

# REDES DE ESCOLAS E MODOS DE REGULAÇÃO DO SISTEMA EDUCATIVO

David Justino e Susana Batista

CESNOVA - Centro de Estudos de Sociologia da Universidade Nova de Lisboa

[davidjustino@fcsh.unl.pt](mailto:davidjustino@fcsh.unl.pt)

[susanabatista@fcsh.unl.pt](mailto:susanabatista@fcsh.unl.pt)

## RESUMO

A partir do questionamento da “desadequação de escala” que representa para o estado-nação os efeitos globais e locais, procuramos compreender algumas das alterações profundas que os sistemas nacionais de ensino têm revelado no último quarto de século através do duplo movimento de *transnacionalização* e de *descentralização* dos mecanismos de regulação, convergentes no processo de desnacionalização, acrescentando os conceitos de *regulação induzida*, *regulação voluntária* e de *regulação partilhada* aos tradicionais mecanismos de regulação coerciva e normativa. É neste contexto que tentaremos problematizar o aparecimento em Portugal de um número considerável de redes colaborativas de escolas e do potencial de regulação que elas podem representar, pela transformação dos mecanismos hierárquicos e verticais em mecanismos de indução de carácter horizontal e desterritorializado.

**Palavras-chave:** Regulação, Regulação Induzida, Regulação Partilhada, Regulação Voluntária, Redes de Escolas, Transnacionalização, Descentralização, Desnacionalização

## ABSTRACT

From the questioning of "mismatch of scale" that represents to the nation-state the global and local effects, we seek to understand some of the profound changes that the national education systems have shown in the last quarter century through the double movement of transnationalization and decentralization of regulatory mechanisms, both convergent on a process of de-nationalization, adding the concepts of *induced regulation*, *voluntary regulation* and *shared regulation* to traditional mechanisms of coercive and normative regulation. It is in this context that we will try to discuss the emergence in Portugal of a considerable number of collaborative networks of schools and the potential regulation that they can represent, by changing from mechanisms of hierarchical and vertical regulation to inductive, horizontal and de-territorialized mechanisms.

*“... o estado-nação está a tornar-se muito pequeno para os grandes problemas da vida, mas muito grande para os pequenos problemas da vida. É muito pequeno para os grandes problemas porque não existem mecanismos internacionais para lidar com coisas tais como os fluxos de capitais, desequilíbrios dos mercados, perdas de postos de trabalho, e para os vários maremotos demográficos que se desenvolverão nos próximos vinte anos. É muito grande para os pequenos problemas porque o fluxo de poder para um centro político nacional significa que o centro torna-se cada vez mais incapaz de responder à variedade e diversidade das necessidades locais. Em síntese, há desadequação de escala.” (Bell, 1988, p.B3)*

Não seria necessário esperar vinte e cinco anos para atestar a pertinência do problema colocado pelo sociólogo americano no exercício de prospectiva que publicou no Washington Post. Neste quarto de século completado nos primeiros dias deste ano de 2013, o mundo mudou radicalmente e o estado-nação, para o melhor e o para o pior, foi mais um alvo desses processos de mudança do que propriamente um dinamizador ativo e liderante. Entre a defesa da resistência conservadora e o anúncio precipitado da sua morte, o estado-nação reconfigura-se, adapta-se aos novos tempos e aos novos desafios, mas, na maior parte dos casos, corre atrás de uma mudança que lhe escapa.

O problema colocado por Daniel Bell centra-se nessa “desadequação de escala”, mas tem também o mérito de não dissociar os efeitos “globais” dos efeitos “locais”, ou seja, os “grandes problemas” não são dissociáveis dos “pequenos problemas” e ambos contribuem para acentuar não só essa desadequação de escala, mas também a natureza da sua organização e a eficácia da sua ação.

O primeiro problema que desejamos colocar pretende explicar como é que esse processo de mudança na perspectiva da desadequação de escala e da alteração da natureza das funções e organização do Estado se expressa e projeta nos sistemas nacionais de ensino e, particularmente no caso português, como é que as políticas públicas refletem ou não essa desadequação.

O segundo problema emerge do aparecimento de uma nova realidade no sistema de ensino português: as redes colaborativas de escolas. Contrariando o tradicional modo de regulação e de administração burocrática, hierárquica e vertical, essas redes desenvolvem ações através de relações e de laços de carácter colaborativo, horizontal e desterritorializado, envolvendo outros parceiros como sejam centros de investigação universitários, municípios e associações empresariais, assumindo-se como potenciais fontes de regulação alternativa dos processos de ensino e aprendizagem. O problema que se coloca é precisamente o de saber que tipo de regulação é que representam e de que modo é que se enquadram nos múltiplos modos e mecanismos que sustentam o sistema de ensino em Portugal.

### *Referenciais teóricos e precisão de conceitos*

A maior parte da literatura científica no domínio dos estudos de educação tem centrado a sua análise sobre as alterações dos modos e mecanismos de regulação, especialmente os decorrentes da maior abertura ao exterior, geralmente identificados com o processo de *globalização*, e os da descentração das políticas educativas muito conotados com a ideia de *territorialização* (Charlot, 1994; Afonso, 2003). A este duplo movimento de reconfiguração, essa mesma literatura tem associado a profunda alteração na natureza da relação do Estado com os sistemas nacionais de ensino, falando-se mesmo de uma transição do tradicional *Estado Educador* para um emergente *Estado Regulador* (Charlot, 2007).

A primeira questão que terá de ser formulada é: o que se entende por regulação? A segunda passa por identificar em que consiste a transformação: o que perde o Estado para deixar de ser *Educador*, e o que é que assume para passar a ser *Regulador*?

Não existe uma definição estabilizada e consensual do conceito de regulação<sup>1</sup>. A função reguladora decorre, na maior parte das perspectivas e domínios teóricos das

---

<sup>1</sup> Veja-se a este propósito o artigo Barroso, 2005.

ciências sociais, da necessidade de compensar a insuficiência ou ineficiência da autorregulação dos atores e instituições. É o caso da regulação das atividades económicas, especialmente da partilha do risco e das chamadas falhas do mercado, desde a informação assimétrica à formação de monopólios, das externalidades aos bens públicos. Se nas interações do mercado os mecanismos de autorregulação - geralmente identificados com a chamada *mão invisível* - não são suficientemente satisfatórios em função de valores, princípios ou propósitos de uma determinada comunidade, a procura de regulação tende a aumentar. Ora essa ação de regulação tanto pode ter origem numa organização exterior à comunidade de atores e organizações que interagem no mercado, como é o caso do Estado ou de uma organização independente, como o de uma associação dos próprios atores que assumem o reforço da autorregulação.

Neste contexto, a regulação é sempre uma correção complementar dos mecanismos de autorregulação visando o seu reforço e não se restringe à ação exclusiva do Estado ou de qualquer “autoridade legítima”. Ou seja, os mecanismos de regulação tanto podem decorrer da ação coerciva, geralmente através da lei ou, de uma forma mais geral, da regulamentação de carácter compulsório, quanto poderá surgir da consensualização colaborativa dos atores e organizações por iniciativa própria ou por indução. A natureza da regulação distingue os seus mecanismos: ora coerciva, ora induzida, quando tem origem em instâncias exteriores ao objecto de regulação, ora colaborativa ou cooperativa, ora partilhada, quando envolve os atores e as organizações que se pretende regular. Em tese, as ações de regulação não se confundem nem com as ideologias, enquanto matrizes culturais ou visões do mundo que não deixam de ter efeitos autorreguladores, nem com as crenças, as normas e os valores sociais que tendem a sustentar a autorregulação subjacente aos mecanismos de controlo social.

