

DESCENTRALIZAÇÃO E AUTONOMIA: A FLEXIBILIDADE CURRICULAR (AFC) NA PERSPETIVA DA REGULAÇÃO E AÇÃO PÚBLICA

Maria Margarida Ferreira da Silva¹

archmarga95@gmail.com

¹ Faculdade de Educação e Psicologia, Universidade Católica Portuguesa, Porto, Portugal

Resumo

Este artigo enquadra uma etapa de revisão de literatura central na contextualização do objeto do estudo, a implementação da política pública de Autonomia e Flexibilidade Curricular (AFC) nos ensinos básico e secundário, pelo Decreto-Lei nº 55 de 06/07/18 (nos seus artigos: 12º, 13º e 14º) e, antecedida pelo Projeto de Autonomia e Flexibilidade Curricular (Despacho nº 5908 de 05/07/17 - PAFC). Por sua vez o estudo, enquadra uma investigação desenvolvida no âmbito da tese de doutoramento em Ciências da Educação, vertente Administração e Organização Escolar, na Universidade Católica do Porto, que tem como objetivo contribuir para a compreensão do processo de construção e regulação das políticas públicas em Portugal. Ao tomarmos como analisador a política pública de AFC, com o propósito de compreender e descrever o processo de formulação e implementação da medida, bem como as matrizes de apropriação por parte do conjunto de agentes públicos e privados (o público desta política), consideramos os eixos de análise seguintes: i) Origens; ii) Processos e, iii) Efeitos. Do nosso ponto de vista, a evolução das políticas públicas com o sentido de novas formas de “regulação” e “governança” está associada à implementação de um conjunto de mecanismos de descentralização, que progressivamente traduzem novas formas de coordenação, administração e financiamento do sistema educativo e que, implicam a adoção de instrumentos específicos de autonomia das escolas. É neste sentido que a

“flexibilidade” participa na introdução de lógicas de regulação “pós-burocráticas” nos sistemas educativos nacionais. Neste texto pretendemos dar conta dos princípios teóricos e conceitos que regem esta investigação no campo da regulação e ação pública e, da sua relação com a evolução das políticas públicas e a recomposição das funções do Estado.

Palavras-chave: política pública, regulação, ação pública, política de autonomia e flexibilidade curricular.

Abstract

This article fits a stage of central literature review in the context of the object of study, the gradual implementation of the public policy of Curricular Autonomy and Flexibility (AFC) in the basic and secondary education, by Decree-Law no. 07/06/18 (in its articles: 12º, 13º and 14º) and, preceded by the Project of Autonomy and Curricular Flexibility. In turn, the study, fits a research developed in the scope of the doctoral thesis in Educational Sciences, Administration and School Organization, at the Catholic University of Porto, which aims to contribute to the understanding of the process of construction and regulation of public policies in Portugal. When taking as analysis the public policy of AFC, in order to understand and describe the process of formulation and implementation of the measure, as well as the matrices of appropriation by the set of public and private agents (the public of this policy), we consider the following: following axes of analysis: (i) origins; ii) Processes and, iii) Effects. From our point of view, the evolution of public policies towards new forms of “regulation” and “governance” is associated with the implementation of a set of decentralization mechanisms, which progressively translate into new forms of coordination, administration and financing. which imply the adoption of specific instruments to guide school autonomy. It is in this sense that “flexibility” participates in the introduction of “post-bureaucratic” regulation logic in national education systems. In this text we intend to account for the theoretical principles and concepts that govern this investigation in the field of regulation and public action, and their relationship with the evolution of public policies and the recomposition of state functions.

Keywords: public policy, regulation, public action, autonomy policy and curriculum flexibility.

1. Introdução

Esta investigação tem por horizonte de análise, as transformações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 55/2018 em articulação com um conjunto de documentos curriculares, recentemente publicados: Perfil dos Alunos (PA, 2017), Projeto de Autonomia e Flexibilidade Curricular (PAFC, 2017) e Aprendizagens Essenciais (AE, 2017). Por sua vez, este conjunto integra o Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar (PNPSE) e a Estratégia Nacional de Competências (ENC). Do ponto de vista do Governo, a preocupação política centra-se com duas questões fundamentais: o cumprimento da “escolaridade obrigatória, por redução do insucesso escolar e, a modernização e inovação do sistema de educação.

Trata-se de uma medida com impacto na organização das matrizes curriculares do ensino básico e secundário. Neste campo, inscreve-se num processo mais alargado de mudança iniciado em 1996, com fundamento no “Projeto de Gestão Flexível do Currículo” (Alonso et. al., 1996), regulado juridicamente nos anos 2001 e 2002 (respetivamente para o currículo do ensino básico e secundário). A mudança presente, caracteriza-se por “alargar o conceito de autonomia” das escolas, estabelecendo critérios de “acesso” ao currículo (Decreto-Lei nº 55/2018). Trata-se aqui de uma ideia nova, uma vez que, tradicionalmente, os instrumentos de autonomia das escolas baseiam-se sobretudo na área administrativa, não incluem a “área central de atuação das escolas”, isto é, o “desenvolvimento curricular” através da “gestão autónoma e flexível do currículo” (id., p.2929).

Por parte de vários setores, estas medidas sugerem no contexto das mudanças que se perspetivam para as próximas décadas do século XXI, novas representações de um problema, que tem vindo crescentemente a focar-se na organização curricular dos ensinos básico e secundário. Estas, do ponto de vista do XXI Governo, encontram-se, em parte, relacionadas com “necessidades de ajustamento da formação e qualificação dos jovens face aos perfis de mercado de trabalho e emprego que se perspetivam para 2030” e desafios futuros decorrentes da “globalização” e do “desenvolvimento tecnológico”, num “mercado de trabalho” que se perspetiva “com condições e requisitos desconhecidos” (id., p. 2928). O campo normativo sustenta evidências de uma orientação política fundamentada na Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) e sustentada numa retórica de suporte ideológico, endereçada à “igualdade de acesso à escola pública”, à promoção do

“sucesso educativo” e à “igualdade de oportunidades” e de “acesso” (Decreto-Lei nº 55 /2018).

