, laica e gratuita. O atraso educativo português pode ter como razões explicativas a sua débil condição económica e a sua posição semiperiférica no contexto europeu, mas também razões culturais e religiosas. Acresce que após o período de normalização, com a entrada de Portugal na CEE e a aprovação da LBSE, as políticas educativas têm vindo a remeter para um hibridismo entre a *regulação burocrático-profissional* e a *regulação pós-burocrática*, com o *Estado Educador* a assumir cada vez mais uma natureza de *Estado Avaliador*.

Para o facto de estas mudanças terem ocorrido, comparativamente às tendências globais, de forma menos radical e mais lenta terá contribuído a tradicional referência do

Estado, o elevado peso que a administração central tem na estrutura de poder desse mesmo *Estado*. Em todo o caso, a *regulação pós-burocrática* tende a fortalecer-se, com a introdução e reforço da lógica de mercado na administração educativa, a ênfase da avaliação interna e externa, de natureza criterial e com base nos resultados, e o significativo alargamento e diversificação da oferta educativa, com uma assinalável tendência vocacionalista.

Quanto à *privatização* a tendência de mudança revela uma tensão entre uma regulação suportada pelo *Estado* e os “*Quase*”-*Mercados Educativos*. Acontece, porém, que em Portugal a escolarização fez-se essencialmente por via da escola pública, o ensino privado é um sector desvitalizado e simbolicamente situado na periferia do ensino não superior, apesar de se assumir como alternativa na fileira vocacional, com as escolas profissionais a revelarem características de “*Quase*”-*Mercados*.

Relativamente à *livre-escolha* a tendência é da sua crescente valorização, como mecanismo privilegiado de criação dos mercados educativos e como um processo, mais amplo, de reprodução social e cultural. Porém, em Portugal subsiste a carta escolar nacional, sob controlo das estruturas desconcentradas da administração central. A escolha da escola não é promovida, mas é tolerada face à existência de novos espaços de interacção e interdependência dos diversos actores educativos, resultantes de estratégias deliberadas, formais e informais, e de um tipo de *regulação* pelo lado da procura.

No que concerne à *administração e gestão da educação* a tendência actual parece convergir em torno do paradigma gestor, traduzido na recorrência à *qualidade, excelência, produtividade e eficácia*. Em Portugal, assiste-se a uma viragem mais tardia, mas cada vez mais intensa no sentido da racionalização modernizadora, através do reforço dos mecanismos de controlo social da escola e dos professores.

Relativamente à *centralização – descentralização educativa*, o modelo de administração centralizada, planificada e hierárquica parece tender no sentido de uma gestão pelo mercado, descentralizado, concorrencial e autónoma. Pese embora a raiz e a natureza centralizadora do sistema educativo português, bem como os hábitos e as resistências institucionais à mudança, a administração educacional em Portugal tem sido muito marcada por uma retórica discursiva acerca da autonomia e das comunidades

educativas. Porém, com variações e até contradições, o caminho seguido é o da reorganização do poder central no sentido de uma recentralização.

Quanto à *avaliação educacional*, em todos os países as mudanças estão associadas às críticas à burocracia e ao profissionalismo e fazem uso de um mesmo mecanismo: a avaliação estandardizada criterial. O que é distintivo em Portugal é o facto de não existir uma intenção clara de criação de mercados educativos. De facto, a avaliação pelos resultados não assume o estatuto de antecâmara da privatização, mas antes dá substância à configuração de um *Estado Avaliador*: um poder de regulação pública que é enquadrado num cenário de responsabilização individual e de prestação de contas pelos resultados;

No que diz respeito à *diversificação da oferta* a sua recorrência resulta da enorme pressão que a economia exerce sobre os sistemas educativos, particularmente europeus, e invariavelmente surge associada à aprendizagem ao longo da vida, à empregabilidade e às competências necessárias às mudanças na economia global. O processo de profissionalização dos sistemas educativos, *vocacionalismo*, emerge de forma reforçada com a Cimeira de Lisboa e em Portugal assume-se como um instrumento de eleição para vencer a batalha da qualificação. Mas, o que o discurso oficial parece ignorar é que a estrutura produtiva e o mercado de trabalho, em Portugal, não parecem reconhecer vantagens comparativas à educação profissional.

A terceira conclusão é a de que a configuração institucional da oferta escolar do ensino básico e secundário, em Portugal Continental, apresenta uma significativa diferenciação na expressão e natureza dos atributos dos dois arranjos institucionais que governam a oferta escolar: o Estado e o “Quase”-Mercado. O Estado assume um lugar de indiscutível centralidade na escolarização das crianças e jovens portugueses e o “Quase”-Mercado tem um peso pouco significativo. Porém, os seus atributos também são distintos.

O *Estado* conta com um parque escolar diversificado e um corpo docente qualificado; elege o ensino regular como modalidade escolar preferida; regista um crescente alargamento e diversificação da oferta, sobretudo no ensino secundário; atesta uma orientação curricular preferencial pelos cursos da via geral, sendo que a área das ciências sociais, comércio e direito é a mais escolhida nos cursos da via profissional. O “Quase”-

Mercado conta com um parque escolar relativamente concentrado e um corpo docente qualificado; elege o ensino regular como modalidade escolar preferida; regista uma forte diversificação no ensino secundário; atesta uma orientação curricular preferencial pelos cursos da via profissional, em particular pelos cursos de planos próprios.

A conjugação destes atributos levam ao reconhecimento de que a configuração institucional da oferta escolar se caracteriza por: (i) *centralidade do Estado*; (ii) *reduzido peso do “Quase”-Mercado*; (iii) *alargamento, diversificação e crescente segmentação da oferta*; (iv) *dualidade de vias da oferta do ensino secundário*.

A quarta conclusão é a de que a expressão e a distribuição espacial da oferta escolar do ensino básico e secundário, em Portugal Continental, registam grandes disparidades. Por um lado, o *Estado* e o “*Quase*”-*Mercado* têm níveis de cobertura concelhia bastante distintos e, por outro, têm diferentes tipos de especialização.

A rede de oferta do *Estado* cobre todo o território continental, enquanto a do “*Quase*”-*Mercado* apenas cobre cerca de 60% dos concelhos. Acresce que, ao contrário do *Estado*, mais presente no ensino básico e nas modalidades de ensino regular e recorrente, o “*Quase*”-*Mercado* está mais representado no ensino secundário e cobre um maior número de concelhos na oferta da modalidade de ensino profissional. Estas diferenças traduzem-se em especializações concelhias muito distintas, com cerca de 80-85% dos concelhos a serem especializados no ensino público regular e recorrente, cerca de 35% no ensino público qualificante e, outros tantos, no ensino privado profissional, 20% no ensino privado regular, 10% no ensino privado recorrente e qualificante e 5% no ensino público profissional.

Face a esta realidade, disparidades na distribuição espacial da oferta escolar, foi possível apurar quatro tipologias da configuração institucional da oferta, cada uma delas com um determinado perfil.

Cluster 1 – Estado Educador - Os cento e vinte e cinco concelhos que integram este agrupamento apresentam as seguintes características: (i) *elevada centralidade pública*; (ii) *reduzida diversidade e segmentação da oferta*; (iii) *diminuta dualidade de vias de orientação curricular*. Estas características consubstanciam, genericamente, a escola

criada, difundida e massificada pela *modernidade*. A Escola para todos e o mais unificada possível, que o Estado-Providência foi cimentando e massificando no quadro do *regime de acumulação fordista*.

Cluster 2 – Estado Vocacionalista - Os cento e quinze concelhos que integram este agrupamento apresentam as seguintes características: (i) *elevada centralidade pública*; (ii) *grande diversidade e segmentação da oferta*; (iii) *significativa dualidade de vias de orientação curricular*. O *arranjo institucional* que prevalece neste grupo de concelhos é o *Estado*, porém com uma oferta em que o percurso escolar de natureza vocacional é relevante. No contexto da crise do *fordismo* e com o aprofundamento do desemprego, particularmente juvenil, e da “globalização” das economias, emerge uma estratégia, tendencialmente, convergente na formulação das políticas educativas, marcada pela ideia de que a aquisição de competências conduz à melhoria da empregabilidade e que estas são essenciais à modernização das economias.

Cluster 3 – “Quase”-Mercado Vocacionalista - Os treze concelhos que integram este agrupamento apresentam as seguintes características: (i) *elevada presença do “Quase”-Mercado*; (ii) *acentuada diversidade e segmentação da oferta*; (iii) *forte dualidade de vias de orientação curricular*. Esta realidade é marcada pela relevância da rede privada, sobretudo na fileira dos cursos profissionais.

Cluster 4 – “Quase”-Mercado Educador – Os vinte e cinco concelhos que integram este agrupamento apresentam as seguintes características: (i) *elevada presença do “Quase”-Mercado*; (ii) *reduzida diversidade e segmentação da oferta*; (iii) *diminuta dualidade de vias de orientação curricular*. Estas características estão associadas ao estatuto supletivo da rede privada, herdado do percurso de massificação da escolarização em Portugal e consolidado no tempo presente, apesar da validade e pertinência dos processos informais e difusos de escolha da escola por parte das famílias.

As quatro tipologias das formas institucionais da oferta escolar correspondem a quatro *modelos de governância parciais*, conjunto complexo, plural, articulado e híbrido, que confirma a *não existência de um modo de regulação único e homogêneo no continente português*. A acção voluntária e estratégica do Estado e a pluralidade das lógicas de acção colectivas produzidas em cada contexto parecem explicar os *efeitos de mosaico* gerados e a

natureza sistémica de uma regulação multi-nível da oferta escolar.

A quinta conclusão é que existem relações entre a configuração territorial da oferta escolar e os atributos de identidade e dinâmica locais, designadamente no que se refere à dimensão demográfica (concentração, urbanização, potencial humano e vitalidade), à económica (condições de vida em termos de rendimento, emprego na indústria, qualificação do trabalho e iniciativa empresarial), à sociocultural (dotação em recursos na saúde, condições de habitabilidade e acesso a bens culturais) e à institucional (intensidade das redes de interacção familiar e de serviços).

A evidência empírica apurada nesta investigação permite concluir que, em Portugal Continental, as formas de territorialidade da oferta escolar envolvem *processos parciais de regulação local* em que têm particular importância os *contextos socio-espaciais* e os *efeitos de mediação*, demográfica, económica, sociocultural e institucional, neles gerados. Assim sendo, os *modos de regulação da oferta escolar têm uma expressão local que é tributária de uma regulação que, sendo burocrática, apresenta uma assinalável fragmentação, face à sua diversidade e desigualdade territorial.*

O ***Estado Educador*** integra o maior número de concelhos (125) que na sua maioria se situam no ***interior norte e centro e na faixa compreendida entre o Oeste, Lezíria do Tejo, Alto Alentejo e Alentejo Central*** e se apresenta fortemente associado com a ***geografia do Portugal desfavorecido***: demograficamente vulnerável, economicamente subdesenvolvido, socioculturalmente frágil e institucionalmente dual.

O ***Estado Vocacionalista*** integra, igualmente, um grande número de concelhos (115) que na sua maioria se situam no ***interior centro e sul, Algarve, Península de Setúbal e Grande Lisboa*** e se apresenta fortemente associado com a ***geografia do Portugal tranquilo***: demograficamente dinâmico e urbanizado, economicamente de nível intermédio, socioculturalmente equilibrado e institucionalmente dual.

O ***“Quase”-Mercado Vocacionalista*** comporta um reduzido número de concelhos (13) que se situam no ***interior a norte, centro e sul*** e que se apresenta fortemente associado à ***geografia do Portugal deprimido***: demograficamente regressivo, economicamente marginal, socioculturalmente frágil e institucionalmente intermédio.

O “*Quase*”-*Mercado Educador* integra um pequeno número de concelhos (25) que na sua maioria se situam na *faixa litoral a norte do Tejo* e que se apresenta fortemente associado com a *geografia do Portugal com dinâmicas urbanas*: demograficamente dinâmico, economicamente desenvolvido, socioculturalmente vulnerável e institucionalmente “bipolar”.

Expressas as principais conclusões do trabalho importa, finalmente, voltar às questões de partida para (re)perspectivar a realidade investigada no que se refere às suas contribuições, limitações e propostas de investigação futura. Pese embora o facto de ter sido nosso propósito dar um contributo centrado na análise estrutural do sistema educativo, designadamente ao nível do estudo da oferta educativa dos ensinos básico e secundário portugueses e tendo como ponto de observação o local, o trabalho produzido não é uma resposta total e definitiva às questões que nos guiaram. Aliás, talvez seja, afinal, esta a essência de qualquer trabalho de investigação.

Como contribuições mais relevantes assinalamos duas. A primeira refere-se ao facto de termos recorrido a um quadro teórico de natureza interdisciplinar, procurando assim, uma visão mais integradora das várias circunstâncias económicas, sociais, políticas e institucionais que estão associadas à realidade “total” que é a educação e, em particular a oferta escolar. A segunda corresponde ao pioneirismo inerente a um estudo territorial da oferta escolar, facto que julgamos vir enriquecer o já vasto conhecimento acumulado sobre as abordagens à regulação da educação.

Como limitações pensamos serem de assinalar as que saem reforçadas pelo próprio carácter pioneiro do estudo empírico realizado e as que se prendem com as opções metodológicas tomadas. Se no campo da ciência económica existe um especial interesse na abordagem às assimetrias sócio-espaciais, no campo educativo esta problemática não tem tradição. Consequentemente, são praticamente inexistentes referenciais que possibilitem uma validação externa aos *constructos* e aos procedimentos tomados neste trabalho. Acresce que, do que foi possível apurar, concluímos que as interpretações apresentadas só podem ser lidas tendo em conta as limitações inerentes às variáveis e aos indicadores usados na sua desocultação.

Por um lado, este trabalho apenas retrata um momento, ano lectivo 2004-2005, e como tal não permite fazer qualquer conjectura sobre as dinâmicas de evolução e transformação das formas de configuração institucional da oferta escolar. Por outro, as análises produzidas têm de ser balizadas pela operacionalização das variáveis usadas nos diferentes testes das hipóteses de investigação. E, neste caso, a maior limitação foi a validação da aproximação entre o conceito de “Quase”-Mercado e a operacionalização estatística com o ensino privado, resultante da estrutura de organização das estatísticas oficiais.

Temos consciência de que os objectivos concretos de uma investigação são determinantes das opções metodológicas a tomar e que as limitações inerentes à natureza quantitativa ou qualitativa de uma investigação podem ser reduzidas através da adopção de estudos mistos. A opção por um estudo de natureza quantitativa permitiu-nos ter precisão analítica e considerar não uma parte, mas o todo do universo em estudo: 278 concelhos do Continente Português. Porém, essa abordagem poderá ter escondido sentidos e interpretações que só poderão ser revelados qualitativamente, recorrendo ao estudo de caso. Neste sentido, pensamos que a identificação de situações típicas e específicas e o aprofundamento do seu estudo poderá constituir importante contributo ao aprofundamento da investigação iniciada.

Na presente investigação foram tipificados concelhos com características diversas no que diz respeito à configuração institucional da oferta escolar. Simultaneamente foi possível reconhecer a existência de efeitos de mediação dos atributos de identidade e dinâmica locais, também eles diversos e plurais. Fica, porém, por identificar o eventual contributo que a prevalência de uma certa modalidade de oferta escolar poderá ter no desenvolvimento local. Na perspectiva do fortalecimento das políticas socioeducativas locais, esta pista de investigação futura afigura-se de extrema validade e utilidade. Mas para tal importará considerar dinâmicas evolutivas que a natureza deste estudo não tornou possível.

BIBLIOGRAFIA

Bibliografia

- Abrantes, P. (2005). As transições entre ciclos de ensino: entre problema social e objecto sociológico. *Interacções*, 1, 25-53.
- Afonso, A. J. (1997a). Para a configuração do Estado-Providência na educação em Portugal 1985-1995. *Educação, Sociedade & Culturas*, 7, 131-156.
- Afonso, A. J. (1997b). O neoliberalismo educacional mitigado numa década de governação social-democrata. *Revista Portuguesa de Educação*, 10 (2), 103-137.
- Afonso, A. J. (1998a). Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma (re)articulação crítica. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 51, 109-135.
- Afonso, A. J. (1998b). *Políticas educativas e avaliação educacional – para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal (1985-1995)*. Braga: Universidade do Minho.
- Afonso, A. J. (1999a). *Educação básica. Democracia e cidadania: dilemas e perspectivas*. Porto: Edições Afrontamento.
- Afonso, A. J. (1999b). *Políticas educativas e avaliação educacional: Centro de estudos em educação*. Braga: Universidade do Minho.
- Afonso, A. J. (2000). *Avaliação educacional: regulação e emancipação. Para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas*. São Paulo: Cortez Editora.
- Afonso, A. J. (2001). A redefinição do papel do Estado e as políticas educativas: elementos para pensar a transição. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 37, 33-48.
- Afonso, A. J. (2002a). Políticas contemporâneas e avaliação educacional. In A.J. Afonso e L.C. Lima (Ed.), *Reformas da Educação Pública – Democratização, Modernização, Neoliberalismo* (pp. 111-127). Porto: Edições Afrontamento.
- Afonso, A. J. (2002b). O neoliberalismo educacional mitigado uma década de governação social-democrata. In A.J. Afonso e L.C. Lima (Ed.), *Reformas da Educação Pública – Democratização, Modernização, Neoliberalismo* (pp. 33-599). Porto: Edições Afrontamento.
- Afonso, A. J. (2003). Estado, globalização e políticas educacionais: Elementos para uma agenda de investigação. *Revista Brasileira de Educação*, 22, 35-46.
- Afonso, A. J. (2005). A sociologia da educação em Portugal: elementos para a configuração do “estado da arte”. In A. Teodoro. e C.A. Torres, (Org.), *Educação, Crítica e Utopia. Perspectivas para o Século XXI* (pp. 129-158). Porto: Edições Afrontamento.
- Afonso, A. J. e Antunes, F. (2001). Educação, cidadania e competitividade: algumas questões em torno de uma nova agenda teórica e política. *Cadernos de Ciências Sociais*, 21/22, 5-31.
- Afonso, A. J. e Estêvão, C. V. (1992). A avaliação no contexto organizacional da empresa e da escola. Fragmentos de percursos comparados. *Revista Portuguesa de Educação*, 5 (3), 81-103.

- Afonso, A. J. e Ramos, E. (2007). Estado-nação, educação e cidadanias em transição. *Revista Portuguesa de Educação*, 20 (1), 77-98.
- Afonso, N. (2003). A regulação da educação na Europa: do estado educador ao controlo social da escola pública. In J. Barroso (Org.), *A escola pública – regulação, desregulação, privatização* (pp. 49-78). Porto: ASA.
- Aglieta, M. (1976). *Régulation et crises du capitalisme*. Paris: Calamann-Lévy.
- Aglieta, M. (2000). *A theory of capitalist regulation: The US experience*. London: New Edition, Verso.
- Alexiadou, N. e Ozga, J. (2002). Modernizing education governance in England and Scotland: devolution and control. *European Educational Research Journal*, 1 (4), 676-691.
- Almeida, A. N. e Vieira, M. M. (2006). *A escola em Portugal*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Almeida, J. A. (2007). Empregabilidade, contextos de trabalho e funcionamento do mercado de trabalho em Portugal. *Sísifo – Revista de Ciências de Educação*, 2, 51-58.
- Almeida, L. e Freire, T. (2000). *Metodologia da investigação em psicologia e educação*. Braga: Psiquilíbrios.
- Alves, N. (2007). E se a melhoria da empregabilidade dos jovens escondesse novas formas de desigualdade social? *Sísifo – Revista de Ciências de Educação*, 2, 59-68.
- Alves, N. (2008). Políticas de educação-formação para jovens: tensões e contradições. *Perspectiva*, 26 (1), 209-230.
- Alves, N. e Canário, R. (2002). The new magistracy of influence: changing governance of education in Portugal. *European Educational Journal*, 1 (1), 656-666.
- Alves, N. e Canário, R. (2004). Escola e exclusão social: das promessas às incertezas. *Análise Social*, 169, 981-1010.
- Amado, C. (1998). A escola única em Portugal: do debate doutrinal dos anos 20 e 30 às realizações democráticas. In M.C. Proença (Coord.), *O sistema de ensino em Portugal (séculos XIX-XX)* (pp. 87-110). Lisboa: Edições Colibri.
- Ambrósio, T. (2006). *Educação e desenvolvimento: Inteligibilidade das relações complexas*. Comunicação apresentada na Academia das Ciências de Lisboa.
- Amiguinho, A. (2005). Educação em meio rural e desenvolvimento local. *Revista Portuguesa de Educação*, 18 (2), 7-43.
- Amin, A. (1997). Placing globalization. *Theory, Culture & Society*, 14 (2), 123-137.
- Amin, A. (1998). *An institutionalist perspective on regional economic development*. Comunicação apresentada em Economic Geography Research Group Seminar: “Institutions and Governance” London. Consultado em Setembro de 2005 em: <http://www.egrg.org.uk/pdfs/amin.pdf>.
- Amin, A. (2000). The EU as more than a triad market for national Economic spaces. In G.L. Clarke, M.S. Gertler e M.P. Feldman (Ed.), *The Oxford handbook of economic geography* (pp. 671-688). Oxford University Press.

- Amin, A. e Robins, K. (1994). Regresso das economias regionais? In G. Benko e A. Lipietz (Org.), *As regiões ganhadoras – distritos e redes: Os novos paradigmas da geografia económica* (pp. 77-101). Oeiras: Celta.
- Andrada, M. (2008). Libertad de elección escolar, mecanismos de atribución de plazas y preferencias familiares: una evaluación a partir de critérios de equidad. *Profesorado, Revista de Curriculum Y Formación de Profesorado*, 12 (2), 1-42.
- Antonelli, C. (1986). Technological districts and regional innovation capacity. *Revue d'Economie Regionale and Urbaine*, 5, 695-705.
- Antunes, F. (1995). Educação, cidadania e comunidade: reflexões sociológicas para uma escola (democrática) de massas. *Revista Portuguesa de Educação*, 8 (1), 191-205.
- Antunes, F. (1996). Políticas educativas e discursos sobre educação nos anos 80 e 90: o debate acerca do ensino profissional na escola pública. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 46, 157-176.
- Antunes, F. (2000). Novas diferenciações e formas de governação em educação: o processo de criação de escolas profissionais em Portugal. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 16 (1), 31-45.
- Antunes, F. (2001). Os locais das escolas profissionais: novos papéis para o estado e a europeização das políticas educativas. In S.R. Stoer, L. Cortesão e J.A. Coreia (Org.), *Transnacionalização da educação: da crise da educação à “educação” da crise* (pp. 163-208). Porto: Edições Afrontamento.
- Antunes, F. (2004). *Políticas educativas nacionais e globalização. Novas instituições e processos educativos. O subsistema de escolas profissionais em Portugal (1987/1998)*. Braga: universidade do Minho.
- Antunes, F. (2005). Reconfiguração do estado e da educação: novas instituições e processos educativos. *Revista Lusófona de Educação*, 5, 37-62.
- Antunes, F. (2006). Globalisation and europeification of education policies: routes, processes and metamorphoses. *European Educational Research Journal*, 5 (1), 38-55.
- Antunes, F. (2007). A nova ordem educativa mundial e a União Europeia: a formação de professores dos princípios comuns ao ângulo português. *Perspectiva*, 25 (2), 425-468.
- Antunes, F. (2008). Educação e trabalho: perspectivas no século XXI. Um olhar desde a semiperiferia Europeia. *Estudos do Trabalho*, 3, 1-31. Consultado em Fevereiro de 2009 em: <http://www.estudosdotrabalho.org/7Fatima%20Antunes.pdf>.
- Apple, M. W. (1993). The politics of official knowledge: does a national curriculum make sense? *Teachers College Record*, 95 (2), 222-241.
- Apple, M. W. (1999). *Políticas culturais e educação*. Porto: Porto Editora.
- Apple, M. W. (2002). “Endireitar” a educação: as escolas e a nova aliança conservadora. *Currículo sem Fronteiras*, 2 (1), 55-78.
- Apple, M. W. (2003). Aliança estratégica ou estratégia hegemónica? Conservadorismo entre os desfavorecidos. *Educação & Sociedade*, 84, 1019-1040.
- Apple, M. W. (2004). Creating difference: Neo-liberalism, neo-conservatism and the politics of educational reform. *Educational Policy*, 18 (1) 12-44.

- Arnove, R. F. e Torres, C. A. (2003). *Comparative education: The dialectic of the global and the local*. Lanham: Rowman & Littlefiel.
- Arroteia, J. C. (1991). *Desequilíbrios demográficos do sistema educativo português*. Aveiro: Universidade de Aveiro. Consultado em Agosto de 2008 em: http://emigrateca.org/images/pdf_portcontemp/8_memorias/contemp_8_doc_00.pdf.
- Ashworth, J. e Gemmell, N. (1996). Local governments' monopoly power and local tax reform: theory and evidence from the UK. *Public Choice*, 89 (3-4), 393-417.
- Astiz, M. F., Wiseman, A. W. e Baker, D. P. (2002). Slouching towards decentralization: Consequences of globalization for curricular control in national education systems. *Comparative Education Review*, 46 (1), 66-90.
- Aydalop, P. (1986). *Millieux innovateurs en Europe*. Paris: GREMI.
- Azevedo, J. (2001). *Novas configurações institucionais e as políticas educativas: problematizando uma agenda de pesquisa*. 24ª Reunião anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, 7 a 11 de Outubro, Caxambu. Consultado em Março de 2007 em: <http://www.anped11.uerj.br/24/Janete.doc>.
- Azevedo, J. (2007). *Sistema educativo mundial: ensaios sobre a regulação transnacional da educação*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Bacconnier, B., Marguerite, H. e Geoffroy, G. (2008). Carte scolaire et aménagement des territoires. *Dossier d'actualité de la VST*, 32, 1-14. Consultado em Agosto de 2008 em: http://www.inrp.fr/vst/LettreVST/pdf/32_janvier2008.pdf.
- Bahl, R. (1999). *Implementation rules for fiscal decentralization*. W P, Atlanta: Georgia State University.
- Baixinho, A. F. (2006). *Os Municípios e a educação. Um estudo sobre o contributo dos conselhos municipais de educação para a construção de políticas locais*. Lisboa: Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias (tese de mestrado).
- Baixinho, A. F. (2008). *Educação e autarquias. Lógicas de acção do poder autárquico face ao poder central e aos micro-poderes locais*. VI Congresso Português de Sociologia - Mundos sociais: saberes e práticas. Universidade Nova de Lisboa, 25 a 26 de Junho. Consultado em Janeiro de 2009 em: <http://www.aps.pt/vicongresso/pdfs/510.pdf>.
- Bajomi, I. e Derouet, J.-L. (Dir.) (2002). *La grande récréation. La décentralisation de l'éducation dans six pays autrefois communistes*. Paris: INRP.
- Bajomi, I., Berkovits, B., Eross, G e Imre A. (2002). *Analyse de l'évolution des modes de régulation institutionnalisée – Hongrie*. Consultado em Agosto de 2009 em: <http://www.girsef.ucl.ac.be/England2.pdf>.
- Ball, S. J. (1990). *Politics and policy making in education*. Londres: Routledge.
- Ball, S. J. (1993). Education markets, choice and social class: the market as a class strategy in the UK and USA. *British Journal of Sociology of Education*, 14 (1), 3-19.
- Ball, S. J. (1998a). Big policies/small world: An introduction to international perspectives in education policy. *Comparative Education*, 34, (2), 119-130.
- Ball, S. J. (1998b). Cidadania global, consumo e política educacional. In Silva, L. H. (Org.), *A Escola cidadã no contexto da globalização*. Petrópolis: Vozes.

- Ball, S. J. (2001). Directrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. *Currículo sem Fronteiras*, 1 (2), 99-116.
- Ball, S. J. (2002). Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. *Revista Portuguesa de Educação*, 15 (2) 3-23.
- Ball, S. J. (2003). *Class strategies and the education market: the middle class and social advantage*. London: Routledge Falmer.
- Ball, S. J. (2004). Performatividade, privatização e pós-Estado do Bem-Estar. *Educação & Sociedade*, 89, 1105-1126.
- Ball, S. J. (2006). Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. *Currículo sem Fronteiras*, 6 (2), 10-32.
- Ball, S. J. et al. (2002). *Changes in regulation modes and social reproduction of inequalities in education systems: a European comparasion*. London: IE e King's College. Consultado em Janeiro de 2009 em: <http://www.girsef.ucl.ac.be/England2.pdf>.
- Baptista, A. J. (2001). Cidades, urbanização e economia em contexto de globalização. In J. Reis e M.I. Baganha (Org.), *A economia em curso: contextos e mobilidades*. Porto: Afrontamento.
- Baraldi M., Paletta A., e Zanigni M. (2006). *New public management in the field of education linkages between theory and praxis in Italian educational leadership*. CCEAM Conference, Cyprus. Consultado em Abril de 2007 em: <http://www.topkinisis.com/conference/CCEAM/wib/index/outline/PDFS/BARALDI%20Monica,%20PALETTA%20Angelo.pdf>.
- Barbieri, H. (2002). *O projecto educativo e a territorialização das políticas educativas*. Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto. (Tese de Mestrado).
- Barbieri, H. (2003). Os TEIP, o projecto educativo e a emergência de “perfis de territórios”. *Educação, Sociedade & Culturas*, 20, 43-75.
- Barroso, J. (1996). *O estudo da escola*. Porto: Porto Editora.
- Barroso, J. (1997). *Administração e gestão das escolas*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Barroso, J. (1998). Descentralização e autonomia: devolver o sentido cívico e comunitário à escola pública. *Colóquio/Educação e Sociedade*, 4, 32-58.
- Barroso, J. (1999). A escola entre o local e o global. Perspectivas para o século XXI. O caso de Portugal. In J. Barroso (Org.), *A escola entre o local e o global. Perspectivas para o século XXI* (pp. 129-142). Lisboa: Fórum Português de Administração Educacional. EDUCA.
- Barroso, J. (2000). Autonomie et modes de régulation locale dans le système éducatif. *Revue Française de Pédagogie*, 130, 57-71.
- Barroso, J. (2001). O século da escola: do mito da reforma á reforma de um mito. In T. Ambrósio, E. Têrren, D. Hameline e J. Barroso (Org.), *O século da escola: entre a utopia e a burocracia* (pp. 63-94). Porto: Edições ASA.

- Barroso, J. (2003a). Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada. In J. Barroso (Org.), *A escola pública: regulação, desregulação, privatização* (pp. 10-48). Porto: Edições ASA.
- Barroso, J. (2003b). Organização e regulação dos ensinos básico e secundário, em Portugal: sentidos de uma evolução. *Educação & Sociedade*, 82, 63-92.
- Barroso, J. (2004). A autonomia das escolas: uma ficção necessária. *Revista Portuguesa da Educação*, 17 (2), 49-83.
- Barroso, J. (2005). O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade*, 92, 725-751.
- Barroso, J. (Org.) (2006). *A Regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: EDUCA.
- Barroso, J. Afonso, N., Bajomi, I., Berkovits, B., Imre, A. e Eross, G (2002). *Systèmes éducatifs, modes de régulation et d'évaluation scolaires et politiques de lutte contre les inégalités en Angleterre, Belgique, France, Hongrie et au Portugal – Synthèse des études de cas nationales*. Regulateducnetwork – Deliverable 3. Consultado em Janeiro de 2009 em: <http://www.girsef.ucl.ac.be/Deliverable3.pdf>.
- Barroso, J. e Pinhal, J. (1996). *A administração da educação. Os caminhos da descentralização*. Lisboa: Edições Colibri.
- Barroso, J. e Viseu, S. (2003). A emergência de um mercado educativo no planeamento da rede escolar: de uma regulação pela oferta a uma regulação pela procura. *Educação & Sociedade*, 84, 897-921.
- Barroso, J., Afonso, N., Canário, R., Dinis, L. L., Macedo, B. e Pinhal, J. (2002). *Analyse de l'évolution des modes de régulation institutionnalisée dans le système éducatif du Portugal. Deliverable 2 – Changes in regulation modes and social production of inequalities in education systems: a European comparison*. Projecto REGULEDUCNETWORK Consultado em Outubro de 2007 em: <http://www.girsef.ucl.ac.be/Portugal2.pdf>.
- Barroso, J., Afonso, N., Pinhal, J. e Viseu, S. (2003). *Modos de regulação do sistema educativo ao nível meso: estudo de caso da Direcção Regional de Educação de Lisboa e de um município*. Regulateducnetwork – Deliverable 8. Consultado em Outubro de 2007 em: <http://www.girsef.ucl.ac.be/D8Portugal.pdf>.
- Barroso, J., Carvalho, L. M., Fontoura, M. e Afonso, N. (2007). As políticas educativas como objecto de estudo e de formação em administração educacional. *Sísifo- Revista de Ciências de Educação*, 4, 5-20.
- Bartlett, W. e Legrant, J. (1993). *Quasi-markets and social policy*. Houndmills: MacMillan Press.
- Bathmaker, A. M. (2005). Hanging in or shaping a future: defining a role for vocationally related learning in knowledge society. *Journal of Education Policy*, 20 (1), 81-100.
- Batista, R. L. (2008). *A ideologia da educação profissional: perspectivas para o século XXI*. In Anais do VI Seminário do Trabalho: Trabalho, Economia e Educação no Século XXI. Maringá - PR: ED. Grafica Massoni. Consultado em Janeiro de 2009 em: <http://www.estudosdotrabalho.org/anais6seminariodotrabalho/robertolemebatista.pdf>.
- Becantini, G. (1979). *Scienza economica e trasformazioni sociali*. Firenze: La nuova Italia

- Becantini, G. (1987). *Mercato e forze locali: il distretto industriale*. Bologna: Il Mulino,.
- Beck, U. (2000a). *What is globalization?*. Cambridge: Polity Press.
- Beck, U. (2000b). *Un nuevo mundo feliz: la precariedad del trabajo en la era de la globalización*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- Beckman, A. e Cooper, C. (2005). Conditions of domination: reflections on harms generated by the British state education system. *British Journal of Sociology of Education*, 26 (4), 475-489.
- Bel, M. (2001). Cadres institutionnels et role des organisations dans la construction de la formation professionnelle des jeunes. *Éducation et Sociétés*, 7 (1), 37-50.
- Belfield, C. R. e Levin, H. M. (2002). The effects of competition between schools on educational outcomes: A review for the United States. *Review of Educational Research*, 72 (2), 279-341.
- Belfield, C. R. e Levin, H. M. (2003). The marketplace in education. *Review of Research in Education*, 27 (1), 183-219
- Belfield, C. R. e Levin, H. M. (2005). *Privatizing educational choice: consequences for parents, schools, and public policy*. Herndon, VA.: Paradigm Publishers.
- Benko, G. (1999). *A ciência regional*. Oeiras: Celta Editora.
- Benko, G. (2000). A mundialização da economia não é sinónimo de extinção dos territórios. In S. Cordellier (Dir.), *O novo estado do mundo – 80 ideias força para entrar no século XXI*. Porto: Campo das Letras.
- Benko, G. e Lipietz, A. (1992). *As regiões ganhadoras*. Oeiras: Celta Editora.
- Benko, G. e Lipietz, A. (2002). From the *régulation* of space to the space of *régulation*. In R. Boyer e Y. Saillard (Org.), *Regulation theory – the state of the art* (pp. 190-196). London: Routledge.
- Benson, C. S. (1992). The new vocational education: benefits, costs and new financing mechanisms. In G. Burke (Ed.) *The economics of education* (pp.1-7). Canberra: Australian Government Printing Service and the Centre for the Economics of Education and Training, Monash University.
- Benson, C. S. (1997). New vocationalism in the United States: potential problems and outlook. *Economics of Education Review*, 1 (3), 201-12.
- Beresford-Hill, P. (Ed.) (1998). *Education and privatization in Eastern Europe and Baltic Republics*. Wallingford, UK: Triangle.
- Bernal, J. L. (2005). Parental choice, social class and market forces: the consequences of privatization of public services in education. *Journal of Education Policy*, 20 (6), 779-792.
- Bernstein, B. (1971). On the classification and framing of educational knowledge. In: M.F.D. Young (Ed.), *Knowledge and control: new directions for the sociology of education* (pp. 47-69). London: Collier Macmillan.
- Bettencourt, B. (2005). *L'évaluation des établissements d'enseignement en tant que mode de régulation. Une étude de cas en enseignement collegial*. Tese de doutoramento, Faculté des Études Supérieures, Université de Montréal.

