

A (RE)DISTRIBUIÇÃO DE RESPONSABILIDADES ENTRE ATORES EDUCATIVOS: UMA PERSPETIVA EUROPEIA

Susana Batista¹

As políticas de descentralização de competências para municípios e de autonomia das escolas constituem temas atuais e recorrentes nos discursos e políticas em Portugal. Neste texto, pretende-se refletir sobre estas políticas enquanto processos de (re)distribuição de responsabilidades nos sistemas educativos da União Europeia (UE), a partir da mobilização de indicadores provenientes de fontes secundárias. Procura-se assim contribuir para a discussão sobre os processos de descentralização com base numa análise comparativa com outras realidades².

Tendências europeias: o papel da avaliação

Esta análise foi efetuada no âmbito de uma investigação mais ampla (Batista, 2014) onde se estudaram as políticas de descentralização educativa e autonomia das escolas, em Portugal, tendo em conta a sua natureza e extensão no quadro dos desenvolvimentos operados a nível da UE, bem como as possíveis articulações entre as orientações e tendências globais, documentos legais e apropriações locais.

Recorrendo ao conceito de ação pública, que atribui um caráter complexo e multidimensional à decisão política (Van Zanten, 2004), as políticas em apreço foram enquadradas em processos de (re)distribuição de responsabilidades entre atores educativos. Dessa forma, considerou-se não apenas a transferência formal de competências por via legal, mas também as reconfigurações dos papéis de múltiplos atores educativos e várias fontes e mecanismos de regulação, situados em escalas distintas (Barroso, 2005; Justino e Batista, 2013).

¹ Faculdade de Ciências Sociais e Humanas – Universidade Nova de Lisboa, CICS.NOVA.

² Este texto corresponde a uma síntese do trabalho apresentado no âmbito do Seminário “Processos de descentralização em Educação” realizado em Aveiro pelo Conselho Nacional de Educação (fevereiro de 2015).

No primeiro plano da investigação procurou-se identificar e explicar as tendências de evolução comuns na (re)distribuição de responsabilidades entre atores educativos dos sistemas da UE. Trata-se, por um lado, de reconhecer as orientações e tendências europeias, enquanto regulação normativa, que podem estar na base da evolução dos processos de redistribuição de responsabilidades nacionais. Por outro, analisar os modos de regulação institucional dos vários países no que diz respeito a esses processos, a partir de uma perspetiva comparada que mobiliza indicadores produzidos por organizações internacionais (como a OCDE ou a Eurydice).

Dois modelos de regulação surgiram como quadros de referência das transformações em curso nas medidas políticas nacionais, resumidos nos conceitos de *Estado Avaliador* (Neave, 1988; Broadfoot, 1996) e *Quase-Mercado* (Whitty, 1996; Maroy, 2005): estes são entendidos enquanto modelos transnacionais partilhados que orientam as evoluções dos modos de regulação institucionais dos sistemas educativos nacionais e permitem a sua interpretação.

A avaliação surge como o ponto comum destes dois modelos e é o que nos permite explicar as tendências nos novos arranjos institucionais, atores envolvidos na tomada de decisão e responsabilidades (des)centralizadas. O primeiro refere-se a uma avaliação *a posteriori* dos resultados, num contexto de pilotagem em controlo remoto por parte do Estado que define os objetivos do sistema e avalia os resultados, deixando às autoridades regionais ou locais os meios para atingir metas previamente fixadas. No segundo, são as famílias que avaliam o sistema, através do seu direito de escolha da escola, baseando-se em informação sobre os seus resultados, num contexto de uma oferta diversificada e de um ambiente de relativa concorrência entre escolas.

Nesse sentido, a convergência nas medidas políticas observáveis nos sistemas da UE que podem ser analisadas à luz do fio condutor da avaliação são: i) a concentração a nível central das responsabilidades de definição dos objetivos gerais, enquadramento e avaliação; ii) a descentralização de responsabilidades sobre gestão de recursos, processos

e meios de ensino; iii) o desenvolvimento de instrumentos de avaliação; iv) a diversificação da oferta educativa, mecanismos de livre-escolha e participação da comunidade local na tomada de decisão nas escolas (ver, a este propósito, Batista, 2012, 2014).