Por outro lado, do ponto de vista crítico a convergência direciona-se para o elevado centralismo do modelo de organização e administração, em muitos aspetos conforme com a sua configuração inicial (Barroso, 1996), na regulação institucional, de controlo e na regulação das atividades alunos (Nóvoa, 1995, citado por Verdasca, 2016). Neste sentido, um dos domínios mais denunciados pela crítica centra-se na “rigidez da gramática escolar”, na (in)alteração dos “modos pedagógicos” (Formosinho et al., 2016, citado por Verdasca, 2016) e, no modelo de organização e gestão curricular relativamente “rígido” defendido a nível nacional, com “relativa autonomia por parte das escolas” (Verdasca, 2016; CNE, 2012, 2018). Esta é aliás uma temática que tem vindo a ser debatida ao longo da reforma iniciada em 1986, subsequente à qual, nas últimas décadas, sobressai da parte dos vários Governos, uma preocupação política com a diversificação da oferta educativa e a (re)organização da gestão pedagógica do currículo e que integra várias medidas de descentralização e autonomia das escolas, precursoras da racionalidade evidenciada pelo presente conjunto de medidas, na qual se integra a política pública de AFC (CNE, 2018).

Do ponto de vista geral, da formulação da política pública de Educação (do Estado, do governo e das mudanças nos modos de regulação), inscrevemos esta ação pública em modelos de “reforma social neoliberal” associados a fenómenos de expansão social (Lima, 2005, p. 25; Afonso, 2003, p. 39) que, em nosso entender, seguem numa preocupação política com a regulação e a coordenação do sistema educativo e que enquadrámos em modelos “pós-burocráticos”, com referenciais ao “Estado avaliador” e aos “quase-mercado”, (Barroso, 2003, p. 83; Barroso, 2005, p.737; Lima, 2005; Afonso, 2003a; Canário, 2008), ancorados a princípios de “utilidade instrumental” e de “flexibilidade organizacional interna” (Correia, 1999, p. 105) e que ao nível do princípio regulador fixamos em referenciais de “Empresa” e de “Mercado” (id.). Do ponto de vista específico do problema (da Educação e das escolas), sustentamos estas mudanças, na necessidade de reforçar o “modelo escolar” e a “escola pública” no “futuro da sociedade e da economia” (Barroso, 1996; Barroso, 2003; 2005, p.747; Canário, 2005; 2008; Dubet, 2010; Correia & Matos, 2001, p.93; Barroso, 2005, p. 747, 2006, p. 56; Nóvoa, 2002, cit. Lima, 2005, p. 25).

2. Referencial teórico de enquadramento do objeto de estudo e precisão de conceitos

Esta investigação tem como ponto de partida a política pública de Autonomia e Flexibilidade Curricular (AFC), enquanto medida de política no setor da educação. No campo da Política Pública, inscrevemos esta medida no aprofundamento dos conceitos de “regulação” e “ação pública” (Muller, 2011; Mangez, 2001), enquadrando a “Autonomia e Flexibilidade Curriculares” (AFC), no quadro mais vasto de um conjunto de medidas e de políticas nacionais de “descentralização” e “autonomia” das políticas públicas (Barroso, 2006). Temos por objetivos compreender a génese do problema, as condições de formulação e de implementação desta intervenção do Estado (Rodrigues & Araújo, 2017 p.11-12) procurando perceber o “sentido e efeitos” destas ações públicas (Araújo & Rodrigues, 2017, p.17) promovidas num conjunto “suficientemente abrangente”, de fenómenos territoriais que venham a revelar-se como tradutores de aspetos morfológicos distintivos desta política pública (Muller, 2011). Além disso, ao inscrevermos a abordagem com enfoque na autonomia e flexibilidade, defendemos que esta ação pública tem por “característica fundamental” fomentar a construção e transformação dos “espaços de sentido”, no quais os atores vão colocar, (re) definir os "seus" problemas e "testar" em definitivo as soluções que eles apoiam, ou seja, construir uma “nova representação dos problemas” (Muller & Surell, 2002, p. 28).

Vários autores (Araújo & Rodrigues, 2017, p. 12; Barroso, 2006; 2009; Fontoura, 2008; Muller & Surel, 2002; Muller, 2011; Porta, 2003; Rodrigues, 2014; Souza, 2006), sugerem que, em ciência política, a análise das políticas públicas é a disciplina que permite abrir a “caixa negra” do Estado, porque transforma a sua “ação em objeto de estudo”. Assim, ao abordarmos este programa de ação pública, com foco no ponto de vista da “implementação das políticas públicas”, postulamos uma lógica analítica que atribui prioridade de análise aos “Outputs” (as decisões, normas e ações) e coloca em segundo plano, os “Inputs” (pedidos, exigências e apoios) (Rodrigues & Araújo, 2017), visamos, na perspetiva comparada com políticas anteriores, compreender os principais aspetos de convergência representativos desta política nas regras de funcionamento, na afetação de recursos, no papel e modos de interação de atores e instituições na “dimensão política” (Fontoura, 2008) situadas

nas hierarquias, supranacional, nacional e local (Muller & Surel, 2002) e destinadas à produção de matrizes de “regulação das atividades coletivas” (Barroso, 2009).