- Bilhim, J. (2004). *A governação nas autarquias locais*. Coleção Inovação e governação nas autarquias, Porto: Sociedade Portuguesa de Inovação. Consultado em Junho 2008 em: http://www2.spi.pt/inovaut/docs/Manual_I.pdf.
- Bingen, J. (2000). *Institutions and sustainable livelihoods*. Proceedings da FAO-sponsored E-Conference on Operationalizing Participatory Ways of Applying Sustainable Livelihoods Approaches, Rome. Consultado em Setembro de 2005 em: <http://www.livelihoods.org/pip/bing-fao.doc>.
- Black, D. (1948). On the rationale of group decision-making. *Journal of Political Economy*, 56, 23-34.
- Blaug, M. (1990). *História do pensamento económico*. 2º Volume. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Bogason, P. e Musso, J. A. (2006). The democratic prospects of network governance. *The American Review of Public Administration*, 36 (1), 3-18.
- Bogdan, R. e Biklen, S. (1994). *Investigação qualitativa em educação – uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora.
- Bolivar, A. e Rodrigues, J. L. (2002). *Reformas y Retórica. La reforma educativa de la LOGSE*. Málaga: Ediciones Aljibe.
- Bonal, X. (2003). The neoliberal educational agenda and the legitimating crisis: old and news state strategies. *British Journal of Sociology of Education*, 24 (2), 159-175.
- Boto, C. (2003). Na revolução francesa, os princípios democráticos da escola pública, laica e gratuita: O relatório de Condorcet. *Educação & Sociedade*, 84, 735-762.
- Boto, C. (2005). A educação escolar como direito humano de três gerações: Identidades e universalismos. *Educação & Sociedade*, 92, 777-798.
- Bourdieu, P. (1998). *Contrafogos*. Oeiras: Celta Editora.
- Bourdieu, P. (2000). *Les structures sociales del'économie*. Paris: Ed. Du Seuil.
- Bourdieu, P. (2002). *Esboço de uma teoria da prática. Precedido de três estudos de etnologia Kubila*. Oeiras: Celta Editora.
- Bourdieu, P. e Passeron, J.-C. (2008). *Elementos para uma teoria do sistema de ensino*. Petrópolis: Editora Vozes.
- Bowles, S. e Gintis, H. (1976). *Schooling in capitalist America: educational reform and the contradiction of economic life*. New York: Basic Books Publishers.
- Boyer, R. (1988). Technical change and theory of “regulation. In G. Dosi, C. Freeman, R. Nelson e L. Soete (Ed.), *Technical change and economic theory* (p. 68). London: Pinter.
- Boyer, R. (1990). *A teoria da regulação – Uma análise crítica*. São Paulo: Livraria Nobel.
- Boyer, R. (1994). Les capitalismes vers le XXIe siècle: des transformations majeures en quête de théories. *Notas Económicas*, 3, 9-37.
- Boyer, R. (1997). How does a new production system emerge? In R. Boyer e J.P. Durand (Ed.), *After Fordism* (pp. 1-63). London: Macmillan Press.
- Boyer, R. (1998a). *Etat, marche et développement: Une nouvelle synthèse pour le XXI siècles?* Paris: Cahier N° 9907. CEPREMAP, CNRS, E.H.E.S.S.

- Boyer, R. (1998b). As palavras e as realidades. In S. Cordellier (Org.), *A globalização – para além dos mitos*. Lisboa: Editorial Bizâncio.
- Boyer, R. (2000). A hipótese de uma próxima convergência dos capitalismos e dos regimes de crescimento é improvável. In S. Cordellier (Dir.), *O novo estado do mundo – 80 ideias força para entrar no século XXI*. Porto: Campo das Letras.
- Boyer, R. (2002). Is régulation theory an original theory of economic institutions?. In R. Boyer, e Y. Saillard (Ed.), *Régulation theory-the state of the art* (pp. 320-333). London: Routledge.
- Boyer, R. e Saillard, Y. (Org.) (2002). *Regulation theory – the state of the art*. London: Routledge.
- Braga, H. B. (2006). A influência do ideário da qualidade total na educação: uma análise crítica. *Revista Científica da FAMEC*, 1, 106-109.
- Brassard, A., Lessard, C., e Lusignan J. (2005). Construire une organisation: le cas des nouvelles commissions scolaires du Québec. *Journées du RAPPE*, Aix-en-Provence, 27-28 Mai. Consultado em Agosto de 2008 em: <http://www2.crifpe.ca/membres/clessard/pdf/constOrgRappe05.pdf>.
- Brehony, K. e Deem, R. (2005). Challenging the post-fordist/flexible organization thesis: the case of reforms educational organizations. *British Journal of Sociology of Education*, 26 (3), 395-414.
- Brennan, G. e Buchanan, J. (1980). *The power to tax: analytical foundations of a fiscal constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Briggs, A. (1961). The welfare state in historical perspective. *European Journal of Sociology / Archives Européennes de Sociologie*, 2, 221-258.
- Broadfoot, P. (1986). Assessment policy and inequality: the United Kingdom experience. *British Journal of Sociology of Education*, 7 (2), 205-224.
- Broadfoot, P. (1986). *Profiles and records of achievement: A review of issues and practice*. Buckingham: Open University Press.
- Broadfoot, P. (1994). Les résultats de l'enseignement. In OCDE (Ed.), *Évaluer l'enseignement: De l'utilité des indicateurs internationaux* (pp. 260-286). Paris: OCDE.
- Broadfoot, P. (1995). Educational assessment: the myth of measurement. In P. Woods (Ed.), *Contemporary issues in teaching and learning* (pp. 203-230). London: Routledge.
- Broadfoot, P. (1996). *Education, assessment, and society: a sociological analysis*. Buckingham: Open University.
- Broadfoot, P. (1999). The role of educational assessment in England and France. *The Tocqueville Review*, 20 (2), 9-24.
- Broadfoot, P. (2000). Un nouveau mode de regulation dans un système decentralize: L'État évaluateur. *Revue Française de Pédagogie*, 130, 43-55.
- Broadfoot, P. (2007). *Introduction to assessment*. London: International Publishing Group.
- Broadfoot, P., e Black, P. (2004). Redefining assessment? The first ten years of Assessment in Education. *Assessment in Education*, 11 (1), 7-27.

- Broadfoot, P., Osborn, M., Planel, C. e Sharpe, K. (2000). *Promoting quality in learning: does England have the answer?* London: Cassell.
- Broccolochi, S., Ben-Ayed, C., Mathey-Pierre, C. e Trancart, D. (2007). Fragmentations territoriales et inégalités sociales: Des relations complexes entre la distribution spatiale, les conditions de scolarisation et la réussite des élèves. *Éducation et Formations*, 74, 31-48.
- Brochado, A. M. (2002). A análise de *clusters*: técnica de classificação na análise espacial. In J.S. Costa (Coord.), *Compêndio de economia regional* (pp. 743-766). Coimbra: APDR. – Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional.
- Brown, P., Green, A. e Lauder, H. (2001). *High skills: globalization, competitiveness, and skill formation*. Oxford: Oxford University Press.
- Broomhill, R. (2001). Neoliberal globalism and the local state: A regulation approach. *Journal of Australian Political Economy*, 48, 115-140.
- Brown, P. e Lauder, H. (1992). Education, economy and society: an introduction to a new agenda. In P. Brown e H. Lauder (Ed.), *Education for economic survival: from fordism to pos-fordism?* (pp. 1-45). London: Routledge.
- Brown, P., Green, A. e Lauder, H. (2001). *High skills: Globalization, competitiveness and skill formation*. Oxford University Press.
- Bruno, M. (2005). Macroanálise, regulação e o método. Uma alternativa ao holismo e ao individualismo metodológicos para a macroeconomia histórica e institucionalista. *Revista de Economia Política*, 25 (4), 337-356.
- Bunge, M. (1976). *La investigación científica: su estrategia y su filosofía*. Barcelona: Ariel.
- Butterworth, G. e Butterworth, S. (1998). *Reforming education: the New Zealand experience 1984 – 1996*. Palmerston North: Dunmore Press.
- Calafate, L. C. (1993). Economia e educação: elementos para uma política económica da educação. *Revista Portuguesa de Educação*, 6 (2), 105-116.
- Calafate, P. (2002). *História do pensamento filosófico Português – As Luzes – Volume III*. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Caldeira, H. (2004). Sistema de informação da rede escolar para a autarquia: o caso do município de Torres Novas. In J.A. Costa, A. Neto-Mendes e A. Ventura (Org.), *Políticas e gestão local da educação* (pp. 105-113). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Canário, M. B. (1998). *Construir o projecto educativo local: relato de uma experiência*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional. Consultado em Junho de 2007 em: http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/pol/projeto_local.pdf.
- Canário, R. (1997). *Formação e situações de trabalho*. Porto Editora.
- Canário, R. (2002). Escola: crise ou mutação. In A. Prost et al. *Espaços de educação tempos de formação*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Canário, R. (2004). Territórios educativos e políticas de intervenção prioritária: uma análise crítica. *Perspectiva*, 22 (1), 47-78.
- Canário, R. (2006). A escola e a abordagem comparada. Novas realidades e novos olhares. *Sísifo. Revista de Ciências da Educação*, 1, 27-36.

- Candeias, A. (2001). Processos de construção da alfabetização e da escolaridade: O caso português. In S.R. Stoer, L. Cortezão e J.A. Correia, José Alberto (Org.), *Transnacionalização da educação: da crise da educação à “educação” da crise* (pp. 23-89). Porto: Afrontamento.
- Candiotto, C. (2002). O discurso da qualidade total como redimensionamento da teoria do capital humano no modelo neoliberal: o caso da universidade oficial. *Educar*, 19, 199-216.
- Canotilho, J. (1981). *Direito constitucional*. Coimbra: Almedina.
- Cappiello, G., Carretta, E., Paletta, A. Vidoni, D. e Zanigni, M. (2006). *Institutional and organizational models within the Italian school system*. CCEM Conference – Recreating linkages between theory and praxis in educational leadership, 12-17 de Outubro, Lefkosia (Nicosia) – Cyprus. Consultado em Abril de 2007 em: <http://www.topkinisis.com/conference/CCEAM/wib/index/symposia/ZANIGNI%20M%20assimiliano.html>.
- Caraça, J. (2001). *O que é a ciência?* Coimbra: Quimera Editores.
- Cardoso, C. M. (2001). *Decentralization, school autonomy and the state in England and Portugal. 1986-1996*. (Tese de Doutoramento). London: University of London. London School of Economics and Political Science.
- Caria, T. H. (2007). A cultura profissional do professor de ensino básico em Portugal. *Sísifo, Revista de Ciências da Educação*, 3, 125-138.
- Carimbo, S. (2001). *Inserção profissional dos ex-formandos de acções de formação inicial: relatório global 1997/98*. Direcção-Geral do Emprego e Formação Profissional (DGEFP), Comissão Interministerial para o Emprego (CIME). Lisboa. Consultado em Agosto de 2008 em: <http://www.dgert.mtss.gov.pt/Emprego%20e%20Formacao%20Profissional/relatorio.htm>.
- Carmo, R. M. (2008). Portugal, sociedade dualista em questão: dinâmicas territoriais e desigualdades sociais. In F.C. da Silva, K. Wall, M.V. Cabral e S. Aboim (Ed.), *Itinerários. A investigação nos 25 anos do ICS* (pp. 373-394). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Carnoy, M. e Levin, H. M. (1985). *Schooling and work in the democratic state*. Stanford University Press.
- Carnoy, M. e Mcewan, P. (2001). Privatization through vouchers in developing Countries: The case of Chile and Colombia. In H.M. Levin (Ed.), *Privatizing education: can the marketplace deliver choice, efficiency, equity and social cohesion?* (pp. 151-179). Colorado: Westview Press.
- Carreira, M. (1996). *O Estado e a educação*. Lisboa: Cadernos do Público 7.
- Carson, D. (1991). *Education for work. Background to policy and curriculum*. Clevedon: Multilingual Matters.
- Carvalho, A. D. (2003). *Sentidos contemporâneos da educação*. Porto: Edições Afrontamento.
- Carvalho, R. (1986). *História do ensino em Portugal: desde a fundação da nacionalidade até ao fim do regime de Salazar-Caetano*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

- Casteigts, M. (2003). *Gouvernance et développement durable des territoires, entre coordination marchande, régulation institutionnelle et conventions territoriales*. Paris: Forum de La Régulation 2003.
- Castells, M. (1996). *The rise of network society*. Cambridge: Blackwell.
- Castro, A. (1987). A causalidade nas ciências sociais: uma abordagem epistemológica. In A.S. Silva e J.M. Pinto (Org.), *Metodologia das ciências sociais* (pp. 279-312). Porto: Edições Afrontamento.
- Catani, A., Esquivel, J. e Giliolt, R. (2007). Reformas da educação superior no Chile, no Brasil e em Portugal: uma abordagem comparativa. *Diálogo Educação*, 21 (7), 49-63.
- Charles, C. M. (1998). *Introduction to educational research*. New York: Longman.
- Charlot, B. (1994). *L'école et le territoire: nouveaux espaces, nouveaux enjeux*. Paris: Armand Colin.
- Charlot, B. (1998). L'éducation pour demain: questions pour la société, questions pour les pratiques. *Revista de Educação Pública*, 7 (11), 82-94.
- Charlot, B. (2005). *Relação com o saber, formação de professores e globalização. Questões para a educação hoje*. Porto Alegre: Artmed.
- Charlot, B. (2007). Educação e globalização: uma tentativa de colocar ordem no debate. *Sísifo/ Revista de Ciências da Educação*, 4, 129-136.
- Chavance, B. (2001). Organisations, institutions, système: types et niveaux de règles. *Revue d'économie industrielle*, 97, 85-102.
- Chevallier, J. (2000). O papel do estado. In S. Cordellier (Dir.), *O novo estado do mundo – 80 ideias força para entrar no século XXI*. Porto: Campo das Letras.
- Chevallier, J. (2001). La régulation juridique en question. *Droit & Société*, 49, 827-846.
- Chevallier, J. (2003). La gouvernance, un nouveau paradigme étatique? *Revue Française d'Administration Publique*, 105-106, 203-217.
- Chubb, J. E. e Moe, T. M. (1990). *Politics, markets and America's school*. Washington: Brookings Inst. Press.
- Chubb, J. E. e Moe, T. M. (1992). *A lesson in school reform from Great Britain*. Washington: Brookings Institution.
- Clarke, A. (1999). *Evaluation research: An introduction to principles, methods and practice*. London: Sage Publications.
- Clarke, J e Newman, J. (1997). *The managerial state*. London: Sage.
- Cohen, J. M. e Peterson, S. B. (1999). *Administrative decentralization: strategies for developing countries*. West Hartford, CT: Kumarian Press.
- Cole, A. (2000). *From territorial administration to local governance? Sub-national politics and policy-making in France*. 50th Annual Conference of the Political Studies Association, London School of Economics, 10-13 April.
- Cole, A. e Peter, J. (2001). *Local governance in England and France*. London: Routledge.
- Coleman, J. S. (1972). The concept of equality and educational opportunity. In B. R. Cosin (Org.), *School and society* (pp. 233-240). London: Routledge and Kegan Paul.
- Coleman, J. S. (1990). *Equality and achievement in education*. Boulder: Westview Press.

- Colletis, G., Gilly, J-P e Pecqueur, B. (2001). *Inscription spatiale des firmes, gouvernance des territoires et régulation d'ensemble*. Comunicação apresentada em Troisièmes Journées de la Proximité "Nouvelles Croissances et Territoires", Paris. Consultado em Setembro de 2005 em: <http://www.jm.u-psud.fr/~adis/rubriques/p/prox/i6-1.pdf>.
- Cook, T. D. e Reichard, C. S. (1979). *Qualitative and quantitative methods in evaluation research*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Cortesão, L. e Stoer, S. (2001). Cartografando a transnacionalização do campo educativo: o caso português. In B.S. Santos (Org.), *Globalização: fatalidade ou utopia?* (pp. 370-406). Porto: Afrontamento.
- Costa, A. B. (1981). Educação e desenvolvimento económico-social. In M. Silva e M.I. Tamen (Coord.), *Sistema de ensino em Portugal* (pp. 555-573). Lisboa: Fundação Caloute Gulbenkian.
- Cotovio, J. (2004). *O Ensino privado*. Lisboa: Universidade Católica Editora.
- Courlet, C. e Pecquer, B. (1992). Os sistemas industriais locais em França. In G. Benko e A. Lipietz (Ed.), *As regiões ganhadoras* (pp. 49-62). Oeiras: Celta Editora.
- Coutinho, C. (2004). Quantitativo versus qualitativo: questões paradigmáticas na pesquisa em avaliação. In Actas do XVII Colóquio ADMEE-Europa, *Avaliação de competências. Reconhecimento e validação das aprendizagens adquiridas pela experiência* (pp. 436-448).
- Coutinho, C. (2008). A qualidade da investigação educativa de natureza qualitativa: questões relativas à fidelidade e validade. *Educação Unisinos*, 12 (1), 5-15.
- Coutinho, C. e Chaves, J. H. (2004). Investigação em tecnologia educativa na Universidade do Minho: uma abordagem temática e metodológica às dissertações concluídas nos cursos de mestrado em educação. In A. Estrela e J. Ferreira (Org.), *Tecnologias em educação: estudos e investigações* (pp. 289-302). X Colóquio AFIRSE/AIPELF.
- Crocco, M. A., Galinari, R., Santos, F., Lemos, M. B. e Simões, R. (2006). Metodologias de identificação de aglomerações produtivas locais. *Nova Economia*, 16 (2), 211-241.
- Crook, S., Pakulski, J. e Waters, M. (1992). *Post modernization: change in advanced society*. London: Sage Publications.
- Crozier, M. (1963). *Le phénomène bureaucratique*. Paris: Éditions du Seuil.
- Crozier, M. e Friedberg, E. (1977). *L'Acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*. Paris: Éditions du Seuil.
- Cruz, C. F. (2007). Conselhos municipais de educação: política educativa e acção pública. *Sísifo – Revista de Ciências de Educação*, 4, 67-76.
- Cumbers, A., MacKinnon, D. e MacMaster, R. (2003). Institutions, power and space: assessing the limits to institutionalism in economic geography. *European Urban and Regional Studies*, 10 (4), 325-342.
- Cunhal, A. (1976). *A revolução portuguesa – o passado e o futuro*. Lisboa: Edições Avante.
- Dale, R. (1988). A educação e o estado capitalista: contribuições e contradições. *Educação e Realidade*, 13 (1), 7-37.
- Dale, R. (1989a). *The state and education policy*. Milton Keynes: Open University Press.

- Dale, R. (1989b). The thacherite project in education. *Critical Social Policy*, 27, 4-19.
- Dale, R. (1994). A promoção do mercado educacional e a polarização da educação. *Educação, Sociedade & Culturas*, 2, 109-139.
- Dale, R. (1997). The State and the governance of education: an analysis of the restructuring of the State-education relationship. In A.H. Halsey, H. Lauder, P. Brown e A.S. Wells (Org.), *Education — culture, economy and society* (pp. 273-282). New York: Oxford University Press.
- Dale, R. (1999). Specifying globalization effects on national policy: a focus on the mechanisms. *Journal of Education Policy*, 14 (1), 1-17.
- Dale, R. (2001). Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum”, ou uma “agenda globalmente estruturada para a educação”. *Educação, Sociedade & Cultura*, 16, 133-169.
- Dale, R., Esland, G. e Macdonald, M. (Ed.) (1976). *Schooling and capitalism: a sociological reader*. London: Routledge.
- Davezies, L. (2004). De la question sociale à la question spatiale. *Lien Social et Politiques-RIAC*, 52, 47-53.
- David, B. (2003). Credentials, signals, and screens: explaining the relationship between schooling and job assignment. *Review of Educational Research*, 73, 441-449.
- Defarges, P. M. (2003). *La gouvernance*. Collection: Que sais-je?, N° 3676. Paris: PUF.
- Delgado, A. P. e Godinho, I. M. (2002). Medidas de localização das actividades e de especialização regional. In J.S. Costa (Coord.), *Compêndio de economia regional* (pp. 724-742). Coimbra: APDR. – Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional.
- Delorme, R. (1984). A new view on the economic theory of the state: a case study of France. *Journal of Economic Issues*, 18 (3), 715-744.
- Delorme, R. (Ed.) (1996). *A l'Est, du nouveau. Changement institutionnel en transformations économiques*. Paris: Harmattan.
- Delvaux B. e van Zanten A. (2004). *Les espaces locaux d'interdépendance entre établissements: une comparaison européenne*. Commission européenne. Consultado em Agosto de 2008 em: <http://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/cris/documents/WP6.pdf>.
- Delvaux, B. (2001). *Regulation: un concept dont l'utilisation gagnerait à être régulée?* Comunicação apresentada nas Jornadas de Estudo RAPPE, Paris. Consultado em Agosto de 2008 em: <http://www.u-bourgogne.fr/LABO-IREDU/radelvau.pdf>.
- Demailly L., Deubel, P., Gadrey, N. e Verdière J. (1998). *Évaluer les établissements scolaire, enjeux, expériences, débats*. Paris: L'Harmattan.
- Demailly, L. (2001). Enjeux de l'évaluation et régulation des systèmes scolaires. In: L. Demailly (Ed.), *Évaluer les politiques éducatives: sens, enjeux, pratiques* (pp. 13-30). Bruxelas: De Boeck Université.
- Demailly, L. e Dembinski, O. (2000). La ré-organisation managériale à l'école et à l'hôpital. *Education e Sociétés*, 6, 43-64.

- Demailly, L. e Maroy, C. (2004). *Convergences et divergences dans les régulations intermédiaires des systèmes scolaires européens*. Deliverable 9 : Reguleducnetwork, Louvain-la-Neuve. Consultado em Agosto de 2008 em: <http://www.girsef.ucl.ac.be/D9.pdf>.
- Demailly, L., Monfroy, B., Tondellier, M., Verdière, J., van Zaten, A., Da Costa, S. e Roussier-Fusco, E. (2002). *Analyse de l'évolution des modes de régulation. Rapport national – France*. Lille: CLERSE e Paris: INRP. Consultado em Agosto de 2007 em: <http://www.girsef.ucl.ac.be/France2.pdf>.
- Denzin, N. K. (1978). *The research act: a theoretical introduction to sociological methods*. New York: McGraw-Hill.
- Derouet, J.-L. (1992). *École et justice – de l'égalité des chances aux compromis locaux?*. Paris: Métailié.
- Derouet, J.-L. (2002). A sociologia das desigualdades em educação posta à prova pela segunda explosão escolar: deslocamento dos questionamentos e reinício da crítica. *Revista Brasileira de Educação*, 21, 5-16.
- Derouet, J.-L. e Dutercq, Y. (1997). *L'etalissement scolaire, autonomie locale et service public*. Paris: ESF Editores.
- Derouet, J.-L. e Romuald, N. (2007). *L'Europe de l'éducation: entre management et politique*. Paris: INRP.
- DGEC (European Commission) (2000). *European report on the quality of school education – sixteen quality indicators. Working committee on quality indicators*. Consultado em Setembro de 2008 em: <http://ec.europa.eu/education/policies/educ/indic/rapinen.pdf>.
- Dias, M. (Coord.) (2005). *Estudos horizonte 2013: concepção estratégica das intervenções operacionais no domínio da educação*. Centro Interdisciplinar de Estudos Educacionais (CIED), escola Superior de educação de Lisboa.
- Diebolt, C. (2002). Towards a new social structure of accumulation? *Historical Social Research*, 27 (2/3), 85-99.
- Doray, P. e Maroy, C. (1995). Les relations éducation-travail: quelques balises dans un océan conceptuel. *Revue des Sciences de L'Éducation*, 21 (4), 661-688.
- Downs, A. (1967). *Inside bureaucracy*. Boston: Little Brown.
- Draelants e Maroy, C. (2002). *Analyse de l'évolution des modes de régulation institutionnalisée dans le système éducatif de la Communauté française de Belgique*. Louvaine: GIRSE. Consultado em Agosto de 2008 em: <http://www.girsef.ucl.ac.be/Belgique2.pdf>.
- Dubet, F. (2003). A escola e a exclusão. *Cadernos de Pesquisa*, 119, 29-45.
- Dubet, F. (2004). O que é uma escola justa? *Cadernos de Pesquisa*, 123, 539-555.
- Dubet, F. e Martucelli, D. (1996). Théories de la socialisation et définitions sociologiques de l'école. *Revue Française de Sociologie*, 37 (4), 511-537.
- Dupriez, V. (2000). La construction du cadre institutionnel de l'école. In M.-D. Zachary e L. Curtois L. (Ed.), *Enseigner la Wallonie e l'Europe* (pp. 83-94). Lovaine-la-Neuve: Fondation wallone, collection Recheches.

- Dupriez, V. e Maroy, C. (2000). La regulation dans les systèmes scolaires. Proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone. *Revue Française de Pédagogie*, 130, 73-87.
- Dupriez, V. e Maroy, C. (2003). Regulation in school systems: a theoretical analysis of the structural framework of the school system in French-speaking Belgium. *Journal of Education Policy*, 4, 375-392.
- Duran, P., Monnier, E. e Smith, A. (1995). Evaluation à la française: towards a new relationship between social science and public action. *Evaluation*, 1 (1), 45-63.
- Duru-Bellat, M. (2006a). *L'inflation scolaire. Les désillusions de la méritocratie*. France: Éditions du Seuil.
- Duru-Bellat, M. (2006b). Incertitudes et effets pervers de l'inflation scolaire. Colloque "Repenser la justice dans le domaine de l'éducation et de la formation. Lyon: UMR Éducation & Politiques, Université Lumière Lyon 2 - Institut National de Recherche Pédagogique. Consultado em Setembro de 2008 em: <http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/09/83/73/PDF/06044.pdf>.
- Dutercq, Y. (2000). *Politiques éducatives et évaluation: querelles de territoires*. Paris: PUF.
- Dutercq, Y. (2006). *Que reste-t-il de l'État-éducateur?*. Coloque International: État et Regulation Social – Comment penser la cohrence de l'intervention publique? Paris, 11, 12 e 13 de Setembro.
- Dutercq, Y. (Dir.) (2005). *Les régulations des politiques d'éducation*. France: Presses Universitaires de Rennes.
- Dutercq, Y. e Lang, V. (2001). L'émergence d'un espace de régulation intermédiaire dans le système scolaire français. *Éducation et Sociétés*, 8 (2), 49-64.
- Dutercq, Y. e van Zanten, A. (2001). L'évolution des modes de régulation de l'action publique en éducation. *Éducation et Sociétés*, 8 (2), 5-10.
- Eden, L. e Hampson, F. O. (1997). Clubs are trump: the formation of international regimes in the absence of a hegemon. In: J.R. Hollingsworth e R. Boyer (Org.). *Contemporary capitalism – the embeddedness of institutions* (pp. 361-394). Cambridge University Press.
- Ekelund Jr., R. B. e Hébert, R. F. (1997). *A history of economic theory and method* (4^a Edição). McGraw-Hill international Editions.
- Enguita, M. F. (1995). O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: P.A.A. Gentili e T.T. Silva (Org.), *Neoliberalismo, qualidade total e inovação* (pp. 93-110). Rio de Janeiro: Vozes.
- Estêvão, C. V. (1994). Inovação e mudança nas organizações educativas públicas e privadas. *Revista Portuguesa de Educação*, 7 (1/2), 95-111.
- Estêvão, C. V. (1995). O modelo de direcção e gestão das escolas portuguesas – Mitologia racionalizadora de uma forma organizacional alternativa. *Revista Portuguesa de Educação*, 8 (1), 87-98.
- Estêvão, C. V. (1996). *Redescobrir a escola privada portuguesa como organização. Na fronteira da sua complexidade organizacional*. Tese de Doutoramento. Braga: Universidade do Minho.

- Estêvão, C. V. (1998a). Políticas de privatização e educação. *Educação, Sociedade & Culturas*, 9, 69-94.
- Estêvão, C. V. (1998b). A construção da autonomia e a autonomia da gestão nas escolas privadas. *Revista Portuguesa de Educação*, 11 (1), 23-35.
- Estêvão, C. V. (2000a). A administração educacional em Portugal: teorias aplicadas e suas práticas. *Revista de Administração Educacional*, 2 (6), 9-20.
- Estêvão, C. V. (2000b). O público e o privado em educação. a providenciação pública do privado na educação portuguesa. In J. A. Pacheco (Org.), *Políticas educativas. O neoliberalismo em Educação* (pp. 135-159). Porto: Porto Editora.
- Estêvão, C. V. (2001). Políticas educativas, autonomia e avaliação. Reflexões em torno da dialéctica do reajustamento da justiça e da modernização. *Revista Portuguesa de Educação*, 14 (2), 155-178.
- Estêvão, C. V. (2002). *Globalização, metáforas organizacionais e mudança educacional: dilemas e desafios*. Porto: ASA.
- Estêvão, C. V. (2003). Fragmentos de globalização na administração da educação e o lugar da escola nas políticas educativas globais. *Cadernos de Ciências Sociais*, 23, 83-100.
- Estêvão, C. V. (2004). *Justiça, direitos humanos e educação. Uma análise das tendências de política educacional da actual coligação governativa em Portugal*. VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, Coimbra: CES. Consultado em Setembro de 2008 em: http://www.ces.uc.pt/lab2004/inscricao/pdfs/painel54/Carlos_Estevao.pdf.
- Estêvão, J. (2004). *Desenvolvimento económico e mudança institucional: o papel do estado*. WP 08/2004/DE/CESA. ISEG. Lisboa.
- Estrela, E., Soares, M. A. e Leitão, M. J. (2004). *Saber escrever, saber falar*. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Eurydice (1997a). *Dix années de réformes au niveaux de l'enseignement obligatoire dans l'Union européenne (1984-1994)*. Bruxelles: Unité Européenne d'Eurydice.
- Eurydice (1997b). *L'enseignement secondaire dans l'Union européenne: structures, organization et administration*. Bruxelles: Unité Européenne d'Eurydice.
- Eurydice (1997c). *Supplement to the study on the structures of education and initial training systems in the European Union. The situation in Bulgaria, the Czech Republic, Hungary, Poland, Romania and Slovakia*. Bruxelles: Unité Européenne d'Eurydice.
- Evangelista, J. M. G. (2004). *A participação do poder local na administração da educação: a relação escola – autarquia*. Dissertação de mestrado. Universidade Católica Portuguesa – Lisboa.
- Evangelista, J. M. G. (2005). A participação do poder local na administração da educação: a relação escola – autarquia. *Revista Administração Educacional*, 5, 94-113.
- Evangelista, O. e Shiroma, E. O. (2007). Professor: protagonista e obstáculo da reforma. *Educação e Pesquisa*, 33 (3), 531-541.
- Fagerberg, J. (2001). *Technology and the wealth of nations. A critical essay on economic growth theory*. Conference “The Future of Innovation Studies”, Eindhoven University of Technology. Consultado em Setembro de 2005 em: <http://fp.tm.tue.nl/ecis/papers/plfager.pdf>.

- Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L. e Pettigrew, A. (1996). *The new public management in action*. New York: Oxford University Press.
- Ferlie, E., Pettigrew, A., Ashburner, L. e Fitzgerald, L. (1996). *The new public management in action*. Oxford University Press.
- Fernandes, A. S. (1996). Os municípios portugueses e a educação – as normas e as práticas. In J. Barroso e J. Pinhal (Org.), *A administração da educação – Os caminhos da descentralização* (pp. 113-124). Lisboa: Edições Colibri.
- Fernandes, A. S. (1999). Os municípios portugueses e a educação: entre as representações do passado e os desafios do presente. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, M. J. Sarmiento e F. I. Ferreira, *Comunidades educativas: novos desafios à educação básica* (pp. 159-180). Braga: Livraria Minho.
- Fernandes, A. S. (2000). Municípios e escolas. Normatização e contratualização da política educativa local. In J. Machado, J. Formosinho e A.S. Fernandes (Coord.), *Autonomia, contratualização e município* (pp. 33-44). Braga: Centro de Formação de Associação de Escolas Braga/Sul. Consultado em Julho de 2008 em: <http://www.cfae-braga-sul.rcts.pt/publica/Autonomia%20Contratualiza%E7%E3o%20Munic%EDpio.pdf>.
- Fernandes, A. S. (2003). Tendências e paradigmas da administração educacional. In A.P. Vilela (Coord.), *Administração e gestão das escolas: diferentes olhares sobre a mesma problemática* (pp. 36-45). Braga: Centro de Formação de Associação de Escolas Braga/Sul. Consultado em Julho de 2008 em: <http://www.cfae-braga-sul.rcts.pt/publica/Administra%E7%E3o%20e%20Gest%E3o%20das%20Escolas.%20Diferentes%20olhares%20sobre%20a%20mesma%20problem%E1tica.pdf>.
- Fernandes, E. (2006). *A problemática da decisão: a opção dos pais pela escola privada*. Tese de mestrado. Braga: Universidade do Minho.
- Fernandes, R. (1977). *Educação: uma frente de luta*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Fernandes, R. (1982). Notas sobre metodologia de análise de sistemas educativos. *O Professor*, 36, 8-11.
- Fernandes, R. (1989). Notas sobre a situação educativa em Portugal no século XVIII – A propósito de José Anastácio da Cunha: *O Professor*, 121, 61-66.
- Fernandes, R. (1998). Génese e consolidação do sistema educativo nacional (1820-1910). In M.C. Proença (Coord.), *O sistema de ensino em Portugal (séculos XIX-XX)* (pp. 23-46). Lisboa: Edições Colibri.
- Ferrão, J. (1992). *Serviços e inovação. Novos caminhos para o desenvolvimento regional*. Oeiras: Celta Editora.
- Ferrão, J. (2002). Portugal, três geografias em recombinação. Espacialidades, mapas cognitivos e identidades territoriais *Lusotopie*, 2, 151-158.
- Ferrão, J. (2003). Dinâmicas territoriais e trajectórias de desenvolvimento: Portugal 1991-2001”. *Revista de Estudos Demográficos*, 34, 17-25.
- Ferreira, F. I. (2005). *O local em educação – Animação, gestão e parceria*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Ferreira, F. I. e Oliveira, J. M. (2007). Escola e políticas educativas: lugares incertos da criança e da cidadania. *Perspectiva*, 25 (1), 127-148.

- Ferreira, F. I., Formosinho, J. e Machado, J. (2000). *Políticas educativas e autonomia das escolas*. Porto: Edições ASA.
- Ferreira, H. C. (2005). *A Administração da educação primária, entre 1926 e 1995: que participação dos professores na organização da escola e do processo educativo?*. Tese de Doutoramento em Educação, Braga, U. M. Consultado em Julho de 2007 em: http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/5675/43/tese_Toda.pdf.
- Fiedman, M. (1982). *Capitalism and freedom*. Chicago: University of Chicago Press.
- Figueiredo, C. C. (2007). Redes sociais e políticas: o papel dos pais na genealogia das políticas públicas de educação sexual. *Sisifo. Revista de Ciências da Educação*, 4, 95-102.
- Filipa, M-A. (2003). *Systèmes productifs, gouvernance locale et trajectoire des territoires*. Paris: Forum de La Régulation 2003.
- Firestone, W. (1990). Toward a paradigm-praxis dialectic. In E. Guba (Ed.). *The paradigm dialog* (pp-17-27). Newbury Park: Sage Publications.
- Firestone, W., Fitz, J. e Broadfoot, P. (1999). Power, learning, and legitimation: assessment implementation across levels in the United States and the United Kingdom. *American Educational Research Journal*, 36 (4), 759-793.
- Fitz, J., Davies, B. e Evans J. (2006). *Education policy and social reproduction. Class inscription and symbolic control*. Lodon: Routledge.
- Fitz, J., Evans, J. e Davies, B. (2005). *Education policy and social reproduction*. Abingdon: Taylor & Francis.
- Fontoura, M. M. (2008). Política e acção pública. Entre uma regulação centralizada e uma regulação multipolar. *Revista Portuguesa de Educação*, 21 (2), 5-31.
- Formosinho, J. (1989). De serviço de estado a comunidade educativa: uma nova concepção organizacional para a escola portuguesa. *Revista Portuguesa de Educação*, 2 (1), 3-86.
- Formosinho, J. e Machado, J. (2004). Modernidade, burocracia e pedagogia. *Correio da Educação*, 306, Porto: CRIAP-ASA. Consultado em Julho de 2007 em: http://www.asa.pt/CE/Modernidade_burocracia_pedagogia.pdf.
- Formosinho, J., Fernandes, A. S., Machado, J. e Ferreira, F. I. (2005). *Administração da educação: lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: ASA.
- Fortin, M.-F. (1999). *O Processo de investigação – da concepção à realização*. Loures: Lusociência.
- Fragoso, A. (2005). Contributos para o debate teórico sobre o desenvolvimento local: um ensaio baseado em experiências investigativas. *Revista Lusófona de Educação*, 1, 63-83.
- Frazão, L. (2005). *Da escola ao mundo do trabalho - Competências e inserção sócio-profissional*. Lisboa: Direcção-Geral de Inovação e Desenvolvimento Curricular.
- Friedberg, E. (1995). *O Poder e a regra: dinâmicas da acção organizada*. Lisboa: Instituto Piaget.