Para uma tipologia da redistribuição das responsabilidades na União Europeia

No sentido de articular elementos de convergência e as respostas diferenciadas dos sistemas com base nas suas características, histórias e instituições locais, propôs-se uma tipologia de padrões de distribuição de responsabilidades entre atores educativos no seio da UE que permitisse identificar grupos de sistemas que medeiam tendências e referenciais partilhados através de adaptações similares (Van Haecht, 1998). Esta tipologia foi elaborada a partir de critérios como o financiamento do sistema educativo, a gestão de professores e recursos financeiros, a definição de currículos e programas, a organização e processos de ensino e os dispositivos de avaliação.

Os cinco grupos definidos funcionam como tipos-ideais, no sentido em que não captam especificidades nacionais e alguns sistemas não são classificáveis claramente em um ou outro tipo, embora se identifiquem exemplos para cada um:

i) *Sistemas centralizados com autonomia limitada das escolas* (França, Portugal): onde o governo central define planeamento e regras em praticamente todas as áreas, sendo também a principal fonte de financiamento. Desde meados dos anos oitenta, estes sistemas iniciaram processos de desconcentração/descentralização para autoridades regionais ou locais, mas limitados a questões de construção e manutenção de edifícios ou organização da rede escolar;

ii) *Sistemas predominantemente centralizados com autonomia limitada das escolas* (Grécia, Itália, Roménia): nestes sistemas o governo central permanece predominante na definição e gestão do sistema, mas delega às escolas ou autoridades regionais e locais algumas responsabilidades de gestão de recursos. A principal distinção relativamente ao tipo anterior reside na

autonomia das escolas e na certificação ou controlo de qualidade, pois na maioria dos sistemas deste tipo são as escolas as responsáveis pelos exames com efeitos de certificação e as avaliações externas são raras;

iii) *Sistemas federais com importância a nível das regiões* (Alemanha, Espanha, Bélgica): neste tipo são as autoridades regionais que estão no centro do sistema educativo, definindo regras e gerindo, mas partilhando de forma diferenciada as responsabilidades com níveis inferiores. É um tipo mais heterogéneo, a começar pelo grau de autonomia concedido às escolas, embora todos se caracterizem pelo carácter federal. As evoluções recentes deste tipo vieram introduzir elementos que apontam para uma centralização dos sistemas, seja através da imposição de *standards* nacionais ou de cooperações entre as regiões;

iv) *Sistemas de colaboração entre o Estado e o poder local* (Dinamarca, Finlândia, Polónia): neste tipo os modos de regulação dos sistemas são partilhados entre o governo central e autoridades locais. As autoridades locais e as escolas são os níveis com maior peso de decisão na gestão de recursos financeiros e pessoal;

v) *Sistemas descentralizados com muita autonomia das escolas* (Suécia, Inglaterra, Holanda): neste tipo as escolas e os poderes políticos locais, ou ambos, têm poderes e responsabilidades consideráveis, enquanto o governo central assegura função de planeamento, definição de estruturas e controlo/ avaliação.

As Tabelas e a Figura seguintes mostram algumas das questões onde estas diferenças se tornam mais claras, seja ao indicar as percentagens de decisões tomadas por nível de governo segundo a gestão do pessoal e dos recursos financeiros ou o tipo de autonomia das escolas nos conteúdos e processos de ensino³.

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

Tabela 1. Decisões tomadas por nível de governo no domínio da gestão do pessoal (ISCED 2), 2011 (%)

		Nível de governo					Total	
		(Governo) Central	Estado (Fed.)	Província/regional	Sub-regional	Local		Escola
Sistemas tipo i)	Portugal	83	na	n	na	n	17	100
	França	63	na	25	n	n	13	100
Sistemas tipo ii)	Grécia	75	na	25	na	n	n	100
	Itália	44	na	50	na	n	6	100
Sistemas tipo iii)	Espanha	25	63	8	na	n	4	100
	Bélgica fr.	n	100	n	na	n	n	100
Sistemas tipo iv)	Dinamarca	25	na	n	na	42	33	100
	Finlândia	n	na	n	n	100		100
Sistemas tipo v)	Inglaterra	n	na	na	na	n	100	100
	Holanda	n	n	n	n	n	100	100
	Suécia	n	na	na	na	42	58	100