As ideias e as “construções de sentido”, na análise cognitiva das políticas públicas, representam um questionamento ativo na “função cognitiva da ação pública”, organizada em torno de “matrizes constituídas pelo universo cognitivo” dos atores envolvidos (Muller, 2011, p.55). Por sua vez, estas matrizes sistematizadas em função de um “referencial” constituem-se em conjuntos de prescrições (elementos) que, por sua vez, dão sentido a um “programa político” (id.). Trata-se assim, de um “processo cognitivo e prescritivo” de “apreensão da realidade” e de “ação na realidade” que ao visar determinar uma “visão do mundo” e do “lugar ou do papel de um setor” na sociedade, reduz-se na sua complexidade através da coordenação e regulação institucional (Muller, 2011, p.58). Neste pressuposto, ao perspetivarmos esta política pública como uma construção de “sentido” e de “relações com o mundo” e, ao termos em conta os processos de decisão (Muller, 2011, p.54), atendemos de particular forma aos seguintes aspetos: i) variedade dos atores políticos e carácter compósito da sua constituição; ii) dimensão multipolar das relações entre os diversos intervenientes e sectores (“Estado e sociedade civil, público e privado, governo e administração, central e local”) e, iii) “fragmentação e flexibilidade da ação pública” (Lascoumes & Le Galés, citados por Barroso, 2009, p. 956). Como sugerem Crozier & Friedberg (1977), “Action collective et organization sont donc complémentaires. Ce sont deux faces indissociables d’un même problème: celui de la structuration des champs à l’intérieur desquels l’action, toute action, se développe” (p. 20). Isto significa, que não é possível conceber uma ação coletiva, determinada apenas pelas propriedades intrínsecas dos problemas a resolver, mas que é também fundamental, conhecer os referenciais cognitivos e os quadros gerais de elementos estruturais dessa mesma realidade (Crozier & Friedberg, 1977).

Segundo Muller (2011), os elementos estruturais que constituem o referencial cognitivo, distinguem-se numa disposição hierárquica, quanto à posição, em dois elementos essenciais: global e setorial e integram um quadro de referencia constituído por: (1) os valores (que definem um quadro global de ação pública e são representações acerca do que está bem ou mal, do que é desejável ou rejeitável); (2) as normas (que estabelecem os princípios de ação entre a realidade apercebida e a realidade desejada); (3) os algoritmos (são relações de causa e exprimem uma teoria

de ação) e, por último, (4) as imagens, plasmadas em recursos cognitivos de sentido imediato (p.60). Por sua vez, este conjunto integra o “quadro de referência global – setorial” (Muller, 2011, p.58), que se define por ser uma representação geral em torno da qual se vão ordenar e hierarquizar as diferentes “representações setoriais” (id.). Isto é, articula as crenças de base da sociedade e as normas definidoras do papel do Estado na condução das políticas públicas (Muller, 2011, p.58). Ainda que defina a “matriz intelectual”, no seio da qual se vão estabelecer os conflitos sociais, nem sempre resulta de consensos e, como tal, nem sempre caracteriza uma “visão perfeitamente coerente” do mundo (Muller, 2011, p.60).

Por outro lado, ao perspetivarmos a AFC, tendo em linha de conta a constituição de uma nova “ordem local”, consideramos a sua substância como um “constructo político, relativamente autónomo que opera, em seu nível (setor), a regulação dos conflitos entre os interessados e assegura entre eles a articulação e a harmonização dos interesses e fins” (Friedberg, 1993, cit. por Muller & Surel, 2002, p.19; Rodrigues, 2014). Isto significa que tomamos “o conjunto dos indivíduos, grupos ou organizações cuja posição é afetada pela ação do Estado” (Agrupamentos de escolas, Professores, alunos, comunidade educativa) como “área de influência” e “público” desta política assumindo a proposta de Cobb & Elder (1983, citados por Muller & Surel, p.19 -20), que envolve modalidades de participação muito variadas, tanto os envolvidos na elaboração quanto os beneficiários de uma política. Neste sentido, colocando-nos de um ponto de vista heurístico, encaramos o desafio de explorar os fatores determinantes dessa “área de influência” e as matrizes de sentido desta política pública, nem sempre “explícitas” (porque implícitas) pelos tomadores de decisão governamentais (Muller & Surel, 2002, p.20).

O Estado e as políticas públicas de educação

A ação pública contemporânea, sobretudo nos últimos 40 anos, conhece condições de formulação e de implementação com profundas transformações (Muller, 2011, p.98). Numa revisão sucinta pelas teorias do “Estado”, vários trabalhos de análise e reflexão (Barroso, 2003; 2005; 2006; 2009; Antunes, 2004; Lima & Afonso, 2002; Fontoura, 2008), ancoram estas transformações, à “evolução do papel do Estado” no espaço público educativo. Estas, em particular a partir dos anos 80 do século passado, fazem emergir um conjunto de questões que se associam ao “Estado” e à

“recomposição das suas funções” (Barroso, 2006; 2009), por sua vez, num contexto global marcado não só pela crise das funções tradicionais como, também num contexto global de crise (Charlot, 2007), de ruturas múltiplas com relações, crenças e vínculos sociais, económicos e políticos, que colocam em causa os “sistemas de produção” e regulação (Candeias, 2009), subjacente às quais, emergem novos “instrumentos políticos” e conceituais de abordagem das políticas públicas (Muller & Surel, 2002, p.31).