A confusão entre a ação reguladora e a política pública que tende a centrar no Estado ou em instituições públicas a quem se reconhecem maior ou menor autoridade legítima, é limitativa do vasto campo da procura e da atuação dos mecanismos de regulação. Neste sentido, a proposta de sistematização apresentada

por João Barroso<sup>2</sup> relativamente ao conceito de regulação “enquanto modo de coordenação dos sistemas educativos” é um bom referencial para a sua conceptualização sistémica que sintetizaríamos nos seguintes aspetos:

1. Numa perspetiva funcional os modos e mecanismos de regulação visam assegurar o equilíbrio, a coerência, mas também a mudança sustentada dos sistemas sociais;
2. Os processos de regulação assentam não só na normatividade que orienta e regula o funcionamento do sistema, mas também na ação individual e coletiva dos atores;
3. Esses processos de regulação tendem a integrar-se em complexos interativos ou sistemas de regulações múltiplas, nem sempre convergentes com o mesmo propósito, nem consensuais em relação aos meios, em que o Estado é uma entre várias fontes de regulação.

A vantagem na interpretação destes referenciais é a de superarmos as perspetivas centradas na ação do Estado e das organizações públicas em torno das políticas públicas. Vai no mesmo sentido a proposta de definição *descentrada*, de carácter essencialista, proposta por Julia Black (2002, p.20): “regulation is the sustained and focused attempt to alter the behaviour of others according to defined standards or purposes with the intention of producing a broadly identified outcome or outcomes, which may involve mechanisms of standard-setting, information gathering and behaviour-modification”.

No particular domínio dos sistemas de ensino esta perspetiva descentrada – mas não difusa, necessariamente – ajuda-nos a sistematizar as múltiplas interações que assumem os efeitos reguladores. Em primeiro lugar, porque a educação tem características de bem público, enquanto externalidade positiva do que poderia ser exclusivamente um bem privado; em segundo lugar, porque é uma das atividades que tende a identificar-se com o que a teoria económica clássica define como *quase*

---

<sup>2</sup> *Idem*, pp. 733-735

*mercado*. John Stuart Mill foi pioneiro ao identificar a educação como um dos melhores exemplos da ineficiência do mercado. Porquê?

Em primeiro lugar, porque o consumidor de educação pode não ser suficientemente competente para identificar o valor e a quantidade de educação necessários, como é o caso de uma criança ou mesmo dos seus pais ou encarregados de educação cuja cultura e estatuto socioeconómico sejam de baixa condição: como se pode falar do valor da cultura a uma pessoa que é inculta, questionava Mill. É neste contexto que na oferta e procura de educação se deve falar de *quase mercado*, porque é sempre desigual a competência de quem pode escolher entre ofertas alternativas.

Em segundo lugar, porque ao potencial benefício privado da educação se associa um benefício público, a que o Estado não pode ser alheio. A educação é um dos casos exemplares de externalidades positivas em que o benefício social tende a ser superior ao benefício marginal do indivíduo. É este equilíbrio entre benefícios privado e público que confere à educação a característica de *quase bem público* e que coloca o problema da equidade na exação fiscal como fonte de financiamento, quando coexistem no mesmo sistema oferta pública e privada.

Em terceiro lugar, o suposto mercado da educação não assegura o requisito da mobilidade da oferta e da procura, confinando o seu funcionamento à escala local definida pelos custos dos movimentos pendulares através de transportes públicos ou privados.

É por estas razões que se poderá compreender a aceitação do papel do Estado enquanto regulador por parte daquele economista liberal. Essa regulação poderia mesmo levar à ação coerciva traduzida na escolaridade obrigatória de todas as crianças. Porém, Mill (1995, p. 106) alertava: “If the government would make up of its mind to require for every child a good education, it might save itself the trouble of providing one”. Só em situações excecionais essa oferta pública seria aceitável: “An education established and controlled by the State should only exist, if it exists at all, as one among many competing experiments, carried on for the purpose of example and stimulus, to keep the others up to a certain standard of excellence. Unless

indeed, when society in general is in so backward a state that it could not or would not provide for itself any proper institutions of education, unless the government undertook the task: then, indeed, the government may, as the less of two great evils, take upon itself the business of schools and universities, as it may that of joint stock companies, when private enterprise, in a shape fitted for undertaking great works of industry, does not exist in the country”.

A história dos séculos XIX e XX contrariou as teses de Stuart Mill. A construção e desenvolvimento dos sistemas de ensino massificado por todo o mundo consagraram a dimensão pública e nacional, onde à ação reguladora do Estado se fez associar a escola como órgão da sua administração direta. Quando falamos de *Estado Educador* referimo-nos a essa combinação entre regulação e oferta pública, tendencialmente monopolista e de carácter coercivo. A esse processo de *centralização* da ação administrativa do Estado, visando providenciar um serviço público de educação obrigatório e acessível a todos os indivíduos em idade escolar, designamos nós por *nacionalização* dos sistemas de ensino. Porém, na maior parte dos países ocidentais a oferta pública coexistiu com a oferta privada, assegurando o Estado o papel de regulador de ambas nos mais diversos domínios, especialmente nas funções de inspeção, concepção e desenvolvimento do currículo, avaliação externa, na certificação de manuais e conteúdos educativos, quando não mesmo na standardização da organização pedagógica.

Quando se fala na reconfiguração do velho *Estado Educador* para um *Estado Regulador* ou um *Estado Avaliador* sugere-se que o Estado, na diversidade dos sistemas nacionais de ensino à escala global, tenderá a desfazer-se da prestação de serviços de educação que integram a sua administração direta. Ora, a análise comparada da evolução dos sistemas públicos de ensino, não permite tirar essa conclusão. O que está em jogo é a multiplicidade de contornos de um debate ideológico entre ambições neoliberais e reações dos sectores mais estatistas cuja agenda tem sido sustentada pelo discurso académico.

Até ao presente, os sistemas nacionais de ensino, na diversidade de configurações que assumem nos diferentes países, continuam mais próximos do modelo de *Estado*

*Educador* do que do imaginário do *Estado Regulador*. Isto não quer dizer que se tenham mantido nas suas configurações originais. Mais do que uma privatização da escola pública, o traço marcante da mudança é a progressiva *desnacionalização* dos sistemas nacionais de ensino como resultado de um duplo movimento de *transnacionalização* e de *descentralização* a que correspondem novos modos de regulação que sintetizamos em dois conceitos fundamentais: *regulação induzida* e *regulação partilhada*, que se combinam com as formas tradicionais de regulação pública de carácter coerciva, centralizada, hierárquica e burocrática. Passamos a abordar cada um destes conceitos.

### *Transnacionalização*

Não é inequívoca a relação entre o processo de globalização e as mudanças operadas nos sistemas nacionais de ensino. O argumento geralmente invocado prende-se com a ação desenvolvida pelas organizações internacionais que nos últimos 20 anos passaram a dedicar uma especial atenção à organização e desempenho dos sistemas nacionais de ensino privilegiando uma perspectiva comparada. Casos da OCDE, UNESCO, do IEA, do Banco Mundial, ou do CEDEFOP, concitam a atenção dos investigadores enquanto novas fontes de regulação. O problema deverá colocar-se em torno da relação causal que se estabelece entre a ação destas agências internacionais e o processo de globalização. A questão pode resumir-se em saber se, na inexistência de globalização, essa ação não se concretizaria com os mesmos mecanismos e os mesmos efeitos. Julgamos que o reforço da ação dessas agências resultou mais da consciência de que o *stock* de capital humano era cada vez mais um factor de desenvolvimento económico e de competitividade nacional que a teoria económica promoveu desde a década de 60 do século XX, do que um efeito da globalização. Esta, como sugere Andy Green (2002), exerceu maior influência na evolução do mercado de trabalho, especialmente na valorização da procura de competências e qualificações. É neste sentido que, não ignorando o papel das organizações internacionais na monitorização dos padrões de referência educacionais, nem o efeito da globalização nas interações entre mercado de trabalho e sistema educativo, preferimos recorrer



ao conceito de *transnacionalização* para melhor situar e explicar os mecanismos externos de condicionamento ou de indução das políticas nacionais. Adotamos claramente a perspectiva enunciada por Saskia Sassen (2003) quando identifica esse processo de transnacionalização como consequência de um jogo de escalas múltiplas onde o global e o local não são necessariamente mediados pelo nacional, como se se posicionassem em escalas hierarquizadas.