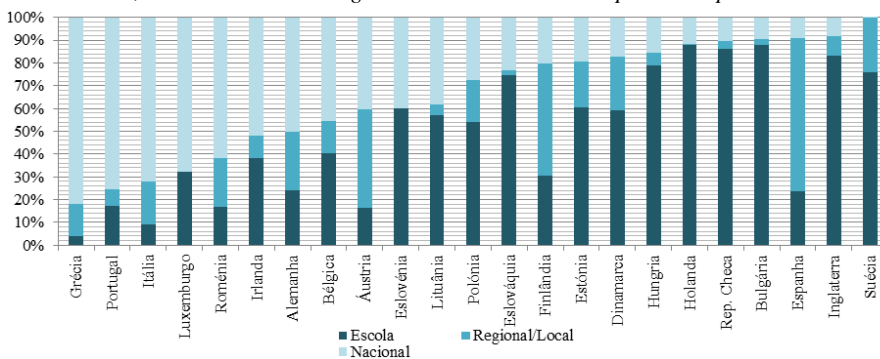
Legenda: n – magnitude negligenciável ou de valor zero; na – não aplicável

Fonte: *Education at a Glance 2012*. OCDE, 2012

Como se pode verificar, o peso de cada nível de governo na tomada de decisão difere consoante o tipo de sistema, mesmo naqueles domínios mais descentralizados (Tabelas 1 e 2, Figura 1): a gestão de pessoal e de recursos financeiros é predominantemente da competência do governo central nos sistemas de tipo i) (onde se inclui Portugal), do governo federal nos de tipo ii), partilhada entre governo local e escola no tipo iv) ou sobretudo da escola no tipo v). O grau de autonomia também é diferente consoante os tipos de sistemas e questões consideradas (Tabela 3), bem como a configuração de certos dispositivos, como os instrumentos de avaliação (Tabela 4).

Figura 1. Responsabilidade pela gestão de pessoal

Distribuição de percentagens médias de estudantes em escolas onde diretores responderam que escolas, autoridades locais regionais ou nacional são responsáveis pelo domínio



Fonte: *PISA 2009 at a Glance*. OCDE, 2010

Tabela 2. Decisões tomadas por nível de governo (%) no domínio dos recursos financeiros (ISCED 2), 2011

		Nível de governo						Total
		(Governo) Central	Estado (Fed.)	Província/ regional	Sub-regional	Local	Escola	
Sistemas tipo i)	Portugal	83	na	n	na	n	17	100
	França	13	na	38	42	n	8	100
Sistemas tipo ii)	Grécia	83	na	n	na	8	8	100
	Itália	42	na	13	na	17	29	100
Sistemas tipo iii)	Espanha	n	58	25	na	n	17	100
	Bélgica fr.	n	79	n	na	n	21	100
Sistemas tipo iv)	Dinamarca	n	na	n	na	46	54	100
	Finlândia	n	na	n	n	100		100
Sistemas tipo v)	Inglaterra	n	na	na	na	25	75	100
	Holanda	n	n	n	n	n	100	100
	Suécia	n	na	na	na	58	42	100

Legenda: n – magnitude negligenciável ou de valor zero; na – não aplicável

Fonte: *Education at a Glance 2012*. OCDE, 2012

Tabela 3. Autonomia das escolas em questões relativas a conteúdos e processos de ensino (ISCED 1-3), 2010/2011

		Escolha de métodos pedagógicos	Escolha de manuais	CrITÉrios de agrupamento de alunos	Conteúdo dos exames para certificação*
Sistemas tipo i)	Portugal	2	2	1	0
	França	1	2	1	0
Sistemas tipo ii)	Grécia	1	0	2	2
	Itália	2	2	2	2
Sistemas tipo iii)	Espanha	2	2	1	na
	Bélgica fr.	2	2	2	na
Sistemas tipo iv)	Dinamarca	2	2	2	0
	Finlândia	2	3	2	na
Sistemas tipo v)	Inglaterra	2	2	2	0
	Holanda	2	2	2	0
	Suécia	2	2	2	na