Na origem, o “Estado” ligado ao “projeto da modernidade” (Santos, 2001, cit. por Afonso, 2003, p.38) e à constituição de “centros” políticos, associa “legitimidade”, “coerção” e “identidades dispersas”, num ideário que se define progressivamente sobre base nacional e subtrai as “periferias” de uma grande parte da sua autonomia (de modo especial por fenómenos de monopolização do poder, decisão e fiscalização) (Muller & Surel, 2002; Afonso, 2003). O enfraquecimento destes “centros” pela “desestatização”, (de) “governance” e novos modos de regulação assentes “em outras formas de associação”, em que o Estado enquanto coordenador, assume-se no papel de “primus inter pares” (Santos, 2001, citado por Afonso, 2003, p. 38), constitui uma das dinâmicas mais importantes do período contemporâneo, que segundo vários autores (Afonso, 2001; Afonso, 2003, p.38; Muller & Surel, 2002; Justino & Batista, 2013), particularmente na Europa, tem vindo a submeter os “Estados nacionais” a uma dupla pressão: a da organização europeia que se traduz na “internacionalização do Estado nacional”, por impactos do domínio “estratégico do contexto internacional” na adequação de “condições internas às exigências transnacionais” (Santos, 2001, citado por Afonso, 2003) e, a nacional (interna), assumida pela autonomização crescente das comunidades políticas “locais” (Barroso, 2005, 2006, 2013; Justino & Batista, 2013). Neste quadro, emerge um “Estado” ultrapassado pelas lógicas económicas (da “globalização”), sociais e políticas que por já não se circunscreverem a um quadro de matriz nacional central, colocam novos problemas de articulação, entre o “Estado” e esse mesmo espaço público (Muller & Surel 2002).

Por outro lado, do ponto de vista das sociedades modernas, enquanto “sociedades complexas”, o problema coloca-se na relação com o mundo, através da ação do Estado e da construção de paradigmas ou de referenciais (Candeias, 2009). Estes conjuntos de matrizes cognitivas e normativas, é determinante na construção política dos instrumentos, graças aos quais, as sociedades agem sobre elas mesmas e

constroem “sentidos e espaços no interior das quais” os grupos sociais interagem (Candeias, 2009; Muller & Surel 2002, p. 9). Neste campo, a AFC adquire vários significados. Esta medida ao representar um programa de política num setor específico de intervenção do Estado, inscreve-se num quadro mais vasto das dinâmicas de Estado, associadas à evolução do papel da ação pública nas políticas (Lascoumes & Le Galés, 2004, p.16; Muller, 2011, p.190), nos quais é tributária dos processos de alteração e recomposição do papel do Estado (de regulamentador a regulador) (Barroso, 2006) e participa nos fenómenos da regulação, que embora de natureza e origem distintas (Justino & Batista, 2013) se articulam numa perspetiva sistémica.

Na abordagem da “regulação” pela ação pública, atribui-se um estatuto diferente do tradicional “à intervenção do Estado na condução das políticas públicas” (Barroso, 2005, p.727). A regulação encarada neste sentido, pode definir-se como mais “flexível” nos processos e “rígida na avaliação da eficiência e eficácia dos resultados”, num processo inverso da “regulamentação”, que se define no “controlo a priori dos procedimentos” e é relativamente indiferente às “questões da qualidade e eficácia dos resultados” (Barroso, 2005 p. 727). Associada a políticas de “expansão social neoliberal” (Lima, 2005, p. 25; Afonso, 2003, p. 39), a “flexibilidade” (Correia, 1999, p. 105), opera no sistema, sobretudo ao nível dos processos. Nas últimas décadas, tem adquirido uma expressiva e crescente aplicação, particularmente na Europa, em várias políticas, com um contributo relevante, na mudança “dos modos de regulação dominantes” (Candeias, 2009, p. 105-106) e no desenvolvimento dos modelos e “sistemas de produção”, com especial ênfase na flexibilidade funcional ou seja, no “desenvolvimento tecnológico” e na “modificação das técnicas de gestão” (Candeias, 2009 p.106; Lima, 2005).

No campo da descentralização e autonomia das escolas, a flexibilidade significa a transferência das “decisões táticas”, das “competências instrumentais” e das “medidas executórias” para as “periferias” (Barroso, 2013, p.17), em que o Estado, mantendo no essencial o controlo dos aspetos fundamentais do sistema público - a “provisão e organização” (id.) - assume novas formas de administração pública, baseadas na substituição de um “controlo direto e a priori sobre os processos”, por um controlo “remoto e a posteriori” baseado nos resultados (Barroso, 2013; Canário, 2008), subjacente às quais, a regulação do sistema se assume em resultado da necessidade de reforço de imagem “de um Estado enfraquecido nas suas funções,

porque menos prescritivo e regulamentador” (id.). Contudo, esta retórica de substituição do “discurso fordista da produtividade e do planejamento”, por uma lógica de “flexibilidade e empreendedorismo pós-fordista” (Jessop, 1994, citado por Ball, 2006, p. 12), ancorada em “mudanças na tecnologia de controle estatal” (Ball, 2006, p. 12), visa a transformação da administração pública e a redução do papel do “Estado” pela reestruturação subordinada “às forças de mercado” (Jessop, 1994, cit. por Ball, 2006, p.12).

A regulação, a autonomia e a flexibilidade emergem assim, como fenômenos paralelos no espaço público, para exprimir uma certa ideia de “modernização da administração pública da educação” traduzindo-se em processos “híbridos” e “compósitos” (Santos, 2001, cit. Afonso, 2003), que resultam mais da regulação das regulações do que do controlo direto da aplicação de uma regra sobre a ação dos “regulados” (Santos, 2001, cit. Afonso, 2003; Barroso, 2005, p. 733). Por isso faz sentido, nas palavras de João Barroso (2005), considerar a regulação do sistema educativo como um espaço de múltiplas regulações já que as ações “de ajustamento são determinadas “por um feixe de dispositivos reguladores” e os ajustamentos destes processos resultam da “estratégia” e das “lógicas de ação”, dos vários atores na construção desta política (p. 734). Sendo que, colocando-nos do ponto de vista da análise, o que é decisivo é perceber os “nós de rede” uma vez que é aí decisiva a “configuração dos resultados”, numa perspetiva sistémica (id., p.735).