Um segundo argumento prende-se com o efeito de mimetismo das políticas públicas, susceptível de configurar uma “convergência na alteração dos modos de regulação dos sistemas educativos nacionais que se traduz, em si mesma, [...] um processo de ‘regulação transnacional’”, como defende João Barroso (2006, p.48). Este efeito de “contaminação” – não é neutro o critério da adopção do vocábulo! – de conceitos, políticas e medidas seria o reflexo da acrescida influência das instâncias internacionais potenciada pelo processo de globalização. A transnacionalização das políticas educativas não resultaria necessariamente de qualquer ação coerciva, mas antes da procura de legitimação das próprias políticas nacionais ou da sustentação de uma retórica educativa sem efeito transformador dos sistemas nacionais de ensino. Preferimos recorrer ao termo *mimetismo*<sup>3</sup> como efeito resultante da difusão do conhecimento sobre as dinâmicas políticas e do confronto entre experiências nacionais do movimento de reforma da educação, às expressões de “contaminação” e de “empréstimo de políticas educativas” que deixam revelar o que Andy Green, na esteira de Ulrich Beck, designa por “nacionalismo metodológico” (idem, p.17; Robertson and Dale, 2008).

A história comparada da educação e das diferentes experiências de construção e desenvolvimento dos sistemas nacionais de ensino demonstra que esse efeito de mimetismo acompanha a difusão do modelo europeu de políticas educativas nacionais, desde, pelo menos, o século XIX. John Boli e Francisco Ramirez (1992) de

---

<sup>3</sup> Baseamo-nos nas perspectivas do isomorfismo institucional que defendem a tese de que os campos organizacionais tendem a ser configurados por tendências que promovem as similitudes das formas organizacionais e das respectivas práticas, de preferência à sua diferenciação. DiMaggio and Powell (1983).

há muito que demonstraram que a emergência da escolarização de massas é o resultado da estruturação de um modelo criado e desenvolvido entre os países ocidentais que mais tarde o exportaram para todo o mundo. Não obstante a fragmentação política do sistema de estados europeu, existia um extenso e comum quadro cultural que se desenvolveu através da emulação e da difusão das concepções e experiências nacionais, especialmente no que diz respeito à educação e ao ensino.

### *Descentralização*

O segundo eixo de mudança nos sistemas e nas políticas nacionais de ensino é o da descentralização. Ainda que o termo possa ser aplicado a qualquer processo de transferência de competências ou de responsabilidades para outros níveis de decisão que não seja o nível central-nacional, a sua aceção tende a identificar esses processos enquanto partilha ou delegação de decisão com os níveis infranacionais de decisão. Esses processos tendem a tipificar-se de forma hierárquica de acordo com os respetivos níveis, falando-se assim de regionalização, de municipalização, localização ou comunitarização. Em qualquer dos casos estamos a falar de descentralização cuja causa tanto pode decorrer da iniciativa do Estado central quanto da reivindicação dos níveis inferiores da administração do Estado ou de organizações públicas e privadas.

Os processos de descentralização são normalmente sustentados através de normas de carácter coercivo e contratual, decorrentes ou não de uma negociação. Quando se define um novo quadro jurídico de delegação de poderes e competências nas autarquias, quando se atribui maior grau de autonomia a uma escola, quando se reconhece o papel de uma associação de estudantes ou de pais e encarregados de educação, estamos perante medidas que tendem a expressar um processo de descentralização. Mas em todos estes casos, a concretização dos objetivos subjacentes a esse processo passa pelo reconhecimento do Estado Central, através de lei ou norma jurídica de carácter coercivo ou contratual.

Os contextos e as dinâmicas políticas e sociais que favorecem uma dimensão mais ou menos alargada desse processo de descentralização são múltiplos e, de certa forma, eles têm ganho um especial relevo nas últimas décadas em que os modelos de organização dos sistemas educativos deixaram de ser tão centralizados para envolverem cada vez mais esses níveis hierarquicamente inferiores. As motivações são múltiplas (ineficiência das soluções centralizadas, potenciação dos princípios da subsidiariedade, legitimação social das políticas, etc.), mas, na maior parte dos casos, tendem a integrar-se em processos de reconfiguração do Estado e dos sistemas nacionais de ensino sempre orientadas para os princípios da eficiência, da responsabilidade partilhada dos diferentes atores em relação à formação das novas gerações, à gestão participada das escolas e ao desafio de aumento da qualidade do serviço público de educação<sup>4</sup>.

Ao conceito de descentralização educativa tem estado associado, no nosso entender indevidamente, o conceito de *territorialização* das políticas públicas de educação. Os sistemas de ensino e as políticas públicas de educação são por natureza territorializados desde a sua formação e desenvolvimento até ao presente. O que há de novo, pelo menos desde a década de 80 do século passado, é o resultado da combinação de políticas descentralizadoras com políticas diferenciadas e de discriminação positiva, em função de contextos sociais espacialmente identificados. A ideia de uma identidade territorial, social e culturalmente diferenciada, especialmente as representações dos chamados *territórios de exclusão social*, esteve na origem da elaboração de orientações específicas visando o combate ao abandono e insucesso escolares e que se traduziu em delegar na escola e nas autoridades locais uma maior responsabilidade e liberdade de adoção dos instrumentos de resposta a esses problemas. Nestes casos poderemos falar em descentralização diferenciada, tal como noutros se poderá falar de descentralização competitiva, as quais tendem a

---

<sup>4</sup> Maria Clara Cruz defendeu em 2012 a sua dissertação de doutoramento em Educação – Administração e Política Educacional, em que elabora o “estado da arte” das políticas públicas de descentralização suficientemente exaustivo, atualizado e rigoroso, que nos dispensa de alongarmos excessivamente esta conceptualização. *Conselhos Municipais de Educação: Política Educativa e Ação Pública*, Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, 2012.

potenciar as identidades locais com vista a promover a maior eficácia das políticas. Para todos os efeitos estamos a falar de descentralização, mobilizando os diferentes atores e organizações para um maior envolvimento e responsabilização.

### *Desnacionalização*

A formação dos Estados nacionais inscreve-se num processo de longa duração em que a centralização da ação coerciva e o seu monopólio legítimo foram sustentados na criação de instituições à escala nacional. Os sistemas de ensino não fugiram à regra: o processo de massificação foi acompanhado pela progressiva universalização e uniformização dos *curricula* e dos métodos de ensino, pela escolaridade obrigatória e pela monopolização progressiva da oferta pública e tendencialmente gratuita. Esta dinâmica sintetiza-se na ideia de *nacionalização* dos sistemas de ensino e no primado da regulação coerciva e centralizada, quer da oferta pública quer da privada.

Tal como destacava Daniel Bell no excerto com que iniciámos este artigo, essa excessiva centralização do poder de decisão conduziu a uma clara “desadequação de escala”, especialmente face à incapacidade de o Estado responder à crescente pressão dos cidadãos e das organizações de base visando uma maior participação e responsabilização na decisão, bem como o reforço das lógicas de funcionamento de mercado e dos princípios da gestão eficiente e racional das organizações. Este é o principal fundamento para uma pressão acrescida para a descentralização.