Legenda: 0 – Sem autonomia; 1- Autonomia limitada; 2- Autonomia completa; 3 – Possibilidades de delegação de poder pela autoridade local; na- não aplicável;

*Dados de 2006/2007

Fonte: *Key Data on Education in Europe 2009* e *Key Data on Education in Europe 2012*. Eurydice, 2009 e 2012

Tabela 4. Autonomia das escolas em questões relativas a conteúdos e processos de ensino (ISCED 1-3), 2010/2011

		Provas de exame	Nível de governo responsável	Avaliações externas escolas	Nível de governo responsável
Sistemas tipo i)	Portugal	Sim	1	Sim	1
	França	Sim	1; 5	Sim	3
Sistemas tipo ii)	Grécia	Não	1	Não	na
	Itália	Sim	1	Não	na
Sistemas tipo iii)	Espanha	Não	na	Sim	2
	Bélgica fr.	Não	na	Sim	2
Sistemas tipo iv)	Dinamarca	Sim	1	Não	na
	Finlândia	Não	1	Não	na
Sistemas tipo v)	Inglaterra	Não	na	Sim	1
	Holanda	Sim	1	Sim	1
	Suécia	Não	na	Sim	1

Legenda: na - não aplicável. Níveis de governo: 1) Autoridade/ governo central; 2) Estados federais; 3) Autoridades regionais ou sub-regionais; 4) Autoridades locais; 5) Escolas.

Fonte: *Education at a Glance 2011*. OCDE, 2011

Dos pontos comuns às especificidades

No segundo plano da investigação (Batista, 2014) efetuou-se uma análise comparativa de perfis históricos de três sistemas educativos, pertencentes a tipos diferentes: o português, o da Comunidade Francesa da Bélgica e o inglês. Este trabalho permitiu traçar a evolução da distribuição de responsabilidades entre atores educativos e das políticas adotadas nos três contextos, contribuindo para o debate sobre a convergência ou divergência na evolução dos sistemas educativos.

Em cada um dos sistemas, identificaram-se elementos relativos aos modelos de regulação apresentados enquanto orientações globais da evolução dos sistemas da UE (resumidos na Tabela 5): a definição central de objetivos e metas globais, políticas de descentralização ou autonomia das escolas, desenvolvimento de instrumentos de avaliação, mecanismos de escolha da escola por parte das famílias e participação de representantes locais nos órgãos da escola. No caso específico do sistema português, destacámos por um lado a importância conferida aos processos de descentralização e autonomia das escolas, que se traduziu na legislação

da transferência contratualizada de competências, a nova abordagem ao currículo e a criação de instrumentos de avaliação, como exames nacionais e o programa de avaliação externa das escolas, como reveladores da expressão do modelo de Estado Avaliador. Por outro lado, a flexibilização de critérios de matrícula dos alunos, apoios financeiros às escolas privadas, reforço legislativo da participação formal das famílias na educação e a publicação sistemática dos resultados dos exames das escolas pelos *media*, como elementos característicos do Quase-Mercado.

Porém, foi também possível sublinhar as especificidades de cada um dos sistemas na apropriação das tendências europeias. A evolução dos processos de (re)distribuição de responsabilidades desenvolvem-se no contexto de situações prévias distintas ou mesmo antagónicas, o que se traduz em movimentos que parecem contraditórios, como é o caso dos principais objetivos dos documentos legais considerados como marcos de referência das mudanças nos três sistemas (a negrito na tabela): se a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), em Portugal, coloca a tónica em processos de desconcentração e descentralização, o “*décret missions*” na Comunidade Francesa da Bélgica ou o “*Education Reform Act*” em Inglaterra visam principalmente a definição de objetivos comuns e o desenvolvimento de mecanismos de monitorização e avaliação correspondentes. Outras diferenças são visíveis no tipo de atores envolvidos, no período em que ocorreram as principais alterações, na extensão das reformas, nas motivações para as medidas implementadas, na particular combinação de medidas, ou na especificidade do desenho e uso de determinados instrumentos, como é o caso das avaliações externas aos alunos. Para além da dependência da trajetória histórica das instituições que remetem para possíveis resistências, é de considerar as condições favoráveis à mudança, que podem situar-se a um nível global ou no interior do sistema.