Na perspetiva processual, a pertinência da aplicação da teoria dos sistemas à análise dos fenômenos administrativos no campo da Educação, surge pela evidência de uma “tripla regulação” faseada: uma pré-regulação e uma pós-regulação centralizadas e uma multiregulação descentralizada que se pode definir como uma (co) regulação (Barroso, 2005, p.729). O conceito de regulação dos sistemas sociais de ação (na deriva de vários autores, como Crozier & Friedberg, 1977; Bauby, 2002; Maroy & Dupriez, 2000 citados por Barroso, 2005, p.729-730), converge para o seguinte articulado, “modo de ajustamento permanente de uma pluralidade de ações e seus efeitos, no sentido de assegurar o equilíbrio de um sistema (enquanto grupo social)” e, ao corresponder “às interações entre os interesse particulares de cada componente do grupo e o interesse geral (Bauby 2002, Barroso 2005 p.730), pode ser entendida “como um processo ativo de produção de regras de jogo” e de resolução de “problemas de interdependencia e de coordenação” (Maroy & Dupriez citados por Barroso, 2005 p. 730; Fontoura, 2008).

Num quadro de análise da regulação e ação pública mais alargado, a AFC evidencia vários níveis de influência e ação pública (Barroso, 2006; 2009) com naturezas e sentidos distintos (Justino & Batista, 2013). Numa análise sucinta que privilegia o distanciamento desses níveis de mudança, que orientam o processo político, adotando uma perspetiva de análise mais extensiva do processo, enquadrámos a política de AFC, em dois aspetos essenciais que a caracterizam: o primeiro é o quadro da ação pública no espaço europeu no qual a AFC participa. Aqui, sublinha-se a importância da “globalização” e da “regulação transnacional” (Azevedo, 2007; Dale, 2008) e o contributo da AFC, para a delimitação do termo “globalização” na proposta de Boaventura Santos, como “conjunto de relações sociais que se traduzem na intensificação das interações sociais e culturais transnacionais” (2001, p.63), assumindo papel fundamental no campo da recomposição das funções do “Estado” e nas condições, processos e efeitos da transnacionalização (Candeias, 2009). O segundo aspeto assume particular relevo, sobretudo nos últimos quarenta anos, através do papel desempenhado pelas organizações internacionais e pelos seus instrumentos (Martins, 2014). Estes podem assumir mandatos com naturezas distintas (mais coercivas ou mais voluntárias conforme a função) (Lemos, 2014, p.294).

Os tipos e mecanismos de influência e convergência das políticas entre países, enquadram-se por sua vez em referenciais tipo, com indicadores de convergência que variam em função das dimensões do sistema, sendo esta convergência mais evidente nas políticas de educação de nível macro, dirigidas a objetivos formais, como as taxas de escolarização, a qualificação ou a financiamento público à educação (Lemos, 2014b).

Enquadrando a AFC, numa análise à trajetória de influência da OCDE, nas políticas públicas de educação no contexto nacional nos últimos cinquenta anos (Lemos, 2014 a), tendo em conta o contributo alargado (de mecanismos e instrumentos) na “construção e preparação do sistema educativo português atual”, designadamente para a inscrição de medidas no campo da autonomia e flexibilidade, as conclusões do ponto de vista da análise, apontam para uma “enorme influência” da OCDE no domínio nacional, ao nível de várias intervenções políticas. A este propósito, sem entrar em modo exaustivo, destacamos pela pertinência, três áreas de intervenção política relevantes: i) mudança para uma escola mais democratizada e equitativa; ii) definição e consolidação de um sistema educativo mais estruturado e universal e, iii)

convergência de políticas nacionais, para a “melhoria dos resultados educativos” (Lemos, 2014a, p. 322).

Estas áreas desenvolvem-se em três fases distintas, às quais correspondem a aplicação de mecanismos e instrumentos específicos e que se centram em aspetos “estruturais de funcionamento do sistema” (Lemos, 2014a).

A primeira fase, concretiza-se “através do Projeto Regional do Mediterrâneo” (PRM). A segunda, através do “exame à política educativa portuguesa pela OCDE” com efeitos em eixos considerados estruturantes do sistema através de várias recomendações com efeitos profundos nas políticas educativas subsequentes para a configuração do atual sistema educativo, de que são exemplo: a formulação da Lei de Bases do Sistema Educativo aprovada em 1986 (Lei 46/86 de 14 de outubro); a constituição da agenda de reforma do sistema educativo (CRSE, 1988); a descentralização dos serviços sociais: a constituição do atual Conselho Nacional de Educação (CNE); a criação do ensino profissional; a definição do regime de autonomia e de administração das escolas e, a organização do ensino especial (Lemos, 2014a, p. 314).

Por fim, a terceira fase, concretiza-se através do projeto dos indicadores (o INES e o PISA), os quais vêm a influenciar decisivamente, a “regulação dos resultados escolares”, em áreas de convergência com standards e benchmarks internacionais (Lemos, 2014a, p. 316) e, a marcar o percurso que caracteriza a política educativa atual da OCDE, pelo recurso a instrumentos assentes na medida e na comparação do desempenho dos indivíduos e sistemas e na emergência de uma “nova forma de gestão da informação supranacional” baseada nas estatísticas, nas publicações de indicadores e nas revisões nacionais e temáticas que contribuem essencialmente para a construção de mecanismos de “prestação de contas” (Costa & Afonso, 2009, p. 1040; Costa, 2011).