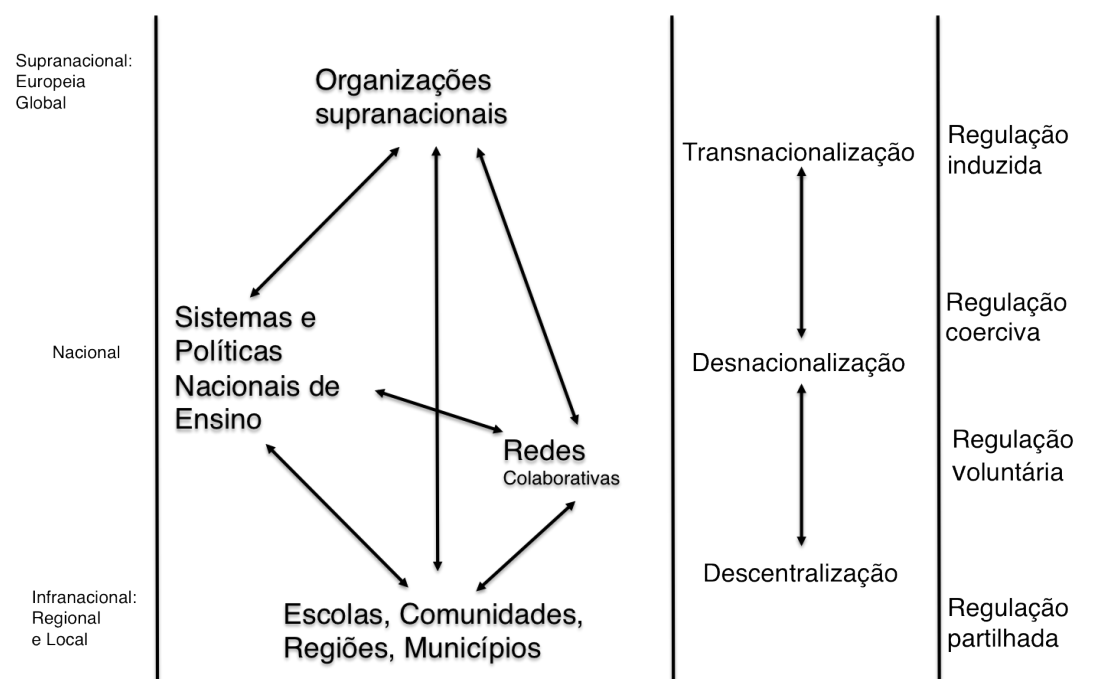
Para além desta pressão originária nos níveis infranacionais, essa incapacidade do Estado revelava-se também na crescente pressão internacional resultante da comparação e emulação dos resultados obtidos por cada sistema nacional de ensino. O desenvolvimento e a competitividade das nações já não se confinavam à economia ou à finança, mas integrava cada vez mais na sua função a qualidade da formação do capital humano.

É este duplo efeito de descentralização e de transnacionalização que conduziu a uma inversão da tendência que tinha marcado o desenvolvimento dos sistemas nacionais

de ensino até ao último quartel do século XX: da nacionalização progressiva dos sistemas de ensino, passou-se à sua desnacionalização. O Estado foi obrigado a sujeitar-se ao ditame das comparações e avaliações internacionais, a considerar as experiências alheias e as conseqüentes orientações, e, ao mesmo tempo, a delegar uma parte dos seus poderes em instâncias mais próximas dos cidadãos e das suas comunidades. Este fenómeno não se circunscreveu à economia ou à educação, assumindo-se como um processo de reconfiguração do Estado em todos os seus níveis e na multiplicidade de mecanismos da ação coerciva e da regulação.

O quadro interpretativo e conceptual proposto permite-nos precisar como é que cada um destes conceitos se deverá posicionar face aos diferentes modos de regulação e às dinâmicas sociais e organizacionais que a ação dos seus mecanismos permite identificar. De forma sintética e esquemática, a Figura 1, ajuda-nos a arrumar conceitos e tendências na diversidade das escalas, ainda que sem esgotar a riqueza e complexidade das interações que a partir daqui se poderão inferir.

Figura 1: Escalas, conceitos e dinâmicas de transformação dos sistemas nacionais de ensino



### *Regulação coerciva*

É o domínio privilegiado e tradicional da ação do Estado, afirmado através da sua autoridade legítima e concretizado através de leis, normas e regulamentos, de acordo com padrões pré-definidos ou propósitos que se pretendem comuns a toda a sociedade. É a ação orientada para o exercício da autoridade visando uma determinada ordem, assente numa norma imaginada a que se deverão submeter os cidadãos e organizações civis.

De certa forma, a regulação coerciva tende a completar, reforçar ou dissuadir a chamada regulação voluntária e a autorregulação, mas a sua natureza afirma-se pelo carácter compulsório das orientações, pela universalidade dos objetos regulados e pela consequência sancionatória do seu não acatamento.

A natureza da regulação coerciva tem, entretanto, mudado com o desenvolvimento e valorização dos chamados mecanismos de regulação negociada, em que a adopção da norma é precedida por um processo de audição e concertação com os atores e organizações envolvidos no objecto de regulação. Porém, na sua natureza e na sua concretização, não deixam de ser uma regulação coerciva.

### *Regulação partilhada*

Quando estamos na presença de um processo de delegação de poderes e competências e de descentralização de funções até então detidas e exercidas por um organismo integrante do Estado central, nomeadamente em organizações e atores cuja atividade se desenvolve no âmbito infranacional, preferimos usar o conceito de regulação partilhada. Em primeiro lugar, porque essa regulação decorre de uma contratualização, por tempo determinado e sob certas condições, de um poder que até então era da exclusiva responsabilidade do Estado. Em segundo lugar, porque não dispensa a norma coerciva que legitima essa partilha. Em terceiro lugar, porque o Estado continua a deter os poderes necessários para fazer cessar essa delegação.

É o caso, no domínio das políticas educativas, dos contratos de autonomia com algumas escolas públicas, as quais, continuando a integrar a administração direta do

Estado, passam a dispor de uma maior liberdade de afetação dos recursos. O mesmo se poderá dizer dos processos de delegação de poderes do Estado Central nas autarquias, conferindo-lhes competências na gestão da infraestrutura escolar ou no planeamento da oferta. A contratualização do serviço público de educação com entidades privadas, embora de natureza jurídica diferente, insere-se também nos processos de descentralização, mantendo-se o Estado como garante e financiador do serviço prestado.

Nestes casos, deveremos falar de *regulação partilhada* e distingui-la da *regulação voluntária* resultante da associação, formal ou informal, de organizações e atores que, por sua iniciativa, assumem e desenvolvem práticas que orientam, condicionam ou influenciam a afetação e gestão de recursos, os propósitos e os resultados da ação educativa.

#### *Regulação induzida*

Os efeitos da regulação de carácter transnacional, no caso particular de Portugal e dos países europeus integrantes da União Europeia, concretizam-se a dois níveis: os das políticas europeias e os das organizações internacionais.

No caso das políticas europeias, o Tratado de Roma instituidor da Comunidade consagra o princípio do “desenvolvimento de uma educação de qualidade”, através da cooperação entre Estados-membros e do eventual apoio às suas políticas, mas ressalvando sempre que o fará, “respeitando integralmente a responsabilidade dos Estados-membros pelo conteúdo do ensino e pela organização do sistema educativo, bem como a sua diversidade cultural e linguística”<sup>5</sup>. As políticas educativas nacionais são assim consideradas como reserva de soberania de cada Estado-membro, orientando-se as políticas comunitárias para a cooperação entre estados, nomeadamente na mobilidade de estudantes e professores, na cooperação entre

---

<sup>5</sup> *Tratado que Institui a Comunidade Europeia*, Capítulo III, Artigo 126º, nº 1. Versão portuguesa em <http://dupond.ci.uc.pt/CDEUC/TRVRINT.HTM>

estabelecimentos de ensino, no intercâmbio de informações e experiências sobre questões comuns, etc.

No domínio da formação profissional o enunciado do tratado fundador já admite a existência de “uma política de formação profissional” da Comunidade que “apoie e complete as ações do estados-membros”, mantendo-se o respeito pleno pela “responsabilidade dos Estados-membros pelo conteúdo e pela organização da formação profissional”<sup>6</sup>.