No caso do sistema português, foi no contexto do pós 25 de abril e da entrada do país na então Comunidade Europeia que o tema da descentralização foi ganhando destaque na legislação educativa. As propostas de reforma do sistema de ensino, desencadeadas tanto no interior (nomeadamente a partir dos trabalhos da Comissão de Reforma do

Sistema Educativo) como pelo exterior (em particular pelo relatório da OCDE, em 1984), incentivavam um papel acrescido por parte de municípios, escolas e outros atores locais na tomada de decisão no sistema educativo. A evolução do enquadramento legal aponta porém para avanços e recuos na questão da transferência de responsabilidades para municípios e autonomia das escolas, sendo que as mudanças alcançadas são limitadas e o sistema permanece predominantemente centralizado. A tradição histórica de distribuição de responsabilidades entre níveis e atores educativos explica em parte estas limitações. Logo após a LBSE, procedeu-se a um processo de desconcentração para estruturas regionais, em detrimento de descentralização para níveis locais, o que acabou por reforçar o peso do poder da administração central e regional. A ação de alguns intervenientes, em particular dos sindicatos, dificulta a modificação de alguns instrumentos característicos da centralização do sistema educativo, como o sistema central de recrutamento e colocação de professores. Por fim, a apropriação de novas responsabilidades depende da vontade e capacidade dos atores locais, encontrando aí algumas resistências por parte de atores tradicionalmente afastados da tomada de decisão nas escolas. Além disso, a existência de diferentes entendimentos acerca da distribuição de responsabilidades também contribui para explicar por que o alcance das mudanças efetuadas é considerado aquém das expectativas. A questão da autonomia das escolas é reveladora. A este respeito, importa realçar a importância da experiência do modelo de gestão democrática das escolas (Lima, 2006), que apesar de curta parece ainda hoje influenciar as perceções dos professores e estar na base das críticas aos diferentes modelos de administração das escolas que foram adotados desde então. Os princípios de colegialidade e liberdade de professores na gestão de assuntos na escola, vividos durante esse período, afastam-se consideravelmente da conceção transmitida pela administração central, que privilegia a autonomia enquanto instrumento de gestão para obtenção de resultados.

Tabela 5. Elementos relativos às tendências globais nos três casos em análise

	Portugal	Bélgica (Fr)	Inglaterra
Def. central objetivos/metasp>	Currículo nacional com competências e metas a atingir (2001)	Decreto Missions (1997); Comissão Pilotagem (2002); <i>Contrat pour l'école</i> (2005)	Education Reform Act (1988); Currículo Nacional Obrigatório.
Políticas descentralização/autonomia	LBSE (1986); “Autonomia” (89; 91-2012); Transferência competências municípios (99-2008).	Tradicional autonomia poderes organizadores/redes de ensino (Liberdade de ensino)	<i>Local Management of Schools, Grant-Maintained Schools</i> (1988) Diversificação estatuto das escolas.
Instrumentos de avaliação	Testes aos alunos em todos os ciclos (2013); Avaliação externa das escolas (2006).	Indicadores do ensino (2006); CEB (2008); Inspeção escolas (2007).	<i>Standards Achievement Tests;</i> Reformulação Programa Av. Ext Escolas (92, 2004)
Mecanismos relativos à escolha de escola	Critérios geográficos mas possibilidade escolha; Apoios financeiros Ensino Privado (1980); <i>Rankings</i> , site IGE.	Liberdade de ensino (princípio constitucional); Setor privado financiado pela Comunidade.	<i>Assisted Places Schemes</i> (1980), <i>Open Enrolment</i> (1988) Informação escolas; Liberdade escolha, > Diversificação
Participação de representantes locais nos órgãos da escola	Reformulações modelos de administração e gestão das escolas (desde 98).	Conselho de Participação nas escolas (1997).	<i>School Governing Bodies</i> (1980).