Além disso, o acesso a mecanismos de difusão mais diversificados, permite do ponto de vista dos “Estados”, assumir uma maior capacidade de controlo e “indução”, sobre o funcionamento e a regulação dos sistemas nacionais (Lemos, 2014a; Justino, 2014; Costa, 2011). O uso destes mecanismos, a par da “Agenda de Lisboa”, não só acresce possibilidades cognitivas, sobre os sistemas de educação na Europa (Costa, 2011), como reforçado com o alargamento do debate público, impacta de forma “positiva” agendas e estratégias de maior alcance, no que se

refere a patamares de “qualidade” e “eficácia” (Martins, 2014, p.707). Tais lógicas, genericamente reconhecidas pelo termo “europeização” (Dale, 2008; Martins, 2014), presentes em comunidades e espaços educativos através de formas de regulação, constituem fenómenos de expansão internacional de influências, que adquirem expressões nacionais, com consequências de longo impacto para a realização política da educação (Lawn & Lingard, 2000; Lawn & Grek, 2012, citados por Martins 2014, p.685).

Outro aspeto a ter em conta, nesta expansão dos mecanismos transnacionais, é a influência que a União Europeia adquire na política dos estados membros e que tem sido amplamente reconhecida na construção do “Espaço Educativo Europeu” (EEE) (Dale, 2008). Aqui cabe destacar, o papel das conferências europeias e do “Tratado de Maastricht”, ao formalizar o reconhecimento da educação como um domínio de atuação da União Europeia (Ertl e Phillips, 2006, cit. Martins, 2014, p. 691) e que se veio a consagrar como o momento inicial de um conjunto de “propostas na área da educação”, cruciais no desenvolvimento da educação no Espaço Europeu, e que contribuem para transformação do nível nacional, através dos intitulados “movimentos de standardização” (Martins, 2014, p. 692; Azevedo, 2007; Dale, 1998, 2000).

Neste quadro, ao inquirimos estes processos, destacamos o papel desempenhado pelo Conselho da Europa, a Comissão Europeia, a OCDE ou a UNESCO, num âmbito cada vez mais explícito de competição entre Estados, na procura de reconceptualizações e dos instrumentos ao dispor das políticas educativas e de mobilização para padrões de convergência organizacional, nacional e supranacional. Estas são, sem dúvida, noções que traduzem concepções, ideias e propósitos que, além de nos guiarem nesta pesquisa, se inscrevem em novas matrizes culturais, senão mesmo, em “novas visões do mundo” (Justino, 2014), na base das quais julgamos por certo inscrever os processos de influência das políticas públicas nacionais e, mais especificamente, os quadros de ação desta política pública de AFC.

Além disso, a inscrição da AFC, nos fenómenos de regulação transnacional parte também de contributos no quadro dos fenómenos de “contaminação” e “disseminação internacional de conceitos”, de políticas e medidas postas em prática em diferentes países e à escala mundial (Azevedo, 2007; Barroso et al., 2002 e Barroso, 2003, citados por Barroso, 2006, p. 46; Afonso, 2010; Lima & Afonso,

2002), e que se traduz na transferência de “soluções”, por parte de vários atores, na procura de soluções –“o educacional policy borrowing” (Walford, 2001, citado por Barroso, 2006 p. 46).

Segundo Joaquim Azevedo (2007), este fenómeno de regulação constitui uma área de influência comum a outras épocas, sobretudo nos países designados periféricos, embora hoje tenha adquirido maior incremento através dos fóruns e das agências internacionais (Azevedo, 2007; Barroso, 2006; Costa, 2011, Carvalho & Fontoura, 2009). Por outro lado, este recurso a referenciais internacionais de legitimação das políticas nacionais baseia-se na influência da credibilidade exógena (Lemos, 2014) por insuficiência ou inexistência de bases de argumentação (Schriewer, 2001; Steiner-Khamsi, 2002; Walford, 2001, citados por Barroso, 2006 p.46); outras vezes, traduz-se na “convergência”, com finalidades políticas de acordo com “projetos neoliberais”, de que são exemplo, a adoção de medidas políticas e administrativas de alteração dos modos de regulação de um setor (Barroso, 2006 p. 48), como é o caso particular da política de AFC.

Em síntese, face ao exposto cabe-nos aqui destacar o acúmulo de influências e apoios, que esta política recebe no quadro internacional, designadamente através de várias indicações, recomendações e destaques, constantes do PISA, da OCDE, das Organização das Nações Unidas e da Comissão Europeia e, ainda da colaboração internacional no âmbito da qual Portugal (co)integra vários projetos que, de certa forma, se articulam em rede com esta política e de que damos conta na Tabela 1.

Tabela 1: Enquadramento Internacional da medida AFC, de acordo com o Parecer do CNE (2018), Estrutura, Programa /documento

Data	Estrutura	Programa / documento
2008	UE	Jornal oficial da União europeia (C319, de 13 de dezembro de 2008)
	Comissão Europeia	“Improving competences for the 21st Century: An Agenda for European Cooperation on Schools”
2009	UE / Governo Nacional	Quadro estratégico – Educação e Formação (EF 2020)
2013	OCDE	Estratégia Nacional de Competências (ENC)
2015	Nações Unidas	Agenda 2030 de desenvolvimento sustentável
2017	UE / Governo Nacional	Programa Qualifica Inovação 4.0
2018	UE / Governo Nacional	-InCoDe 2030 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2018, de 8 de março e Despacho n.º 1088/2019)
	OCDE	-“Future of Education and Skills: Education 2030” -“School Resources Review”

A regulação nacional atual emerge por efeito de dois fenómenos distintos e complementares, “erosão dos processos da regulação burocrático-profissional” (Barroso, 2006, p.52) e simultaneamente, por efeito da regulação transnacional, no contexto dos quais se assiste à introdução de novas formas de “regulação nacional” no sistema educativo, pela introdução de lógicas de regulação “pós-burocráticas” (Maroy, 2005), no processo de “qualificação da escola de massas” e em que assume especial importância a “regulação institucional” (Barroso, 2006, p.52). Subjacente a este último processo, encontram-se várias medidas de combate à “ineficiência do sistema” e de “inversão da demografia escolar”, através da “racionalização de um sistema” (Justino, 2014, p. 214) que evidencia elevadas margens de “desregulação e ineficiência”.