- Furtado, E., Lima, K., e Bezerra, J. (2008). *Competência e empregabilidade: a novilíngua neoliberal*. VI Seminário do Trabalho – Trabalho, economia e educação no século XXI, 26 a 30 de Maio, Marília: UNESP. Consultado em Janeiro de 2009 em: <http://www.estudosdotrabalho.org/anais6seminariodotrabalho/elianefurtadokatialimaejoseeudesbezerra.pdf>.
- Gazier, B. (1990). L'employabilité; breve radiographie d'un concept en mutation. *Sociologie du Travail*, 32 (4), 575-584.
- Gazier, B. (1998). Marchés du travail et inventions institutionnelles. In B. Gazier, D. Marsden e J.J. Silvestre (Ed.), *Repenser l'économie du travail. De l'effet d'entreprise à l'effet sociétal* (pp. 175–185). Toulouse: Octares Entreprises.
- Gentili, P. A. (1995). O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. In: P.A.A. Gentili e T.T. Silva (Org.), *Neoliberalismo, qualidade total e inovação* (pp. 77-111). Rio de Janeiro: Vozes.
- Geoffrey W. (1996). Introduction. In G. Walford (Ed.), *School choice and the quasi-market* (p. 14). Wallingford: Triangle Books.
- Gewirtz, S., Ball, S.J. e Bowe, R. (1995). *Markets choice and equity in education*. Buckingham: Open University Press.
- GIASE (2006). *Estatísticas da educação 04/05*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Giddens, A. (1992). *As consequências da modernidade*. Oeiras: Celta Editora.
- Giddens, A. (2000). *O mundo na era da globalização*. Lisboa: Presença.
- Gill, B., Timpane, M., Ross, K. e Brewer, D. (2001). *Rhetoric versus reality: what we know and what we need to know about vouchers and charter schools*. Santa Monica: RAND Education.
- Gillborn, D. e Youdell, D. (2000). *Rationing education: Policy, practice, reform and equity*. Philadelphia: Open University Press.
- Gilly, J. P e Torre, A. (2000). Debates and surveys: on the analytical dimension of proximity dynamics. *Regional Studies*, 34 (2), 169-180.
- Gilly, J.-P. e Lung, Y. (2005). Proximités, secteurs et territoires. *Cahier 2005-09, GRES*, Bordeaux. Consultado em Setembro de 2005 em: http://beagle.u-bordeaux4.fr/portailgres/article.php3?id_article=478.
- Gilly, J.-P. e Pecquer, B. (2002). The local dimension of régulation. In R. Boyer e Y. Saillard (Org.), *Régulation theory – the state of the art* (pp. 197-203). London: Routledge.
- Gilly, J.-P. e Perrat, J. (2002). La dynamique institutionnelle des territoires: entre gouvernance locale et régulation globale. *Chahiers du GRÉS*, 2003-5, Bordeaux: IFReDE e Toulouse: LEREPS.
- Gilly, J.-P. e Wallet, F. (2001). Forms of proximity, local governance and dynamics of local economics spaces: The case of industrial conversion processes. *International Journal of Urban and Regional Research*, 25 (3), 553-570.
- Gimeno Sacristán, J. (1998). *Poderes inestables en educación*. Madrid: Ediciones Morata.
- Gimeno Sacristán, J. (2000a). *A educação obrigatória: o seu sentido educativo e social*. Porto Editora.

- Gimeno Sacristán, J. (2000b). *O currículo uma reflexão sobre a prática*, Porto Alegre: Artmed.
- Gomes, J. F. (1982). O Marquês de Pombal criador do ensino primário oficial. *História das Ideias*, 4 (2), 25-41.
- Gomez, G., Flores, J. e Jimenez, E. (1996). *Metodología de la investigacion cualitativa*. Málaga: Ediciones Aljibe.
- Gorard, S. e Smith, E. (2004). An international comparison of equity in education systems? *Comparative Education*, 40 (1), 16-28.
- Gorard, S., Taylor, C. e Fitz, J. (2003). *Schools, markets and choice policies*, London: Routledge Falmer.
- Gouvias, D. S. The (2007). Response of the Greek State to global trends of educational policy making. *European Educational Research Journal*, 6 (1), 25-38.
- Grácio, R. (1981). Perspectivas futuras. In M. Silva e M.I. Tamen (Coord.), *Sistema de ensino em Portugal* (pp. 649-696). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Grácio, R. (1995a). *Obra completa I – da educação*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Grácio, R. (1995b). *Obra completa II – do ensino*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Grácio, S. (1998). Ensino privado em Portugal – contributo para uma discussão. *Sociologia – Problemas e Práticas*, 27, 129-153.
- Green, A. (1990). *Education and state formation: the rise of education systems in England, France and the USA*. London: MacMillan.
- Green, A. (1997). *Education, globalization and nation state*. London: Macmillan Press.
- Green, A., Janmaat, J. G. e Preston, J. (2008). *Education, equality and social cohesion: a comparative analysis*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Green, A., Wolf, A. e Leney, T. (1999). *Convergence and divergence in european education and training systems*. London: Institute of Education.
- Green, J. C., Caracelli, V. J. e Graham, W. F. (1989). Toward a conceptual framework for mixed-method evaluatin designs. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 11, 255-274.
- Greif, A. (2004). *Institutions: Theory and History (Chapter 1)*.Cambrided: Cambridge University Press (a publicar). Consultado em Setembro de 2005 em: http://www-econ.stanford.edu/academics/greif_228/228Win04-05/chapter1.pdf.
- Grinspun, M. P. (2001). Avaliação institucional. *Ensaio*, 31, 223-236.
- Haddad, S. e Di Pierro, M. C. (2000). Aprendizagem de jovens e adultos: uma avaliação da década da educação para todos. *São Paulo em Perspectiva*, 14 (1), 29-40.
- Hair, J., Black, W., Babin, B., Anderson, R. e Tatham, R. (2006). *Multivariate data analysis*. New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Hall, S. (2003). *Da diáspora. Identidades e mediações culturais*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

- Halpin, D., Dickson, M., Power, S., Whitty, G. e Gewirtz, S. (2004). Curriculum innovation within an evaluative state: issues of risk and regulation. *The Curriculum Journal*, 15 (3), 197-205.
- Hargreaves A. e Moore S. (2000). Educational outcomes, modern and postmodern interpretations: Response to Smyth and Dow. *British Journal of Sociology of Education*, 21 (1), 27-42.
- Hargreaves, A., Earl L., e Schmidt M. (2002). Perspectives on alternative assessment reform. *American Educational Research Journal*, 3, 69-95.
- Hartley, D. (1993). The evaluative state and self-management in education: cause for reflection? In J. Smyth (Org.), *A socially critical view of the self-managing school* (pp. 99-115). Londres: Falmer Press.
- Hartley, D. (1997). The new managerialism in education: a mission impossible? *Cambridge Journal of Education*. 27 (1), 47-57.
- Harvey, D. (1990). *The condition of postmodernity: an enquiry into the origins of cultural change*. Oxford: Blackwell.
- Harvey, D. (1996). *Justice, nature and geography of difference*. Oxford: Blackwell.
- Harvey, D. (2006). *Spaces of global capitalism: a theory of uneven geographical development*. London: Verso.
- Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D. e Perraton, J. (1999). *Global transformations: politics, economics and culture*. Cambridge: Polity Press.
- Hickox, M. (1995). Situating vocationalism. *British Journal of Sociology of Education*, 16 (2), 153-163.
- Hickox, M. e Moore, R. (1992). Education and post-fordism: a new correspondence? In P. Brown e H. Lauder (Ed.), *Education for economic survival – from fordism to post.fordism* (pp. 95-116). London: Routledge.
- Hickox, M. e Moore, R. (1995). Liberal-humanist education: the vocationalist challenge. *Pedagogy, Culture & Society*, 3 (1), 45-59.
- Higgins, J., Vaughan, K., Philips, H. e Dalziel, P. (2008). *Education employment linkages: international literature review*. EEL Research Report n. ° 2, AERU Research Unit: Lincoln University. Consultado em Fevereiro de 2009 em: <http://www.eel.org.nz/documents/EELReport02.pdf>.
- Hirsch, D. (2002). *School: a choice of directions*. OECD CERI Working Paper: What Works in Innovation in Education. Consultado em Agosto de 2008 em: <http://www.oecd.org/dataoecd/21/0/2755749.pdf>.
- Hirst, P. e Zeitlin, J. (1997). Flexible specialization. In R. Boyer and R. Hollingsworth (Ed.), *Contemporary capitalism: the embeddedness of institutions* (pp. 220-39). Cambridge: Cambridge University Press.
- Hirtt, N. (2007). *Impact de la liberté de choix sur l'équité des systèmes éducatifs ouest-européens*. Aped. Consultado em Agosto de 2008 em: www.ecoledemocratique.org/spip.php?article414.

- Hirvenoja, P. (1999). *Education Policy changes and school choice in Europe from the Scandinavian perspective*. Paper presented at the European Conference on Education Research, Lahti, Finland. Consultado em Agosto de 2008 em: <http://www.leeds.ac.uk/educol/documents/00001283.htm>.
- Hodgson, G. M. (1994). *Economia e instituições*. Oeiras: Celta Editora.
- Hodgson, G. M. (1997). *Economia e evolução – o regresso da vida à teoria económica*. Oeiras: Celta Editora.
- Hollingsworth, J. R. (1998). New perspectives on spatial dimensions of economic coordination: tensions between globalization and social systems of production. *Review of International Political Economy*, 5 (3), 482-507.
- Hollingsworth, J. R. e Boyer, R. (1997). *Contemporary capitalism – the embeddedness of institutions*. Cambridge University Press.
- Hood, C. (1991). A public administration for all seasons? *Public Administration*, 69, 3-19.
- Hood, C. (1995). The “New Public Management” in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, Organization and Society*, 20 (2/3) 93-109.
- Houaiss, A., Villar, M. S., Franco, F. M., Almeida, J. A. e Casteleiro, J. M. (2003). *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Lisboa: Circulo de Leitores.
- Hoyt, W. (1999). Leviathan, local government expenditures and capitalization. *Regional Science and Urban Economics*, 29, 155-171.
- Iconzi, E. (2005). La regulation sociale: un concept au centre du débat récurrent sur la place relative de l’acteur et du système dans l’organisation des rapports humains en société. *Les cahiers de la Chaire – collection recherche 01-2005*. Quebec: École des Sciences de la Gestion, Université du Quebec à Montreal.
- INE (2003). *Estimativas provisórias de população residente - Portugal, NUTS II, NUTS III e municípios - 2001 – 2002*. Lisboa: INE.
- INE (2004). *30 anos de 25 de Abril - um retrato estatístico*. Lisboa: INE.
- Jenkins, S. P., Micklewright, J. e Schnepf S. V. (2008). Social segregation in secondary schools: how does England compare with other countries? *Oxford Review of Education*, 34 (1), 21-38.
- Jessop, B. (1990). Regulation theories in retrospect and prospect. *Economy and Society*, 19 (2), 153-216.
- Jessop, B. (1995). The regulation approach, governance and post-Fordism: alternative perspectives on economic and political change? *Economy and Society*, 24 (3), 307-333.
- Jessop, B. (1998). The Rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. *Social Science Journal*, 155, 29-45.
- Jessop, B. (2004). The regulation approach, governance, and post-fordism: alternative perspectives on economic and political change? *Economy and Society*, 24 (3), 307-333.
- Jessop, B. (2005). The political economy of scale and European governance. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 96 (2), 225-230.
- Jesuino, J. C. (1987). O método experimental em ciências sociais. In A.S. Silva e J.M. Pinto (Org.), *Metodologia das ciências sociais* (pp. 215-249). Porto: Edições Afrontamento.

- Jobert, B. (1994). *Le tournant néo-libéral en Europe*. Paris: l'Harmattan.
- Johnson, R. B. e Onwuegbuzie A. J. (2004). Mixed methods research: a research paradigm whose time has come. *Educational Research*, 33 (7), 14-26.
- Jones, K. (2005). Remaking education in Western Europe. *Educational Research Journal*, 4 (3), 228-242.
- Jonsson, I. (2006). West-Nordic countries in crisis – neo-structuralism, collective entrepreneurship and micro societies facing global systems of innovation. *New Social Science Monographs*. Copenhagen Business School, Institute of Organization and Industrial Sociology. Consultado em Outubro de 2006 em: http://www.bifrost.is/Files/Skra_0008077.pdf.
- Karstanje, P. (1999). Decentralisation and deregulation in Europe: towards a conceptual framework. In T. Bush, L. Bell, J. Bolam, R. Glatter e P. M. Ribbins (Ed.), *Educational management: redefining theory, policy and practice* (pp.29-42). London: Paul Chapman Publishing.
- Kasper, W. e Streit, M. E. (1998). *Institutional economics-social order and public policy*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Kickert, W. J. M. (1997). Public governance in the Netherlands: an alternative to Anglo-American managerialism. *Public Administration*, 75 (4), 731-752.
- Kober, C. M. (2004). *Qualificação profissional: uma tarefa se sísifo*. Campinas: Autores Associados.
- Kooiman, J. (2002). Governance. a social-political perspective. In J.R. Grote e B. Gbikpi (Ed.). *Participatory governance: political and societal implications* (pp.71-96). Opladen: Leske + Budrich.
- Kooiman, J. (Ed.) (1993). *Modern governance: new government-society interactions*. Londres: Sage.
- Kovács, I. (2002). Qualificações e ensino/formação na era da globalização. In J.M. Ferreira e I. Scherer-Warren (Ed.), *Transformações sociais e dilemas da globalização: um diálogo Brasil/Portugal* (pp. 137-155). Oeiras: Celta Editora.
- Kratke, S. (1997). Une approche régulationniste des études régionales. *L'Année de la régulation*, 1, 263-296.
- Krueger, A. O. (1974). The political economy of the rent-seeking society. *American Economic Review*, 64 (3), 291-303.
- Kuhn, T. S. (1970). *The structure of scientific revolution*. Universty of Chicago Press.
- La Torre, A., Del Ricón, D. e Arnal, J. (1996). *Bases metodológicas de la investigacion educativa*. Barcelona: Hurtado Ediciones.
- Ladwig, J. (2003). Primeiras aproximações a uma pedagogia mundial. In R.L.Garcia e A.F. Moreira (Org.), *Currículo na contemporaneidade. Incertezas e desafios* (pp. 265-292). São Paulo: Cortez.
- Lauder, H. e Hughes, D. (1999). *Trading in futures. Why markets in education don't work?* Philadelphia: Open University Press.
- Lawn, M. (2006). Soft governance and the learning spaces of Europe. *Comparative European Politics*, 4 (2-3), 272-288.

- Lawn, M. e Lingard, B. (2002). Constructing a European policy space in educational governance: the role of transnational policy actors. *European Educational Research Journal*, 1 (2), 290-307.
- Le Galés, P. (2000). Urban governance and partnership to combat poverty in hybrids cities. In: Y. Kazepov (Org.), *Urban Europe. Global trends and local impacts* (pp. 193-227). Book project funded within the IHP Programme of the European Commission, DG Research. Consultado em Agosto de 2007 em: <http://www.sociologiadip.unimib.it/mastersqs/dida1/testidue/legales.pdf>.
- Le Galés, P. (2005). *Recomposition de l'état et territoire: L'Etat régulateur, une révolution bureaucratique en marche?*. Comunicação apresentada em Colloque l'AFSP: Lyon.
- Le Grant, J. (1991). Quasi-markets and social policy. *The Economic Journal*, 101, 1256-67.
- Le Grant, J. e Bartlett, W. (1993). *Quasi-markets and social policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Leite, C. (2002). *Construção do projecto curricular – a identidade da escola*. Consultado em Agosto de 2007 em: <http://repositorio.up.pt/aberto/handle/10216/5527>.
- Leloup, F., Moyart, L. e Pecquer, B. (2005). La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale? *Géographie, Économie, Société*, 7, 321-332.
- Leney, P. (2004). *Achieving the Lisbon goal: the contribution of VET*. Final report to the European Commission 1-11-04. Consultado em Setembro de 2008 em: http://ec.europa.eu/education/policies/2010/studies/maastricht_en.pdf.
- Lessard - Hébert, M., Boutin, G. e Goyette, G. (1994). *Investigação qualitativa fundamentos e práticas*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Lessard, C., Brassard, A. e Lusignan, J (2002). *Les tendances évolutives des politiques éducatives en matière de structures et de régulation, d'imputabilité et de reddition de comptes. Les cas du Canada (Ontario et Colombie-Britannique), des États-Unis (Californie), de la France et du Royaume-Uni*. Université de Montreal, LABRIPROF-CRIFPE.
- Levin, B. (1998). An epidemic of education policy: (what) can we learn from each other? *Comparative Education*, 34 (2), 131-141.
- Levin, H. M. (2003). The potential of for-profit schools for educational reform. In Kourilsky e W. B. Walstad (Ed.), *Social entrepreneurship* (pp.79-96). Dublin: Senate Hall Academic Publishing.
- Levin, H. M. (Ed.) (2001). *Privatizing education: can the marketplace deliver choice, efficiency, equity and social cohesion?* Cambridge: Westview Press.
- Levin, H. M. e Belfield, C. R. (2003). The marketplace in education. *Review of Research in Education*, 27, 183-219.
- Levin, H. M. e Kelley C. (1997). Basta con solo educacion? In E.O. Planas (Ed.), *Economia de la educacion* (pp. 183-208). Barcelona: Editorial Ariel.
- Lima, J. A. (2007). Redes em educação: questões políticas e conceptuais. *Revista Portuguesa de Educação*, 20 (2), 151-181.
- Lima, L. C. (1991). *Escola como organização e a participação na organização escolar*. Braga: Universidade do Minho.

- Lima, L. C. (1992). Organizações educativas e administração educacional em Portugal. *Revista Portuguesa de Educação*, 5 (3), 1-8.
- Lima, L. C. (1994). Modernização, racionalização e optimização. Perspectivas neotaylorianas na organização e administração da educação. *Cadernos de Ciências Sociais*, 14, 119-139.
- Lima, L. C. (1995). Reformar a administração escolar: a recentralização por controlo remoto e a autonomia como delegação política. *Revista Portuguesa de Educação*, 8 (1), 57-71.
- Lima, L. C. (1997). Para o estudo da evolução do ensino e da formação em administração educacional em Portugal. *Revista da Faculdade de Educação*, 23 (1-2). Consultado em Setembro de 2005 em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-25551997000100007.
- Lima, L. C. (1998). *A escola como organização e a participação na organização escolar. Um estudo da escola secundária em Portugal (1974 - 1988)*. (2ª edição). Braga: Universidade do Minho, Instituto de Educação e Psicologia.
- Lima, L. C. (2002a). Modernização, racionalização e optimização: perspectivas neotaylorianas na organização e administração da escola. In L.C. Lima e A.J. Afonso (Ed.), *Reformas da educação pública – democratização, modernização, neoliberalismo* (pp. 17-32). Porto: Edições Afrontamento.
- Lima, L. C. (2002b). O paradigma da educação contábil: políticas educativas e perspectivas gerencialistas no ensino superior. In L.C. Lima e A.J. Afonso (Ed.), *Reformas da educação pública – democratização, modernização, neoliberalismo* (pp. 91-110). Porto: Edições Afrontamento.
- Lima, L. C. (2004). O agrupamento de escolas como novo escalão da administração desconcentrada. *Revista Portuguesa de Educação*, 17 (2), 7-47.
- Lima, L. C. (2005). Cidadania e educação: adaptação ao mercado competitivo ou participação na democratização da democracia. *Educação, Sociedade & Culturas*, 23, 71-90.
- Lima, L. C. (2006). Administração da educação e autonomia das escolas. In L.C. Lima, J.A. Pacheco, M. Esteves e R. Canário, R. (Org.), *A educação em Portugal (1986-2006) – alguns contributos de investigação* (pp. 5-54). Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação. Consultado em Julho de 2008 em: <http://santos.jaml.googlepages.com/a-educacao-em-portugal-1986-2006-alg.pdf>.
- Lima, L. C. e Afonso, A. J. (1993). A emergência de políticas de racionalização, de avaliação e de controlo da qualidade na reforma educativa em Portugal. *Educação & Sociedade*, 44, 33-49.
- Lima, L. C. e Afonso, A. J. (Ed.) (2002). *Reformas da educação pública. Democratização, modernização, neoliberalismo*. Porto: Edições Afrontamento.
- Lindblad, S. e Popkewitz, T. (2004). *Educational restructuring: international perspectives on traveling policies*. Greenwich, CT: Information Age Publishing.
- Lindblad, S. e Popkewitz, T. (Ed.) (1999). Education governance and social integration and exclusion. National cases of educational systems and recent reforms. *Uppsala Reports on Education*, n.º 34. Uppsala University.

- Lindblad, S. e Popkewitz, T. (Ed.) (2000). Public discourses on education governance and social integration and exclusion: analyses of policy texts in European contexts. *Uppsala Reports on Education*, n.º 36. Uppsala University. Consultado em Julho de 2008 em: http://eric.ed.gov/ERICDocs/data/ericdocs2sql/content_storage_01/0000019b/80/1a/cb/42.pdf.
- Lindblad, S. e Popkewitz, T. (Ed.) (2001a). Listening to education actors on governance and social integration and exclusion. A report from EGSIE project. *Uppsala Reports on Education*, n.º 37. Uppsala University.
- Lindblad, S. e Popkewitz, T. (Ed.) (2001b). Statistical information and systems of reason on education and social integration and exclusion in international and national context. A report from EGSIE project. *Uppsala Reports on Education*, n.º 38. Uppsala University.
- Lindblad, S. e Popkewitz, T. (Ed.) (2001c). Education governance and social integration and exclusion: studies in the powers of reason and the reasons of power. A report from EGSIE project. *Uppsala Reports on Education*, n.º 39. Uppsala University.
- Lindblad, S., Ozga, J. e Zambeta, E. (2003). Patterns of devolution and decentralisation of education governance in Europe. *European Educational Research Journal* 1 (4), 615-624.
- Lipietz, A. (1984). *L'audace ou l'enlèvement*. Paris: La Découverte.
- Litvack, J. e Seddon, J. (2000). *Decentralization: Briefing notes*. WBI Working Papers. Washington: World Bank.
- Lopes, A. C. (2005). Políticas de currículo: recontextualização e hibridismo. *Currículo sem Fronteiras*, 5 (2), 50-64.
- Lopes, A. S. (1980). *Desenvolvimento regional – problemática, teoria, modelos*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Lopes, E. R., Grilo, E. M., Nazareth, J. M., Aguiar, J., Gomes, J. A. e Amaral, J. P. (1989). *Portugal, o desafio dos anos 90*. Lisboa: Editorial Presença.
- Lopes, J. S. (1996). *Políticas Económicas, 1960/1995*. Lisboa: Cadernos do Público 5.
- Lopes, R. (2001). *Competitividade, inovação e territórios*. Oeiras: Celta Editora.
- Lopes, R. R. (2006). *Concepções científicas e pessoais sobre educação-formação profissional: contributos para a elaboração de um modelo teórico*. Tese de doutoramento em educação. Braga: Universidade do Minho. Consultado em Setembro de 2008 em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/4836>
- Louro, P. e Fernandes, P. A. (2004). A intervenção autárquica no campo educativo: Estudo de caso num Município da Área Metropolitana de Lisboa. *Análise Psicológica*, 22 (1), 273-287.
- Lozano, J. (1999). Economia institucional y ciencia económica. *Revista de Economía Institucional*, 1, 99-128.
- Lubienski, C. (2001). *The relationship of competition and choice to innovation in education markets: A review of research on four cases*. Paper presented at the Annual Meeting of the American Educational Research Association, Seattle, WA, April 10-14.

- Lynch K. e Moran, M. (2006). Markets, schools and the convertibility of economic capital: the complex dynamics of class choice. *British Journal of Sociology of Education*, 27 (2), 221-235.
- Lyotard, J.-F. (1989). *A condição pós-moderna*. Lisboa: Gradiva.
- Maassen, P. e van Vught, F. (1988). An intriguing Janus-head: the two faces of the new governmental strategy for higher education in the Netherlands. *European Journal of Education*, 23, 65-76.
- Madaus G. e Horn C. (2000). Testing technology: the need for oversight. In A. Fler (Ed.), *Assessment: social practice and social product* (pp. 47-66). London: Routledge.
- Madureira, C. e Rodrigues, M. (2006). A administração pública do século XXI: aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa. *Comportamento Organizacional e Gestão*, 12 (2), 153-171.
- Magalhães, A. M. (2001). A transformação do modo de regulação estatal e os sistemas de ensino: a autonomia como instrumento. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 59, 125-143.
- Magalhães, A. M. (2002). Dialogando com “alcançando o sucesso”? Reflexões críticas sobre a agenda para educação da “terceira via” do *new labour* de Sharon Gewirtz. *Currículo sem Fronteiras*, 2 (1), 140-145.
- Magalhães, A. M. e Stoer, S. R. (2002). *A escola para todos e a excelência académica*. Maia: Profedições.
- Magalhães, A. M. e Stoer, S. R. (Org.) (2006). *Reconfigurações: educação, estado e cultura numa época de globalização*. Porto: Profedições.
- Magalhães, A. M. e Stoer, S. R. (2003). A nova classe média e a reconfiguração do mandato endereçado ao sistema educativo. *Educação, Sociedade & Culturas*, 18, 25-40.
- Maher, F., Tetreault, M. K. (2008). The knowledge economy and academic capitalism. *British Journal of Sociology of Education*, 29 (6), 733-740.
- Marconi, M. A. e Lakatos, E. M. (2007). *Fundamentos da metodologia científica*. São Paulo: Editora Atlas.
- Maroy, C. (2004). *Regulations and inequalities in European education systems: final report*. Université catholique de Louvain. Consultado em Outubro de 2006 em: http://www.girsef.ucl.ac.be/reguleducnetwork_VF_10dec041.pdf.
- Maroy, C. (2005). Vers une regulation post-bureaucratique des systems d’enseignement en Europe? *Les Cahiers de Recherche en Education et Formation*, 49, 1-30.
- Maroy, C. (2006). *École, régulation e marché – une comparaison de six espaces locaux en Europe*. Paris: PUF.
- Maroy, C. e Dupriez, V. (2000). La régulation dans les systems scolaires. Proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone. *Revue Française de Pédagogie*, 130, 73-87.
- Martins, A. M., Pardal, L e Dias, C. (2005). Ensino técnico e profissional: a natureza da oferta e da procura. *Interacções*, 1, 77-97.

- Martins, É. (2005). Carta educativa: Ambiguidades e conflitualidades. *Revista Lusófona de Educação*, 6, 139-151.
- Martucelli, D. (2001). Evolution des problématiques. Etudes sociologiques des fonctions de l'école. *L'Année Sociologique*, 50 (2), 297-318.
- Marx, K. (1974). *Contribuição para a crítica da economia política*. Lisboa: Editorial Estampa.
- Mateus, A. (2001). A internacionalização empresarial e os novos caminhos da competitividade: Portugal face à globalização e à UEM. In J. Reis e M.I. Baganha, (Org.), *A economia em curso: contextos e mobilidades*. Porto: Afrontamento.
- Mateus, A., Brandão de Brito, J. M. e Martins, V. (1994). *Portugal XXI: cenários de desenvolvimento*. Lisboa: Bertrand Editora.
- Mauro, P. (1995). Corruption and growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 110, 681-712.
- Maury, C. (2007). What is the relevance of a territorialized approach to the link between knowledge and public action? In B. Delvaux, E. Mangez (Ed.), *Literature reviews on knowledge and policy* (pp. 216-235). Know&Pol, Project funded by the European Commission. Consultado em Fevereiro de 2009 em: http://www.knowandpol.eu/fileadmin/KaP/content/Scientific_reports/Literature_review/Know_Pol_literature_review.pdf.
- Mayntz, R. (2000). Nuevos desafíos de la teoría de governance? *Instituciones y Desarrollo*, Nº 7. Consultado em Julho de 2007 em: http://www.recolecta.net/buscador/single_page.jsp?id=oai:dialnet.unirioja.es:ART0000012118.
- McMaster, R. (2002). The analysis of welfare state reform: why the “quasi-markets” narrative is descriptively inadequate and misleading. *Journal of Economic Issues*, 36 (3) 769-794.
- McMillan, J. H. e Schumaker, S. (2001). *Research in education: a conceptual introduction*. New York: Harper collins.
- Mendes, M. (2007). A globalização e os processos de transnacionalização das políticas educativas. *Dialogia*, 6, 107-117.
- Mériaux, O. (2005). La problématique inscription territoriale du dialogue social. In A-C. Douillet e A. Faure (Ed.), *L'action publique et la question territoriale* (pp. 93-105). Grenoble: PUG.
- Mertens, D. (1998). *Research methods in education and psychology: integrating diversity with quantitative & qualitative approaches*. London: Sage Publications.
- Meuret, D., Broccolichi, S. e Duru-Bellat, M. (2001). Autonomie et choix des établissements scolaires: finalités, modalités, effets. In *Les Cahiers de l'Iredu*, 7. Irédu: CNRS-Université de Bourgogne. Consultado Julho de 2007 em http://www.u-bourgogne.fr/upload/site_120/publications/les_collections_de_l_iredu/cahiers/cahier62.pdf.
- Meyer, J. W., Ramirez, F., e Soysal, Y. (1992). World expansion of mass education, 1870-1980. *Sociology of Education*, 65, 128-149.

- Meyer, J. W., Thomas, G. M., Boli, J. e Ramirez, F. O. (1997). World society and the Nation-State. *American Journal of sociology*, 103 (1), 144-181.
- Mialaret, G. (1976). *As ciências da educação*. Lisboa: Moraes Editores.
- Mingat A. e Morlaix, S. (2001). Améliorer l'efficacité du système éducatif: réflexion sur la complémentarité entre organisation publique et mécanismes de marché. *Administration et Education*, 90, 63-78.
- Mintzberg, H. (1995). *Estrutura e dinâmica das organizações*. Lisboa: D. Quixote
- Mishra, R. (1995). *O estado-providência na sociedade capitalista: estudo comparativo das políticas públicas na Europa, América do Norte e Austrália*. Oeiras: Celta Editora.
- Mónica, M. F. (1978). *Educação e sociedade no Portugal de Salazar*. Lisboa: Editorial Presença.
- Mons, N. (2004). Politiques de décentralisation en éducation: diversité internationale, légitimations théoriques et justifications empiriques. *Revue Française de Pédagogie*, 146, 41-52.
- Mons, N. (2007). *Les nouvelles politiques éducatives. La France fait-elle les bons choix?* Paris: Puf.
- Moore, R. (1987). Education and ideology of production. *British Journal of Sociology*, 8 (2), 227-242.
- Moraes, R. (2003). Estado, mercado e outras instituições reguladoras. *Lua Nova*, 58, 121-140.
- Moraes, S. C. (2004). É possível a construção de políticas públicas emancipatórias em: educação? *Revista Portuguesa de Educação*, 17 (2), 225-246.
- Moreno, J. (1998). Motivação de professores: estudo de factores motivacionais em professores empenhados. *Revista Portuguesa de Educação*, 11 (1), 87-101.
- Morrow, R. A. e Torres, C. A. (1997). *Teoria social e educação: uma crítica das teorias da reprodução social e cultural*. Porto: Edições Afrontamento.
- Mozzicafreddo, J. (1997). *Estado-providência e cidadania em Portugal*. Oeiras: Celta Editora.
- Mozzicafreddo, J. (1998). *Estado, modernidade e cidadania. Portugal que modernidade*. Oeiras: Celta Editora.
- Mozzicafreddo, J. (2001). Modernização da administração pública e poder político. In J. Moziicafredo e J.S. Gomes (Org), *Administração e política: perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos* (pp. 1-33). Oeiras: Celta Editora.
- Mozzicafreddo, J. (2003). La décentralisation administrative et les innovations en matière de politiques régionales au Portugal. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 41, 151-179.
- Murteira, M. (1990). *Lições de economia política do desenvolvimento*. Lisboa: Presença.
- Namorado, R. (2000). A ordem jurídico-constitucional do cooperativismo português. *Oficina do Centro de Estudos Sociais*, 154, 1-22. Consultado em Setembro de 2008 em: <http://www4.fe.uc.pt/cec/oficinarn154.pdf>.
- Narodowski, M., Andrada, M. e Nores M. (2002). *Nuevas tendencias en políticas educativas: alternativas para la escuela pública*. Barcelona: Ediciones Granica.

- Neave, G. (1988). The making of the executive head: the process of defining institutional leaders in certain western european countries. *International Journal of Institutional Management in Higher Education*, 12 (1), 104-114.
- Neave, G. e van Vught, F. (Ed.) (1994). *Government and higher education relationships across three continents: the winds of change*. Oxford: Elsevier-Pergamon.
- Niglas, K. (2000). *Combining quantitative and qualitative approaches*. Paper apresentado na European Conference on Educational Research, Edinburgh, 20-23 de Setembro. Consultado em Abril de 2007 em: <http://www.leeds.ac.uk/educol/documents/00001544.htm>
- Nilsson, A. (2007). Actuais estratégias nacionais de ensino e formação profissional: convergência ou divergência? *Revista Europeia de Formação Profissional*, 41, 167-180.
- Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- Normand, R. (2006a). De la formation à l'emploi: des politiques à l'épreuve de la qualité. *Éducation et Sociétés*, 18 (2), 5-15.
- Normand, R. (2006b). L'école efficace ou l'horizon du monde comme laboratoire. *Revue des Sciences de L'Éducation*, 32 (1), 53-70.
- Normand, R. (2008). Mercado, performance, accountability. Duas décadas de retórica reaccionária na educação. *Revista Lusófona de Educação*, 11, 49-76.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- Nóvoa, A. (1987). *Les temps des professeurs*. Porto: Porto Editora.
- Nóvoa, A. (1988). A república e a escola: das intenções generosas ao desengano das realidades. *Revista Portuguesa de Educação*, 1 (3), 29-60.
- Nóvoa, A. (1996). *Para uma história da educação colonial*. Lisboa: EDUCA.
- Nóvoa, A. (1998). *Histoire & comparaison (Essais sur l'éducation)*. Lisboa: Educa.
- Nóvoa, A. e Lawn, M. (Ed.) (2002). *Fabricating Europe: the formation of an education space*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Nóvoa, A., Alves, N. e Canário, R. (2000). Discourses on educational policy in an uncertainty context. In S. Lindblad, e T. Popkewitz (Ed.), *Public discourses on education governance and social integration and exclusion: analyses of policy contexts in European contexts* (pp. 119-137). Uppsala University.
- Nozick, R. (1974). *Anarchy, state, and utopia*. New York: Basic Books.
- Nunes, J. S. (s/ data). *Modernidade, "crise" e formação profissional*. Consultado em Fevereiro de 2009 em: <http://www.rhcenter.com/downloads/FormacaoProfissional.pdf>
- O'Buachalla, S. (1992). Self-regulation and the emergence of the evaluative state: trends in Irish higher education policy, 1987-1992. *European Journal of Education*, 27 (1/2), 69-78.
- Oberti, M. (2004). Offre et "choix" scolaires: inégalités sociales et territoriales. *Ville-école-intégration Diversité*, 139, 81-89. Consultado em Agosto de 2008 em: <http://www.cndp.fr/archivage/valid/68790/68790-10335-12990.pdf>.