Neste caso estamos perante uma clara situação de *regulação induzida*, claramente diferente da *regulação partilhada*, dado que não há cedência de soberania e do poder de concepção e organização dos sistemas de ensino e de formação por parte de cada Estado-membro.

Porém, desenvolvimentos posteriores reforçaram essa capacidade de indução através da adoção do chamado “método aberto de coordenação” que, no quadro de cooperação entre Estados-membros, pretende favorecer a convergência das políticas nacionais, visando a prossecução de determinados objetivos comuns. É no contexto desse método aberto de coordenação que o Conselho Europeu pode definir objetivos comuns, instrumentos de aferição do modo como esses objetivos estão a ser prosseguidos (estatísticas, indicadores, etc.), bem como a comparação do desempenho dos Estados-membros e de boas práticas. É deste método que resultam orientações mais ou menos vinculativas para a adoção de determinadas medidas, ainda que não revistam a forma de diretivas, regulamentos ou decisões das instâncias comunitárias. Entramos no domínio da chamada “*soft law*” e que, à falta de melhor categorização, entendemos incluir na *regulação induzida*.

De certa forma, o papel das organizações internacionais extracomunitárias, como é o caso da OCDE, da UNESCO ou da IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement), preenche um dos propósitos do método aberto de

---

<sup>6</sup> *Idem*, Artigo 127º



coordenação que é o da comparação sistemática do desempenho educativo através da produção de estudos, indicadores estatísticos, avaliações comparáveis, bem como a definição de objetivos comuns respeitantes à erradicação do analfabetismo, à escolarização ou ao abandono.

Como é evidente, cada Estado poderá ignorar essas orientações. Porém, a sua divulgação condiciona a ação dos respectivos governos, especialmente quando a mediatização desses relatórios potencia a pressão das instituições, dos grupos sociais e dos indivíduos nacionais sobre a necessidade de se conceberem ou reverem políticas públicas adequadas à resolução dos problemas identificados. Trata-se, assim, de uma pressão social que é induzida pelo conhecimento resultante de um exercício de análise e de comparação internacionais, potenciando uma atitude reativa e competitiva e promovendo o mimetismo e a eventual convergência das políticas públicas.

### *Regulação voluntária e redes colaborativas de escolas*

Defendemos no início deste artigo que a função reguladora decorre, na maior parte das perspetivas e domínios teóricos das ciências sociais, da necessidade de compensar a insuficiência ou ineficiência da autorregulação dos atores e instituições. Nos sistemas de ensino essa insuficiência ou ineficiência tanto pode resultar de uma má afetação e ou deficiente gestão dos recursos disponíveis, como de uma deficiente prossecução da missão e objetivos das organizações escolares. Se um desses objetivos é o de assegurar a equidade social no acesso e usufruto de um bem público, quer através de uma escolarização mais alargada e de maior qualidade, quer mediante o maior sucesso no desempenho escolar de um maior número de alunos, então fenómenos de insucesso traduzidos por elevadas taxas de retenção e de abandono escolar podem ser considerados como expressões de ineficácia dos mecanismos de autorregulação escolar.

A focagem das políticas públicas sobre os fenómenos do insucesso escolar são relativamente recentes em Portugal. Numa primeira fase elas resultam de iniciativas do Governo traduzidas em programas e planos especiais de intervenção, visando criar condições especiais de afetação de recursos através de mecanismos de discriminação positiva. Esses programas orientaram-se para dois problemas específicos: o insucesso escolar expresso pelas elevadas taxas de retenção e abandono escolares e o trabalho infantil que direta ou indiretamente lhes estava associado. Em 1987 foi criado o Programa Interministerial de Promoção do Sucesso Educativo. No ano seguinte foi criado o Plano para a Eliminação da Exploração do Trabalho Infantil (PEETI), substituindo a Comissão Nacional de Combate ao Trabalho Infantil. Em 1996 foram lançados os Territórios educativos de Intervenção Prioritária (TEIP) inspirados nas “Zones d’Éducation Prioritaires (ZEP)”, lançadas no início dos anos 80 em França<sup>7</sup>.

De comum às diferentes medidas o facto de se integrarem na lógica de regulação central e coerciva, distinguindo-se dos modos tradicionais de regulação pela lógica da discriminação positiva em relação a “territórios” de exclusão social. O que esta lógica ignorou foi o facto de o insucesso e o abandono escolares, para além da sua associação a fenómenos de exclusão social, serem inerentes ao funcionamento do próprio sistema educativo orientado que estava mais para a seletividade do que para a recuperação e integração dos alunos. Não obstante algumas melhorias nas taxas de abandono escolar e nas taxas de retenção, estas expressões de insucesso mantiveram-se ao longo da década de 90 (Justino e Rosa, 2009).

É ao longo da primeira década deste século que aparecem as primeiras redes colaborativas de escolas visando promover o sucesso escolar e conter as elevadas taxas de retenção e de abandono. Ao contrário das medidas anteriores, a iniciativa parte das próprias escolas, de grupos de investigadores universitários, de municípios

---

<sup>7</sup> Ver Canavarro (2004), especialmente o capítulo “Prevenção e Remediação do Abandono Escolar em Portugal – Inventário das Políticas Educativas e Sociais” em que se faz uma inventariação das políticas públicas visando o abandono e o insucesso escolares. Ver ainda Sarmiento (2009) e Canário (2004).

ou de organizações da sociedade civil, na maior parte dos casos, contando com o beneplácito da administração educativa, mas funcionando de forma relativamente autónoma face a essa mesma administração.

Essas redes colaborativas de escolas têm vindo a ser conceptualizadas como um novo instrumento de organização e administração escolar (Katz, Earl e Jaafar, 2009) e consistem em relações horizontais entre escolas e ou outros atores educativos coletivos, com vista à concretização de objetivos comuns. A reflexão sobre o funcionamento das redes pode fazer-se através da perspetiva das redes sociais, nomeadamente com a sua associação ao conceito de *capital social*, definido por Coleman (1988, p.98) como “a variety of different entities, with two elements in common: they all consist of some aspect of social structures, and they facilitate certain actions of actors – whether persons or corporate actors – within the structure”. Articulando a perspetiva coletiva e individual do conceito – resumidas nas expressões de “bonding” e “bridging social capital” (Adler e Kwon, 2002) -, a lógica das redes subentende que os recursos ou o capital humano (capacidades, competências, informação, etc.) proporcionado por cada um dos parceiros possam ser apropriados, capitalizados ou “mobilizados” (Lin, 1999) pelos restantes, através do estabelecimento e manutenção de ligações entre eles.

A forma de organização em rede difere, segundo Lima (2007) dos tipos de regulação em controlo hierárquico (típica da regulação coerciva e burocrática) e da regulação competitiva (de mercado) pelo tipo de relações entre atores – pluricêntricas e interdependentes -, a negociação na tomada de decisão e os meios que asseguram essa forma de organização, baseados na confiança e reciprocidade. Também para Dupriez e Maroy (2000), as redes constituem uma das formas de coordenação da tipologia originalmente desenvolvida no mundo económico mobilizada para estudar os diferentes arranjos possíveis nos sistemas de ensino, situadas numa posição intermédia entre as duas dimensões que a configuram: o motivo da ação (de instrumental a obrigatória) e distribuição de poder (de horizontal a vertical).

As redes colaborativas de escolas aproximam-se assim das características da *regulação voluntária*, de carácter cooperativo e horizontal, resultante da associação,

formal ou informal, de organizações e atores que, por sua iniciativa, assumem e desenvolvem práticas que orientam, condicionam ou influenciam a afetação e gestão de recursos, os propósitos e os resultados da ação educativa. Sendo um fenómeno relativamente recente de fonte de regulação dos processos de ensino e aprendizagem em Portugal, o problema que agora se coloca é o de perceber em que medida é que se combinam e articulam elas com outras regulações existentes, formando assim processos de regulação múltiplos no sistema nacional de ensino. Propomos nesse sentido uma primeira leitura das redes existentes no país.