No quadro de fenómenos de regulação nacional por influência da regulação transnacional (Azevedo, 2007), merecem destaque os fenómenos de descentralização e autonomia que adquirem uma expressão tendencial, com origem nos efeitos do crescente “pluralismo social” e das pressões “para a autonomia regional”, por impacto das “ideologias neoliberais” (Barroso, 2006, p.49) e que, no caso português, tomam uma crescente expressão por parte dos vários governos da constituição, em distintas políticas de perspectiva mais “incremental”, sobretudo com a reforma iniciada em 1986 (CRSE).

Neste sentido, em Portugal à semelhança de outros países de tradição centralizada (Itália, França e Espanha) (Fernandes, 2005; Maroy, 2006), emerge a procura por um sistema mais “flexível”, “diferenciado” e “participado de decisão” (Fernandes, 2005). Desde 1980 e no quadro da atual Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº 46 /1986), que se assiste à devolução de poderes para níveis inferiores – ou “à redistribuição de responsabilidades” (Batista, 2015) - através de um complexo processo de mudanças nas estruturas do sistema educativo nacional. A “descentralização” como retórica de reorientação do processo de decisão política para níveis de decisão mais baixos, assume várias formas: i) dispersão de poderes, recursos ou responsabilidades pelos vários parceiros sociais (Batista, 2014b, p.405; Fernandes, 2005; Barroso, 2006); ii) transferência de competências para as regiões ou partes de território (Fernandes, 2005, p.57); iii) desconcentração regional, territorialização e autonomia institucional (Fernandes, 2005) e por último, iv) introdução de lógicas de mercado (Green, Wolf e Leney, 1999, citados por Barroso, 2006, p.49).

Embora tendencial e “hibrida” nos seus efeitos, esta regulação nacional encara o local num complexo jogo de “multirregulação” que se caracteriza pelo reforço da regulação transnacional, o hibridismo da regulação nacional, o alargamento da regulação intermédia (desconcentração, descentralização) e, pela diversidade das lógicas de regulação interna das escolas. É neste sentido que as políticas territoriais surgem como uma “aposta” na devolução de competências às instâncias locais (Barroso, 2013, p.21) e em que, do ponto de vista das políticas públicas, o “local” passa a ser visto como “uma nova ordem local” por oposição à visão do local como “construção institucional” (Barroso, 2013, p. 23; Canário, 2008).

Esta nova agenda política da regulação, e das políticas de descentralização, autonomia e flexibilidade, desenvolve-se em paralelo com as questões de Estado de que demos conta atrás. Nesta tendência política, ao situarmos a AFC como um novo dispositivo de regulação institucional no quadro da “regulação pós-burocrática” (Maroy, 2005), baseamo-nos na ênfase que coloca ao nível da “valorização dos resultados” e na busca de “eficácia”, acrescentando assim mais valor, à “racionalidade instrumental”, à performance dos “resultados tangíveis”, das “boas práticas”, dos “contratos e, da “avaliação” (Barroso, 2013, p.18).

Para finalizar, sublinhamos o carácter incremental destes processos de remodelação das “estruturas preexistentes” em que aparentemente a AFC se enquadra, com o objetivo de “as desenvolver ou de as transformar” em harmonia com o “referencial europeu”.

Este é um processo que se caracteriza pela sua longitude temporal, que se sugere de “institucionalização” e internalização em “convergência” com uma estratégia definida por “instâncias supranacionais, nacionais e locais” e que articula três níveis de ação pública: o nível supranacional pela UE na “definição política e estratégica”, o nível nacional do “fabrico” pelas estruturas governamentais e por último, o nível local, das práticas, pelas estruturas municipais e os diretores das escolas na “concretização” (Fontoura, 2008, p. 24), desta política pública de “Autonomia e Flexibilidade Curricular”.

3. Referências

- Alonso, L., Peralta, C. & Alaíz, V. (2001). Parecer sobre o “Projeto de Gestão Flexível do Currículo”.
Acedido em www.deb.min-edu.pt
- 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. (2003). Estado, globalização e políticas educacionais: elementos para uma agenda de investigação. *Revista Brasileira de Educação*, (22), 35-48.
- Araújo, L. & Rodrigues, M. L. (2017). Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, problemas e práticas*, 83,11-35.
- Azevedo, J. (2007). *Sistema educativo mundial. Ensaio sobre a regulação transnacional da educação*. Vila Nova de Gaia. Fundação Manuel Leão.
- Ball, S. (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), 10-32.
- Barroso, J. (1996). Génesse e evolução da organização pedagógica e da administração dos liceus. Uma investigação no cruzamento de várias disciplinas. *Análise Psicológica*. 4 (XIV), 487-506.
- Barroso, J. (2003). Organização e regulação dos ensinos básico e secundário em Portugal: sentidos de uma evolução. *Educação, Sociedade & Campinas*, 24 (82), 63-92.
- Barroso, J. (2005). O Estado, a Educação e a Regulação das Políticas Públicas. *Educação e Sociedade, Campinas* 26(92), 725-751.
- Barroso, J. (2006). *A regulação das políticas públicas de educação. Espaços, Dinâmicas e Atores* (Org.), Lisboa: Faculdade de psicologia e de Ciências de Lisboa. Universidade de Lisboa.