- Oberti, M. (2005). Differentiation sociale et scolaire du territoire: inegalites et configurations locales. *Sociétés Contemporaines*, 59-60, 13-42.
- OCDE (1995). *Governance in transition. Public management reforms in OCDE countries*. Paris: OCDE.
- Offe, C. (1984). Competitive party democracy and the Keynesian welfare state. In C. Offe e J.Keane (Ed.) *Contradictions of the welfare state* (pp. 179-206). Londres: Hutchinson.
- Oliveira, D. e Silva, M. J. (2007). Regulação: a avaliação de sistemas de ensino no contexto da regulação das políticas públicas. In: *XXIII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, V Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação, I Colóquio Ibero-Americano de Política e Administração da Educação. Porto Alegre*. Consultado em Fevereiro de 2008 em: <http://www.isecure.com.br/anpae/97.pdf>.
- Oliveira, R. P. (2000). Reformas educativas no Brasil na década de 90. In A.M. Catani e R.P. Oliveira (Org.), *Reformas educacionais em Portugal e no Brasil* (pp. 77-94). Belo Horizonte: Autêntica.
- Orléan, A. (1989). Pour une approche cognitive des conventios économiques. *Revue économique*, 40 (2), 241-274.
- Ortiz, R. (1999). Diversidade cultural e cosmopolitismo. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, 47, 73-89.
- Osborne, D. e Gaebler, T. (1993). *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector from schoolhouse to stat house, city hall to pentagon*. New York: Plume.
- Pacheco, J. A. (1993). O novo sistema de avaliação dos alunos do ensino básico: do contexto europeu ao contexto da experimentação dos programas e das mudanças curriculares. *Revista Portuguesa de Educação*, 6 (2), 1-22.
- Pacheco, J. A. (2000). Políticas curriculares descentralizadoras: autonomia ou recentralização? *Educação & Sociedade*, 73, 139-161.
- Pacheco, J. A. (2003). *Teorias curriculares: políticas, lógicas e processos de regulação regional das práticas curriculares*. Consultado em Fevereiro de 2006 em: http://srec.azores.gov.pt/dre/Curriculo_Regional/Comunicacoes/JAPacheco.doc.
- Pacheco, J. A. (2004). Dos tempos e lugares do campo educacional: uma análise dos percursos de investigação em Portugal (1900-2000). *Revista Brasileira de Educação*, 25. 53-66.
- Pacheco, J. A. (2006). Um olhar global sobre o processo de investigação. In J.A. Lima e J.A. Pacheco (Ed.), *Fazer investigação: contributos para a elaboração de dissertações e teses* (pp. 13-28). Porto: Porto Editora.
- Painter, J. e Goodwin, M. (1995). Local governance and concrete research: investigating the uneven development of regulation. *Economy and Society*, 24 (3), 334-356.
- Parto, S. (1998). *The concept of institutions within systems of innovation-approches*. Comunicação apresentada em “Thorstein Veblen Conference on Intitutional Analysis of the Economy Today: Conceptual Cores, Analytical Applications and Challenges to Institutional Analysis”. Oslo.

- Parto, S. (2003a). *Economic activity and institutions: taking stock*. MERIT-Infonomics Research Memorandum, séries 007, Maastrich: MERIT e Internacional Institute of Infonomics.
- Parto, S. (2003b). *Technological change and institutions: a case study*. MERIT-Infonomics Research Memorandum, séries 033. Maastrich: MERIT e Internacional Institute of Infonomics.
- Pateman, C. (1976). *Participation and democratic theory*. Cambridge University Press.
- Patrinos, H. A. (2000). Market forces in education. *European Journal of Education*, 35 (1), 61-80.
- Patton, M. Q. (1990). *Qualitative evaluation and research methods*. Newbury Park, CA.: Sage.
- Pedro, E. S., Rua, J., Neves, N., Neves, M. J., e Quintas, A. (2001). *As saídas do ensino secundário. Que expectativas?* Lisboa: Ministério da Educação-Observatório Permanente do Ensino Secundário.
- Pedroso, P. (1998). *Formação e desenvolvimento rural*. Oeiras: Celta Editora.
- Pedroso, P. et al. (2005). *Acesso ao emprego e mercado de trabalho: formulação de políticas públicas no horizonte de 2013 (Relatório Final)*. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Consultado em Janeiro de 2009 em: <http://www.qren.pt/download.php?id=70>.
- Pelletier, G. (2001). Décentralisation, régulation et gouvernance des systems éducatifs: un cadre de référence. In G. Pelletier (Dir.), *Autonomie et décentralisation en éducation: entre projet et évaluation* (pp. 9-39). Montréal: Éditions de l'AFIDES.
- Pereira, P. T., Afonso, A., Arcanjo, M. e Santos, J. (2005). *Economia e finanças públicas*. Lisboa: Escolar Editora.
- Pereyra, M. A. (2002). Changing educational governance in Spain: decentralization and control in the autonomous communities, *European Educational Research Journal*, 1 (4), 667-675.
- Pereyra, M. A. (Ed.) (1996). *Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada*. Barcelona: Ediciones Pomares-Corredor.
- Perry, L. (2007). *School composition and student outcomes: a review of emerging areas of research*. Refereed paper presented at the annual conference of the Australian Association for Research in Education, November 2007 in Fremantle, WA. Consultado em Agosto de 2008 em: <http://www.aare.edu.au/07pap/per07416.pdf>.
- Peter B. e Juliet A. M. (2006). The democratic prospects of network governance. *The American Review of Public Administration*, 36 (1), 3-18.
- Philips, D. e Ochs, K. (2003). Processes of policy borrowing in education: some explanatory and analytical devices, *Comparative Education*, 39 (4), 451-461.
- Pinhal, J. (1997). Os municípios e a descentralização educacional em Portugal. In A. Luís, J. Barroso, e J. Pinhal. (Ed.), *A administração da educação: investigação, formação e práticas* (pp. 177-195). Lisboa: Fórum Português de Administração Educacional.

- Pintassilgo, J. e Mogarro, M. J. (2003). A ideia de escola para todos no pensamento pedagógico português. In R. Fernandes e J. Pintassilgo (Org.), *A modernização pedagógica e a escola para todos na Europa do Sul no século XX* (pp. 51-71). Lisboa: SPICAE. Consultado em Agosto de 2009 em: <http://cie.fc.ul.pt/membrosCIE/jpintassilgo/escolatodos.pdf>.
- Piore, M. e Sabel, C. (1984). *The second industrial divide: possibilities for prosperity*. New York: Basic Books.
- Piozzi, P. (2004). Da necessidade à liberdade: uma nota sobre as propostas de Diderot e Condorcet para o ensino superior. *Educação & Sociedade*, 88, 655-676.
- Pires, A. O. (2004). Educação/formação e trabalho: uma abordagem educativa sobre a problemática das competências. In A. Estrela e Ferreira (Org.), *Regulação da educação e economia: organização, financiamento e gestão* (pp. 432-438). XIII Colóquio AFIRSE/AIPELF, sessão portuguesa. Universidade de Lisboa.
- Pires, C. (2007). A construção de sentidos em política educativa: o caso da escola a tempo inteiro. *Sísifo – Revista de Ciências de Educação*, 4, 77-86.
- Pires, E. L. (1988). A massificação escolar. *Revista Portuguesa de Educação*, 1 (1), 27-43.
- Plihin, D. (2000). A globalização financeira. In S. Cordellier (Dir.), *O novo estado do mundo – 80 ideias força para entrar no século XXI*. Porto: Campo das Letras.
- Polit, D. e Hungler, B. (1995). *Fundamentos de pesquisa em enfermagem*. Porto Alegre: Artes Médicas.
- Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*. Oxford: Blackwell.
- Pollitt, C. e Bouckaert, G. (2001). Evaluating public management reforms: an international perspective. *International Journal of Political Studies*, 2, 167-192.
- Pons, X. e van Zaten, A. (2007). Knowledge circulation, regulation and governance. In B. Delvaux e E. Mangez (Ed.), *Literature reviews on knowledge and policy* (pp. 105-137). Know&Pol, Project funded by the European Commission. Consultado em Fevereiro de 2009 em: http://www.knowandpol.eu/fileadmin/KaP/content/Scientific_reports/Literature_review/Know_Pol_literature_review.pdf.
- Popkewitz T. S. (2000). Reform as the social administration of the child: globalization of knowledge and power. In N.C. Burbules e C.A. Torres (Ed.), *Globalization and education: Critical perspectives* (pp. 157-185). New York: Routledge.
- Power, S., Warren, S., Gillborn, D., Clark, A., Thomas, S. e Coate, K. (2002). *Education in deprived areas: outcomes, inputs and processes*. London: Institute of Education, University of London.
- Preston, J., e Green, A. (2008). The role of vocational education and training. In CEDEFOP (Ed.), *Modernising vocational education and training: fourth report on vocational education and training research in Europe: background report*. Luxembourg: CEDEFOP. Consultado em Fevereiro de 2009 em: http://www.cedefop.europa.eu/etv/Upload/Projects_Networks/ResearchLab/ForthcomingRepot/Volume-1/03-Preston.pdf
- Proença, M. C. (Coord.) (1998). *O Sistema de ensino em Portugal. Séculos XIX e XX*. Lisboa: Colibri.

- Punch, K. (1998). *Introduction to social research: quantitative e qualitative approaches*. London: Sage Publications.
- Quivy, R. e Campenhoudt, L. (1998). *Manual de investigação em ciências sociais*. Lisboa: Gradiva
- Ramirez F. e Boli J. (1987). The political construction of mass schooling: European origins and worldwide institutionalization. *Sociology of Education*, 60, 2-17.
- Ramirez, F. (1992). A institucionalização e a globalização do Estado-Nação: cidadania e mudança educacional. *Educação & Sociedade*, 43, 413-427.
- Ramirez, F. (1997). The Nation-State, citizenship, and educational change: institutionalization and globalization. In W. Cummings e N. McGinn (Ed.), *International handbook of education and development: preparing schools, and nations for the twenty-first century* (pp. 47–62). New York: Garland Publishing.
- Ramos, M. C. (2001). *Os processos de autonomia e descentralização à luz das teorias de regulação social. O caso das políticas de educação em Portugal*. Lisboa: Universidade Nova.
- Reinoso, A. O. (2008). Middle-class families and school choice: freedom versus equity in the context of a 'local education market'. *European Educational Research Journal*, 7 (2), 176-194.
- Reis, A. L. (1998). Modelos espaciais de desenvolvimento e 'risco de exclusão social': algumas reflexões com ilustração empírica. *Sociedade e Trabalho*, 3, 50-59.
- Reis, E. e Ferreira, M. A. (2000). *Temas em métodos quantitativos*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Reis, E. e Ferreira, M. A. (2001). *Estatística multivariada aplicada*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Reis, J. (1988). Territórios e sistemas produtivos locais: uma reflexão sobre as economias locais. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 25/26, 127-141.
- Reis, J. (1990). Os lugares e os contextos – tempo, espaço e mediações na organização das economias contemporâneas. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 30, 45-73.
- Reis, J. (1995). Estado, instituições e economia: a despesa pública em Portugal. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 44, 25-58.
- Reis, J. (1998). O institucionalismo económico: crónica dos saberes da economia. *Notas Económicas*, 11, 130-149.
- Reis, J. (2002). Mobilidade e territorializações, estado e mercado: a economia portuguesa e as suas “novíssimas” dinâmicas. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 63, 91-98.
- Reis, J. (2004a). Governação e territórios na Europa: hipóteses sobre um sub-federalismo europeu. In M.M. Ribeiro (Coord.), *Ideias de Europa: que fronteiras?* (pp. 13-27). Coimbra: Quarteto.
- Reis, J. (2004b). Estado, mercado e comunidade: a economia portuguesa e a governação contemporânea. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 70, 81-100.
- Reis, J. (2005). *Uma epistemologia do território*. Oficina CES, Universidade de Coimbra. Consultado em Outubro de 2006 em: <http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/226/226.pdf>.

- Reis, J. (2007). A Economia impura: o mundo onde é necessário haver instituições e governação. *Estudos jurídicos e económicos em homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco* (Vol II). Coimbra: Coimbra Editora.
- Reis, J. B. (1992). *O atraso económico português (1850-1930)*. Lisboa: INCM.
- Resende, J. M. e Dionísio, B. (2005). Escola pública como “arena” política: contexto e ambivalências da socialização política escolar. *Análise Social*, 176, 661-680.
- Reynaud, J.-D. (1997). *Les règles du jeu: l'action collective et la regulation sociale*. Paris: A. Colin.
- Reynaud, J.-D. (2003). Régulation de contrôle, regulation autonome, régulation conjointe. In G. Terssac (Org.), *La théorie de la regulation sociale de Jean-Daniel Reynaud* (pp. 103-113). Paris: Editions La Découvert.
- Rhodes, R. A. (1997). *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Ritzer, G. (2000). *The McDonaldisation of society*. London: Thousand Oaks.
- Robertson, R. e Khondker, H. (1998). Discourses of globalization: preliminary considerations. *International Sociology*, 13 (1), 25-40.
- Robertson, S. e Dale, R. (2001). Regulação e risco na governação da educação. Gestão dos problemas de legitimação e coesão social em educação nos estados competitivos. *Educação, Sociedades & Culturas*, 15, 117-147.
- Rocha, J. A. O. (2000). Modelos de gestão pública. *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, 1 (1), 6-16.
- Rondinelli, D. A. (1981). Government decentralization in comparative perspective: theory and practice in developing countries. *International Review of Administrative Sciences*, 47 (2), 133-145.
- Rosar, M. F. e Krawczyk, N. R. (2001). Diferenças da homogeneidade: elementos para o estudo da política educacional em alguns países da América Latina. *Educação & Sociedade*, 75, 33-47.
- Ruivo, F. (1990). Local e política em Portugal: o poder local na mediação entre centro e periferia. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 30, 75-95.
- Ruivo, F. (2000). *O estado labiríntico: o poder relacional entre poderes local e central em Portugal*. Porto: Edições Afrontamento.
- Rutherford, M. (2001). Institutional economics: then and now. *Journal of Economic Perspectives*, 15 (3), 173-194.
- Sá, V. (2000). *Políticas educativas e participação dos pais na escola: novos direitos ou velhos deveres?* Actas do IV Congresso Português de Sociologia - Sociedade Portuguesa: Passados Recentes, Futuros Próximos, Universidade de Coimbra, 17-19 de Abril. Consultado em Agosto de 2008 em: http://www.aps.pt/cms/docs_prv/docs/DPR462de839b9938_1.PDF.
- Salazar, Ó. R. (2001). Economia institucional, corrente principal y heterodoxia. *Revista de Economía Institucional*, 4, 52-77.
- Salomon, G. (1991). Transcending the qualitative-quantitative debate: the analytic and systemic approaches to educational research. *Educational Researcher*, 20 (6), 10-18.

- Sampaio, J. S. (1981). Universidade popular portuguesa. *O Professor*, 31, 5-8.
- Sampaio, J. S. (1985). O ensino primário na I e II Repúblicas. *O Professor*, 72, 4-16.
- Samuels, W. J. (1995). The present sate of institutional economics. *Cambridge Journal Of Economics*, 19, 569-590.
- Santos, B. S. (1990). *Estado e sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto: Afrontamento.
- Santos, B. S. (1991). Subjectividade, cidadania e emancipação. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 32, 135-191.
- Santos, B. S. (1994). *Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade*. Porto: Afrontamento.
- Santos, B. S. (2001). Os processos de globalização. In B.S. Santos (Org.), *Globalização: Fatalidade ou Utopia?* (pp. 31-108). Porto: Afrontamento.
- Santos, M. C. P. (2007). *A escola não tem nada a ver. A construção da experiência social e escolar dos jovens do ensino secundário. Um estudo sociológico a partir de grupos de discussão*. Tese de doutoramento em educação. Braga: Universidade do Minho.
- Santos, V. (1999). A Globalização e o futuro do Estado. *Economia e Prospectiva*, 2 (3/4), 11-29.
- Santos, V. (Org.) (2001). *Globalização, políticas públicas e competitividade*. Oeiras: Celta Editora.
- Sarmiento, M. e Formosinho, J. (1999). A dimensão sócio-organizacional da escola-comunidade. In J. Formosinho, A. Fernandes, M. Sarmiento, e F. Ferreira, *Comunidades educativas: novos desafios à educação básica* (pp. 71-87). Braga: Livraria Minho.
- Schriewer, J. (1992). The method of comparison and the need for externalization: methodological criteria and sociological concepts. In J Schriewer e B. Holmes (Ed.), *Theories and methods in comparative education* (pp. 25-83). Frankfurt, Peter Lang.
- Schriewer, J. (2000). World system and interrelationship networks: the internationalization of education and the role of comparative inquiry. In T.S. Topkewitz (Ed.), *Educational knowledge: changing relationships between the state, civil society, and the educational community* (pp. 305-343). Albany, State University of New York Press.
- Scott, W. R. (2001). *Institutions and organizations*. London: Sage Publications.
- Screpanti, E. e Zamagni, S. (1997). *Panorama de historia del pensamiento económico*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Sebastião, J. (1998). Os dilemas da escolaridade. In J.M. Viegas e A.F. Costa (Org.), *Portugal, que modernidade?* (pp. 311-327). Oeiras: Celta Editora.
- Sebastião, J. e Sónia V. C. (2007). A democratização do ensino em Portugal. In J.L. Viegas, H. Carreiras e A. Malamud (Org.), *Instituições e política (Portugal no Contexto Europeu. vol. I)* (pp. 107-136). Oeiras: CIES-ISCTE/Celta Editora.
- Seixas, A. M. (2001). Políticas educativas para o ensino superior: a globalização neoliberal e a emergência de novas formas de regulação estatal. In S.R. Stoer, L. Cortezão e J.A. Correia (Org.), *Transnacionalização da educação: da crise da educação à “educação” da crise* (pp. 209-238). Porto: Afrontamento.
- Serra, N. (2002). *Estado, território e estratégias de habitação*. Coimbra: Quarteto Editora.

- Shaw, I. (1999). *Qualitative evaluation*. London: Sage Publications.
- Shepsle, K. e Weingast, B. (1987). Institutional foundations of committee power. *The American Political Science Review*, 81 (1), 85-104.
- Shiroma, E. e Campos, R. (1997). Qualificação e reestruturação produtiva: um balanço das pesquisas em educação. *Educação & Sociedade*, 61, 13-35.
- Silva, A. S. e Pinto, J. (1987). Uma visão global sobre as ciências sociais. In A.S. Silva e J. Pinto (Org.), *Metodologias das ciências sociais* (pp. 17-18). Porto: Edições Afrontamento.
- Silva, C. N. (1995). Poder local e gestão do território numa sociedade pós-fordista. *Sociedade e Território*, 21, 104-111.
- Silva, T. T. (1990). A sociologia da educação entre o funcionalismo e o pós-modernismo: os temas e os problemas de uma tradição. *Em Aberto*, 46, 3-12.
- Simões, G. M. J. (2007). A Auto-avaliação das escolas públicas e a regulação da acção pública em educação. *Sísifo. Revista de Ciências da Educação*, 4, 39-48.
- Singer, P. (1996). Poder, política e educação. *Revista Brasileira de Educação*, 1, 5-15.
- Smoke, P. (2001). *Fiscal decentralization in developing countries. Democracy, governance and human Rights programme - Paper n.º 2*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.
- Solari, S. (2000). *Economic order, institutions and the state: the many approaches to comparative institutional analysis - WP 16*. University of Padua, Department of Economics.
- Solari, S. (2001). *Comparative institutional analysis and the state: A system perspective*. Comunicação apresentada no seminário: Networks, institutions and organizational learning. Freidburg-Padua. Consultado em Outubro de 2006 em: <http://www.decon.unipd.it/assets/pdf/dp/00030.pdf>
- Solari, S. (2003): *Le concept de régulation dans l'étude des relations État-économie au niveau local*. Paris: Forum de La Régulation 2003.
- Soldatos, G. (1994). The electoral cycle: a brief survey of literature. *Revue d'Économie Politique*, 4, 571-587.
- Souza, A. R. (2003). Reformas educacionais: descentralização, gestão e autonomia escolar. *Educar*, 22, 17-49.
- St.-Germain, M. (2001). Une conséquence de la nouvelle gestion publique: L'émergence d'une pensée comptable en éducation. *Éducation et Francophonie*, 29 (2), 1-23.
- Steiner-Khamsi, G. (2002). Educational borrowing as a policy strategy. In M. Caruso e H. Tenorth (Ed.), *Internationalisation: comparing educational systems and the semantics*. Berlim: Peter Lang.
- Stoer, S. R. (1982). *Educação, estado e desenvolvimento em Portugal*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Stoer, S. R. (1986). *Educação e mudança social em Portugal: 1970-1980, uma década de transição*. Porto: Afrontamento.
- Stoer, S. R. (1994). O estado e as políticas educativas: Uma proposta de mandato para a escola democrática. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 41, 3-33.

- Stoer, S. R. (2001). *Educação como direito: o papel estratégico da educação pública na construção de igualdade e justiça social*. Comunicação apresentada no Forum Mundial de Educação, Porto Alegre, Consultado em Agosto de 2007 em: http://www.portoalegre.rs.gov.br/fme/up_arquivo//Stephen%20R.%20Stoer.pdf.
- Stoer, S. R. (2002). Educação e globalização: entre regulação e emancipação. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 63, 33-45.
- Stoer, S. R. e Araújo, H. (1992). *Escola e aprendizagem para o trabalho num país da (semi) periferia europeia*. Lisboa: Escher.
- Stoer, S. R. e Magalhães, A. (2002). The reconfiguration of the modern social contract: new forms of citizenship and education. *European Educational Research Journal*, 1 (4), 692-704.
- Stoer, S. R., Cortesão, L. e Correia, J. M., (Org.) (2001). *Transnacionalização da educação. Da crise da educação à “educação” da crise*. Porto: Edições Afrontamento.
- Stoer, S. R., Stoleroff, A. D. e Correia, J. A. (1990). O novo vocacionalismo na política educativa em Portugal e a reconstrução da lógica de acumulação. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 29, 11-53.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Journal of Social Sciences*, 50 (1), 17-28.
- Stone, E. (1978). *Research methods in organizational behavior*. Glenview: Foresman.
- Storper, M. (1997). *The regional world: territorial development in global economy*. New York: Guilford Press.
- Storper, M. e Harrison, B. (1992). Flexibilité, hiérarchie et développement regional: les changements de structure des systèmes productifs industriels et leurs nouveaux modes de gouvernance dans les années 1990. In G.B. Benko e A. Lipietz (Ed.), *Les régions qui gagnent* (pp. 265-291). Paris: Presses Universitaires de France.
- Streeck, W. (1996). O poder público que ultrapassa o Estado-Nação. In R. Boyer e D. Drache (Ed.), *Estados contra mercados. Os limites da globalização* (pp 341-358). Lisboa: Instituto Piaget.
- Swedberg, R. (2004). Sociologia económica: hoje e amanhã. *Tempo Social*, 16 (2), 7-34.
- Swedberg, R. e Granovetter, M. (2001). *The sociology of economic life (2nd ed.)*. San Francisco: Westview Press.
- Tashakkori, A. e Teddlie, C. (Ed.) (2003). *Handbook of mixed methods in social & behavioral research*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Teixeira, A. B. (2002). A filosofia jurídica. In P. Calafate (Dir.), *História do pensamento filosófico português – As Luzes, III* (pp. 63-86). Lisboa: Circulo de Leitores.
- Teodoro, A. (1983). Educação e desenvolvimento: prioridades para uma política de desenvolvimento e democratização da educação em Portugal (I). *O Professor*, 56, 25-30.
- Teodoro, A. (2001). Organizações internacionais e políticas educativas nacionais: A emergência de novas formas de regulação transnacional, ou a globalização de baixa intensidade. In S.R. Stoer, L. Cortezão e J.A. Correia, José Alberto (Org.), *Transnacionalização da educação: da crise da educação à “educação” da crise* (p.125-161). Porto: Afrontamento.

- Teodoro, A. (2002). Estórias e memórias dos actores no estudo das políticas educativas. Anotações e comentários a propósito de um projecto de pesquisa. *IV Congresso Luso-Brasileiro de História da Educação: O oral, o escrito e o digital na história da educação*. Porto Alegre. Consultado em Março de 2008 em: <http://www.grupolusofona.pt/pls/portal/docs/PAGE/OPECE/PRODUCOESCIENIFICAS/PAPERS/IV%20CONGRESSO%20LUSO-BRASILEIRO.COMUNICACAO.PDF>.
- Teodoro, A. (2003a). *Globalização e educação – políticas educacionais e novos modos de governação*. São Paulo: Editora Cortez.
- Teodoro, A. (2003b). Educação e políticas educativas no Portugal contemporâneo: da construção do modelo escolar ao tesouro a descobrir. *Revista Lusófona de Educação*, 1, 127-144.
- Teodoro, A. e Aníbal, G. (2008). A educação em tempos de globalização. Modernização e hibridismo nas políticas educativas em Portugal. *Revista Iberoamericana de Education*, 48, 73-91.
- Terrén, E. (2001). A educação face aos desafios da pós-modernidade. In D. Hameline, J. Barroso e E. Terrén (Ed.), *O século da escola – entre a utopia e a burocracia?* (pp. 9-39). Porto: Edições Asa.
- Thélot, C. (1993). *L'évaluation du système éducatif*. Paris: Nathan.
- Themelis, S. (2008). Meritocracy through education: a critical approach to social mobility in post-war Britain. *British Journal of Sociology of Education*, 29 (5), 427-438.
- Torgal, L. R. (1993). “Instrução Pública” – O sentido e a força de um conceito liberal. In J. Mattoso (Dir.), *História de Portugal, quinto volume*, Lisboa: Círculo de Leitores.
- Torres, C. A. e Puiggrós, A. (1997). *Latin american education, Comparative perspectives*. Boulder, CO: Westview Press.
- Torres, L. L. (2007). Cultura organizacional escolar: apogeu investigativo no quadro de emergência das políticas neoliberais. *Educação e Sociedade*, 98, 151-179.
- Torres, R. M. (1999). *Una década de “Educación para todos”: la tarea pendiente*. Buenos Aires: IIPE/UNESCO,.
- Trindade, R. (2000). Escolaridade básica e cidadania: contributo para um debate que se quer mais urgente que apressado. *Revista Portuguesa de Educação*, 13 (1), 39-75.
- Tsuro, S. (1993). *Institutional economics revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tullock, G. (1967). The welfare costs of tariffs, monopolies and theft. *Western Economic Journal*, 5, 224-232.
- UNESCO (1996). *Educação um tesouro a descobrir: relatório para a Unesco da comissão internacional sobre educação para o século XXI*. Porto: ASA.
- Uphoff, N. (2001). Local communities and institutions: realizing their potential for integrated rural development. Comunicação apresentada no seminário *The Role of Local Communities and Institutions in Integrated Rural Development*. Teerão. Consultado em Janeiro de 2007 em: www.apo-tokyo.org/icd/papers/selected_papers/Dr.Norman_Uphoff.doc.
- Valentim, J. P. (1997). *Escola, igualdade e diferença*. Porto: Campo das Letras.

- van Zanten, A. (1994). Les politiques éducatives municipales: un exemple de mobilisation locale des acteurs de l'éducation. In B. Charlot (Ed.), *L'école et le territoire* (pp. 69-87). Paris: Armand Colier.
- van Zanten, A. (1999). Saber global, saberes locais: evoluções recentes da sociologia da educação na França e na Inglaterra. *Revista Brasileira de Educação*, 12, 48-58.
- van Zanten, A. (2001). Le rôle des évaluations dans les stratégies concurrentielles des établissements et dans les stratégies de choix des parents en France et Gran-Bretagne. In L. Demailly (Ed.), *Évaluer les politiques éducatives. Sens, enjeux, pratiques* (pp. 31-46). Bruxelles: Boeck Université.
- van Zanten, A. (2003). Inégalités et intégration: l'école de la périphérie. In B. Toulemonde (Dir.), *Le système éducatif en France* (pp. 157-161). Paris: La documentation française.
- van Zanten, A. (2004). Vers une régulation territoriale des établissements d'enseignement en France? Le cas de deux départements de la région parisienne, *Recherches sociologiques*, 35 (2), 47-64.
- van Zanten, A. (2005a). L'établissement scolaire et son environnement social et institutionnel. *Les cahiers de l'éducation*, 46, 4-7.
- van Zanten, A. (2005b). Efeitos da concorrência sobre a actividade dos estabelecimentos escolares. *Cadernos de Pesquisa*, 126, 565-593.
- van Zanten, A. (2007). School differentiation and segregation in the Parisian periphery: an analysis of urban school' logics of action and their effects. In W.T. Pink e G.W. Noblit (Ed.), *International Handbook of Urban Education* (pp.431-446). New York: Springer.
- Vandenberghe, V. (1999). Combining market and bureaucratic control in education: an answer to market and bureaucratic failure. *Comparative education*, 35 (3), 271-282.
- Vanderberghe, V. (2002). Combinación de los controles burocrático y de mercado en educación: una respuesta a las deficiências burocráticas y de mercado. In M. Andrada, M. Narodowski e M. Nores (Ed.), *Nuevas tendências en políticas educativas, Estado, mercado y escuela* (pp. 213-238). Buenos Aires: Granica.
- Varejão, J. E. Q. (1998). *Arquitectura de gestão de sistemas de informação*. Lisboa: FCA Editora Informática.
- Vieira, A., Lopes, A. e Castro, E. (2005). Aplicação de metodologias estatísticas à análise de disparidades regionais. *Geo-working paper, série educação*, 3, 1-32, Braga: Universidade do Minho.
- Wacquant, L. (2007). Esclarecer o habitus. *Educação & Linguagens*, 10 (16), 63-71.
- Wagner, P. (1996). *Liberté et discipline. Les deux crises de la modernité*. Paris: Métailié.
- Walford, G. (1997). Sponsored grant-maintained schools: Extending the franchise?. *Oxford Review of Education*, 23 (1), 31-44.
- Walford, G. (2001). Privatization in industrialized countries. In H.M. Levin (Ed.), *Privatizing education. Can the marketplace deliver choice, efficiency, equity, and social cohesion?* (pp. 178-200). Boulder, Colorado: Westview Press.
- Walford, G. (Ed.) (1996). School choice and the quasi-market. *Oxford Studies in Comparative Education*, 6, 1. Wallingford: Symposium Books.

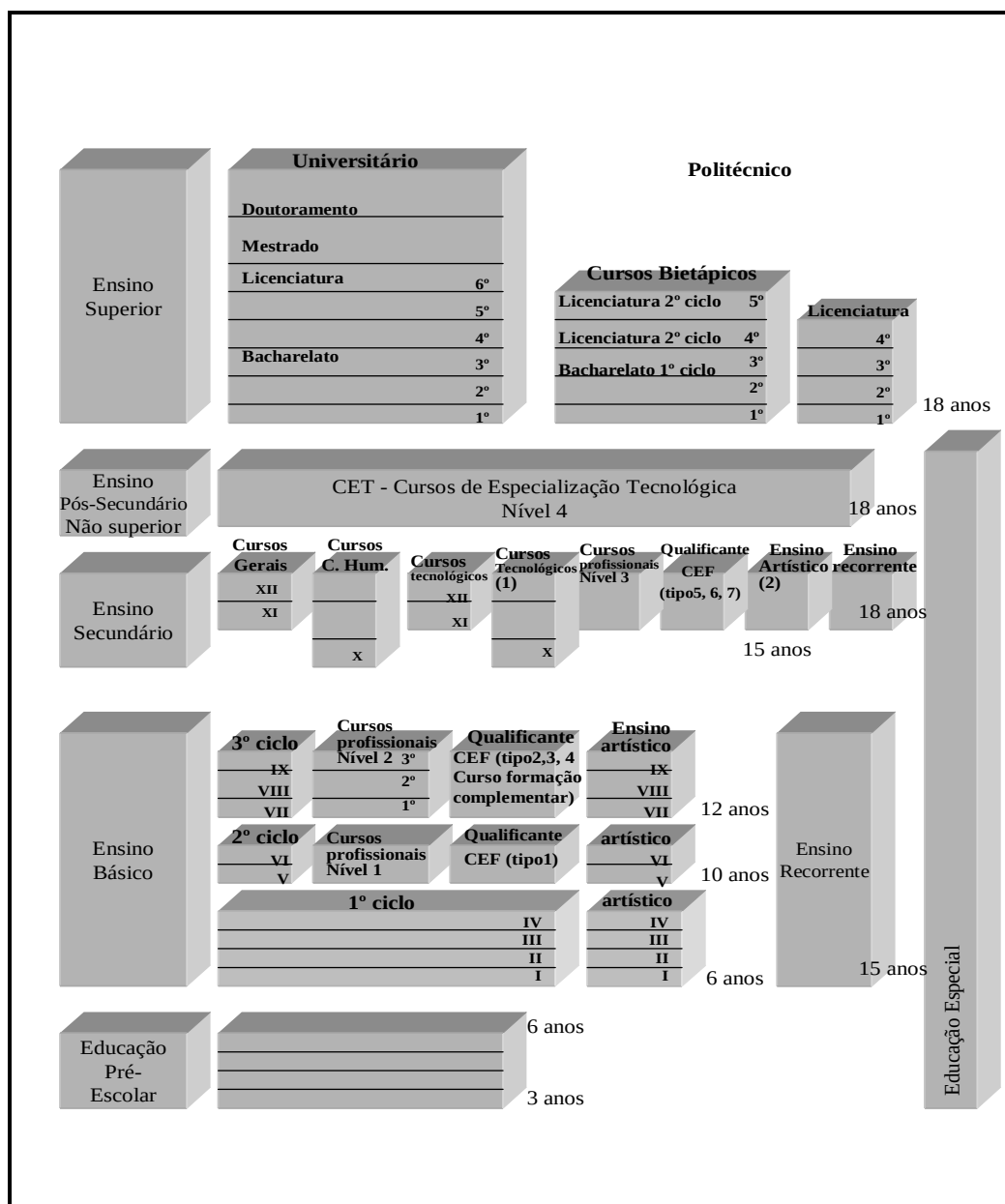
- Wallerstein, I. (1974). *The modern world system*. New York: Academic.
- Wallerstein, I. (Dir.) (1996). *Para abrir as ciências sociais. Relatório da comissão Gulbenkian sobre a reestruturação das ciências sociais*. Lisboa: Publicações Europa-América.
- Watson, S., Hughes, D. e Lauder, H. (2003). Success and failer in the education marketplace: an example from New Zealand. *Journal of Educational Change*, 4 (1), 1-24.
- Weir, D. (1991). Social and technological change. Diversity or commonality in post-school education. In D. Corson (Ed.), *Education for work. Background to policy and curriculum* (pp. 126-130). Clevedon: Multilingual Matters.
- Whitty, G. (1997). Creating quasi-markets in education: a review of recent research on parental choice and school autonomy in three countries. *Review of Research in Education*, 22, 3-47.
- Whitty, G., Power, S. e Halpin, D. (1998). *Devolution & choice in education. The school, the state and the market*. Philadelphia: Open University Press.
- Winegar, L. T. e Valsiner, J. (1992). *Children's developmente within social context. Vol. II research and methodology*. London: Lawrence Erlbaum Ass.
- Wood e Valler (2001). Turn again? Rethinking institutions and governance of local and regional economies. *Environmemt and Planning* 33, 1139-1144.
- Wright N. (2001). Leadership, "bastard leadership" and managerialism: confronting twin paradoxes of the Blair education project. *Educational Management and Administration*, 29 (3), 275-290.
- Wylie, C. (1998). *Can vouchers deliver better education? A review of the literature, with special reference to New Zealand*. Wellington: New Zealand Council for Educational Research.
- Wylie, C. (2000). New Zealand - innovation and tensions in a devolved education system. In T. Townsend e Y.C. Cheng (Ed.), *Educational change and development in the Asia-Pacific region: challenges for the future*. Lisse, Netherlands: Swets & Zeitlinger.
- Young, O. R. (2002). *The institutional dimensions of environmental change: Fit, interplay, and scale*. Cambridge: The MIT Press.