### *Redes colaborativas de escolas em Portugal*

Os agrupamentos de escolas representam um primeiro tipo de redes horizontais no panorama do sistema de ensino português, embora correspondam ao que Lima (2007) designa de redes “fabricadas” e “centralizadas” e não permitam a confirmação da tese de emergência de redes horizontais “auto-organizadas” como nova forma de *regulação voluntária*. Com efeito, são redes ou formas de organização introduzidas pelo Estado para funcionar como mecanismos de coordenação de diversos estabelecimentos de ensino e funcionam em torno da escola-sede que são o seu ator central. Se é verdade que a escola-sede passa a dispor de maiores competências na gestão dos estabelecimentos que fazem parte do agrupamento e que tenha havido mecanismos de regulação negociada antes da sua formação (nomeadamente com municípios e Direções Regionais da Educação), apontando para o que definimos por *regulação partilhada*, a produção legislativa sobre esta forma de organização e o carácter obrigatório de certas orientações levam-nos a considerá-los como possível fonte de *regulação coerciva*. Segundo Licínio Lima (2011, p.90), as normas e regulamentos opõem mesmo “uma lógica associativa-autonómica” a uma “lógica racionalizadora-centralizadora”, ao priorizar certos critérios de formação de agrupamento em detrimento de outros e pretendendo generalizar essa forma de organização a todas as escolas no continente.

Associações entre escolas com uma mesma filosofia ou para defender interesses comuns são mais comuns no ensino privado, seja por intermédio de congregações religiosas que gerem um conjunto de escolas ou colégios ou mesmo a Associação dos

Estabelecimentos do Ensino Particular e Cooperativo (APEE), constituída em 1975 e com cerca de 500 estabelecimentos associados. O movimento dos pais e encarregados de educação também resulta, desde 1977, numa agregação na Confederação Nacional das Associações de Pais (CONFAP, com cerca de 1760 Associações em 2012), em Federações Concelhias (47) ou Regionais (15). Mais recentemente, a Associação Nacional de Diretores de Agrupamentos e Escolas Públicas (ANDAEP) constitui um lugar para diretores de escolas públicas se mobilizarem para defender causas comuns, intervir na decisão sobre políticas educativas e apoiar os seus membros na direção e gestão das suas unidades orgânicas. Estes e outros exemplos de organizações formais entre atores envolvidos em atividades similares enquadram-se na *regulação voluntária*, na medida em que a sua ação conjunta orienta, condiciona ou influenciam a afetação e gestão de recursos, os propósitos e os resultados da ação educativa. Porém, e como argumentam Dupriez e Maroy (1999), diferem da forma de coordenação em “rede”, onde se juntam atores com atividades complementares e cuja organização não é forçosamente formal.

As redes colaborativas entre escolas (“auto-organizadas” ou autorreguladas) – e entre escolas e outros atores coletivos - visando efeitos de regulação são um fenómeno relativamente novo em Portugal. Estas formas de organização em rede emergem para responder a problemas educativos concretos (abandono, insucesso, partilha de recursos, gestão de tecnologias, etc.) e baseiam-se na cooperação entre diferentes atores educativos (escolas, autarquias, associações de pais, centros de investigação, empresas, etc.). Ainda que reconhecidas pelo Ministério de Educação, não estão sujeitos à sua tutela nem foram por ela introduzidas: resultam da iniciativa de parceiros e organizações periféricas que trabalham em colaboração.

Uma primeira exploração das redes deste tipo existentes em Portugal (Tabela 1) permite mapear um conjunto variado de formas de organização, quer quanto ao tipo de parceiros envolvidos, quer ao objetivo da cooperação como a sua abrangência. Umam centram-se na resolução de problemas educativos concretos (insucesso, abandono, etc.) e intervêm diretamente na mudança de práticas pedagógicas em

sala de aula; outras, mais abrangentes, promovem mudanças de práticas mais organizacionais, seja na utilização de novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), seja na partilha de boas práticas e desenvolvimento de modelos de monitorização e autoavaliação.

Tabela 1: Redes de escolas portuguesas – uma primeira aproximação

<b>Rede/ Projeto</b>	<b>Ano</b>	<b>Parceiros</b>	<b>Abrangência</b>	<b>Objetivo</b>
CCEMS	1998	Centro de Competência e Agrupamentos/Escolas	231 Agrupamentos/Escolas	Promover as TIC em contexto escolar
TURMA MAIS	2002/3	ES Rainha Santa Isabel, Universidade de Évora, escolas, Direções Regionais	59 Escolas	Melhorar desempenhos e promover integração socio-escolar dos alunos
EPIS	2007/8	Associação de Empresários, Câmaras Municipais ou Ministério	10 Concelhos, 83 escolas	Combater insucesso e abandono escolar
FÉNIX	2008/9	Agrupamento Campo Aberto, Universidade Católica do Porto, Escolas, Direções Regionais	43 Escolas	Promover o sucesso escolar e prevenir o abandono e absentismo
ESCXEL	2008/9	CesNova, 5 Municípios, Agrupamentos/Escolas	5 Concelhos, 25 Agrupamentos/Escolas	Promover o princípio da “excelência educativa”

A rede em educação ainda em vigor mais antiga (apresentada em 1998) nasceu da iniciativa do Centro de Competência TIC “Entre Mar e Serra” (CEEMS) e pretende promover a utilização das TIC em contexto escolar, através da formação contínua dos agentes educativos, apoio técnico-pedagógico e desenvolvimento de mudanças organizacionais necessárias à sua integração. Disponibilizando diversas ferramentas, associa as escolas consoante as suas necessidades específicas – desde a alocação da plataforma Moodle nos servidores do Centro (mais de 300 escolas), o sistema de informação GATo (Gestor de Atividades TIC na Educação) que facilita a organização e planeamento do Projeto Educativo da escola e a gestão de projetos de aplicação das TIC na Educação (378 escolas) ou o Sistema Integrado de Comunicação nos Agrupamentos de Escolas, para estabelecer comunicações entre os estabelecimentos e a escola-sede dos agrupamentos e com os Serviços de Educação de Câmaras Municipais (56 agrupamentos), entre outras iniciativas.

Embora se baseie em relações de tipo horizontal e colaborativo, nomeadamente na disponibilização de serviços de utilidade para a escola, podemos questionar o seu verdadeiro funcionamento em rede, na medida em que os laços primordiais parecem consistir na relação que cada uma das escolas mantém com o Centro e não num sistema de relações mais alargado e com interações constantes entre escolas que aderem ao mesmo serviço, que permitiria avançar a tese da emergência de redes autorreguladas como fontes de *regulação voluntária* complementares ou alternativas aos modos de regulação verticais.

Os Projetos Turma Mais e Fénix correspondem ao tipo de redes de escolas criadas para a resolução de problemas educativos concretos que intervêm diretamente na mudança de práticas pedagógicas em sala de aula e, ao contrário de medidas anteriores originárias do Governo, emergem, como referimos, dos próprios atores locais. Da iniciativa de uma escola (Escola Secundária Rainha Santa Isabel, Estremoz) no ano de 2002/2003, o Projeto Turma Mais foi elaborado com vista a atingir dois grandes propósitos: melhorar o desempenho escolar de todos os alunos e promover a integração socio-escolar dos alunos com mais dificuldades. Consiste numa forma

alternativa e flexível de organizações das turmas e um apoio mais individualizado a esses alunos. Todos os alunos, ao longo do ano, frequentam em grupos relativamente semelhantes a TurmaMais, de dimensão mais pequena que a(s) turma(s) de origem. No ano letivo 2011/2012 eram 59 as Escolas TurmaMais, que beneficiavam de um acompanhamento de proximidade da Escola de Estremoz e de um acompanhamento científico da Universidade de Évora.