Este exercício permite enquadrar o debate sobre os processos de descentralização educativa em Portugal no âmbito das transformações em curso em vários sistemas da UE.

O papel da avaliação permitiu-nos, por um lado, explicar as principais tendências europeias sobre a distribuição de responsabilidades entre atores educativos, em particular ao nível dos atores implicados na tomada de decisão e das responsabilidades (des)centralizadas. Neste contexto, o tipo de convergência que é possível identificar entre os sistemas educativos da UE tem que ver com as ideias e modelos, os objetivos e o aumento do leque de atores a participar e envolvidos na execução das políticas educativas.

Porém, e como foi possível demonstrar através da tipologia e da análise aos três perfis históricos, existem diferenças nos processos de (re)distribuição de responsabilidades em cada sistema, nomeadamente ao

nível do tipo de atores envolvidos ou na configuração de medidas. A explicação para estas diferenças reside no percurso histórico de cada sistema e das suas políticas educativas, bem como da sua efetiva implementação.

Referências

- Batista, Susana (2012), Pensar a (des)centralização e autonomia das escolas na Europa: o papel da avaliação na redistribuição de competências, *Atas do VII Congresso Português de Sociologia*, Lisboa, Associação Portuguesa de Sociologia. Disponível em http://www.aps.pt/vii_congresso/?area=016&lg=pt.
- Batista, Susana (2014). *Descentralização educativa e autonomia das escolas: para uma análise da situação de Portugal numa perspetiva comparada*. Tese de doutoramento em Sociologia. Lisboa: ISCTE-IUL.
- Barroso, João (2005), O Estado, a Educação e a Regulação das Políticas Públicas, *Educação e Sociedade*, Campinas, 26 (92), pp. 725-751. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>
- Broadfoot, Patricia (1996), *Education, Assessment and Society. A Sociological Analysis*, Buckingham, Open University Press.
- EURYDICE (2009), *Key Data on Education in Europe 2009*, European Commission, Eurydice.
- EURYDICE (2012), *Key Data on Education in Europe 2012*, European Commission, Eurydice.
- Justino, David e Susana Batista (2013), Redes de escolas e modos de regulação do sistema educativo, *Educação, Temas e Problemas. A escola em análise: olhares sociopolíticos e organizacionais*, 6 (12-13), pp. 41-60.
- Lima, Licínio (2006), Administração da Educação e Autonomia das escolas, Em Lima, Licínio; José Augusto Pacheco; Manuela Esteves e Rui Canário, *A educação em Portugal, 1986-2006*. Alguns contributos de investigação, Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação.
- Maroy, Christian (2005), Vers une régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement en Europe? *Les Cahiers de Recherche en Education et Formation*, GIRSEF, 49. Disponível em : www.uclouvain.be/girsef
- Neave, Guy (1988), On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise: An Overview of Recent Trends in Higher Education in Western Europe, 1986-1988, *European Journal of Education*, 23(1/2), 7-23.
- OCDE (1984), *Reviews of National Policies for Education – Portugal*, Paris, OECD Publishing

OCDE (2010), *PISA 2009 at a Glance*, OECD Publishing.

OCDE (2011), *Education at a Glance 2011: OECD Indicators*, OECD Publishing.

OCDE (2012), *Education at a Glance 2012*, OECD Publishing.

Van Haecht, A. (1998). Les politiques éducatives, figure exemplaire des politiques publiques? *Éducation et Sociétés*, 1(3). L'éducation, l'État et le local, 21-46.

Van Zanten, Agnès (2004), *Les Politiques d'éducation*. Collection Que sais-je ?, Paris, Presses Universitaires de France.

Whitty, Geoff (1996). Autonomia da escola e escolha parental: direitos do consumidor versus direitos do cidadão na política educativa contemporânea. *Educação, Sociedade e Culturas*, 6, 117-141.