ANEXOS

Anexo I: Organização e estrutura do sistema educativo português

O sistema educativo português compreende a educação pré-escolar, a educação extra-escolar e a educação escolar que se desenvolve através de várias modalidades e ciclos de ensino.

Organograma do Sistema Educativo Português (2004-2005)



Fonte: GIASE, 2006

Educação pré-escolar Lei n.º 5/97, de 10 de Fevereiro, regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 147/97, de 11 de Junho	De frequência facultativa, destina-se a crianças entre os 3 anos e a idade de início da escolaridade obrigatória e desenvolve-se através de duas redes de estabelecimentos, complementares entre si. O Estado tem a responsabilidade da rede pública, enquanto a rede privada é assegurada por entidades diversas, sem que tal implique uma total desresponsabilização pública, pois é o Estado que define as orientações gerais da educação pré-escolar (aspectos pedagógico e técnicos, homologação de horários e inspecção de funcionamento).
Educação extra-escolar	Integra um conjunto de actividades educativas de natureza diversa, numa perspectiva de educação permanente e de desenvolvimento de conhecimentos e potencialidades, como sejam a alfabetização e a reconversão ou aperfeiçoamento profissional. Estas actividades têm uma natureza formal ou não formal e não conferem a atribuição de certificação de natureza escolar.
Educação escolar	Compreende: (i) ensino básico (ii) ensino secundário (iii) ensino superior. De acordo com os Artigos 4º e 19º da LBSE inclui, também, actividades de ocupação de tempos livre e cinco modalidades especiais que se regem por disposições próprias: i. educação especial; ii. formação profissional iii. ensino recorrente de adultos; iv. ensino à distância; v. ensino de Português no estrangeiro.

Educação escolar		
Ensino básico Decreto-Lei n.º 6/2001, de 18 de Janeiro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 209/2002, de 17 de Outubro	É universal, obrigatório e gratuito, destina-se a todas as crianças que completem 6 anos de idade até 15 de Setembro, tem a duração de 9 anos e estrutura-se em três ciclos de ensino. Estes três ciclos desenvolvem-se em sequência progressiva e articulam-se entre si numa perspectiva de unidade global. A sua conclusão com aproveitamento confere o diploma de cumprimento da escolaridade obrigatória.	1º Ciclo Compreende 4 anos de escolaridade, o seu ensino tem uma natureza globalizante da responsabilidade de um professor único que pode ser auxiliado por outros professores especializados, designadamente nas áreas de educação física ou artística, tecnologias da informação e línguas estrangeiras.
		2º Ciclo Compreende 2 anos, o ensino organiza-se por áreas disciplinares em regime de professor por área e ao longo de dois anos
		3º Ciclo Tem a duração de três anos e o ensino organiza-se de acordo com um plano curricular unificado, mas que integra áreas vocacionais diversificadas, e onde o regime é de professor por disciplina ou por grupo de disciplinas.

Educação escolar	
Ensino secundário Decreto-Lei n.º 74/2004, de 26 de Março	Tem a duração de três anos, está organizado por disciplinas e tem uma estruturação curricular diversificada que inclui várias modalidades e dezenas de cursos orientados para o prosseguimento de estudo ou para o ingresso no mundo do trabalho. Acordo com a sua natureza, todos eles contêm componentes de formação técnica, tecnológicos e profissionalizante e de língua e cultura portuguesa. O ensino regular, com três anos lectivos, tem dois cursos, um é estruturado em componentes de formação geral, específica e técnica/artística, orientado de forma preferencial para o prosseguimento de estudos e outro, o curso tecnológico do ensino secundário tem uma natureza mais vocacional ou orientada para o mundo do trabalho, conferindo não só o diploma de estudos secundários, bem como um certificado de qualificação profissional de nível III.

Educação escolar	
Ensino básico e secundário	
Ensino artístico especializado Decreto-Lei n.º 47587/1967, de 10 de Março; Decreto-Lei n.º 553/1980, de 21 de Novembro; Decreto-Lei n.º 310/1983, de 1 de Julho; Decreto-Lei n.º 344/1990, de 2 de Novembro Despacho n.º 25549/1999, de 27 de Dezembro. Despacho n.º 19676/2001, de 18 de Setembro; Decreto-Lei n.º 209/2002, de 17 de Outubro; Decreto-Lei n.º 74/2004, de 26 de Março; Portaria n.º 550-B/2004, de 21 de Maio, Despacho n.º 14387/2004, de 20 de Julho; Despacho n.º 19592/2004, de 17 de Setembro	Opção alternativa ao ensino regular como é o caso das escolas e dos cursos de especialização artística (música, dança, teatro, cinema e audiovisual e artes plásticas) ou de educação física e desportiva. Desenvolve-se de forma a garantir a formação básica, desde o 1º ciclo do ensino básico até ao secundário, bem como o reforço das componentes de índole artística. O estudo da música, dança, artes visuais e audiovisuais pode ser assegurado quer no regime de ensino integrado, quer no regime articulado. No primeiro caso, escolas especializadas asseguram de uma forma integrada os dois tipos de formação, no segundo caso as escolas especializadas articulam o seu ensino com uma escola de ensino regular que ministra as disciplinas de carácter geral e científico do respectivo currículo. Existem ainda outros cursos organizados em regime supletivo que não estão integrados ou articulados com nenhum outro nível de ensino formal, pois apenas certificam habilitações artísticas específicas, como é o caso da música. Pela sua especificidade e diversidade o ensino artístico rege-se por normas de organização, funcionamento e avaliação específicos para cada uma das respectivas áreas.

Educação escolar	
Ensino superior	Inclui o ensino universitário e ensino politécnico, cuja formação é mais direccionada para o exercício de actividades profissionais. As condições de acesso passam pela titularidade do diploma do ensino secundário ou do pós-secundário e pelo número fixo de vagas estabelecidas a nível nacional. A oferta neste nível de ensino é assegurada por estabelecimentos públicos, privados e ainda pela Universidade Católica que têm um certo grau de autonomia, se comparado com o que se verifica nos outros níveis de ensino. A duração dos planos de estudos varia de três a seis anos para o primeiro e o segundo grau académico conferidos, bacharelato e licenciatura, a que se seguem no mínimo dois anos, mais três anos para a obtenção respectivamente dos graus de mestre e doutor após a obtenção do grau de licenciatura.

Educação escolar	
Modalidades especiais de educação escolar	
Educação especial	Organiza-se segundo modelos diversificados de acordo com as necessidades de cada criança ou jovem, quer nas escolas, quer em instituições de educação especial. De acordo com o princípio de uma escola inclusiva e integradora favorecem-se ambientes o menos restritivo possíveis, quer ao nível da turma, quer de grupos indiferenciados ou em unidades especializadas. A escolaridade destas crianças, sempre que o exijam o tipo e o grau de deficiência, tem currículos, programas e avaliações específicas e o apoio de equipamentos especiais de compensação. Existem ainda outros estabelecimentos, residências e centros de apoio ocupacional sob a tutela do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.

Educação escolar	
Modalidades especiais de educação escolar	
Ensino a distância	Modalidade especial de educação escolar destinada a populações adultas, em regime de auto-aprendizagem não presencial, a frequência de acções de educação recorrente e a formação continua de professores. Este ensino caracteriza-se pelo recurso aos multimédia e às novas tecnologias da informação e a principal entidade que opera nesta modalidade é a Universidade Aberta.

Educação escolar	
Modalidades especiais de educação escolar	
Ensino português no estrangeiro a distância	Promovido pelo Estado português, visando o estudo da língua e da cultura portuguesa no estrangeiro e mediante acções e meios diversificados, como a criação de escolas portuguesas nos países de língua oficial portuguesa e junto das comunidades de emigrantes, bem como por via da sua inclusão nos planos curriculares de outros países.

Educação escolar	
Modalidades especiais de educação escolar	
Ensino recorrente de adultos Portaria n.º 243/88, de 19 de Abril; Portaria n.º 432/89, de 14 de Junho; Decreto-Lei n.º 74/91, de 9 de Fevereiro; Despacho n.º 16/SEEL/96, de 29 de Abril; Despacho normativo n.º 36/1999, de 22 de Julho; Despacho normativo n.º 189/1993, 7 de Agosto; Despacho n.º 21711/2000, de 27 de Outubro; Despacho Conjunto n.º 650/2001, de 20 de Setembro; Despacho n.º 23167/2002, de 30 de Outubro; Portaria n.º 394/2002, de 12 de Abril; Portaria n.º 365/2004, de 8 de Abril; Portaria n.º 550-E/2004, de 21 de Maio. Despacho n.º 13203/2004, de 6 de Julho; Decreto-Lei n.º 157/2004, de 30 de Junho.	Integra o subsistema da educação de adultos, tipicamente organizado em horário pós-laboral e permitindo a obtenção de um diploma ou certificado, equivalente aos conferidos pelo ensino regular e, também, profissional. Têm acesso a esta modalidade de ensino os indivíduos que já não se encontram na idade normal de frequência ou que não tiveram oportunidade de acesso ao sistema de educação escolar: a partir dos 15 anos no caso do ensino básico e a partir dos 18 anos no caso do ensino secundário. A especificidade e a variedade dos públicos alvos levam a uma oferta específica e autónoma com condições de acesso e de frequência, organização curricular e pedagógica, programas e avaliação mais diversificados e flexíveis do que os estabelecidos para o ensino regular.

Educação escolar	
Modalidades especiais de educação escolar	
Formação profissional	Inscreve-se no sistema educativo quando é promovida pelo Ministério da Educação e no mercado de emprego (a) quando é realizada, ou tutelada, pelo Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social ou por outros ministérios ou entidades, visando a preparação e integração na vida activa e no mundo do trabalho, através da aquisição de conhecimentos e competências, e organiza-se de acordo com um modelo institucional e pedagógico bastante flexível. Destina-se aos alunos que concluíram a escolaridade obrigatória, aos que a não concluíram até à idade limite e aos trabalhadores que pretendem o aperfeiçoamento ou a reconversão profissional. A sua oferta pode ser assegurada por escolas do ensino básico e secundário, mediante protocolos com empresas e autarquias, com apoios a instituições e iniciativas estatais e não estatais, com a dinamização de acções comunitárias e de serviços à comunidade, ou ainda por meio da criação de instituições específicas. Pela sua importância são de referir os cursos de educação e formação, os cursos profissionais e os cursos de especialização tecnológica.
(a) – O Sistema de Aprendizagem foi criado pelo DL n.º 102/84, de 20 de Março, revisto pelo DL n.º 436/88, de 23 De Novembro. Os Cursos de Aprendizagem integram o sistema de formação (DL n.º 205/96, de 25 de Outubro e Portaria n.º 433/2002, 19 de Abril) e visam uma formação polivalente, preparando para saídas profissionais específicas e conferindo uma qualificação e possibilidade de progressão e certificação escolar.	

Formação profissional	
Cursos de educação e formação (CEF) Decreto-Lei n.º 209/2002, de 17 de Outubro; DL n.º 74/2004, de 26 de Março; Despacho Conjunto n.º 453/2004, DR 175, Série II, de 27 de Julho; Rectificação n.º 1673/2004, Série II, de 7 de Setembro; Despacho Conjunto n.º 287/2005, DR 65, Série II, de 4 de Abril	Estes cursos qualificantes são uma via alternativa para a frequência da escolaridade de seis (tipo 1-A, Tipo 1-B), nove (tipo 2, 3, 4 e formação complementar) e doze anos (tipo 5, 6 e 7) tendo em vista a prossecução de estratégias de promoção do sucesso e combate ao abandono escolar precoce e desqualificado. Estes cursos são criados de acordo com orientação aprovadas por despacho conjunto dos Ministros da Educação e Trabalho e Solidariedade Social, asseguram uma qualificação escolar e profissional e são oferecidos por escolas (públicas, particulares e cooperativas, profissionais) e centros do Instituto de Emprego e Formação Profissional.
Cursos profissionais Decreto-Lei n.º 26/89, de 21 de Janeiro; Portaria n.º 810/93, de 7 de Setembro; Portaria 257/2002, de 13 de Março; Decreto-lei n.º 74/2004, de 26 de Março; Portaria 550-C/2004, de 21 de Maio; Despacho n.º 14758/2004, de 23 de Julho;	Organizam-se quer ao nível do ensino básico (2º e 3º ciclo), quer ao nível do ensino secundário. No ensino básico estes cursos estão integrados em estratégias de combate ao abandono escolar e de qualificação para e na vida activa, certificando o cumprimento do respectivo ciclo de ensino e qualificando com os níveis I e II da respectiva qualificação profissional. No que concerne ao ensino secundário, após a conclusão da escolaridade obrigatória, são oferecidos cursos de nível III que, para além de garantirem a respectiva equivalência académica, conferem uma qualificação técnica de nível intermédio.
Cursos de especialização tecnológica (CET) Lei n.º 199, de 31 de Julho de 1985; Portaria n.º 989/99, de 3 de Novembro; Portaria n.º 698/2001, de 11 de Julho; Portaria n.º 393/2002, de 12 de Abril. Decisão n.º 85/368/CEE, do Conselho, de 16 de Julho, publicada no Jornal Oficial das Comunidades Europeias;	Cursos de ensino pós-secundário, organizam-se através da oferta de cursos de que visam a aquisição do nível IV de formação profissional, cuja conclusão confere um diploma que certifica a obtenção de uma qualificação profissional, bem como possibilita a candidatura a um curso específico do ensino superior. As entidades habilitadas para ministrar estes cursos são os estabelecimentos de ensino secundário, as escolas profissionais, os centros de formação profissional e outras entidades reconhecidas pelos Ministério da Educação e Trabalho e Solidariedade Social e pela tutela do sector de actividade da respectiva formação

Anexo II: Organização curricular do ensino básico e secundário português

Quadro legislativo geral	
Constituição da República Portuguesa	De acordo com o texto constitucional (Artigos 73º, 74º e 75º) o direito à educação pressupõe uma rede de estabelecimentos que cubra as necessidades de toda a população e que compreende não apenas todos os níveis e graus de ensino, desde o pré-escolar até ao ensino superior, como também todas as outras formas e modalidades de educação escolar e extra-escolar
Lei de Bases do Sistema Educativo Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro; Lei n.º 115/97, de 19 de Setembro Lei n.º 49/2005, de 30 de Agosto.	A LBSE define os princípios, objectivos, estrutura e organização do conjunto de meios que servem a educação e a formação dos portugueses.

Evolução da organização curricular do ensino básico e secundário		
Decreto-lei n.º 286/89, de 29 de Agosto	Reestruturação curricular do ensino básico e secundário	Início da reforma do sistema educativo com a publicação do Decreto-lei n.º 286/89, de 29 de Agosto. A nova estrutura curricular procura responder às exigências, nacionais e internacionais, colocadas quer ao nível da “construção de um projecto de sociedade que, preservando a identidade nacional, assuma o desafio da modernização resultante da integração de Portugal na Comunidade Europeia”. Os objectivos da educação escolar passam a integrar uma dimensão pessoal, outra de cidadania e ainda outra relativa às aquisições básicas e intelectuais fundamentais, “visando a formação integral do educando e a sua capacitação tanto para a vida activa quanto para a prossecução dos estudos”. Para além da novidade introduzida com a criação de uma área curricular não disciplinar, o outro aspecto a salientar refere-se à valorização “da dimensão humana do trabalho”, de modo a que os alunos sejam levados “à identificação dos seus interesses e aptidões e ao desenvolvimento de competências gerais de empregabilidade”. Após a sua implementação, em regime de experiência pedagógica no 5º, 7º e 10º ano de escolaridades em 33 escolas, a generalização dos novos planos curriculares ocorre em 1993-94.

Evolução da organização curricular do ensino básico e secundário (continuação)

Em 1996-97 iniciam-se os trabalhos conducentes a uma nova revisão da organização e da gestão curricular do ensino básico e do secundário, lançado um “projecto de reflexão participada”.

Em 1997 foi publicado um documento orientador das políticas para o ensino secundário, sob o título *Desenvolver, Consolidar, Orientar*. Os problemas identificados são: a fraca identidade do secundário, a reduzida taxa de frequência, o desequilíbrio entre as vias e modalidades de educação e formação, a fragilidade das escolas profissionais e a inadequação da orientação escolar e profissional

Em 1998 foi publicado o documento orientador das políticas para o ensino básico, com a designação *Educação, Integração, Cidadania*. Os problemas diagnosticados são: a debilidade da educação pré-escolar, a deficiente articulação entre ciclos, o ordenamento da rede escolar do 1º ciclo, as altas taxas de insucesso, os baixos níveis de aprendizagem na língua materna, matemática e ciências e o elevado número de jovens em transição para a vida activa com fraca instrução e sem qualquer tipo de formação profissional.

Decreto-lei n.º 6/2001, de 18 de Janeiro Rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 4-A/2001, de 28 de Fevereiro	Princípios orientadores da organização e da gestão curricular do ensino básico	Com o Decreto-lei n.º 6/2001, de 18 de Janeiro são estabelecidos como princípios orientadores da organização curricular do ensino básico, designadamente: -Coerência e sequencialidade entre os três ciclos e a sua articulação com o ensino secundário; -Articulação do currículo e da avaliação, enquanto mecanismo regulador do ensino e da aprendizagem; -Introdução de áreas curriculares disciplinares e disciplinares (área projecto, estudo acompanhado e formação cívica). -Educação para a cidadania, domínio da língua portuguesa e valorização da dimensão humana do trabalho. -Diversidade de ofertas educativas, “tomando em consideração as necessidades dos alunos, de forma a assegurar que todos possam desenvolver as competências essenciais e estruturantes” definidas para a escolaridade obrigatória. Os seus especiais destinatários são os “alunos que revelem insucesso escolar repetido ou problemas de integração na comunidade educativa”, sendo que a sua operacionalização da competência da escola, “no desenvolvimento da sua autonomia e no âmbito do seu projecto educativo”, mas segundo as orientações não só do ME, como do MTSS.
Decreto-lei n.º 7/2001, de 18 de Janeiro	Princípios orientadores da organização e da gestão curricular do ensino secundário.	Com o Decreto-lei n.º 7/2001, de 18 de Janeiro são estabelecidos como princípios orientadores da organização curricular do ensino secundário, designadamente: - Articulação com o ensino básico, ensino superior e mundo do trabalho; - Articulação do currículo e da avaliação, enquanto mecanismo regulador do ensino e da aprendizagem; - Existência de áreas curriculares que visam a realização de aprendizagens significativas e a formação integral dos alunos, através da articulação e contextualização dos saberes.

Evolução da organização curricular do ensino básico e secundário (continuação)		
Na sequência das eleições legislativas de Março de 2002 toma posse um novo governo que decide um vasto conjunto de medidas de reorganização curricular do ensino básico, mas sobretudo do ensino secundário. No primeiro caso são introduzidas alterações pontuais (DL n.º 209/2002, de 17 de Outubro). No segundo, as alterações serão mais profundas: - em Junho de 2002 oficializa-se a suspensão da implementação da revisão curricular de 2001 (Decreto-Lei n.º 156/2002, de 20 de Junho); - em Dezembro de 2002 divulga-se um documento com as linhas orientadoras da reforma, <i>Linhas Orientadoras da Revisão Curricular, caracterização dos Percursos Educativos e Formativos de Nível Secundário – Tópicos e Elementos de Reflexão e Regulamento de Estágio dos Cursos Tecnológicos</i>; - em Março de 2004 é publicado o novo diploma de organização e gestão curricular do ensino secundário, o Decreto-Lei n.º 74/2004, de 26 de Março.		
Decreto-lei n.º 209/2002, de 17 de Outubro	Princípios orientadores da organização e da gestão curricular do ensino básico (b)	A organização e gestão curricular do ensino básico é alterada com a introdução da área curricular disciplinar das tecnologias da informação e comunicação, a clarificação das matrizes curriculares, de forma a conferir-lhes maior equilíbrio e a realização de exames nacionais no 9º ano, nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática
Decreto-lei n.º 74/2004, de 26 de Março.	Princípios orientadores da organização e da gestão curricular do ensino secundário	Os objectivos da reorganização curricular do ensino secundário são: - garantir a flexibilização dos mecanismos de mobilidade horizontal entre os vários cursos; - responder aos desafios da sociedade da informação e do conhecimento; - articular as políticas de educação e formação; - potenciar a diversidade e qualidade das ofertas formativas; - promover o reforço da autonomia das escolas. -diversificação da oferta, compreendendo os cursos científico-humanísticos, os cursos tecnológicos, os cursos artísticos especializados, os cursos profissionais e ainda os cursos de educação e formação. Quanto à autonomia da escola não se encontra qualquer referência explícita no articulado legal, dado que o n.º 7 do Artigo 5º estabelece que o funcionamento dos referidos cursos “depende de parecer favorável das direcções regionais de educação, no âmbito da constituição da rede nacional de oferta formativa, com base em critérios definidos pelos competentes serviços centrais do Ministério da Educação”.
Decreto-lei n.º 24/2006, de 6 de Janeiro.		As alterações introduzidas referem-se à possibilidade de escolha de uma língua estrangeira e à avaliação sumativa externa.

(b) O Despacho Normativo n.º 1/2006, de 6 de Janeiro regulamenta a constituição de turmas com **percursos curriculares alternativos** para alunos dentro da escolaridade obrigatória com insucesso escolar repetido ou risco de abandono. A sua matriz curricular inclui, obrigatoriamente, a Língua Portuguesa e a Matemática e uma formação artística, vocacional, pré-profissional ou profissional.

Evolução da organização curricular do ensino básico e secundário (continuação)		
Ensino artístico especializado	Portaria n.º 550-B/2004, de 21 de Maio - Regime de organização, funcionamento, avaliação e certificação dos cursos artísticos de nível secundário de educação, nos domínios das Artes Visuais e Audiovisuais. Portaria n.º 554/2004, de 22 de Maio - Cria os cursos de Design de Comunicação, Design de Produto, Produção Artística e Comunicação Audiovisual e aprova os respectivos planos de estudo. Portaria n.º 836/2004, de 16 de Julho - Cria os cursos de Conservação e Restauro do Património, de Desenho de Arquitectura e de Imagem Interactiva e aprova os respectivos planos de estudo e regime de avaliação, no instituto das Artes e da Imagem Despacho n.º 14387/2004, de 20 de Julho - Processo de reorientação do percurso escolar do secundário, com recurso ao regime da permeabilidade ou ao regime da equivalência. Despacho n.º 19592/2004, de 17 de Setembro - Plano de estudos dos cursos complementares de Música em regime integrado/articulado, no que se refere à componente de formação. Portaria n.º 781/2006, de 9 de Agosto - Altera a Portaria n.º 550-E/2004, de 21 de Maio, que cria diversos cursos do ensino recorrente de nível secundário, aprova os respectivos planos de estudo e aprova o regime de organização administrativa e pedagógica e de avaliação aplicável aos cursos científico-humanísticos, aos cursos tecnológicos e aos cursos artísticos especializados, nos domínios das partes visuais e dos audiovisuais, de ensino recorrente de nível secundário	No cumprimento do preceituado na LBSE é publicado o Decreto-Lei n.º 344/90, de 2 de Novembro que define os grandes princípios, estruturas e linhas gerais da educação artística. Com a reorganização curricular do ensino básico (2001-02) e secundário (2004) são introduzidas alterações à organização curricular do ensino artístico especializado. Estes cursos são frequentados em três modalidades (regime integrado, articulado e supletivo), com uma componente geral, específica e vocacional/artística, designadamente: Música -Curso Básico de Música -Cursos Complementares de Instrumento, de Canto e de Formação Musical; -Cursos Secundários de Instrumento Monódico, de Instrumento Harmónico, de Composição, de Canto, de Formação Musical e de Percussão; - Cursos Secundários de instrumento de Tecla, de Canto Gregoriano e de Instrumento Monódico. Dança -Curso de Iniciação á Dança/ pré-escolar e 1º Ciclo; - Curso Básico de Dança - Curso de Formação de Bailarinos; -Cursos Secundário de Dança. Artes Visuais e Audiovisuais (ensino secundário) -Curso de Design de Comunicação; - Curso de Design de Produto; -Curso de Produção Artística; -Curso de Conservação e Restauro do Património; -Curso de Desenho de Arquitectura; - Curso de Imagem Interactiva.

Evolução da organização curricular do ensino básico e secundário (continuação)		
Formação profissional - cursos profissionais	Decreto-Lei n.º 4/98, de 8 de Janeiro - Criação, organização e funcionamento de escolas e cursos profissionais no âmbito do ensino não superior. Portaria 550-C/2004, de 21 de Maio - Criação, organização e gestão do currículo, bem como a avaliação e certificação das aprendizagens dos cursos profissionais de nível secundário. Despacho n.º 14758/2004, de 23 de Julho define o funcionamento dos cursos profissionais nas escolas secundárias públicas. Portaria n.º 797/2006, de 10 de Agosto - Altera a Portaria n.º 550-C/2004, de 21 de Maio, bem como a avaliação e certificação das aprendizagens dos cursos profissionais de nível secundário	Em 1978 inicia-se o processo de reestruturação das vias profissionalizantes da educação escolar. Mas é com a publicação do Despacho Normativo n.º 194-A/83, de 21 de Outubro que se institucionaliza uma estrutura de ensino profissional, com a criação dos cursos técnico-profissionais e profissionais no ensino secundário. Em 1984 é lançado o Sistema de Aprendizagem (DL n.º 102/84, de 20 de Março) e posteriormente, em 1989, são criadas as escolas profissionais (DL n.º 26/89, de 21 de Janeiro). Através da Portaria n.º 810/93, de 7 de Setembro, são criados cursos profissionais do INFT/INFTUR, visando a qualificação de jovens para o sector do Turismo, Hotelaria e Restauração Os cursos profissionais constituem-se como uma oferta formativa de dupla certificação, caracterizada por uma forte ligação com o mundo profissional. Para além de conferirem um nível secundário de educação certificam um nível 3 de qualificação profissional. A reforma do ensino secundário em 2004 alargou a possibilidade de os cursos profissionais, até então desenvolvidos quase exclusivamente em escolas profissionais, poderem funcionar nas escolas secundárias públicas. A valorização do ensino profissional está confirmada pelo facto de, desde 1998/99, o volume de alunos inscritos ter passado de 28.000 para 36.765, em 2004-05. Existem hoje disponíveis 96 cursos cujas variantes dão origem a 122 saídas profissionais.

Evolução da organização curricular do ensino básico e secundário (continuação)		
Formação profissional - cursos de educação e formação	O Despacho conjunto n.º 279/2002, de 12 de Abril dos Ministérios da Educação e da Segurança Social e do Trabalho – Criação de cursos de educação e formação Despacho conjunto n.º 453/2004, de 29 de Junho – Reorganização dos cursos de educação e formação com dupla certificação escolar e profissional, destinados preferencialmente a jovens com idade igual ou superior a 15 anos. Rectificação n.º 1673/2004, SÉRIE II, de 7 de Setembro - Rectificação do despacho conjunto n.º 453/2004; Despacho-Conjunto n.º 287/2005, DR 65, SÉRIE II, de 4 de Abril - Regulamenta as condições de acesso às provas de avaliação sumativa externa e sua certificação para prosseguimento de estudos e define os modelos de certificado, de acordo com o estabelecido nos n.º 1,2,3 e 6 do artigo 18º do despacho conjunto n.º 453/2004, de 27 de Julho Despacho Normativo n.º 22/2006, Série I-B, de 31 de Março – Regulamenta quem realiza os exames do Ensino Básico e do Ensino Secundário	Após a regulamentação das actividades de formação profissional inseridas no sistema educativo (DL n.º 401/91, de 16 de Outubro) são criados os cursos de educação e formação (CEF), através da publicação dos Despachos conjuntos n.ºs 897/98, de 6 de Novembro e 123/97, de 16 de Junho. Terminado o período de experimentação são publicados o Despacho conjunto n.º 279/2002, de 12 de Abril e o Despacho n.º 2576872002, de 5 de Dezembro que generalizam esta oferta educativa e formativa junto de jovens, entre 15 e 18 anos de idade, que se encontrem em risco de abandono sem concluir o 9.º ano de escolaridade, por via de uma formação profissional qualificante de nível 1 ou de nível 2 e a titularidade dos 1.º, 2.º ou 3.º ciclos do ensino básico Em 2001, são criados os CEF de tipo 4 como alternativa aos cursos do 10º ano profissionalizante (Despacho Conjunto n.º 665/2001, de 21 de Julho). No quadro da reforma do ensino secundário de 2004 criam-se os CEF tipo 5, 6 e 7, com a publicação do Despacho Conjunto n.º 453/2004, de 29 de Junho. Alargados a todo o ensino básico e secundário, os CEF são uma oportunidade de escolaridade, para jovens e adultos, de 6, 9 ou 12 anos, e, simultaneamente, para preparação da entrada no mercado de trabalho com qualificação escolar e profissional. Integram 4 componentes de formação: - sociocultural - científica; - tecnológica; - prática A sua conclusão confere certificação escolar equivalente ao 6.º, 9.º ou 12.º ano de escolaridade e certificação profissional de nível 1, 2 ou 3.

Evolução da organização curricular do ensino básico e secundário (continuação)		
Ensino Recorrente de Adultos	Decreto-Lei n.º 74/91, de 9 de Fevereiro, estabelece a organização e desenvolvimento da educação de adultos, na sua vertente de ensino recorrente. Despacho normativo n.º 189/93, de 7 de Agosto aprova os planos curriculares do 3º ciclo do ensino recorrente por unidades capitalizáveis. Despacho normativo n.º 36/99, de 22 de Julho introduz alterações à organização pedagógica e administrativa do ensino recorrente por unidades capitalizáveis no 3º ciclo do ensino básico e secundário. Despacho conjunto n.º 1083/2000, de 20 de Novembro e a Rectificação n.º 2145/2001, de 21 de Setembro regulamentam a criação de Cursos de Educação e Formação de Adultos (cursos EFA). Despacho Normativo n.º 49/2002, de 4 de Novembro de 2002 introduz alterações à frequência dos cursos de ensino secundário recorrente. Portaria n.º 550-E/2004, de 21 de Maio cria diversos cursos do ensino recorrente de nível secundário e aprova os respectivos planos de estudos. Despacho n.º 13203/2004, de 6 de Julho e define a matriz curricular dos cursos artísticos especializados do ensino recorrente.	A criação e enquadramento geral de organização do ensino recorrente têm assento legislativo na LBSE e no Decreto-Lei n.º 74/91, de 9 de Fevereiro. Em 1993 o 3º Ciclo Básico Recorrente passa a ser organizado por unidades capitalizáveis (Despacho Normativo n.º 189/93, de 7 de Agosto), o mesmo acontecendo com o Secundário em 1999 (Despacho Normativo n.º 36/99, de 22 de Julho). Com a reforma do secundário foram criados novos cursos de ensino recorrente (Portaria n.º 550-E/2004, de 21 de Maio). Quanto aos Cursos Gerais e Cursos Tecnológicos (D.L. n.º 286/89, de 29 de Agosto) encontram-se em vigor no ano lectivo de 2004/2005 apenas para o 11º e 12º ano. No ano lectivo de 2007/08 funcionará apenas o regime de frequência não presencial. O Ensino Recorrente assegura uma nova oportunidade de acesso à escolaridade aos que dela não usufruíram na idade própria (ensino básico até aos 15 anos e secundário até aos 18 anos), aos que abandonaram precocemente o sistema educativo e aos que o procuram por razões de promoção cultural ou profissional. No ensino básico, abrangem os três ciclos de ensino, visam a eliminação do analfabetismo, o prosseguimento de estudos e o desenvolvimento de algumas competências profissionais, conferindo diplomas escolares equivalentes aos do mesmo grau do ensino regular. A nível do ensino secundário corresponde a uma vertente da educação de adultos, em contexto escolar, de acordo com um plano de estudos organizado por disciplinas, em regime modular e com um referencial de três anos. A conclusão de um dos diferentes cursos é certificada através da emissão de um diploma de conclusão do nível secundário de educação e de um certificado de qualificação profissional de nível 3, no caso de curso tecnológico e de curso artístico especializado. Também nesta modalidade de ensino estão incluídos os Cursos de Educação e Formação de Adultos (CEFA) que conferem uma dupla certificação escolar e profissional (Despacho conjunto n.º 1083/2000, 20 de Novembro) a públicos adultos, com idade igual ou superior a 18 anos, que possuam baixos níveis de escolaridade e de qualificação profissional.

Anexo III: Matrizes curriculares do ensino básico e secundário (2004-05)

Matriz curricular do 1º Ciclo do Ensino Básico – Regular
(DL n.º 209/2002, de 17 de Outubro)

ANEXO I			
1.º ciclo			
Componentes do currículo			
Educação para a Cidadania	Áreas curriculares disciplinares de frequência obrigatória: Língua Portuguesa; Matemática; Estudo do Meio; Expressões: Artísticas; Físico-motoras.		
	Formação Pessoal e Social	Áreas curriculares não disciplinares (a): Área de projecto; Estudo acompanhado; Formação cívica.	
		Total: 25 horas.	
Educação para a Cidadania	Formação Pessoal e Social	Área curricular disciplinar de frequência facultativa (b): Educação Moral e Religiosa (b).	
		Total: 1 hora.	
		Total: 26 horas.	
		Actividades de enriquecimento (c).	

(a) Estas áreas devem ser desenvolvidas em articulação entre si e com as áreas disciplinares, incluindo uma componente de trabalho dos alunos com as tecnologias da informação e da comunicação, e constar explicitamente do projecto curricular de turma.

(b) Nos termos do n.º 5 do artigo 5.º

(c) Actividades de carácter facultativo, nos termos do artigo 9.º, incluindo uma possível iniciação a uma língua estrangeira, nos termos do n.º 1 do artigo 7.º

O trabalho a desenvolver pelos alunos integrará, obrigatoriamente, actividades experimentais e actividades de pesquisa adequadas à natureza das diferentes áreas, nomeadamente no ensino das ciências.

Matriz curricular do 2º Ciclo do Ensino Básico – Regular

(DL n.º 209/2002, de 17 de Outubro)

ANEXO II

2.º ciclo

Componentes do currículo		Carga horária semanal (× 90 min.) (a)		
		5.º ano	6.º ano	Total ciclo
Educação para a Cidadania	Áreas curriculares disciplinares: Línguas e Estudos Sociais	5	5,5	10,5
	Língua Portuguesa; Língua Estrangeira; História e Geografia de Portugal.			
	Matemática e Ciências	3,5	3,5	7
	Matemática; Ciências da Natureza.			
	Educação Artística e Tecnológica	3	3	6
	Educação Visual e Tecnológica (b); Educação Musical.			
	Educação Física	1,5	1,5	3
	Formação Pessoal e Social			
	Educação Moral e Religiosa (c)	0,5	0,5	1
	Áreas curriculares não disciplinares (d)	3	2,5	5,5
	Área de Projecto; Estudo Acompanhado; Formação Cívica.			
	<i>Total</i>	16 (16,5)	16 (16,5)	32 (33)
	A decidir pela escola	0,5	0,5	1
	<i>Máximo global</i>	17	17	34
	Actividades de enriquecimento (e).			

(a) A carga horária semanal refere-se ao tempo útil de aula e está organizada em períodos de 90 minutos, assumindo a sua distribuição por anos de escolaridade um carácter indicativo. Em situações justificadas, a escola poderá propor uma diferente organização da carga horária semanal dos alunos, devendo contudo respeitar os totais por área curricular e ciclo, assim como o máximo global indicado para cada ano de escolaridade.

(b) A leccionação de Educação Visual e Tecnológica estará a cargo de dois professores.

(c) Disciplina de frequência facultativa, nos termos do n.º 5 do artigo 5.º

(d) Estas áreas devem ser desenvolvidas em articulação entre si e com as áreas disciplinares, incluindo uma componente de trabalho dos alunos com as tecnologias da informação e da comunicação, e constar explicitamente do projecto curricular de turma. A área de projecto e o estudo acompanhado são assegurados por equipas de dois professores da turma, preferencialmente de áreas científicas diferentes.