O Projeto Fénix nasceu igualmente num agrupamento (Campo Aberto, Beiriz), em 2008/2009, e tem por objetivos primordiais a promoção do sucesso escolar e a prevenção do abandono e absentismo, centrando-se nos três ciclos do Ensino Básico. Para tal, baseia-se num modelo organizacional de escola flexível que interfere também diretamente na organização das turmas, ao criar “Turmas Fénix” e “Ninhos”, onde os alunos que demonstram precisar de maior apoio são acompanhados de forma mais individualizada, sendo reencaminhados para a turma de origem se atingirem o nível de desempenho desejado. A rede formada por 43 escolas que aderiram ao Projeto centra-se no Agrupamento inicial, que faz um acompanhamento de proximidade à adoção do modelo, e na Universidade Católica Portuguesa, que assegura o acompanhamento científico. Promove ainda Encontros Regionais e Formativos onde as escolas que adotam o modelo podem esclarecer dúvidas e partilhar reflexões.

As duas redes foram integradas no Programa Mais Sucesso Escolar, criado pelo Ministério da Educação em 2009, que surgiu precisamente para apoiar projetos que visavam a promoção do sucesso escolar e a prevenção do abandono no Ensino Básico, com apoio da Direção Regional de Educação do Alentejo (Despacho 10/2010, de 5 de Janeiro). Definida por esse mesmo despacho, a Comissão de acompanhamento do programa integra a partir daí representantes das escolas já envolvidas nos dois projetos e membros da Direção Regional do Alentejo e da Direção-Geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular (DGIDC). Essa Comissão é responsável pelo cumprimento dos contratos celebrados entre agrupamentos/escolas e direções regionais de educação, o acompanhamento do programa e a articulação dos agrupamentos/escolas e a instância de ensino superior escolhida



segundo a tipologia adotada (modelo Fénix, Turma Mais ou a tipologia híbrida proposta pela DGIDC).

Estes dois exemplos apontam para redes com génese numa *regulação voluntária*, que integram escolas e Universidades num trabalho próximo de acompanhamento e apoio na implementação de um mesmo modelo pedagógico. Essas redes foram, posteriormente, enquadradas por um programa de iniciativa do Estado, nomeadamente através da contratualização com as Direções Regionais e da criação da Comissão de acompanhamento: articulam-se, deste modo, com mecanismos de *regulação partilhada*.

O Projeto EPIS, ou a “Rede nacional de mediadores de capacitação para o sucesso escolar” tem implementação em diversas escolas públicas do país desde o ano letivo 2007/2008. Da iniciativa de uma associação da sociedade civil, a EPIS (Empresários pela Inclusão Social), o projeto visa combater o insucesso e abandono escolar e centra-se nos alunos do 3º ciclo de ensino. A intervenção é ligeiramente diferente das anteriores, na medida em que se baseia mais numa capacitação socio-comportamental dos alunos por parte de equipas de mediadores profissionalizados do que na intervenção em sala de aula. Após selecionados segundo um conjunto de variáveis, os jovens em risco escolar são acompanhados de forma próxima pela equipa de mediadores, que através de um conjunto de métodos e planos de acompanhamento e continuidade os capacita para o sucesso escolar. Os parceiros da Rede são a EPIS, o Ministério da Educação e os concelhos das escolas do Projeto (83 escolas em 10 concelhos), aos quais se juntam algumas empresas locais que ajudam ao financiamento. Embora seja gerida pela EPIS – que promove em forma de Academia a formação dos mediadores de capacitação para o sucesso escolar -, o trabalho é desenvolvido no terreno por uma equipa de mediadores concelhios profissionalizados, que trabalham em estreita articulação com os alunos e escolas.

O Projeto ESCXEL – Rede de Escolas de Excelência foi concebido e é gerido desde o ano letivo 2008/2009 pelo Centro de Estudos de Sociologia da Universidade Nova de Lisboa (CESNOVA) e tem como parceiros cinco municípios e os seus agrupamentos/escolas que quiseram aderir ao projeto (25). Baseia-se no princípio da procura de

“excelência educativa” através de uma rede cooperativa onde cada um dos membros contribui com a sua competência específica, promovendo a comparação, troca e avaliação de experiências, soluções e modelos de desenvolvimento educativo. Os principais objetivos do Projeto são capacitar as escolas e as comunidades para a promoção da excelência educativa; capacitar tecnicamente e assessorar os municípios para a adoção de planos e estratégias de desenvolvimento educativo local; identificar, difundir e monitorizar “boas práticas” e desenvolver modelos de monitorização de desempenho e autoavaliação das escolas. Embora se centre em torno do Centro de Investigação que a gere, a rede conta com a participação ativa das escolas, responsáveis por capitalizar a informação e recursos dinamizados pelo Centro e livres de propor o aprofundamento de determinadas temáticas de seu interesse.

Ambas as redes (EPIS e ESCXEL) partiram e são geridas por atores locais, uma organização da sociedade civil e um centro de investigação universitário, são reconhecidas pela administração central e colaboram em estreita articulação com a autarquia. São fontes de *regulação voluntária* que complementam os modos e mecanismos já presentes.

Outro tipo de redes internacionais associa hoje em dia os atores educativos entre si e ou com outros atores de outros países. É o caso da Associação Internacional das Cidades Educadoras, um projeto internacional que envolve cidades em países do continente africano (6), americano (59), asiático (22) e europeu (365, num total de 48 cidades educadoras portuguesas). Este movimento, que teve origem no trabalho de diversas autoridades locais em 1990 e se transformou em Associação Internacional quatro anos depois, tem como principal objetivo promover projetos e atividades que melhorem a qualidade de vida dos habitantes das cidades envolvidas, de acordo com os princípios estabelecidos na Carta das Cidades Educadoras. A cooperação abrange mais domínios que o estritamente escolar e as cidades educadoras (municípios) também se reúnem em redes territoriais e temáticas para trabalhar em conjunto em assuntos de interesse comum, entre os quais o da educação (note-se, por exemplo, o grupo de trabalho temático “Projeto Educativo

Local”). Aos objetivos de troca de experiências e intercâmbios entre cidades educadoras acresce o da influência sobre o processo de tomada de decisão de instâncias internacionais e governos em questões educativas, configurando-se então esta rede simultaneamente como uma fonte de regulação transnacional desterritorializada e territorializada ao nível dos municípios portugueses.

Outras redes são promovidas por organizações internacionais, como o Projeto da Rede de Escolas Associadas (ASPnet, Associated Schools Project Network) lançado pela UNESCO em 1953 ou o Programa Comenius da Comissão Europeia, incluído inicialmente como um subprograma do SOCRATES II e atualmente integrado no programa de Aprendizagem ao Longo da Vida. Ambos oferecem uma multiplicidade de subprogramas e implicam a formação de redes entre escolas movidas por um mesmo interesse e localizadas em regiões distintas. No Projeto ASPnet, as Escolas Associadas (das quais 49 são portuguesas, do pré-escolar ao secundário) promovem através dos subprojetos os ideais da UNESCO. O Programa Comenius pretende incentivar não só intercâmbios de alunos e professores, como também a criação de parcerias entre diferentes escolas, associações, autoridades locais e outros atores ligados à educação escolar de países membros da União Europeia, para que possam cooperar e trocar experiências, nomeadamente sobre abordagens pedagógicas ou gestão escolar e apoiando-se igualmente numa plataforma digital. Os dois tipos ações são geridos pelas Agências Nacionais do Programa Aprendizagem ao Longo da Vida.

Surgem também redes internacionais de escolas de âmbito mais específico, como o Programa Eco-Escolas, desenvolvido pela Foundation for Environmental Education (FEE) em Portugal desde 1996, visando estimular, apoiar e premiar ações desenvolvidos pelas escolas sobre Educação Ambiental ou para o Desenvolvimento Sustentável. Algumas sessões de trabalho e partilha são realizadas entre as várias escolas, entre as quais um Seminário, e vários municípios são também parceiros do programa (97 em Portugal). A coordenação do programa é feita tanto a nível da escola (através de um professor coordenador), como a nível nacional (pela Organização não Governamental de Ambiente/ FEE Portugal) e internacional.