- Barroso, J. (2009). A Utilização do Conhecimento em Política: o caso da gestão escolar em perspetiva. *Educação Sociedade e Campinas*, 30(104), 987-1007. acedido em: <http://www.cedes.unicamp.br>.
- Barroso, J. (2013). A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas. *Educação, Temas e problemas*, 12 e 13, 13-25.
- Canário, R. (2005). A escola e as “dificuldades de aprendizagem”. *Psicologia da Educação*. S. Paulo, 21, 33-51.
- Canário, R. (2008). A escola: das “promessas” às “incertezas”. *Educação Unisinos*, 12 (2), 73-81.
- Candeias, A. (2009). *Educação, Estado e Mercado no século XXI. Apontamentos sobre o caso português numa perspetiva comparada*. Lisboa: Edições Colibri.
- Charlot, B. (2007). Educação e Globalização: uma tentativa de colocar ordem no debate. *Revista de Ciências da Educação*, (4), 129-136.
- Conselho Nacional de Educação (2018). Parecer currículo dos ensinos básico e secundário.
- Costa, E., & Afonso, N. (2009). Os instrumentos de regulação baseados no conhecimento: o caso do PISA. *Educação & Sociedade*, 30 (109), 1037-1055.
- Correia, J. (1999). As ideologias educativas em Portugal nos últimos 25 anos. *Revista Portuguesa de Educação*, 12 (1), 81-110.
- Crozier, M. & Friedberg, E. (1977). *L'Acteur et le système*. Paris: Éditions du Seuil.
- Dale, R. (2005). A Globalização e a reavaliação da Governação Educacional. Um caso de ectopia sociológica. In A. Teodoro & C. A. Torres (Orgs.). *Educação crítica e utopia. Perspectivas para o Século XXI* (pp. 53-70). Porto: Edições Afrontamento.
- Dale, R. (2008). Construir a Europa através de um Espaço Europeu de Educação. *Revista Lusófona de Educação*, 11, 13-30.
- Dubet, F. (2010). Déclin de L'institution et/ou Néolibéralisme? *Éducation et Sociétés*, 25, 17-34.
- Fernandes, A. S. (2005). Descentralização, desconcentração e autonomia dos sistemas educativos: uma panorâmica europeia. In J. Formosinho, A. Sousa Fernandes, J. Machado & Fernando I. Ferreira (Orgs.), *Administração da Educação: Lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 53-114). Porto: ASA.
- Fontoura, M. (2008). Política e ação pública. Entre uma regulação centralizada e uma regulação multipolar. *Revista Portuguesa de Educação*, 21 (2), 5-31.
- Formosinho, J. & Machado, J. (2014). Autonomia e Gestão Escolar. In Maria de Lurdes Rodrigues (Org.). *40 anos de Políticas de Educação em Portugal. Conhecimento, Atores e Recursos* (Vol. II, pp. 227-250). Coimbra: ALMEDINA.
- Justino, D. (2014). Escolaridade Obrigatória: Entre a Construção Retórica e a Concretização Política. In Maria de Lurdes R., (Orgs), *40 anos de políticas de Educação em Portugal A construção do sistema democrático de ensino*, (Vol. I, pp.109-129), Coimbra: Almedina.

- Justino, D. & Batista, S. (2013). Redes de escolas e modos de regulação do sistema educativo. *Educação| Temas e Problemas*, 12 e 13, 41-60.
- Lascoumes, P. & Le Galés P. (2004). *Gouverner par les Instruments*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Lemos, V. (2014a). A OCDE e as Políticas de Educação em Portugal. In Maria de Lurdes Rodrigues (Org.). *40 anos de Políticas de Educação em Portugal* (Vol. II, pp. 293-323). Coimbra: ALMEDINA.
- Lima, L. (2005). Escolarizando para uma educação crítica: a reinvenção das escolas como organizações democráticas. In António Teodoro e Carlos Alberto Torres (org.). *Educação Crítica e Utopia. Perspetivas para o século XXI* (pp. 19-32). Porto. Edições Afrontamento.
- Mangez, E. (2001). Régulation de l'action éducative dans les années quatre-vingt dix. *Éducation et Sociétés*, 2(8), 81-96.
- Maroy, C. (2005). Vers une régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement en Europe? *Les Cahiers de Recherche en Education et Formation. GIRSEF*, (49). Acedido em : <http://http://www.uclouvain.be/girsef>.
- Martins, S. da C. (2014). Políticas Educativas Europeias: Divergir e Convergir num Espaço comum. In Maria de Lurdes Rodrigues (Org.). *40 anos de Políticas de Educação em Portugal. Conhecimento, Atores e Recursos* (Vol. II, pp. 685-720). Coimbra. Almedina.
- Muller, P., & Surel, Y. (2002). *A análise das políticas públicas*. Acedido em: <https://pt.scribd.com/document/343349628/muller-pierre-surel-yves-a-analise-das-politicas-publicas>
- Muller, P. (2011). *Les Politiques publiques*. Paris. PUF.
- Porta, D. D. (2003). *Introdução à Ciência Política*. Lisboa: Editorial Estampa.
- Rodrigues, M. L. (2014). *Exercícios de análise das políticas públicas*. Lisboa. ISCTE.
- Rodrigues, M. L., Sebastião, J., Mata, J. M., Capucha, L. Araújo, Silva, M. V. & Lemos, V. (2014) A construção do sistema democrático de ensino. In Maria de Lurdes Rodrigues, (Org.), *40 anos de políticas de Educação em Portugal* (pp. 35-88). Coimbra: Almedina.
- Santos B., S. (2001). *Transnacionalização da Educação: Da crise da Educação à "Educação" da Crise* (Orgs.). Porto. Edições Afrontamento.
- Souza, C. (2006). Políticas Públicas. Uma revisão da literatura. *Sociologias*, 8 (16), 20-45
- Verdasca, J. L. C. (2016). Inclusão, Inovação e Bem-estar: a experiência das comunidades escolares de aprendizagem Gulbenkian XXI. In C. Palmeirão & J. Alves (org.), *Promoção do Sucesso Educativo: estratégias de inclusão, inovação e melhoria – conhecimento, formação e ação*. Porto: Universidade Católica Editora.