(e) Actividades de carácter facultativo, nos termos do artigo 9.º

O trabalho a desenvolver pelos alunos integrará, obrigatoriamente, actividades experimentais e actividades de pesquisa adequadas à natureza das diferentes áreas ou disciplinas, nomeadamente no ensino das ciências.

Matriz curricular do 3º Ciclo do Ensino Básico – Regular*(DL n.º 209/2002, de 17 de Outubro)***ANEXO III****3.º ciclo**

Componentes do currículo		Carga horária semanal (× 90 min.) (a)			
		7.º ano	8.º ano	9.º ano	Total ciclo
Educação para a Cidadania.	Áreas curriculares disciplinares:				
	Língua Portuguesa	2	2	2	6
	Línguas Estrangeiras	3	2,5	2,5	8
	LE1; LE2.				
	Ciências Humanas e Sociais	2	2,5	2,5	7
	História; Geografia.				
	Matemática	2	2	2	6
	Ciências Físicas e Naturais	2	2	2,5	6,5
	Ciências Naturais; Físico-Química.				
	Educação Artística:				
	Educação Visual	(c) 1	(c) 1	(d) 1,5	5,5
	Outra disciplina (oferta da escola) (b)				
	Educação Tecnológica	(c) 1	(c) 1		
Formação Pessoal e Social.	Educação Física	1,5	1,5	1,5	4,5
	Introdução às Tecnologias de Informação e Comunicação			1	1
	Educação Moral e Religiosa (e)	0,5	0,5	0,5	1,5
	Áreas curriculares não disciplinares (f) ...	2,5	2,5	2	7
	Área de Projecto; Estudo Acompanhado; Formação Cívica.				
	Total	17 (17,5)	17 (17,5)	17,5 (18)	51,5(53)
	A decidir pela escola	0,5	0,5		1
Actividades de enriquecimento (g).	Máximo global	18	18	18	54

(a) A carga horária semanal refere-se a tempo útil de aula e está organizada em períodos de 90 minutos.

(b) A escola poderá oferecer outra disciplina da área da Educação Artística (Educação Musical, Teatro, Dança, etc.) se, no seu quadro docente, existirem professores para a sua docência.

(c) Nos 7.º e 8.º anos, os alunos têm: i) Educação Visual ao longo do ano lectivo; e ii) numa organização equitativa com a Educação Tecnológica, ao longo de cada ano lectivo, uma outra disciplina da área da Educação Artística. No caso de a escola não oferecer uma outra disciplina, a Educação Tecnológica terá uma carga horária igual à disciplina de Educação Visual.

(d) No 9.º ano, do conjunto das disciplinas que integram os domínios artístico e tecnológico, os alunos escolhem uma única disciplina das que frequentaram nos 7.º e 8.º anos.

(e) Disciplina de frequência facultativa, nos termos do n.º 5 do artigo 5.º

(f) Estas áreas devem ser desenvolvidas em articulação entre si e com as áreas disciplinares, incluindo uma componente de trabalho dos alunos com as tecnologias da informação e da comunicação, e constar explicitamente do projecto curricular de turma. A área de projecto e a área de estudo acompanhado são asseguradas, cada uma, por um professor.

(g) Actividades de carácter facultativo, nos termos do artigo 9.º

O trabalho a desenvolver pelos alunos integrará, obrigatoriamente, actividades experimentais e actividades de pesquisa adequadas à natureza das diferentes áreas ou disciplinas, nomeadamente no ensino das ciências.

Matriz curricular do Ensino Secundário – Regular (DL n.º 74/2004, de 26 de Março e Portaria 550-D/2004, de 21 de Maio)						
Matriz dos Cursos Científico-Humanísticos						
Componentes de Formação Geral	Disciplinas		Ano/Carga Horária (x 90 min)			
			10º Ano	11º Ano	12º Ano	
	Português		2	2	2	
	Língua Estrangeira I e II (a)		2	2		
	Filosofia		2	2		
	Educação Física		2(b)	2(b)	2(b)	
	TIC		2			
			10	8	4	
Componentes de Formação Específica	Trienal			3	3	3
	Opções (c)	Bienal 1	3	3		
		Bienal 2				
	Opções (d)	Bienal 1		3	3	
		Bienal 2				
		Bienal 3				
		Bienal 4 (f)				
		Bienal 5 (f)				
	Opções (e)	Anual 1			3	
		Anual 2				
		Anual 3				
		Anual 4				
		Anual (f)				
		Anual (f)				
		Anual (f)				
		6(9)	9	6(9)		
Área Projecto (g)				2		
Educação Moral e Religiosa (h)		(1)	(1)	(1)		
Total			46 a 20	17 a 18	12 a 16	

a)-O aluno deverá dar continuidade a uma das línguas estrangeiras estudadas no ensino básico. Se tiver estudado apenas

uma língua estrangeira, iniciará obrigatoriamente uma segunda língua no ensino secundário, devendo a inserção desta ocorrer conforme estabelece o plano de estudos de cada curso

b)-A carga horária semanal poderá ser reduzida até uma unidade lectiva, no caso de não ser possível a escola assegurar as condições físicas, humanas e organizacionais para a leccionação da disciplina com a carga horária definida.

c)-O aluno escolhe uma ou duas disciplinas bienais estruturantes.

d)-No caso de o aluno ter optado por iniciar apenas uma disciplina bienal no 10º ano, escolherá uma disciplina, excluindo a iniciada no 10º ano.

e)-O aluno escolhe uma disciplina. No caso de ter iniciado uma disciplina bienal do 11º ano, é excluída das possibilidades de escolha a disciplina que considere sequência da referida disciplina bienal.

f)-Oferta dependente do projecto educativo da escola.

g) A área de Projecto é assegurada por um só professor.

h)- Disciplina de frequência facultativa.

Matriz curricular do Ensino Secundário – Regular (DL n.º 74/2004, de 26 de Março e Portaria 550-A/2004, de 21 de Maio)					
Matriz dos Cursos Tecnológicos					
Componentes de Formação Geral	Disciplinas		Ano/Carga Horária (x 90 min)		
			10º Ano	11º Ano	12º Ano
	Português		2	2	2
	Língua Estrangeira I e II (a)		2	2	
	Filosofia		2	2	
	Educação Física		2(b)	2(b)	2(b)
	TIC		2		
			10	8	4
Componentes de Formação Científica	Trienal		2	2	2
	Bienal		2	2	
			4	4	2
Componentes de Formação Tecnológica	Área	Disciplina de especialização (d), (e)			120
	Projecto tecnológico (e)				27 (147)
	Estágio (f)				160 (g)
	Educação Moral e Religiosa (h)		(1)	(1)	(1)
Total			20 a 21	20 a 21	17 a 18
Máximo global (Período de Estágio – horas):					35 a 36,5

a) O aluno deverá dar continuidade a uma das línguas estrangeiras estudadas no ensino básico. Se tiver estudado apenas uma língua estrangeira, iniciará obrigatoriamente uma segunda língua no ensino secundário. Neste caso, tomando em conta as disponibilidades da escola, o aluno poderá cumulativamente dar continuidade à Língua Estrangeira I como disciplina facultativa, com aceitação expressa do acréscimo de carga horária.

b) A carga horária semanal poderá ser reduzida até 1 unidade lectiva, no caso de não ser possível a escola assegurar as condições físicas, humanas e organizacionais para a leccionação da disciplina com a carga horária definida.

c) A Área Tecnológica Integrada é assegurada pelo docente que lecciona a disciplina de Especificação.

d) O aluno frequenta a disciplina correspondente à especificação em que se inscreveu.

e) A gestão da carga horária anual (147 x 90 minutos) da Especificação e Projecto Tecnológico será da responsabilidade da escola, salvaguardando que a carga horária anual da disciplina de Especificação seja de 120 unidades lectivas e a do Projecto Tecnológico de 27 unidades lectivas.

f) A organização do Estágio será objecto de regulamentação própria, aprovada pelo Ministro da Educação.

g) Incluindo um total de 24 horas de gestão flexível da responsabilidade do professor-orientador e alunos-formandos. Esse total deverá ser utilizado para a elaboração do Plano de Estágio e para as diversas reuniões de orientação e avaliação.

h) Disciplina de frequência facultativa.

Matriz curricular do Ensino Básico – Ensino Artístico Especializado			
(Decreto-Lei n.º 209/2002, de 17 de Outubro, Despacho n.º 19 676/2001 (2.a série), de 18 de Setembro, n.º 1 do artigo 13º do Decreto-Lei n.º 310/83, de 1 de Julho, no n.º 1 do artigo 33º do Decreto-Lei n.º 553/80, de 21 de Novembro, e no artigo 5º do Decreto-Lei 47 587, de 10 de Março de 1967)			
1º Ciclo do Ensino Básicos			
Componentes do currículo			Horas
Educação para a cidadania			
Áreas curriculares disciplinares			
	Língua Portuguesa		
	Matemática		
	Estudo do Meio		
	Expressões		
	Artísticas	Expressão Musical	5
		Expressão Plástica	
		Expressão Dramática	
Físico-motoras	Expressão Físico-Motora		
Formação Pessoal e Social			
Áreas curriculares não disciplinares (a)			
	Área de Projecto		(b) 29/30
	Estudo Acompanhado		
	Formação Cívica		
	Subtotal		
Áreas curriculares disciplinares de frequência facultativa			
	Educação Moral e Religiosa		1
Total			(c) 30/31

a) Estas áreas devem ser desenvolvidas em articulação entre si e com as áreas disciplinares, incluindo uma componente de trabalho dos alunos com as tecnologias da informação e da comunicação ou com a construção de projectos artísticos e constar explicitamente do projecto curricular da escola e da turma.

b) Trinta horas a partir do 3º ano de escolaridade, inclusive.

c) Trinta e uma horas a partir do 3º ano de escolaridade, inclusive.

Matriz curricular do Ensino Básico – Ensino Artístico Especializado				
(Decreto-Lei n.º 209/2002, de 17 de Outubro, Despacho n.º 19 676/2001, de 18 de Setembro, n.º 1 do artigo 13º do Decreto-Lei n.º 310/83, de 1 de Julho, no n.º 1 do artigo 33º do Decreto-Lei n.º 553/80, de 21 de Novembro, e no artigo 5º do Decreto-Lei 47 587, de 10 de Março de 1967)				
2º Ciclo do Ensino Básico				
Componentes do currículo		Carga horária semanal (x 90 min)		
		5º ano	6º ano	Total
Educação para a cidadania	Áreas curriculares disciplinares			
	Línguas e Estudos Sociais			
	Língua Portuguesa	5	5,5	10,5
	Língua Estrangeira			
	História e Geografia de Portugal			
	Matemática e Ciências	3,5	3,5	7
	Matemática			
	Ciências da Natureza			
	Educação Artística, Tecnológica e Física	4,5	4,5	9 (a)
	Educação Visual e Tecnológica			
	Outras Expressões			
Expressão Físico-Motora	10,5	10,5	21 (b)	
Formação Pessoal e Social	Educação Moral e Religiosa (a)	0,5	0,5	1
	Áreas curriculares não disciplinares (b)			
	Área de Projecto	3	2,5	5,5 (a)
	Estudo Acompanhado			
	Formação Cívica	2	2	4(b)
	A decidir pela escola	0,5	0,5	1(a)
	Actividades de enriquecimento			
Máximo global		17 21/21,5	17 21,5/22	34 (a) 42,5/43,5 (b)

a)- Curso Básico de Música

b) Curso Básico de Dança

Matriz curricular do Ensino Básico – Ensino Artístico Especializado					
<i>(Decreto-Lei n.º 209/2002, de 17 de Outubro, Despacho n.º 19 676/2001 (2.a série), de 18 de Setembro, n.º 1 do artigo 13º do Decreto-Lei n.º 310/83, de 1 de Julho, no n.º 1 do artigo 33º do Decreto-Lei n.º 553/80, de 21 de Novembro, e no artigo 5º do Decreto-Lei 47 587, de 10 de Março de 1967)</i>					
3º Ciclo do Ensino Básico					
Componentes do currículo		Carga horária semanal (x 90 min)			
		7º Ano	8º Ano	9º Ano	Total
Educação para a cidadania	Áreas curriculares disciplinares				
	Língua Portuguesa	2	2	2	6
	Língua Estrangeira				
	Língua Estrangeira I	2,5/3	2,5	2,5	7,5/8
	Língua Estrangeira II				
	Ciências Humanas e Sociais				
	História	2	2,5	2,5	7
	Geografia				
	Matemática	2	2	2	6
	Ciências Físico Naturais				
	Ciências Naturais	2	2	2,5	6,5
	Físico-Química				
	Educação Artística	5 11,5	5 13	5 15	15 (a) 39,5 (b)
	Educação Física	1	1	1	3 (a) 0 (b)
	Introdução às TIC			1	1
Formação Pessoal e Social	Educação Moral e Religiosa (a)	0,5	0,5	0,5	1,5
	Áreas curriculares não disciplinares				
	Área de Projecto	2,5	2,5	2	7 (a)
	Estudo Acompanhado	2	2	2	6 (b)
	Formação Cívica				
	A decidir pela escola	0,5	0,5	0,5	1,5
	Actividades de enriquecimento (a)				
	Máximo global	20,5 24,5/25	20,5 25/25,5	21,5 28/28,5	62,5 (a) 77,5/79 (b)

a)- Curso Básico de Música

b)- Curso Básico de Dança

Matriz curricular do Ensino Secundário – Ensino Artístico Especializado (DL n.º 74/2004, de 26 de Março, Portaria 550-B/2004, de 21 de Maio)				
Matriz dos Cursos Artísticos Especializados				
Componentes de Formação Geral	Disciplinas	Ano/Carga Horária (x 90 min)		
		10º Ano	11º Ano	12º Ano
	Português	2	2	2
	Língua Estrangeira I e II (a)	2	2	
	Filosofia	2	2	
	Educação Física (b)	2(c)	2(c)	2(c)
	TIC	2		
		8/10	6/8	2/4
Componentes de Formação Científica	Duas a quatro disciplinas (d)			
		3/6	3/8	2/8 (e)
Componentes de Formação Técnica-Artística (f)	Duas a cinco disciplinas (d)	5,5/15	5,5/18	5,5/21
	Educação Moral e Religiosa (g)	(1)	(1)	(1)
Total		20,5 a 25	20 a 26	17 a 25 (e)

- a) O aluno deve dar continuidade a uma das línguas estrangeiras estudadas no ensino básico. Se tiver estudado apenas uma língua estrangeira, iniciará obrigatoriamente uma segunda língua no ensino secundário. Neste caso tomando em conta as disponibilidades da escola, o aluno poderá, cumulativamente, dar continuidade à Língua Estrangeira I como disciplina facultativa, com aceitação expressa do acréscimo de carga horária.
- b) Não existe na formação em Dança e Teatro.
- c) A carga horária semanal poderá ser reduzida até uma unidade lectiva, no caso de não ser possível a escola assegurar as condições físicas, humanas e organizacionais para a leccionação da disciplina com a carga horária definida.
- d) Integra uma disciplina bienal, a frequentar nos 11º e 12º anos, escolhida de entre um leque de opções a definir de acordo com a natureza do curso e do projecto educativo da escola, podendo integrar, consoante a sua natureza, a componente de formação científica ou técnica artística.
- e) Intervalo dentro do qual se inscrevem os valores mínimos e máximos da carga horária correspondente aos planos de estudo, consoante a área artística.
- f) Pode integrar, consoante a área artística, formação em contexto de trabalho.
- g) Disciplina de frequência facultativa.

Matriz Curricular do Ensino Secundário – Profissional (DL n.º 74/2004, de 26 de Março, Portaria 550-C/2004, de 21 de Maio)		
Matriz dos Cursos Profissionais		
Componentes de Formação Geral	Disciplinas	Total de Horas (Ciclo de Formação)
	Português	320
	Língua Estrangeira I e II	220
	Área de Integração	220
	TIC	100
	Educação Física	140
		1000
Componentes de Formação Científica	Duas a três disciplinas	500
Componentes de Formação Técnica-Artística	Três a quatro disciplinas	1180
	Formação em Contexto de Trabalho	420
		1600
	Total	3100

Matriz Curricular do Ensino Secundário – Profissional <i>(Portaria n.º 810/93, de 7 de Setembro; Portaria n.º 257/2002, de 13 de Março)</i>					
Matriz dos Cursos Profissionais do INFTUR					
Componentes	Disciplinas/módulos	Horas			
		1º Ano	2º Ano	3º Ano	Total
Formação sociocultural	Língua e Cultura Portuguesa	120	90	90	300
	Inglês	90	120	120	330
	Integração Social Cultural	90	90	90	270
		300	300	300	900
Formação Científica	Língua Estrangeira II	120	90	90	300
	Matemática	90	90	90	270
	Economia/Organização Empresarial	60	60	60	180
	Psicologia Social	30	60	60	150
		300	300	300	900
Curso de Alojamento Hoteleiro					
Formação Tecnológica	Técnica Profissional de Alojamento	150	180	120	450
	Técnicas Administrativas	90	120	90	300
	Turismo	60	60	90	210
	Legislação			60	60
	Higiene e Segurança no Trabalho	60			60
		360	360	360	1080
Formação Prática em Contexto de Trabalho	Estágio Curricular	350	350		700
Total		1310	1310	960	3580
Curso de Cozinha					
Formação Tecnológica	Técnica Profissional Cozinha/Pastelaria	240	300	300	840
	Segurança no Trabalho	30			30
	Higiene Alimentar e Nutrição	60	30		90
	Gestão de Aproveitamento	30			30
	TIC	60	60	60	180
	Organização e Gestão Cozinha/Pastelaria			30	30
	Legislação			30	30
	Informação Turística		30		30
		420	420	420	1260
Formação Prática em Contexto de Trabalho	Estágio Curricular	350	350		700
Total		1370	1370	1020	3760

Matriz Curricular do Ensino Secundário – Profissional (Portaria n.º 810/93, de 7 de Setembro; Portaria n.º 257/2002, de 13 de Março)					
Matriz dos Cursos Profissionais do INFTUR (continuação)					
Componentes	Disciplinas/módulos	Horas			
		1º Ano	2º Ano	3º Ano	Total
Curso de Restaurante/Bar					
Formação Tecnológica	Técnica Profissional de Restaurante	120	150	150	420
	Técnica Profissional de Bar	120	150	150	420
	Segurança no Trabalho	30			30
	Higiene Alimentar e Nutrição	30	30		60
	Informação Turística	60			60
	TIC	60	60	60	180
	Enologia e Provas Organolépticas		30	30	60
	Legislação			30	30
		420	420	420	1260
Formação Prática em Contexto de Trabalho	Estágio Curricular (a)	350	350		700
Total		1370	1370	1020	3760
Curso de Turismo					
Formação Tecnológica	Introdução ao Turismo	120			120
	Relações Interpessoais	60			60
	TIC	60	60	60	180
	Prática Profissional	180	180	180	540
	Comunicação		60		60
	Legislação			45	45
	Variante Agências de Viagens e Transportes				
	Empresas Turísticas		120		120
	Métodos Quantitativos			45	45
	Marketing			45	45
	Comunicação Turística			45	45
	Variante Informação e Animação Turística				
	Informação Turística		120		120
	Património Local e Regional			45	45
	Animação Turística			45	45
Eventos			45	45	
		420	420	420	1260
Formação Prática em Contexto de Trabalho	Estágio Curricular (a)		350	350	700
Total		1020	1370	1370	3760

a) O estágio tem duração de 10 semanas em cada ano, sendo que cada semana tem a carga horária de 35 h e cada dia a carga horária de sete horas.

Matriz Curricular do Ensino Básico e Secundário – Qualificante <i>(Decreto-Lei n.º 209/2002, de 17 de Outubro, DL n.º 74/2004, de 26 de Março, Despacho Conjunto n.º 453/2004, DR 175, Série II, de 27 de Julho, Rectificação n.º 1673/2004, Série II, de 7 de Setembro e Despacho Conjunto n.º 287/2005, DR 65, Série II, de 4 de Abril)</i>				
Tipologia dos Cursos de Educação e Formação de Jovens (CEF)				
ESCOLARIDADE MÍNIMA DE ACESSO	TIPOLOGIA DOS CURSOS		EQUIVALÊNCIA ESCOLAR	CERTIFICAÇÃO PROFISSIONAL (Níveis UE)
	Designação	Duração (horas)		
Inferior ao 1.º ciclo	Tipo 1-A	1910	2.º Ciclo do ensino básico	Nível 1
Igual ou superior ao 1.º ciclo e inferior ao 2.º ciclo	Tipo 1-B	1155	2.º Ciclo do ensino básico	Nível 1
6.º, 7.º ou frequência do 8.º ano de escolaridade	Tipo 2	2976 a 3271	3.º Ciclo do ensino básico	Nível 2
8.º ou frequência do 9.º ano de escolaridade	Tipo 3	2085 a 2380	3.º Ciclo do ensino básico	Nível 2
9.º ano de escolaridade ou frequência do ensino secundário	Tipo 4	2105 a 2400	Certificado de competências escolares	Nível 2
9.º ano de escolaridade e curso de nível 2 ou Curso EF tipo 2 ou tipo 3	Formação Complementar	1170 a 1290	Certificado de competências escolares para efeito de prosseguimento de estudos	-
10.º ano de escolaridade, frequência do 11.º ou 10.º ano profissionalizante ou Curso de formação complementar EF e curso de nível 2	Tipo 5	3030 a 3465	12.º Ano de escolaridade	Nível 3
11.º ano de escolaridade ou frequência do 12.º	Tipo 6	2150 a 2785	12.º Ano de escolaridade	Nível 3
12.º ano científico-humanístico da mesma área ou afim	Tipo 7	2085 a 2720	-	Nível 3

Matriz Curricular do Ensino Básico e Secundário – Qualificante
(Decreto-Lei n.º 209/2002, de 17 de Outubro, DL n.º 74/2004, de 26 de Março, Despacho Conjunto n.º 453/2004, DR 175, Série II, de 27 de Julho, Rectificação n.º 1673/2004, Série II, de 7 de Setembro e Despacho Conjunto n.º 287/2005, DR 65, Série II, de 4 de Abril)

Áreas de Competências dos Cursos de Educação e Formação de Jovens (CEF)

ANEXO I

QUADRO N.º 2

Áreas de competência e disciplinas/domínios/unidades de formação

Componentes de formação	Áreas de competência	Disciplinas/domínios/unidades de formação
Itinerários tipo 1, 2 e 3		
Sócio-cultural	Línguas, cultura e comunicação	Língua Portuguesa. Língua Estrangeira. Tecnologias de Informação e Comunicação.
	Cidadania e sociedade	Cidadania e Mundo Actual. Higiene, Saúde e Segurança no Trabalho. Educação Física.
Científica	Ciências aplicadas	Matemática Aplicada. Disciplina Específica 2.
Tecnológica	Tecnologias específicas	Unidade(s) do itinerário de qualificação associado.
Prática	Formação em contexto de trabalho.	
Itinerários tipo 4, 5, 6, 7 e curso de formação complementar		
Sócio-cultural	Línguas, cultura e comunicação	Português. Língua Estrangeira. Tecnologias de Informação e Comunicação.
	Cidadania e sociedade	Cidadania e Sociedade. Higiene, Saúde e Segurança no Trabalho. Educação Física.
Científica (**)	Ciências aplicadas	Disciplina(s) de Ciências Aplicadas: Disciplina científica 1 (*). Disciplina científica 2 (*). Disciplina científica 3 (*).
Tecnológica	Tecnologias específicas	Unidade(s) do itinerário de qualificação associado.
Prática	Formação em contexto de trabalho.	

(*) Disciplinas/domínios de suporte científico à qualificação profissional visada.

(**) Nos cursos do tipo 7, os alunos provenientes de um curso científico-humanístico estão dispensados desta componente de formação.

Matriz Curricular do Ensino Básico e Secundário – Qualificante
(Decreto-Lei n.º 209/2002, de 17 de Outubro, DL n.º 74/2004, de 26 de Março, Despacho Conjunto n.º 453/2004, DR 175, Série II, de 27 de Julho, Rectificação n.º 1673/2004, Série II, de 7 de Setembro e Despacho Conjunto n.º 287/2005, DR 65, Série II, de 4 de Abril)

Matriz dos Cursos de Educação e Formação de Jovens (CEF) tipo 1

ANEXO II

Matrizes dos cursos educação formação

1 — Matriz curricular dos cursos tipo 1

Componentes de formação	Total de horas	
	(a)	(b)
Componente de formação sócio-cultural:		
Língua Portuguesa	288	90
Língua Estrangeira	96	45
Cidadania e Mundo Actual	192	90
Tecnologias de Informação e Comunicação	96	45
Higiene, Saúde e Segurança no Trabalho	30	30
Educação Física	192	45
Subtotal :	894	345
Componente de formação científica:		
Matemática Aplicada		
Disciplina/domínio específica(o) 2	(c) 288	(c) 90
Subtotal :	288	90
Componente de formação tecnológica:		
Unidade(s) do itinerário de qualificação associado (d).	480	480
Componente de formação prática:		
Formação em Contexto de Trabalho (e)	210	210
Total de horas/curso :	1 872	1 125

- (a) Carga horária global não compartimentada pelos dois anos do ciclo de formação, a gerir pela entidade formadora, no quadro das suas competências específicas, acautelando o equilíbrio da carga horária anual por forma a otimizar a formação em contexto de escola ou centro e a formação em contexto de trabalho. Este ciclo de formação destina-se a jovens com habilitação inferior ao 4.º ano de escolaridade.
- (b) Carga horária global prevista para um ano de formação, a gerir pela escola, no quadro das suas competências específicas, acautelando o equilíbrio da carga horária por forma a otimizar a formação em contexto de escola ou centro e a formação em contexto de trabalho. Este ciclo de formação destina-se a jovens com habilitação superior ao 4.º ano de escolaridade e inferior ao 6.º ano de escolaridade.
- (c) Carga horária a distribuir entre a disciplina/domínios de Matemática Aplicada e disciplina/domínio específica(o).
- (d) Unidades de formação/domínios de natureza tecnológica, técnica e prática estruturantes da qualificação profissional visada.
- (e) A formação em contexto de trabalho visa a aquisição e o desenvolvimento de competências técnicas, relacionais e organizacionais relevantes para a qualificação profissional a adquirir e será objecto de regulamentação própria.

Matriz Curricular do Ensino Básico e Secundário – Qualificante
(Decreto-Lei n.º 209/2002, de 17 de Outubro, DL n.º 74/2004, de 26 de Março, Despacho Conjunto n.º 453/2004, DR 175, Série II, de 27 de Julho, Rectificação n.º 1673/2004, Série II, de 7 de Setembro e Despacho Conjunto n.º 287/2005, DR 65, Série II, de 4 de Abril)

Matriz dos Cursos de Educação e Formação de Jovens (CEF) tipo 2

ANEXO II

Matrizes dos cursos educação formação

2 — Matriz curricular dos cursos tipo 2

Componentes de formação	Total de horas (a) (ciclo de formação)
Componente de formação sócio-cultural:	
Língua Portuguesa	192
Língua Estrangeira	192
Cidadania e Mundo Actual	192
Tecnologias de Informação e Comunicação	96
Higiene, Saúde e Segurança no Trabalho	30
Educação Física	96
<i>Subtotal :</i>	798
Componente de formação científica:	
Matemática Aplicada	
Disciplina/domínio específica(o)	(d) 333
<i>Subtotal :</i>	333
Componente de formação tecnológica:	
Unidade(s) do Itinerário de qualificação associado (b)	768
Componente de formação prática:	
Formação em Contexto de Trabalho (c)	210
<i>Total de horas/curso :</i>	2109

- (a) Carga horária global não compartimentada pelos dois anos do ciclo de formação, a gerir pela entidade formadora, no quadro das suas competências específicas, acautelando o equilíbrio da carga horária anual por forma a otimizar a formação em contexto escolar e a formação em contexto de trabalho.
- (b) Unidades de formação/domínios de natureza tecnológica, técnica e prática estruturantes da qualificação profissional visada.
- (c) A formação em contexto de trabalho visa a aquisição e o desenvolvimento de competências técnicas, relacionais e organizacionais relevantes para a qualificação profissional a adquirir.
- (d) A distribuir entre as disciplinas de Matemática Aplicada e disciplina/domínio específica(o).

Matriz Curricular do Ensino Básico e Secundário – Qualificante
(Decreto-Lei n.º 209/2002, de 17 de Outubro, DL n.º 74/2004, de 26 de Março, Despacho Conjunto n.º 453/2004, DR 175, Série II, de 27 de Julho, Rectificação n.º 1673/2004, Série II, de 7 de Setembro e Despacho Conjunto n.º 287/2005, DR 65, Série II, de 4 de Abril)

Matriz dos Cursos de Educação e Formação de Jovens (CEF) tipo 3

ANEXO II

Matrizes dos cursos educação formação

3 — Matriz curricular dos cursos tipo 3

Componentes de formação	Total de horas (a) (ciclo de formação)
Componente de formação sócio-cultural:	
Língua Portuguesa	45
Língua Estrangeira	45
Cidadania e Mundo Actual	21
Tecnologias de Informação e Comunicação	21
Higiene, Saúde e Segurança no Trabalho	30
Educação Física	30
<i>Subtotal :</i>	192
Componente de formação científica:	
Matemática Aplicada	
Disciplina/domínio específica(o) 2	(d) 66
<i>Subtotal :</i>	66
Componente de formação tecnológica:	
Unidade(s) do Itinerário de qualificação associado (b)	732
Componente de formação prática:	
Formação em Contexto de Trabalho (c)	210
<i>Total de horas/curso :</i>	1200

- (a) Carga horária global não compartimentada pelos dois anos do ciclo de formação, a gerir pela entidade formadora, no quadro das suas competências específicas, acautelando o equilíbrio da carga horária anual por forma a otimizar a formação em contexto escolar e a formação em contexto de trabalho.
- (b) Unidades de formação/domínios de natureza tecnológica, técnica e prática estruturantes da qualificação profissional visada.
- (c) A formação em contexto de trabalho visa a aquisição e o desenvolvimento de competências técnicas, relacionais e organizacionais relevantes para a qualificação profissional a adquirir.
- (d) A distribuir entre as disciplinas de Matemática Aplicada e disciplina/domínio específica(o).

Matriz Curricular do Ensino Básico e Secundário – Qualificante
(Decreto-Lei n.º 209/2002, de 17 de Outubro, DL n.º 74/2004, de 26 de Março, Despacho Conjunto n.º 453/2004, DR 175, Série II, de 27 de Julho, Rectificação n.º 1673/2004, Série II, de 7 de Setembro e Despacho Conjunto n.º 287/2005, DR 65, Série II, de 4 de Abril)

Matriz dos Cursos de Educação e Formação de Jovens (CEF) tipo 4

ANEXO II

Matrizes dos cursos educação formação

4 — Matriz curricular dos cursos tipo 4

Componentes de formação	Total de horas (a) (ciclo de formação)
Componente de formação sócio-cultural:	
Português	45
Língua Estrangeira	45
Cidadania e Sociedade	21
Tecnologias de Informação e Comunicação	21
Higiene, Saúde e Segurança no Trabalho	30
Educação Física	30
Subtotal :	192
Componente de formação científica:	
Disciplina/domínio científico(a) 1 (c)	(b) 90
Disciplina/domínio científico(a) 2 (c)	
Subtotal :	90
Componente de formação tecnológica:	
Unidade(s) do Itinerário de qualificação associado (d)	738
Componente de formação prática:	
Formação em Contexto de Trabalho (e)	210
Total de horas/curso :	1230

- (a) Carga horária global prevista para um ano de formação, a gerir pela escola, no quadro das suas competências específicas, acautelando o equilíbrio da carga horária por forma a otimizar a formação em contexto de escola ou centro e a formação em contexto de trabalho.
- (b) A distribuir entre as disciplinas/domínios de formação científica.
- (c) Disciplinas/domínios de suporte científico à qualificação profissional visada.
- (d) Unidades de formação/domínios de natureza tecnológica, técnica e prática estruturantes da qualificação profissional visada.
- (e) A formação em contexto de trabalho visa a aquisição e o desenvolvimento de competências técnicas, relacionais e organizacionais relevantes para a qualificação profissional a adquirir.

Matriz Curricular do Ensino Básico e Secundário – Qualificante
(Decreto-Lei n.º 209/2002, de 17 de Outubro, DL n.º 74/2004, de 26 de Março, Despacho Conjunto n.º 453/2004, DR 175, Série II, de 27 de Julho, Rectificação n.º 1673/2004, Série II, de 7 de Setembro e Despacho Conjunto n.º 287/2005, DR 65, Série II, de 4 de Abril)

Matriz dos Cursos de Educação e Formação de Jovens (CEF) tipo formação complementar

ANEXO II

Matrizes dos cursos educação formação

5 — Matriz curricular do curso de formação complementar

Componentes de formação	Total de horas (a) (ciclo de formação)
Componente de formação sócio-cultural:	
Português	90
Língua Estrangeira	90
Cidadania e Sociedade	45
Tecnologias de Informação e Comunicação	45
Higiene, Saúde e Segurança no Trabalho	30
Educação Física	90
<i>Subtotal :</i>	390
Componente de formação científica:	
Disciplina/domínio científica(o) 1	
Disciplina/domínio científica(o) 2	
Disciplina/domínio científica(o) 3	(b) 180
<i>Subtotal :</i>	180
Componente de formação tecnológica:	
Unidade(s) de formação complementar (c)	240
Componente de formação prática:	
Formação em Contexto de Trabalho (d)	210
<i>Total de horas/curso :</i>	1020

(a) Carga horária global prevista para um ano de formação, a gerir pela escola, no quadro das suas competências específicas, acautelando o equilíbrio da carga horária por forma a otimizar a formação em contexto de escola ou centro e a formação em contexto de trabalho.

(b) A distribuir entre as disciplinas/domínios de formação científica.

(c) Unidades de formação/domínios de natureza tecnológica, técnica e prática complementares.

(d) A formação em contexto de trabalho visa a aquisição e o desenvolvimento de competências técnicas, relacionais e organizacionais adquiridas nas unidades de formação tecnológica complementares.

Matriz Curricular do Ensino Básico e Secundário – Qualificante
(Decreto-Lei n.º 209/2002, de 17 de Outubro, DL n.º 74/2004, de 26 de Março, Despacho Conjunto n.º 453/2004, DR 175, Série II, de 27 de Julho, Rectificação n.º 1673/2004, Série II, de 7 de Setembro e Despacho Conjunto n.º 287/2005, DR 65, Série II, de 4 de Abril)

Matriz dos Cursos de Educação e Formação de Jovens (CEF) tipo 5

ANEXO II

Matrizes dos cursos educação formação

6 — Matriz curricular dos cursos tipo 5

Componentes de formação	Total de horas (a) (ciclo de formação)
Componente de formação sócio-cultural:	
Português	192
Língua Estrangeira	96
Cidadania e Sociedade	21
Tecnologias de Informação e Comunicação	21
Higiene, Saúde e Segurança no Trabalho	30
Educação Física	90
Subtotal:	450
Componente de formação científica:	
Disciplina/domínio científica(o) 1 (b)	192
Disciplina/domínio científica(o) 2 (b)	96
Disciplina/domínio científica(o) 3 (b)	96
Subtotal:	384
Componente de formação tecnológica:	
Unidade(s) de itinerário de qualificação associado (c)	1 232
Componente de formação prática:	
Formação em Contexto de Trabalho (d)	210
Total de horas/curso:	2276

- (a) Carga horária global não compartimentada pelos dois anos do ciclo de formação, a gerir pela entidade formadora, no quadro das suas competências específicas, acautelando o equilíbrio da carga horária anual por forma a otimizar a formação em contexto de escola ou centro e a formação em contexto de trabalho.
- (b) Disciplinas/domínios de suporte científico à qualificação profissional nível 3 visada.
- (c) Unidades de formação/domínios de natureza tecnológica, técnica e prática estruturantes da qualificação profissional visada.
- (d) A formação em contexto de trabalho visa a aquisição e o desenvolvimento de competências técnicas, relacionais e organizacionais relevantes para a qualificação profissional a adquirir.