Tais redes internacionais exemplificam a articulação que pode existir entre fontes de *regulação induzida* – nomeadamente aquelas concretizadas através de organizações internacionais – e de *regulação voluntária* – das próprias escolas ou outros atores educativos que se associam a tais projetos -, mostrando então como o jogo de escalas múltiplas no contexto da desnacionalização não concebe necessariamente o nacional como uma mediação entre o global e o local.

### *Balanço e perspectivas para investigação futura*

Se há uma tendência no processo de transformação recente dos sistemas nacionais de ensino ela tende a identificar-se com a ação reforçada e cada vez mais evidente das fontes de regulação descentradas da instituição que esteve na origem da sua formação, o Estado. Trata-se de um processo de reconfiguração dos sistemas de regulação educativa parcialmente resultante do que Daniel Bell designava por “desadequação de escala”, mas também da maior abertura das sociedades ao processo de “externalização” do conhecimento educacional, associado à acrescida “interconectividade internacional ou global” (Schriwer, 2003), e da emergência de novas fontes de regulação intranacionais. Este duplo movimento de *transnacionalização* e de *descentralização* tem um efeito convergente sobre o que designámos por *desnacionalização* progressiva dos sistemas de ensino. Este é o traço marcante desse processo de transformação dos sistemas nacionais de ensino em que os modos e os mecanismos de regulação tendem a ser cada vez mais diferenciados pela sua origem, pela sua natureza e pela forma como se combinam e interagem, mas convergentes pelos efeitos com que limitam e condicionam as fontes tradicionais de regulação, especialmente o Estado.

O que distingue os mecanismos de regulação, mais do que a sua origem hierarquizada – local, nacional e internacional -, é a sua natureza. Por isso introduzimos os conceitos de *regulação induzida*, *regulação partilhada*, *regulação voluntária* e a tradicional *regulação coerciva*. Estas formas de regulação não são exclusivas de cada um dos níveis da escala hierárquica. Os efeitos de indução tanto

podem ser transnacionais como infranacionais. A regulação voluntária e colaborativa acaba também por induzir quer as práticas quer as soluções organizacionais. A regulação coerciva tende a ser partilhada quer pela descentralização para organizações de base, quer para organismos internacionais com poder normativo. Estamos, portanto, a falar de escalas múltiplas e intersecantes, de mecanismos de natureza diferenciada, em que o seu espaço de atuação tende a superar a lógica das fronteiras e dos Estados.

É neste contexto que tentámos situar as redes colaborativas de escolas. Não sendo um fenómeno português, tem ganho especial relevo durante os últimos dez anos em Portugal. Claramente orientados para encontrar soluções para os problemas de ineficiência do sistema educativo em Portugal, especialmente os fenómenos traduzidos pela retenção e pelo abandono escolares, eles pretendem chegar onde as políticas públicas sucessivas não conseguiram ter sucesso. É ainda cedo para se poder avaliar os resultados dessas experiências. Porém, há um efeito que sendo observável precisa de sustentação teórica e empírica: há uma nova cultura escolar que já não ignora os resultados e a partir dos quais questiona os métodos de ensino, a organização pedagógica, a mobilização e afectação dos recursos, ao mesmo tempo que se abre para a participação de outros agentes externos à escola, que define estratégias de qualificação e que permitiu ultrapassar o complexo de colocar o sucesso, a qualidade e a excelência como princípios básicos da sua atividade.

### *Referências bibliográficas*

Adler, P; Kwon, S. (2002). Social Capital: Prospects for a new concept. *Academy of Management Review*, 27 (1), pp. 17-40.

Afonso, A. J. (2003). Estado, globalização e políticas educacionais: elementos para uma agenda de investigação. *Revista Brasileira de Educação*, 22, pp. 35-46.

Barroso, J. (2005). O Estado, a Educação e a Regulação das Políticas Públicas, *Educação e Sociedade*, Campinas, 26 (92), pp. 725-751.

Barroso, J. (2006). O Estado e a Educação – A Regulação Transnacional, a Regulação Nacional e a Regulação Local, In Barroso, J (org.). *A Regulação das Políticas Públicas de Educação: Espaços, Dinâmicas e Actores*. Lisboa: Educa, pp. 41-70.

Bell, D. (1988). Previewing Planet Earth in 2013, *Washington Post*, Janeiro 3.

Black, J. (2002). *Critical Reflections on Regulation*. CARR Discussion Papers, DP 4. London: Centre for Analysis of Risk and Regulation at the London School of Economics and Political Science.

Boli, J; Ramirez, F (1992). Compulsory Schooling in the Western Cultural Context, In Arnone, R; Altbach, P.; Kelly, G. (Eds.), *Emergent Issues in Education: Comparative Perspectives*. New York: State University of NY Press, pp.25-38.

Canário, R. (2004). Territórios educativos e políticas de intervenção prioritária: uma análise crítica. *Perspectiva*, 22, pp. 47-78.

Canavarro, J. (2004). *Relatório do Plano Nacional de Prevenção do Abandono Escolar*. Março. Lisboa: ME-MSST.

Charlot, B. (Coord.) (1994). *L'école et le territoire: nouveaux espaces, nouveaux enjeux*. Paris: A. Colin, 1994.

Charlot, B. (2007). Educação e Globalização: uma tentativa de colocar ordem no debate. *Revista de Ciências da Educação*, 4, pp. 129-136.

Coleman, J. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*, 94, pp. 95-120.

Cruz, M. (2012). *Conselhos Municipais de Educação: Política Educativa e Acção Pública*. Lisboa: Instituto de Educação da Universidade de Lisboa.

DiMaggio, Paul J., and Walter W. Powell (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, pp.147-160.

Dupriez, C; Maroy, C. (2000). La régulation dans les systèmes scolaires. Proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone, *Revue Française de Pédagogie*, 130, pp.73-87.

Green, A. (2001). Education, Globalisation and the Role of Comparative Research. London: Institute of Education.

Justino, D; Rosa, M. (2009). Contexto Envolvente e Factores Condicionantes do Trabalho Infantil, In Lisboa, M (coord.). *Infância Interrompida. Caracterização das Actividades Desenvolvidas pelas Crianças e Jovens em Portugal*. Lisboa: CESNOVA – Colibri, pp.35-82.

Katz, S; Earl, L; Jaafar, S. (2009). *Building and Connecting Learning Communities. The Power of Networks for School Improvement*. Thousand Oaks, CA: Corwin. Mill, J. (1995). *On Liberty*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lima, J. (2007). Redes na educação: questões políticas e conceptuais. *Revista Portuguesa de Educação*. Lisboa: Educa, 20(2), pp.151-181.

Lima, L. (2011). O agrupamento de escolas como novo escalão da administração centralizada, in Lima, L. *Administração Escolar: Estudos*. Porto: Porto Editora, pp.85-116.

Lin, N. (1999). Networks and Status Attainment. *Annual Review of Sociology*, 25, pp.467-487.

Resnik, Julia (2008). *The production of educational knowledge in the global era*. Vol. 33. Sense Publishers.

Robertson, S., and Roger Dale (2008). Researching education in a globalising era: Beyond methodological nationalism, methodological statism, methodological educationism and spatial fetishism. *The production of educational knowledge in the global era* (2008): 19-32.

Sarmiento, M. (2009). O Trabalho Infantil em Portugal – da realidade social ao objecto sociológico, In Lisboa, M (coord.). *Infância Interrompida. Caracterização das Actividades Desenvolvidas pelas Crianças e Jovens em Portugal*. Lisboa: CESNOVA – Colibri, pp.15-32.

Sassen, S.(2003). Globalisation or denationalization? *Review of International Political Economy*, 10(1), February, pp.1-22.

Schriewer, Jürgen (2003). Globalisation in education: process and discourse. *Policy Futures in Education* 1.2, pp. 271-283.