Matriz Curricular do Ensino Básico e Secundário – Qualificante
(Decreto-Lei n.º 209/2002, de 17 de Outubro, DL n.º 74/2004, de 26 de Março, Despacho Conjunto n.º 453/2004, DR 175, Série II, de 27 de Julho, Rectificação n.º 1673/2004, Série II, de 7 de Setembro e Despacho Conjunto n.º 287/2005, DR 65, Série II, de 4 de Abril)

Matriz dos Cursos de Educação e Formação de Jovens (CEF) tipo 6

ANEXO II

Matrizes dos cursos educação formação

7 — Matriz curricular dos cursos tipo 6

Componentes de formação	Total de horas (a) (ciclo de formação)
Componente de formação sócio-cultural:	
Português	45
Cidadania e Sociedade	30
Higiene, Saúde e Segurança no Trabalho	30
Educação Física	45
Subtotal :	150
Componente de formação científica	
Disciplina domínio científica(o) 1	90
Disciplina domínio científica(o) 2	90
Subtotal :	180
Componente de formação tecnológica:	
Unidade(s) do Itinerário de qualificação associado (b)	840
Componente de formação prática:	
Formação em contexto de trabalho (c)	210
Total de horas/curso :	1 380

- (a) Carga horária global, a gerir pela entidade formadora, no quadro das suas competências específicas, acautelando o equilíbrio da carga horária por forma a otimizar a formação em contexto de escola ou centro e a formação em contexto de trabalho.
- (b) Unidades de formação/domínios de natureza tecnológica, técnica e prática estruturantes da qualificação profissional visada.
- (c) A Formação em contexto de trabalho visa a aquisição e o desenvolvimento de competências técnicas, relacionais e organizacionais relevantes para a qualificação profissional a adquirir. Em cursos a desenvolver em estabelecimentos de ensino tutelados pelo Ministério da Educação, esta componente de formação terá lugar no ano lectivo seguinte à formação.

Matriz Curricular do Ensino Básico e Secundário – Qualificante
(Decreto-Lei n.º 209/2002, de 17 de Outubro, DL n.º 74/2004, de 26 de Março, Despacho Conjunto n.º 453/2004, DR 175, Série II, de 27 de Julho, Rectificação n.º 1673/2004, Série II, de 7 de Setembro e Despacho Conjunto n.º 287/2005, DR 65, Série II, de 4 de Abril)

Matriz dos Cursos de Educação e Formação de Jovens (CEF) tipo 7

ANEXO II

Matrizes dos cursos educação formação

8 — Matriz curricular dos cursos tipo 7

Componentes de formação	Total de horas (a) (ciclo de formação)
Componente de formação sócio-cultural:	
Cidadania e Sociedade	30
Higiene, Saúde e Segurança no Trabalho	30
Educação Física	45
<i>Subtotal:</i>	105
Componente de formação científica (b):	—
<i>Subtotal:</i>	—
Componente de formação tecnológica:	
Unidade(s) de Itinerário de qualificação associado (c)	840
Componente de formação prática:	
Formação em Contexto de Trabalho (d)	210
<i>Total de horas/curso:</i>	1155

- (a) Carga horária global prevista para um ano de formação, a gerir pela entidade formadora, no quadro das suas competências específicas, acautelando o equilíbrio da carga horária por forma a otimizar a formação em contexto de escola ou de centro e a formação em contexto de trabalho.
- (b) Considera-se que estes alunos, provenientes de um curso científico-humanístico ou equivalente de área de estudos afim, são já titulares da formação científica necessária.
- (c) Unidades de formação/domínios de natureza tecnológica, técnica e prática estruturantes da qualificação profissional visada.
- (d) A formação em contexto de trabalho visa a aquisição e o desenvolvimento de competências técnicas, relacionais e organizacionais relevantes para a qualificação profissional a adquirir e será objecto de regulamentação própria.

Matriz Curricular do Ensino Básico – Ensino Recorrente <i>(Portaria n.º 243/88, de 19 de Abril; Portaria n.º 432/89, de 14 de Junho; Decreto-Lei n.º 74/91, de 9 de Fevereiro; Despacho Normativo n.º 36/99, de 22 de Julho; Despacho n.º 21711/2000, de 27 de Outubro)</i>	
Matriz Curricular do 1º Ciclo do Ensino Básico Recorrente	
Domínios (a)	Duração (b)
Português	Mínimo de 60 dias ou 150 Horas
Matemática	
Mundo Actual	

a) Os conteúdos constam de programas referenciais, a partir dos quais cada professor deverá elaborar o seu próprio programa de formação.

b) O horário e a duração de cada curso devem ser acordados entre alunos e professores, tendo em atenção as disponibilidades dos alunos, sendo o mais comum um horário de duas horas diárias, cinco vezes por semana

Matriz Curricular do 2º Ciclo do Ensino Básico Recorrente	
Disciplinas /Áreas	Horas Semanais
Português	4 (2+1+1)
Língua Estrangeira	4 (2+1+1)
O Homem e o Ambiente (a)	4 (2+1+1)
Matemática	3 (1+1+1)
Formação complementar (a)	2
Total (b)	17

a)-Áreas

b) - O curso tem a duração de um ano, tendo a carga horária sido ajustada às necessidades deste público. A sua frequência é feita em regime de disciplina

Matriz Curricular do Ensino Básico Recorrente <i>(Portaria n.º 243/88, de 19 de Abril; Portaria n.º 432/89, de 14 de Junho; Decreto-Lei n.º 74/91, de 9 de Fevereiro; Despacho Normativo n.º 36/99, de 22 de Julho; Despacho n.º 21711/2000, de 27 de Outubro)</i>				
Matriz Curricular do 3º Ciclo do Ensino Básico Recorrente UNIDADES CAPITALIZÁVEIS				
PLANO CURRICULAR			TEMPOS LECTIVOS b)	N.º TOTAL DE UNIDADES
FORMAÇÃO GERAL	DISCIPLINAS	Português	4	12
		Matemática	4	13
		Língua Estrangeira - Inglês - Francês - Alemão	3	12 12 15
	ÁREAS DISCIPLINARES	Ciências do Ambiente	3	13
ÁREAS DE FORMAÇÃO TÉCNICA (opções a)		Ciências Sociais e Formação Cívica	3	12
		Electricidade e Electrónica	3	12
		Metalomecânica	3	12
		Construção Civil	3	12
		Administração, Serviços e Comércio	3	12
		Artes Visuais	3	12
		Comunicação e Animação Social	3	12
		Química	3	12

a) Escolher apenas uma disciplina de opção

b) Ao número de horas lectivas de cada disciplina ou área disciplinar podem ser acrescidas aulas de apoio, com uma carga máxima de 4 horas semanais. Nas horas lectivas, as aulas são formativas/informativas, podendo ainda ser expositivas, consistindo essencialmente no trabalho em pequenos grupos de unidade ou de especificidade dentro da mesma unidade; desta forma é vulgar encontrar dentro da mesma sala de aula alunos em unidades deferentes, como consequência dos diferentes ritmos de aprendizagem.

Matriz Curricular do 3º Ciclo do Ensino Básico Recorrente BLOCOS CAPITALIZÁVEIS a)		
DISCIPLINA/ÁREA DISCIPLINAR	N.º DE BLOCOS	TEMPOS SEMANAIS
Língua Portuguesa	6	4
Língua Estrangeira (Francês ou Inglês)	6	4
Matemática	6	5
Ciências Naturais	6	4
Ciências Sociais	6	3
Tecnologias de Informação e Comunicação	6	3

a) Lançado, experimentalmente, no ano lectivo de 1999/2000, em apenas sete escolas de todo o país. Ainda se encontra em fase de experimentação, embora com uma **rede** mais alargada. Tem algumas semelhanças com o sistema de unidades capitalizáveis, como o programa dividido em módulos (os blocos) que são avaliados separadamente e o facto de cada bloco completado ser de imediato capitalizado (mesmo em caso de interrupção não tem que ser repetido). Há, porém, algumas diferenças fundamentais. Menos disciplinas, dois anos de duração do curso, nova área disciplinar (Tecnologias de Informação e Comunicação), aulas em regime de classe e avaliação contínua.

Matriz curricular do Ensino Secundário Recorrente - Regular (DL n.º 74/2004, de 26 de Março e Portaria 550-E/2004, de 21 de Maio)							
Matriz dos Cursos Científico-Humanísticos							
Componente de Formação	Disciplinas	Carga Horária – Unidades lectivas de 90 min a)					
		10º Ano		11º Ano		12º Ano	
		Módulo Capit.	Carga horária semanal	Módulo Capit.	Carga horária semanal	Módulo Capit.	Carga horária semanal
Geral	Português	3	2	3	2	3	2
	Língua Estrangeira I e II b)	3	1	3	1		
	Filosofia	3	2	3	2		
	TIC	3	1				
			6		5		2
Específica	Trienal c)	3	3	3	3	3	3
	Bienal	3	3	3	3		
	Bienal	3	3	3	3		
	Opções – Anual d)					3	3
			9		9		6
Total							
Módulos capitalizáveis/carga horária		21	15	18	14	9	8

a) Podendo ser desdobradas em unidades lectivas parciais de 45 minutos.

b) O aluno deverá dar continuidade a uma das línguas estrangeiras estudadas no ensino básico. Se tiver estudado apenas uma língua estrangeira, iniciará obrigatoriamente uma segunda língua no ensino secundário.

c) Disciplina estruturante da componente de formação específica.

d) O aluno é obrigado a escolher, pelo menos, uma disciplina

Matriz curricular do Ensino Secundário Recorrente - Regular (DL n.º 74/2004, de 26 de Março e Portaria 550-E/2004, de 21 de Maio)							
Matriz dos Cursos Tecnológicos							
Componente de Formação	Disciplinas	Carga Horária – Unidades lectivas de 90 min a)					
		10º Ano		11º Ano		12º Ano	
		Módulo Capit.	Carga horária semanal	Módulo Capit.	Carga horária semanal	Módulo Capit.	Carga horária semanal
Geral	Português	3	2	3	2	3	2
	Língua Estrangeira I e II b)	3	1	3	1		
	Filosofia	3	2	3	2		
	TIC	3	1				
			6		5		2
Científica	Trienal	3	2	3	2	3	2
	Bienal	3	1	3	2		
			3		4		2
Tecnológica	Trienal	3	2	3	2	3	2
	Trienal	3	2	3	2	3	2
	Trienal	3	2	3	2	3	2
	Especificação c) e d)					3	5
	Projecto Tecnológico d)					3	
			6		6		11
Total							
Módulos capitalizáveis/carga horária		27	15	24	15	21	15

a) Podendo ser desdobradas em unidades lectivas parciais de 45 minutos.

b) O aluno deverá dar continuidade a uma das línguas estrangeiras estudadas no ensino básico. Se tiver estudado apenas uma língua estrangeira, iniciará obrigatoriamente uma segunda língua no ensino secundário.

c) O aluno escolhe uma disciplina de especificação.

d) A gestão da carga horária semanal da disciplina de Especificação e do Projecto Tecnológico será da responsabilidade da Escola, salvaguardando que a carga horária total anual da disciplina de Especificação seja de 132 unidades lectivas e a do Projecto Tecnológico de 33 unidades lectivas.

Matriz curricular do Ensino Secundário Ensino Artístico Especializado Recorrente (DL n.º 157/2004, de 30 de Junho)

Matriz dos Cursos Artísticos Especializados

Matriz dos Cursos Artísticos Especializados do Ensino Recorrente							
Componentes de Formação	Disciplinas	Carga Horária – Unidades lectivas de noventa minutos (a)					
		10.ºAno		11.ºAno		12.ºAno	
		Módulos Capita.	Carga Horária Semanal	Módulos Capita.	Carga Horária Semanal	Módulos Capita.	Carga Horária Semanal
Geral	- Português	3	2	3	2	3	2
	- Língua Estrangeira I ou II (b)	3	1	3	1	-	-
	- Filosofia	3	2	3	2	-	-
	- Tecnologias da Informação e Comunicação	3	1	-	-	-	-
	Subtotal:	12	6	9	5	3	2
Científica	- Duas a quatro disciplinas (c)						
	Subtotal: (d)		2/5		4/6		4/7
Técnica-Artística	- Duas a cinco disciplinas (c)						
	Subtotal: (d)		3/7		3/7		3/8
Total: (d)		21/33	12/15	24/33	12/15	18/27	11/15

(a) Podem ser desdobradas em unidades lectivas parciais de quarenta e cinco minutos.

(b) O aluno deverá dar continuidade a uma das línguas estrangeiras estudadas no ensino básico. Se tiver estudado apenas uma língua estrangeira, iniciará obrigatoriamente uma segunda língua no ensino secundário. Neste caso, tomando em conta as disponibilidades da escola, o aluno poderá, cumulativamente, dar continuidade à Língua Estrangeira I como disciplina facultativa, com aceitação expressa do acréscimo de carga horária.

(c) Integra uma disciplina bienal, a frequentar nos 11.º e 12.º anos, escolhida de entre um leque de opções a definir de acordo com a natureza do curso e do projecto educativo da escola, podendo integrar, consoante a sua natureza, a componente de formação científica ou técnica-artística.

(d) Intervalo dentro do qual se inscrevem os valores mínimos e máximos de módulos capitalizáveis e ou da carga horária, correspondentes aos planos de estudo, consoante a área artística.

(Anexo do Decreto-Lei n.º 157/2004, de 30 de Junho, Publicado no Diário da República n.º 152- I Série A)

Matriz curricular do Ensino Secundário Recorrente - Qualificante <i>(Despacho Conjunto n.º 1083/2000, DR 268, SÉRIE II, de 20 de Novembro; Despacho Conjunto n.º 650/2001, DR 167, SÉRIE II, de 20 Julho; Rectificação n.º 2145/2001, DR 220, SÉRIE II, de 21 de Setembro)</i>					
Desenho Curricular dos Cursos de Educação e Formação de Adultos (EFA)					
Percursos de Formação	Reconhecimento e Validação de Competências Prévias	Formação de Base a)		Formação Profissionalizante b)	Total de Horas
		Aprender com Autonomia	Áreas de Competência-chave		
Básico 1	Entre 25 h e 40 h	40 h	Entre 100 h e 400 h	Entre 220 h e 300 h	Entre 385 h e 780 h
Básico 2	Entre 25 h e 40 h	40 h	Entre 100 h e 400 h	Entre 220 h e 300 h	Entre 385 h e 780 h
Básico 1 + 2	Entre 25 h e 40 h	40 h	Entre 100 h e 400 h c)	Entre 220 h e 300 h	Entre 385 h e 780 h
Básico 3	Entre 25 h e 40 h	40 h	Entre 100 h e 400 h c)	940 h d)	Entre 1105 h e 1820 h
		Temas de Vida e)		Temas de Vida e)	

a) Independentemente do resultado do reconhecimento e validação de competências, a duração mínima da Formação de Base é de 100 h.

b) É desejável que a componente de Formação Profissionalizante inclua formação em contexto real de trabalho.

c) Sugere-se a inclusão da aprendizagem de uma língua estrangeira.

d) Inclui obrigatoriamente 120 h de formação em contexto real de trabalho.

e) Temáticas transversais relativas à interação entre o mundo local e global que informam e organizam a abordagem das diferentes áreas de competências chave.

Matriz curricular do Ensino Secundário Recorrente - Qualificante (Despacho Conjunto n.º 1083/2000, DR 268, SÉRIE II, de 20 de Novembro; Despacho Conjunto n.º 650/2001, DR 167, SÉRIE II, de 20 Julho; Rectificação n.º 2145/2001, DR 220, SÉRIE II, de 21 de Setembro)														
Referencial Curricular dos Cursos de Educação e Formação de Adultos (EFA)														
Níveis			B1				B2				B3			
			A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D
Temas de Vida	Áreas de Competência - chave	Cidadania e Empregabilidade	25 h	25 h	25 h	25 h	25 h	25 h	25 h	25 h	25 h	25 h	25 h	25 h
		Língua e Comunicação	25 h	25 h	25 h	25 h	25 h	25 h	25 h	25 h	25 h	25 h	25 h	25 h
		Matemática para a Vida	25 h	25 h	25 h	25 h	25 h	25 h	25 h	25 h	25 h	25 h	25 h	25 h
		TIC												
	Formação Profissionalizante		Unidades Capitalizáveis (deve incluir formação em contexto real de trabalho)				Unidades Capitalizáveis (deve incluir formação em contexto real de trabalho)				Unidades Capitalizáveis + Formação em contexto real de trabalho)			

Anexo IV: Áreas de educação e formação dos cursos do ensino básico e secundário (2004-2005)

Áreas de educação e formação dos cursos do ensino secundário Cursos Gerais/Científico-Humanísticos			
Áreas(a)		Cursos Gerais	Cursos Científico-Humanísticos
		<i>Decreto-lei n.º286/89, de 29 de Agosto</i>	<i>Portaria n.º 550-D/2004, de 21 de Maio</i>
4	Ciências, matemática e informática	Agrupamento 1 - Científico-natural	Curso de Ciências e Tecnologias
3	Ciências sociais, comércio e direito	Agrupamento 3 - Económico-social	Curso de Ciências Sociais e Humanas Curso de Ciências Socioeconómicas
2	Artes e humanidades	Agrupamento 4 - Humanidades	Curso de Línguas e Literaturas
		Agrupamento 2 - Artes	Curso de Artes Visuais

Áreas de educação e formação dos cursos do ensino secundário Cursos Tecnológicos			
Áreas(a)		Cursos Tecnológicos	
		<i>Decreto-lei n.º286/89, de 29 de Agosto</i>	<i>Portaria 550-A/2004, de 21 de Maio</i>
2	Artes e humanidades	Curso de Design Curso de Artes e Ofícios Curso de Comunicação Curso de Animação Social	Curso de Design de Equipamento Curso de Multimédia
3	Ciências sociais, comércio e direito	Curso de Serviços Comerciais Curso de Administração	Curso de Marketing Curso de Administração
4	Ciências, matemática e informática	Curso de Informática Curso de Química	Curso de Informática
5	Engenharia, indústrias transformadoras e construção	Curso de Construção Civil Curso de Electrotecnia/Electrónica Curso de Mecânica	Curso de Construção Civil e Edificações Curso de Electrotecnia e Electrónica Curso de Ordenamento do Território e Ambiente
7	Saúde e protecção social		Curso de Acção Social
8	Serviços		Curso de Desporto
9	Desconhecido ou não especificado	Planos próprios	

Áreas de educação e formação dos cursos do ensino secundário			
Cursos de Ensino Artístico Especializado			
Áreas(a)		Cursos Artísticos Especializados em Artes Visuais	
		<i>Cursos Geral</i>	<i>Cursos Tecnológicos</i>
2	Artes e humanidades	Curso Geral de Artes	Curso de Arte de Design Cerâmico
		Curso Geral de Artes Visuais	Curso de Cerâmica
			Curso de Arte e Tecnologias de Comunicação Gráfica
			Curso de Artes Gráficas
			Curso de Design de Equipamento
			Curso de Equipamento
			Curso de Arte e Design Têxtil
			Curso de Artes Têxteis
			Curso de Arte e Tecnologias de Comunicação Audiovisual
			Curso de Imagem e Comunicação
			Curso de Arte e Técnicas de Ourivesaria e Metais
			Curso de Ourivesaria
			Curso de Desenhador de Arquitectura
			Curso de Design de Equipamento e Produtos
			Curso de Imagem Interactiva
			Curso de Conservação e Restauro do Património
		Cursos Artísticos Especializados em Dança	
		Curso Complementar de Dança	
		Curso Secundário de Dança	
		Curso Secundário Técnico Artístico – vertente Dança	
		Curso de Formação de Bailarinos	
		Cursos Artísticos Especializados em Música	
		Curso Complementar de Canto	
		Curso Complementar de Formação Musical	
		Curso Complementar de Instrumento	
		Curso Secundário de Canto	
		Curso Secundário de Canto Gregoriano	
		Curso Secundário de Composição	
		Curso Secundário de Formação Musical	
		Curso Secundário de Instrumento de Tecla	
		Curso Secundário de Instrumento de Harmónio	
		Curso Secundário de Instrumento de Monódico	
		Curso Secundário de Percussão	

Áreas de educação e formação dos cursos do ensino secundário		
Cursos de Ensino Profissional		
Áreas(a)		Cursos Profissionais
2	Artes e humanidades	Artes de Espectáculo
		Audiovisuais e Produção dos Media
		Artesanato
		Design
		História e Arqueologia
3	Ciências sociais, comércio e direito	Gestão e Administração
		Marketing e Publicidade
		Contabilidade e Fiscalidade
		Secretariado e Trabalho Administrativo
		Comércio
		Finanças, Banca e Seguros
		Direito
4	Ciências, matemática e informática	Biblioteconomia, Arquivo e Documentação (BAD)
		Ciências Informáticas
5	Engenharia, indústrias transformadoras e construção	Electricidade e Energia
		Electrónica e Automação
		Tecnologia dos Processos Químicos
		Metalurgia e Metalomecânica
		Construção e Engenharia Civil
		Indústrias Alimentares
		Materiais (madeira, cortiça, papel, plástico, vidro, outros)
		Indústria Têxtil, Vestuário, Calçado e Couro
6	Agricultura	Arquitectura e Urbanismo
		Produção Agrícola e Animal
		Silvicultura e Caça
7	Saúde e protecção social	Floricultura e Jardinagem
		Trabalho Social e Orientação
		Serviços de Apoio a Crianças e Jovens
		Saúde
		Tecnologias de Diagnóstico e Terapêutica
8	Serviços	Ciências Dentárias
		Turismo e Lazer
		Hotelaria e Restauração
		Segurança e Higiene no Trabalho
		Protecção do Ambiente
		Serviços de Transporte
9	Desconhecido ou não especificado	Segurança de Pessoas e Bens
		Planos próprios

Áreas de educação e formação dos cursos do ensino secundário		
Cursos de Ensino Qualificante		
Áreas(a)		Cursos de Educação e Formação
2	Artes e humanidades	Artes de Espectáculo
		Audiovisuais e Produção dos Media
		Artesanato
		Design
		História e Arqueologia
3	Ciências sociais, comércio e direito	Jornalismo
		Biblioteconomia, Arquivo e Documentação (BAD)
		Comércio
		Marketing e Publicidade
		Finanças, Banca e Seguros
		Contabilidade e Fiscalidade
		Gestão e Administração
		Secretariado e Trabalho Administrativo
4	Ciências, matemática e informática	Enquadramento na organização/empresa
		Ciências Informáticas
5	Engenharia, indústrias transformadoras e construção	Metalurgia e Metalomecânica
		Electricidade e Energia
		Electrónica e Automação
		Engenharia Química
		Construção e Reparação de Veículos a Motor
		Indústrias Alimentares
		Indústria Têxtil, Vestuário, Calçado e Couro
		Materiais (madeira, cortiça, papel, plástico, vidro, outros)
		Indústrias Extractivas
		Arquitectura e Urbanismo
6	Agricultura	Construção Civil
		Produção Agrícola e Animal
		Floricultura e Jardinagem
		Silvicultura e Caça
7	Saúde e protecção social	Pescas
		Serviços de Saúde Trabalho Social e Orientação
		Ciências Dentárias
		Serviços de Apoio a Crianças e Jovens
8	Serviços	Trabalho Social e Orientação
		Hotelaria e Restauração
		Turismo e Lazer
		Protecção do Ambiente
		Segurança de Pessoas e Bens
9	Desconhecido ou não especificado	Segurança e Higiene no Trabalho
		Planos próprios

Áreas de educação e formação dos cursos do ensino secundário			
Cursos do Ensino Secundário Recorrente			
Áreas(a)		Cursos Gerais	Cursos Científico-Humanísticos
4	Ciências, matemática e informática	Agrupamento 1 - Científico-natural	Curso de Ciências e Tecnologias
3	Ciências sociais, comércio e direito	Agrupamento 3 - Económico-social	Curso de Ciências Sociais e Humanas
			Curso de Ciências Socioeconómicas
2	Artes e humanidades	Agrupamento 4 - Humanidades	Curso de Línguas e Literaturas
		Agrupamento 2 - Artes	Curso de Artes Visuais

Áreas de educação e formação dos cursos do ensino secundário			
Cursos do Ensino Secundário Recorrente			
Áreas(a)		Cursos Técnicos	Cursos Tecnológicos
2	Artes e humanidades	Curso de Design de Comunicação	Curso de Design de Equipamento
		Curso de Artes e Ofícios	
		Curso de Comunicação	Curso de Multimédia
		Curso de Animação Social	
3	Ciências sociais, comércio e direito	Curso de Contabilidade	Curso de Marketing
		Curso de Secretariado	Curso de Administração
4	Ciências, matemática e informática	Curso de Informática	Curso de Informática
		Curso de Química	
5	Engenharia, indústrias transformadoras e construção	Curso de Construção Civil	Curso de Construção Civil e Edificações
		Curso de Electrotecnia	Curso de Electrotecnia e Electrónica
		Curso de Design de Construções Mecânicas	Curso de Ordenamento do Território e Ambiente
7	Saúde e protecção social		Curso de Acção Social
8	Serviços		Curso de Desporto
9	Desconhecido ou não especificado	Planos próprios	

*Anexo V: Indicadores de especialização concelhia da oferta escolar do ensino
básico e secundário*

INDICADORES		Centralidade Escola Pública	Segmentação da Oferta	Dualidade da Oferta do Secundário
Qe	Descrição	Natureza institucional	Modalidades de ensino	Vias dos cursos
QergPu	Número de alunos no ensino público – modalidade regular	Público	Regular	
QeapqrPu	Número de alunos no ensino público – modalidade artística, profissional, qualificante e recorrente		Artístico, Profissional, Qualificante e Recorrente	
QesvgPu	Número de alunos dos cursos da via geral do ensino secundário público			Via Geral Cursos Gerais e Científico-Humanísticos
QesvpPu	Número de alunos dos cursos da via profissional do ensino secundário público			Via Profissional Cursos Técnicos, Tecnológicos, Profissionais e CEF
QergPr	Número de alunos no ensino privado – modalidade regular	Privado	Regular	
QeapqrPr	Número de alunos no ensino privado – modalidade artística, profissional, qualificante e recorrente		Artístico, Profissional, Qualificante e Recorrente	
QesvgPr	Número de alunos dos cursos da via geral do ensino secundário privado			Via Geral Cursos Gerais e Científico-Humanísticos
QesvpPr	Número de alunos dos cursos da via profissional do ensino secundário privado			Via Profissional Cursos Técnicos, Tecnológicos, Profissionais e CEF
Fonte: GIASE (2007) – Referente ao ano lectivo 2004-2005				

Anexo VI: Indicadores de identidade e dinâmicas locais

DIMENSÃO	INDICADOR		FONTE	ANO
Demográfica	D1	Densidade populacional	População residente / Km2	2001
	D2	Crescimento demográfico natural	Taxa de crescimento demográfico natural	1981-2001
	D3	Crescimento demográfico migratório	Taxa de crescimento demográfico migratório	1981-2001
	D4	Taxa de dependência demográfica	População com 0-14 anos e com 65 e mais anos por população com 15-64 anos (%)	2001
	D5	Taxa de fecundidade	Número nados vivos por mil mulheres em idade fecunda 15-49 anos	2001
	D6	Taxa de urbanização	População residente em aglomerados populacionais c/ 2.000 ou mais habitantes (%)	2001
Económica	E1	Poder de compra concelhio	Indicador per capita	O País em Números 1991-2005
	E2	Desemprego	Taxa de desemprego	Anuários Estatísticos 2003
	E3	Emprego no sector secundário	População activa empregada sector secundário	Censos de 2001
	E4	Trabalhadores não qualificados	Trabalhadores não qualificados	
	E5	Ganho médio mensal	Ganho médio mensal em €	Anuários Estatísticos 2005
	E6	Sociedades constituídas	Sociedades constituídas por 1000 habitantes	2004
Social	S1	Pensionistas	Número de Pensionistas por 100 habitantes	O País em Números 1991-2005
	S2	Mortalidade infantil	Taxa média de mortalidade infantil permilagem	
	S3	Médicos e enfermeiros	Número de médicos e de pessoal de enfermagem por mil habitantes	Anuários Estatísticos 2005
	S4	Bibliotecas Utilizadores -	Número de utilizadores (empréstimo e consulta) bibliotecas por habitante	
	S5	Consumo de electricidade	Consumo doméstico de electricidade por 1000 habitantes	
	S6	Condições de habitabilidade	Índice concelhio de condições de habitabilidade a)	Censos de 2001
Institucional	I1	Participação política	Votantes nas eleições para a AR (%)	Anuários Estatísticos 2005
	I2	Divórcio	Taxa de divórcio	O País em Números 1991-2005
	I3	Operações multibanco	Número de operações registadas nas caixas multibanco por 1000 habitantes	Anuários Estatísticos 2005
	I4	Publicações periódicas	Número de publicações periódicas por 10000 habitantes	
	I5	Criminalidade	Taxa de criminalidade	
	I6	Actos notariais	Número de escrituras públicas por 1000 habitantes	

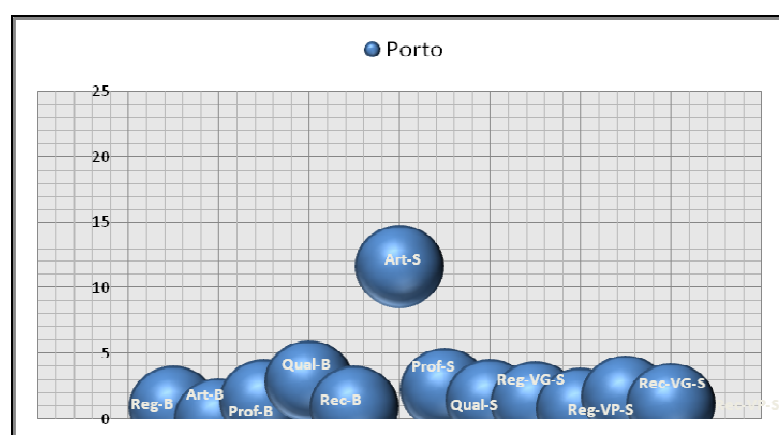
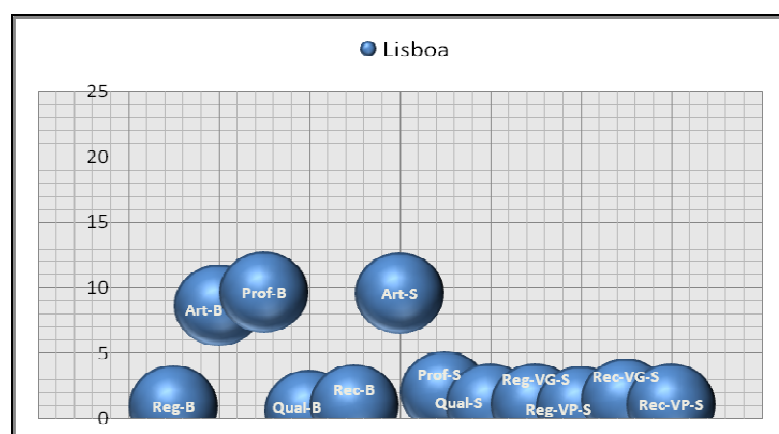
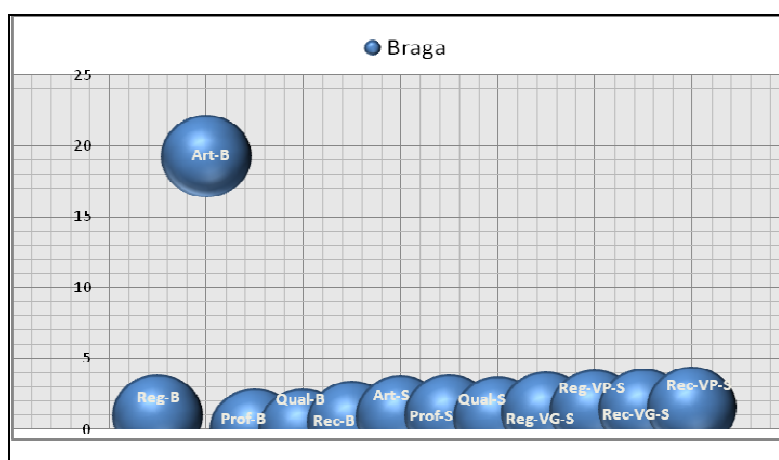
a) O índice concelhio de condições de habitabilidade resulta da agregação de 10 indicadores em 5 domínios		
Acessibilidade	1. % Alojamentos clássicos ocupados como residência habitual, c/ ocupante próprio e c/ encargos de compra até 199,51€	12,5%
	2. % Alojamentos clássicos ocupados como residência habitual, arrendados c/ renda até 149,63€	12,5%
Deficit habitacional	3. Índice de lotação normal	10%
Condições de abrigo	4. % Alojamentos familiares clássicos	10%
Estado conservação	5. % Edifícios sem necessidade de conservação (20%)	20%
Instalações existentes	6. % Alojamentos familiares ocupados C/ residência habitual c/ electricidade, água, retrete, sistema de aquecimento e banho	6,25%
	7. % Alojamentos familiares ocupados C/ residência habitual c/ cozinha ou Kitchenette	6,25%
	8. % Edifício c/ recolha de resíduos sólidos urbanos	2,5%
	9. % Alojamentos familiares ocupados c/ residência habitual c/ água canalizada no alojamento proveniente da rede pública	5%
	10. % Alojamentos familiares ocupados c/ residência habitual c/ instalações sanitárias c/ retrete no alojamento e dispositivo de descarga ligada à rede pública de esgotos	5%

Anexo VII: Estatísticas descritivas relativas à oferta escolar concelhia

	Ensino Básico				
	Regular	Artístico	Profissional	Qualificante	Recorrente
Frequência/concelhos	278	3	14	112	256
Média	74,45	0,01	0,04	0,47	3,07
Desvio Padrão	8,68	0,08	0,23	0,93	2,82
Coefficiente variação (1)	11,66	1136,71	565,82	197,85	91,82
Moda	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Variância	75,34	0,01	0,05	0,86	7,93
Mínimo	48,75	0,00	0,00	0,00	0,00
Máximo	100,00	1,16	2,54	6,15	19,84
(1) (desvio padrão/média)*100					

	Secundário						
	Regular		Artístico	Profissional	Qualificante	Recorrente	
	Via Geral	Via Profissional				Via Geral	Via Profissional
Frequência/concelhos	243	208	3	142	81	220	136
Média	11,89	2,93	0,01	3,03	0,19	3,29	0,63
Desvio Padrão	5,63	2,27	0,13	5,94	0,54	2,46	0,90
Coefficiente variação (1)	47,35	77,30	1136,29	196,17	281,44	74,98	142,89
Moda	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Variância	31,69	5,13	0,02	35,23	0,30	6,07	0,81
Mínimo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Máximo	27,04	8,80	1,74	51,25	4,53	13,47	4,30
(1) (desvio padrão/média)*100							

Anexo VIII: Quocientes de especialização da oferta escolar de Braga, Lisboa e Porto



Anexo IX: Estatísticas descritivas da especialização concelhia da oferta escolar

Público	QebrgPu	QebpPu	QebqPu	QebrPu	QesrgvgPu	QesrgvpPu	QespPu	QesqPu	QesrvgPu	QesrvpPu
Frequência /concelhos	278	3	103	255	238	204	42	72	215	131
Média	1,1020	0,0692	1,0720	1,2762	0,9155	0,7445	1,2483	1,1766	0,9899	0,5991
Desvio padrão	0,1862	0,8873	2,3127	1,1945	0,4777	0,5960	6,2017	3,5563	0,7737	0,8895
Coef. Variação	16,8953	1282,1816	215,7315	93,5944	52,1783	80,0504	496,8292	302,2393	78,1600	148,4756
Variância	0,0347	0,7874	5,3484	1,4268	0,2282	0,3552	38,4610	12,6471	0,5986	0,7913
Mínimo	0,3704	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
Máximo	1,5548	14,4054	15,9055	8,3836	2,2336	2,4031	78,4033	29,9683	4,2992	4,3073
Privado	QebrgPr	QebpPr	QebqPr	QebrPr	QesrgvgPr	QesrgvpPr	QespPr	QesqPr	QesrvgPr	QesrvpPr
Frequência /concelhos	112	11	23	27	54	31	121	17	30	14
Média	0,4480	0,8456	0,9669	0,4600	0,6033	0,6702	1,2978	0,5670	0,3538	0,5427
Desvio padrão	0,8264	5,2981	4,2886	2,1117	1,8852	2,5924	2,7864	3,7023	1,3571	3,0810
Coef. Variação	184,4449	626,5125	443,5578	459,0855	312,4741	386,8043	214,7033	653,0037	383,5536	567,7455
Variância	0,6829	28,0699	18,3920	4,4592	3,5539	6,7204	7,7638	13,7068	1,8417	9,4924
Mínimo	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
Máximo	5,7434	60,4594	36,3092	25,5977	14,2215	21,2049	24,3463	53,0448	11,0304	29,0542

Anexo X: Especialização concelhia da oferta escolar ($Q_e > 1,15$)

Concelhos	QergPu	QeapqrPu	QesvgPu	QesvpPu	QergPr	QeapqrPr	QesvgPr	QesvpPr
Abrantes	1,1154	1,3310		1,5734				
Águeda		1,1667		1,7145				
Aguiar da Beira	1,1780		1,1858	1,3371				
Alandroal	1,2304			1,8126				
Albergaria-a-Velha					1,6092		3,8099	
Albufeira	1,1406		1,2234					
Alcácer do Sal	1,1353	1,2348	1,2239					
Alcanena		1,6888	1,1580	1,4212				
Alcobaça					1,7343		4,1190	1,4454
Alcochete	1,1216	1,3803	1,2033	1,2842				
Alcoutim		2,6386						
Alenquer	1,1252	1,1210	1,2147	1,2498				
Alfândega da Fé		1,6288	1,6276					
Alijó	1,1873		1,4242					
Aljezur	1,2353							
Aljustrel		1,7039	1,2571					
Almada		1,1215				1,3823		
Almeida	1,2336		1,3986					
Almeirim	1,1635		1,5942					
Almodôvar	1,1465	1,1158	1,2577					
Alpiarça		1,5985	1,5199					
Alter do Chão		4,3797		2,4074				
Alvaiázere			1,1602			2,1628		2,8346
Alvito					2,5882	17,3971		9,8704
Amadora		1,3871				1,3440		
Amarante					3,2307		1,9716	3,7008
Amares			1,1940			2,0035		1,3629
Anadia					2,5128		2,6452	
Ansião						3,8456		3,7793
Arcos de Valdevez				1,4926		2,6391		2,5599
Arganil	1,1404		1,1764					
Armamar	1,1782							
Arouca	1,1858		1,3381					
Arraiolos	1,1187	1,4112	1,3362					
Arronches	1,2071							
Arruda dos Vinhos					6,8481	2,4785	8,7133	3,4064
Aveiro		1,3281	1,1366	1,2573				
Avis						7,7183		8,9930
Azambuja	1,1937		1,2702					

(continuação)

Concelhos	QergPu	QeapqrPu	QesvgPu	QesvpPu	QergPr	QeapqrPr	QesvgPr	QesvpPr
Baião	1,2058		1,4895					
Barcelos				1,3996				
Barrancos	1,2515							
Barreiro		1,7524	1,1663	1,2748				
Batalha		1,8077		2,4723	2,3534			
Beja		1,7345	1,1795					
Belmonte	1,1661			1,7022				
Benavente	1,1723		1,3760					
Bombarral	1,1534		1,3208					
Borba	1,1946							
Boticas						2,9954		9,8704
Braga					1,3092	1,2873	1,4724	
Bragança			1,2815					
Cabeceiras de Basto					1,9768		13,305	
Cadaval	1,1500			1,7825				
Caldas da Rainha	1,1306			1,3364				
Caminha					2,6526	4,9789	5,0064	3,8146
Campo Maior	1,1498		1,3642					
Cantanhede					1,9673	1,3887	1,4794	1,7347
Carraceda de Ansiães						3,8509		3,5178
Carregal do Sal	1,1824		1,3600					
Cartaxo	1,1331	1,2583	1,2767					
Cascais					3,8040		2,6382	
Castanheira de Pêra	1,2053							
Castelo Branco		1,1549	1,2351					
Castelo de Paiva	1,1928		1,2954					
Castelo de Vide	1,1247	1,3472		4,9262				
Castro Daire	1,1245					1,6946		2,1954
Castro Marim	1,1658							
Castro Verde	1,1182	1,4166	1,4784					
Celorico da Beira	1,1422	1,1615		1,5455				
Celorico de Basto	1,1517			2,0031				
Chamusca		2,7386	1,1886	1,3286				
Chaves			1,1787			1,5093		1,4699
Cinfães	1,1519							1,5844
Coimbra					2,6351	1,5718	1,9215	
Condeixa-a-Nova		1,4051	1,4432					
Constância	1,1679							
Coruche						2,2552		2,7935
Covilhã		1,2224						
Crato		1,7029						

(continuação)

Concelhos	QergPu	QeapqrPu	QesvgPu	QesvpPu	QergPr	QeapqrPr	QesvgPr	QesvpPr
Cuba		1,4257				5,0116		7,2097
Elvas				1,5354		1,5172		1,5732
Entroncamento		1,8492				4,6402	1,2620	2,7359
Espinho		1,1837		1,8429		1,7675		1,3397
Esposende	1,1842	1,1791	1,2344					
Estarreja	1,1166	1,1451		2,5108				
Estremoz		1,1579				2,3650		1,9790
Évora						2,1542		2,0331
Fafe	1,1625		1,3669					
Faro		1,6255		1,5045				
Felgueiras	1,1337			1,4051				
Ferreira do Alentejo	1,1819		1,4045					
Ferreira do Zêzere	1,1216	1,3803	1,6276					
Figueira da Foz				1,2450				
Figueira Cast. Rodrigo	1,1701		1,3824					
Figueiró dos Vinhos	1,1454	1,1275	1,2769					
Fornos de Algodres	1,1730		1,3919					
Freixo Espada à Cinta	1,1451	1,1310						
Fronteira		1,2443			2,8231		13,305	
Fundão						1,8099		1,9647
Gavião		1,6529						
Góis	1,2515							
Golegã	1,1813		1,6276					
Gondomar							1,8093	
Gouveia						2,5905		2,4397
Grândola		2,7073		1,6218				
Guarda		1,3001	1,4291					
Guimarães	1,1519			1,4762				
Idanha-a-Nova		1,5163				3,9281		3,8746
Ílhavo	1,1299	1,2921	1,1295	1,5075				
Lagoa		1,4813	1,1473		1,5195		1,4689	
Lagos		1,2244		1,6125				
Lamego					1,2672		1,3305	1,3834
Leiria					1,9133			1,2257
Lisboa		1,2475			2,8573	2,5883	2,6875	1,2950
Loulé		1,2140	1,1333					
Loures			1,1923					
Lourinhã	1,2033		1,3644					
Lousã		1,3310	1,2365			1,9435		1,7752
Lousada	1,1499		1,3110					

(continuação)

Concelhos	QergPu	QeapqrPu	QesvgPu	QesvpPu	QergPr	QeapqrPr	QesvgPr	QesvpPr
Mação		2,0435		1,5794				
Macedo de Cavaleiros		1,5526	1,5491					
Mafra	1,1680		1,2385					
Maia	1,1490		1,2583	1,2648				
Mangualde	1,1261	1,3325						
Manteigas					1,8907	6,4074	8,6127	3,4811
Marco de Canaveses	1,1968			1,6561				
Marinha Grande		1,2155				1,8168		1,6779
Marvão	1,2044							
Matosinhos			1,2165					
Mealhada						2,5285		3,0005
Meda	1,1868		1,4940					
Melgaço			1,1677			3,0519		2,7888
Mértola		1,8958				2,1150		1,9608
Mesão Frio	1,2515		1,4253					
Mira	1,1330	1,2590	1,3716					
Miranda do Corvo	1,1895		1,6276					
Miranda do Douro	1,1602		1,4159					
Mirandela			1,1369				2,0449	
Mogadouro	1,1853		1,6276					
Moimenta da Beira						2,5766		2,1151
Moita	1,1159	1,4048	1,2790					
Monção			1,2556			1,5572		1,7626
Monchique		2,9329	1,6276					
Mondim de Basto		1,5746	1,4648					
Monforte	1,1337	1,2516						
Montalegre			1,1324		1,5091			2,0853
Montemor-o-Novo		1,5641	1,3086					
Montemor-o-Velho		1,2439				3,8058		3,6830
Montijo		1,5056						
Mora						4,4624		3,9988
Mortágua						3,1692		2,6592
Moura		1,3063				1,6533		1,9674
Mourão		2,0459	1,6276					
Murça		1,3143				4,1488		3,8348
Murtosa	1,1859							
Nazaré					3,9581	1,3235	11,9640	
Nelas		1,5399	1,4093					
Nisa						6,4944		6,1790

(continuação)

Concelhos	QergPu	QeapqrPu	QesvgPu	QesvpPu	QergPr	QeapqrPr	QesvgPr	QesvpPr
Óbidos				4,9262				
Odemira					1,7083	2,3985	1,7893	2,7115
Odivelas		1,2389	1,1541	1,2911				
Oeiras		1,1861	1,2420					
Oleiros	1,2091			1,6122				
Olhão		1,4382	1,2015	1,2898				
Oliveira de Azeméis	1,2025			2,2018				
Oliveira de Frades	1,1395	1,1902	1,2686					
Oliveira do Bairro					3,3314		4,7612	
Oliveira do Hospital	1,1395		1,2740			1,2758		1,2782
Ourém					3,7076	2,4365	3,5841	3,3352
Ourique	1,1501		1,6276					
Ovar						1,4351		1,2546
Paços de Ferreira	1,1545		1,2188					
Palmela			1,3154					
Pampilhosa da Serra	1,2064		1,2112	1,2602				
Paredes	1,1837		1,2970					
Paredes de Coura						4,5893		5,0425
Pedrógão Grande						13,9402		9,5943
Penacova						3,1459		2,8722
Penafiel	1,1511		1,1778	1,3615				
Penalva do Castelo	1,1371	1,2161	1,4439					
Penamacor		2,0398	1,6276					
Penedono	1,1424	1,1594		4,9262				
Penela	1,1382					3,0752		9,8704
Peniche	1,1951		1,1626	1,4075				
Peso da Régua		1,2444		1,7686				
Pinhel	1,1433	1,1502	1,6276					
Pombal					3,0440	1,8289	3,1583	2,2229
Ponte da Barca	1,1412					2,6386		3,0281
Ponte de Lima	1,1640			1,7138				
Ponte de Sor	1,1340		1,2644					
Portalegre		1,4925	1,2678					
Portel		1,6520	1,6276					
Portimão		2,0298		2,0049				
Porto		1,2003			2,7245	3,0981	3,8313	1,4963
Porto de Mós					2,5174		3,1317	
Póvoa de Lanhoso	1,1345		1,1688			1,2987		1,8110
Póvoa de Varzim	1,1402		1,1466	1,4559				
Proença-a-Nova		1,3038	1,1483		1,2769		2,1960	

(continuação)

Concelhos	QergPu	QeapqrPu	QesvgPu	QesvpPu	QergPr	QeapqrPr	QesvgPr	QesvpPr
Redondo	1,1555		1,3633					
Reguengos Monsaraz	1,1387	1,1992	1,3013					
Resende		1,2030			1,4342		3,9945	
Ribeira de Pena	1,1780		1,4291					
Rio Maior		2,1270				1,6403		1,6644
Sabrosa	1,2515		1,2779					
Sabugal			1,6276		2,2508			
Salvaterra de Magos						3,4051		3,4008
Santa Comba Dão						3,4547		3,0625
Santa Maria da Feira					1,7199		3,9620	1,4514
Santa Marta Penaguião	1,2184							
Santarém						2,3394		2,0700
Santiago do Cacém		1,9366	1,3409					
Santo Tirso		1,2233		1,8157	1,5553	1,1366		1,4705
São Brás de Alportel		2,1485		1,6571				
São João da Madeira		1,5442		1,6406				
São João da Pesqueira						4,7165		5,8823
São Pedro do Sul						2,8215		3,2266
Sardoal	1,1926		1,4345					
Sátão	1,1879		1,4212					
Seia						1,4331		1,2768
Seixal		1,2888	1,2349					
Sernancelhe						7,1133		9,8704
Serpa		1,9434		1,5259				
Sertão					1,2836	3,2937	2,3557	2,1682
Sesimbra	1,1467		1,4296					
Setúbal		1,1503	1,1299					
Sever do Vouga	1,1866		1,1655	1,3985				
Silves		1,2512		1,8809				
Sines		1,4081				3,5306		3,0423
Sintra			1,2032					
Sobral Monte Agraço	1,1647			1,6173				
Soure					2,2595	2,5188	4,3858	
Sousel	1,1838		1,6276					
Tábua	1,1484		1,1922					1,6660
Tabuaço	1,1947		1,6276					
Tarouca	1,1801		1,4899					
Tavira		2,1301	1,2596					
Terras de Bouro	1,2119		1,3111					
Tomar		1,4293		1,3863				

(continuação)

Concelhos	QergPu	QeapqrPu	QesvgPu	QesvpPu	QergPr	QeapqrPr	QesvgPr	QesvpPr
Tondela						2,1787		2,5164
Torre de Moncorvo		1,4620	1,6276					
Torres Novas		1,3304				1,5995		1,5399
Torres Vedras				1,4626	1,5979	1,5645	1,6170	1,6832
Trancoso						7,6242		5,5567
Trofa	1,1388		1,1569	1,4246				
Vagos		1,7491		1,2685	3,0771		5,3313	1,5387
Vale de Cambra	1,1536			2,0355				
Valença		1,1776				2,6040		2,6740
Valongo			1,2215					
Valpaços	1,1815		1,4398					
Vendas Novas		1,7617	1,2248		1,3433			
Viana do Alentejo		1,6370	1,5650					
Viana do Castelo			1,2498					
Vidigueira						4,8633		9,8704
Vieira do Minho	1,1487		1,3449					
Vila de Rei	1,1799		1,6276					
Vila do Bispo		1,9593						
Vila do Conde	1,1708							
Vila Flor	1,1974		1,6276					
Vila Franca de Xira				1,8750				
Vila Nª Barquinha		1,6993	1,4479					
Vila Nova de Cerveira					3,3936	2,2145	4,3762	3,6130
Vila Nª Famalicão					2,3007	1,9630	2,3469	2,2330
Vila Nova de Foz Côa	1,1489		1,4214					
Vila Nova de Gaia								1,9705
Vila Nova de Paiva	1,1709		1,6276					
Vila Nova de Poiares	1,1456	1,1257		2,9447				
Vila Pouca de Aguiar	1,1645		1,3981					
Vila Real			1,3204		1,2383	1,1746		
Vila Real Sto António		2,2672	1,1703	1,3842				
Vila Velha Rodão						13,0316		9,8704
Vila Verde	1,1495			1,4551		2,0152		2,3800
Vila Viçosa		2,0651	1,4235					
Vimioso		2,4146						
Vinhais	1,1692		1,4908					
Viseu						1,6200		1,5096
Vizela				2,2754	1,3746			
Vouzela	1,1580					2,5382		3,2796

Anexo XI: Listagem dos clusters da oferta escolar

Cluster 1 – 125 Concelhos -		
Aguiar da Beira	Fornos de Algodres	Penacova
Alandroal	Freixo de Espada à Cinta	Penalva do Castelo
Alijó	Góis	Peniche
Aljezur	Golegã	Pinhel
Almeida	Gondomar	Ponte da Barca
Almeirim	Gouveia	Pova de Lanhoso
Alvaiázere	Guimarães	Redondo
Amares	Idanha-a-Nova	Ribeira de Pena
Ansião	Lamego	Sabrosa
Arcos de Valdevez	Lourinhã	Salvaterra de Magos
Arganil	Lousã	Santa Comba Dão
Armamar	Lousada	Santa Marta de Penaguião
Arouca	Mafra	Santarém
Arronches	Maia	São Pedro do Sul
Azambuja	Marco de Canaveses	Sardoal
Baião	Marvão	Sátão
Barcelos	Mealhada	Sertã
Barrancos	Meda	Sesimbra
Benavente	Melgaço	Sever do Vouga
Bombarral	Mesão Frio	Sousel
Borba	Miranda do Corvo	Tábua
Bragança	Miranda do Douro	Tabuaço
Caldas da Rainha	Mirandela	Tarouca
Campo Maior	Mogadouro	Terras de Bouro
Carrazeda de Ansiães	Moimenta da Beira	Tondela
Carregal do Sal	Monção	Torre de Moncorvo
Castanheira de Pêra	Monforte	Valença
Castelo de Paiva	Montalegre	Valpaços
Castro Daire	Montemor-o-Velho	Viana do Castelo
Castro Marim	Mora	Vieira do Minho
Chaves	Mortágua	Vila de Rei
Cinfães	Moura	Vila do Conde
Condeixa-a-Nova	Murça	Vila Flor
Constância	Murtosa	Vila Nova de Foz Côa
Coruche	Oleiros	Vila Nova de Gaia
Esposende	Oliveira de Azeméis	Vila Nova de Paiva
Estremoz	Oliveira do Hospital	Vila Pouca de Aguiar
Fafe	Ourique	Vila Real
Felgueiras	Ovar	Vila Verde
Ferreira do Alentejo	Paços de Ferreira	Vinhais
Ferreira do Zêzere	Pampilhosa da Serra	Vouzela
Figueira de Castelo Rodrigo	Paredes	

(Continuação)

Cluster 2 – 115 Concelhos		
Abrantes	Figueiró dos Vinhos	Portimão
Águeda	Fundão	Póvoa de Varzim
Albufeira	Gavião	Proença-a-Nova
Alcácer do Sal	Grândola	Reguengos de Monsaraz
Alcanena	Guarda	Resende
Alcochete	Ílhavo	Rio Maior
Alcoutim	Lagoa	Sabugal
Alenquer	Lagos	Santiago do Cacém
Alfândega da Fé	Leiria	Santo Tirso
Aljustrel	Loulé	São Brás de Alportel
Almada	Loures	São João da Madeira
Almodôvar	Mação	Seia
Alpiarça	Macedo de Cavaleiros	Seixal
Alter do Chão	Mangualde	Serpa
Amadora	Marinha Grande	Setúbal
Arraiolos	Matosinhos	Silves
Aveiro	Mértola	Sines
Barreiro	Mira	Sintra
Batalha	Moita	Sobral de Monte Agraço
Beja	Monchique	Tavira
Belmonte	Mondim de Basto	Tomar
Braga	Montemor-o-Novo	Torres Novas
Cadaval	Montijo	Torres Vedras
Cartaxo	Mourão	Trofa
Castelo Branco	Nelas	Vale de Cambra
Castelo de Vide	Óbidos	Valongo
Castro Verde	Odivelas	Vendas Novas
Celorico da Beira	Oeiras	Viana do Alentejo
Celorico de Basto	Olhão	Vila do Bispo
Chamusca	Oliveira de Frades	Vila Franca de Xira
Covilhã	Palmela	Vila Nova da Barquinha
Crato	Penafiel	Vila Nova de Poiares
Elvas	Penamacor	Vila Real de Santo António
Entroncamento	Penedono	Vila Viçosa
Espinho	Peso da Régua	Vimioso
Estarreja	Ponte de Lima	Viseu
Évora	Ponte de Sor	Vizela
Faro	Portalegre	
Figueira da Foz	Portel	

(Continuação)

Cluster 3 - 13 Concelhos
Alvito
Avis
Boticas
Cuba
Nisa
Paredes de Coura
Pedrogão Grande
Penela
São João da Pesqueira
Sernancelhe
Trancoso
Vidigueira
Vila Velha de Rodão

Cluster 4 - 25 Concelhos
Albergaria-a-Velha
Alcobaça
Amarante
Anadia
Arruda dos Vinhos
Cabeceiras de Basto
Caminha
Cantanhede
Cascais
Coimbra
Fronteira
Lisboa
Manteigas
Nazaré
Odemira
Oliveira do Bairro
Ourém
Pombal
Porto
Porto de Mós
Santa Maria da Feira
Soure
Vagos
Vila Nova de Cerveira

Anexo XII: Teste da homogeneidade das variâncias

Indicadores	Levene Statistic	df1	df2	Sig.
D1	13,9622	3	271	0,0000
D2	0,6122	3	271	0,6076
D3	0,7084	3	271	0,5477
D4	2,3497	3	271	0,0728
D5	0,3308	3	271	0,8031
D6	0,4949	3	271	0,6861
E1	15,2091	3	271	0,0000
E2	1,5074	3	271	0,2129
E3	4,4101	3	271	0,0048
E4	3,2800	3	271	0,0215
E5	3,7039	3	271	0,0122
E6	2,9918	3	271	0,0314
S1	1,8448	3	271	0,1393
S2	1,4376	3	271	0,2321
S3	26,5647	3	271	0,0000
S4	1,3382	3	271	0,2623
S5	3,1702	3	271	0,0248
S6	1,1383	3	271	0,3340
I1	3,0243	3	271	0,0301
I2	5,4089	3	271	0,0013
I3	7,5265	3	271	0,0001
I4	3,6796	3	271	0,0126
I5	2,1148	3	271	0,0986
I6	2,2072	3	271	0,0876

Anexo XIII: Teste da normalidade dos resíduos

One-Sample Kolmogorov-Smirnov Test							
Dimensão demográfica		Residual for D1	Residual for D2	Residual for D3	Residual for D4	Residual for D5	Residual for D6
N		275	275	275	275	275	275
Normal Parameters	Mean	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
	Std. Deviation	0,1055	0,0607	0,0486	0,1080	0,1933	0,0981
Most Extreme Differences	Absolute	0,3258	0,4047	0,3507	0,0930	0,0501	0,1315
	Positive	0,3258	0,3460	0,3507	0,0640	0,0304	0,1004
	Negative	-0,2487	-0,4047	-0,3411	-0,0930	-0,0501	-0,1315
Kolmogorov-Smirnov Z		5,4022	6,7111	5,8154	1,5425	0,8303	2,1814
Asymp. Sig. (2-tailed)		0,0000	0,0000	0,0000	0,0172	0,4957	0,0001
Dimensão económica		Residual for E1	Residual for E2	Residual for E3	Residual for E4	Residual for E5	Residual for E6
N		275	275	275	275	275	275
Normal Parameters ^a	Mean	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
	Std. Deviation	0,1036	0,1762	0,2057	0,1389	0,1338	0,1609
Most Extreme Differences	Absolute	0,1245	0,1798	0,0874	0,1260	0,1272	0,0922
	Positive	0,1245	0,1798	0,0874	0,0594	0,1272	0,0922
	Negative	-0,0989	-0,1394	-0,0451	-0,1260	-0,0938	-0,0647
Kolmogorov-Smirnov Z		2,0646	2,9814	1,4488	2,0888	2,1101	1,5294
Asymp. Sig. (2-tailed)		0,0004	0,0000	0,0300	0,0003	0,0003	0,0186
Dimensão social		Residual for S1	Residual for S2	Residual for S3	Residual for S4	Residual for S5	Residual for S6
N		275	275	275	275	275	275
Normal Parameters ^a	Mean	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
	Std. Deviation	0,1822	0,1897	0,1023	0,1249	0,1338	0,1641
Most Extreme Differences	Absolute	0,0614	0,1091	0,2375	0,2031	0,1196	0,0381
	Positive	0,0339	0,0865	0,2375	0,2031	0,1196	0,0286
	Negative	-0,0614	-0,1091	-0,1693	-0,1797	-0,0824	-0,0381
Kolmogorov-Smirnov Z		1,0185	1,8100	3,9387	3,3675	1,9828	0,6322
Asymp. Sig. (2-tailed)		0,2507	0,0029	0,0000	0,0000	0,0008	0,8190
Dimensão institucional		Residual for I1	Residual for I2	Residual for I3	Residual for I4	Residual for I5	Residual for I6
N		275	275	275	275	275	275
Normal Parameters ^a	Mean	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
	Std. Deviation	0,1860	0,1921	0,1350	0,1054	0,0919	0,1488
Most Extreme Differences	Absolute	0,0642	0,0456	0,0932	0,1492	0,1562	0,1084
	Positive	0,0305	0,0320	0,0932	0,1267	0,1315	0,1084
	Negative	-0,0642	-0,0456	-0,0736	-0,1492	-0,1562	-0,0711
Kolmogorov-Smirnov Z		1,0651	0,7560	1,5448	2,4735	2,5903	1,7974
Asymp. Sig. (2-tailed)		0,2067	0,6171	0,0169	0,0000	0,0000	0,0031

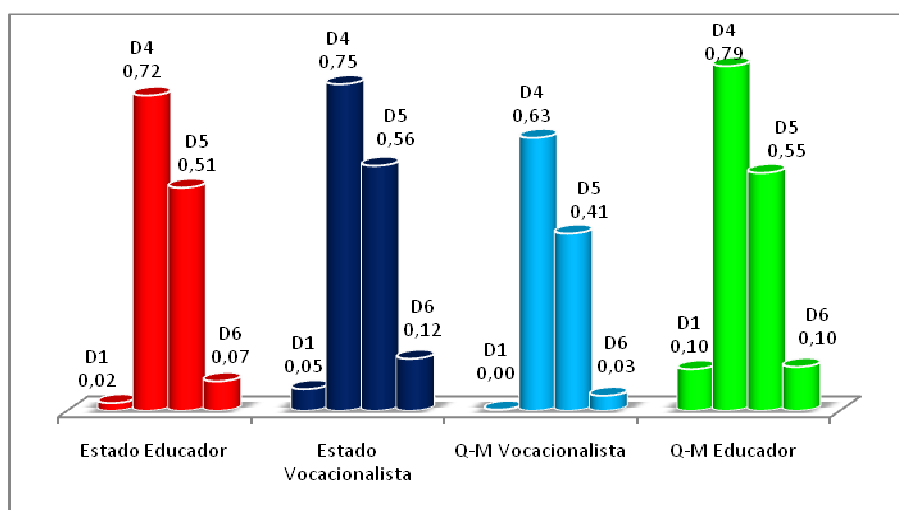
a. Test distribution is Normal.

Anexo XIV: Teste da ANOVA

Indicadores		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
D4	Between Groups	0,2735	3	0,0912	7,7369	0,0001
	Within Groups	3,1932	271	0,0118		
	Total	3,4667	274			
D5	Between Groups	0,3635	3	0,1212	3,2076	0,0236
	Within Groups	10,2371	271	0,0378		
	Total	10,6006	274			
E6	Between Groups	0,2601	3	0,0867	3,3108	0,0206
	Within Groups	7,0969	271	0,0262		
	Total	7,3570	274			
S1	Between Groups	0,1073	3	0,0358	1,0651	0,3643
	Within Groups	9,1000	271	0,0336		
	Total	9,2073	274			
S6	Between Groups	0,2609	3	0,0870	3,1942	0,0240
	Within Groups	7,3796	271	0,0272		
	Total	7,6405	274			
I1	Between Groups	0,1825	3	0,0608	1,7389	0,1593
	Within Groups	9,4814	271	0,0350		
	Total	9,6639	274			

Anexo XVI: Atributos locais e tipologias espaciais da oferta escolar

Atributos demográficos e tipologias espaciais da oferta

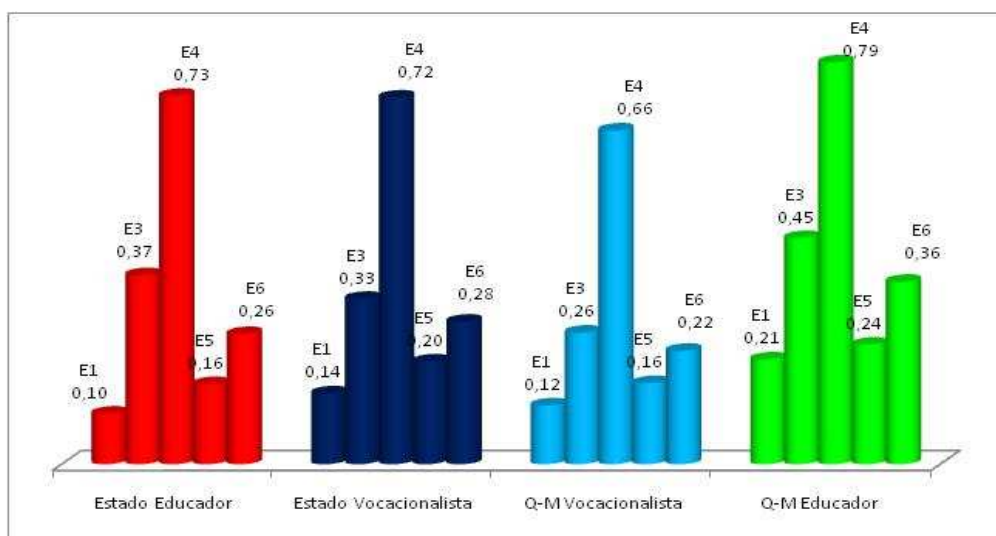


Cluster 1 - Estado Educador: Níveis intermédios de potencial e vitalidade demográfica (D4 e D5), densidade populacional (D1) e nível de urbanização (D6);

Cluster 2. Estado Vocacionalista: Níveis elevados de urbanização (D6) e de potencial humano (D5) e um bom nível de vitalidade demográfica (D4) e de densidade populacional (D1);

Cluster 3 – “Quase”-Mercado Vocacionalista: Baixo potencial e vitalidade demográfica (D4 e D5), bem como fraca densidade populacional (D1) e taxa de urbanização (D6);

Cluster 4 – “Quase”-Mercado Educador: Elevada densidade (D1) e vitalidade demográfica (D4), elevado potencial humano (D5) e um bom nível de urbanização (D6).

Atributos económicos e tipologias espaciais da oferta

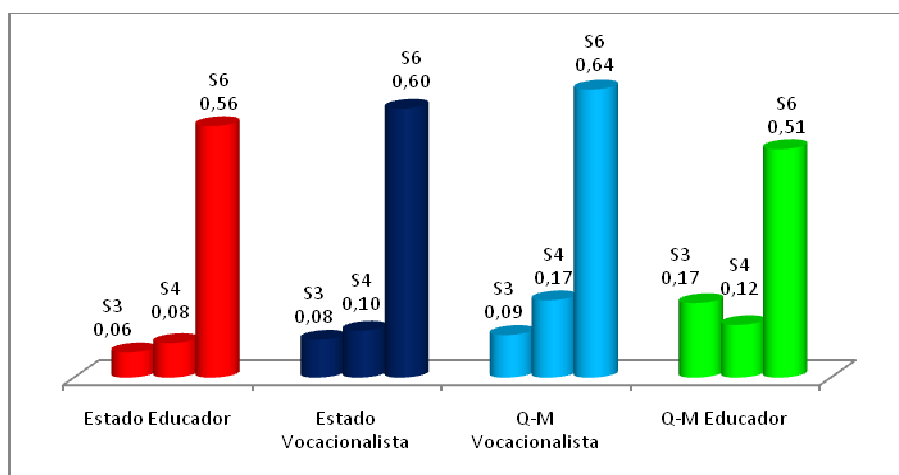
Cluster 1 - Estado Educador: Baixos níveis de rendimento (E1 e E5), nível intermédio do emprego industrial (E3), fraca qualificação do trabalho (E4) e débil iniciativa empresarial (E6);

Cluster 2. Estado Vocacionalista: Níveis intermédios de rendimento (E1 e E5), de qualificação do trabalho (E4) e iniciativa empresarial (E6) e fraca expressão do emprego industrial (E3);

Cluster 3 – “Quase”-Mercado Vocacionalista: Baixos níveis de rendimentos (E1 e E5), de emprego industrial (E3) e de qualificação do trabalho (E4) e fraca capacidade de iniciativa empresarial (E6);

Cluster 4 – “Quase”-Mercado Educador: Elevados níveis de rendimento (E1 e E5), de expressão do emprego industrial (E3), de qualificação do trabalho (E4) e de iniciativa empresarial (E6).

Atributos socioculturais e tipologias espaciais da oferta

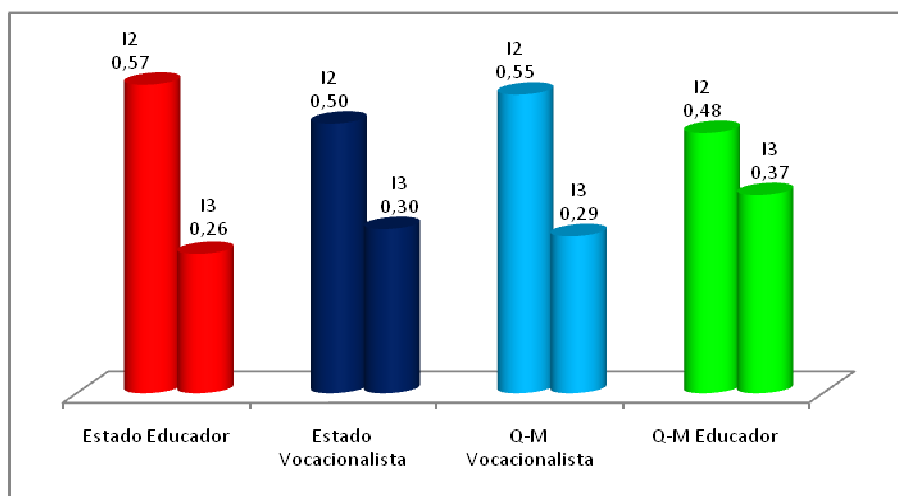


Cluster 1 - Estado Educador: Fraca dotação em recursos de saúde (S3), baixos níveis de acesso a bens culturais (S4) e fracas condições de habitabilidade (S6)

Cluster 2. Estado Vocacionalista: Níveis intermédios de acesso a bens culturais (S4) e de recursos humanos na saúde (S3) e boas condições de habitabilidade (S6);

Cluster 3 – “Quase”-Mercado Vocacionalista: Elevado acesso a bens culturais (S4), elevado índice de habitabilidade (S6) e boa dotação de recursos na saúde (S3);

Cluster 4 – “Quase”-Mercado Educador: Elevada dotação de recursos humanos na saúde (S3), bom acesso a bens culturais (S4), mas baixas condições de habitabilidade (S6).

Atributos institucionais e tipologias espaciais da oferta

Cluster 1 - Estado Educador: Elevada densidade das redes de interacção familiar (I2) e fraca espessura das redes de serviços (I3);

Cluster 2. Estado Vocacionalista: Nível intermédio de densidade das redes de interacção familiar (I2) e boa espessura das redes de serviços (I3);

Cluster 3 – “Quase”-Mercado Vocacionalista: Nível intermédio de espessura das redes de serviços (I3) e boa densidade das redes de relação familiar (I2);

Cluster 4 – “Quase”-Mercado Educador: Fraco nível de densidade das redes de interacção familiar (I2), mas elevada espessura das redes de interacções ao nível dos serviços (I3).

Anexo XVII: Valores médios dos indicadores locais e tipologias espaciais da oferta escolar

Atributos Locais		Médias Continente	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4
			Estado Educador	Estado Vocacionalista	Q-M Vocacionalista	Q-M Educador
D1	Densidade Populacional	0,037	0,018	0,050	0,003	0,225
D6	Taxa Urbanização	0,090	0,068	0,120	0,035	0,101
D4	Taxa Dep Demográfica	0,737	0,724	0,751	0,627	0,792
D5	Taxa Fecundidade	0,531	0,513	0,563	0,407	0,547
E1	Poder Compra	0,126	0,099	0,140	0,116	0,206
E5	Ganho Médio Mensal	0,183	0,158	0,203	0,160	0,236
E3	Emprego no Sector Secundário	0,355	0,3727	0,326	0,259	0,446
E4	Trabalhadores não Qualificados	0,728	0,7266	0,723	0,658	0,793
E6	Sociedades Constituídas	0,274	0,256	0,281	0,224	0,360
S3	Médicos e Enfermeiros	0,80	0,056	0,084	0,095	0,166
S6	Índice Habitabilidade	0,576	0,561	0,600	0,642	0,509
S4	Bibliotecas Utilizadores	0,096	0,077	0,104	0,172	0,117
I2	Taxa Divórcio	0,531	0,570	0,498	0,551	0,481
I3	Operações Multibanco	0,287	0,257	0,303	0,290	0,366