

AS ESCOLAS ENTRE AS LÓGICAS COMPETITIVA E COLABORATIVA Modos de regulação globais num contexto local português

Susana Batista

CesNova, FCSH-UNL, Lisboa, Portugal.

Resumo No quadro das mudanças verificadas nos modos de regulação dos sistemas nacionais de ensino durante as últimas três décadas, este artigo procura discutir o conceito de “quase-mercado” educativo e a sua aplicação a um contexto local português. Um primeiro exame das interdependências entre escolas (públicas e privadas) desse contexto destaca, por um lado, alguns aspetos relacionados com a “lógica competitiva”; por outro, mostra a sua estreita imbricação com outros modos de regulação, nomeadamente os de carácter voluntário e horizontal, decorrentes de uma “lógica colaborativa”.

Palavras-chave quase-mercado, modos de regulação, lógica competitiva, lógica colaborativa.

Abstract In the context of the transformations, for the last three decades, of national educational system's modes of regulation, this paper aims to discuss the educational “quasi-market” concept and its application to a Portuguese local context. A first analysis of the interdependencies between private and public schools in that context stresses, on the one hand, some elements related to the “competitive logic”; on the other hand, shows its close articulation with other modes of regulation, namely those of a voluntary and horizontal nature, arising from a “collaborative” logic.

Keywords quasi-market, modes of regulation, competitive logic, collaborative logic.

Résumé Dans le cadre des changements vérifiés sur les modes de régulation des systèmes nationaux d'enseignement pendant les trois dernières décennies, cet article cherche à discuter le concept de “quasi-marché” éducatif et son application à un contexte local portugais. Un premier examen des interdépendances entre écoles (publiques et privées) de ce contexte souligne, d'un côté, certains aspects relatifs à la “logique compétitive”; de l'autre, il montre son étroite imbrication avec d'autres modes de régulation, notamment ceux de caractère volontaire et horizontal, résultat d'une “logique collaborative”.

Mots-clés quasi-marché, modes de régulation, logique compétitive, logique collaborative.

Resumen En el contexto de los cambios en los modos de regulación de los sistemas nacionales de educación en los últimos tres decenios, este artículo discute el concepto de los “cuasi-mercados” educativos y su aplicación en un contexto local portugués. Un primer análisis de las interdependencias entre los centros educativos (públicos y privados) del contexto destaca, por un lado, algunos de los aspectos relacionados con la “lógica competitiva”; por otro, muestra su estrecha articulación con otros modos de regulación, incluso aquellos de carácter voluntario y horizontal, resultado de una “lógica de colaboración”.

Palabras-clave cuasi-mercados, modos de regulación, lógica competitiva, lógica de colaboración.

Introdução

Nas últimas três décadas, vários países europeus introduziram alterações na forma de distribuição de competências educativas entre o estado e as instâncias intermédias e locais, com consequências para os modos de regulação dos sistemas de ensino. Algumas das tendências comuns nas políticas educativas têm sido identificadas por referência ao modelo de “quase-mercado”.

Neste artigo, procuramos compreender de que forma essas orientações globais são “vernacularizadas” (Appadurai, 1996) nos discursos e práticas de atores num mesmo contexto local português. Baseando-nos na abordagem comparativa compreensiva proposta por Van Zanten e Ball (2000), partimos num primeiro momento da identificação dos traços principais do modelo de quase-mercado e, de forma sumária, avaliamos a sua expressão no sistema português, através da produção legislativa.

A análise empreendida a nível do contexto local é enquadrada pelas orientações globais e as políticas educativas identificadas anteriormente, com vista a perceber em que medida as práticas de relações entre escolas se pautam por lógicas competitivas e de que forma se articulam com outras formas de relacionamento, numa primeira aproximação aos múltiplos processos de regulação local em jogo (Barroso, 2006). Esta reflexão baseia-se em notas de campo e entrevistas realizadas aos diretores de sete escolas do contexto, que são, segundo a literatura, os principais protagonistas na tradução de políticas nacionais, gozando de uma relativa autonomia (Sebastião *et al.*, 2013), bem como os mais informados sobre as dinâmicas locais (Van Zanten, 2006).

Os quase-mercados educativos: tendências globais e nacionais

O conceito de quase-mercado

É possível reconhecer algumas semelhanças na (re)distribuição de competências entre atores educativos operada em vários países europeus nas últimas três décadas, com impacto nos processos de regulação dos sistemas, isto é, no “modo como são definidas e controladas as orientações, normas e ações que asseguram o funcionamento do sistema educativo” (Barroso, 2006: 44). O conceito de regulação é entendido de um ponto de vista construtivista, sendo baseado em processos múltiplos e, por vezes, contraditórios, que englobam tanto regulações normativas, expressas em orientações e modelos cognitivos, regulações institucionais, geralmente em forma de legislação ou normas, como regulações locais, resultado de ações individuais e coletivas em situação.

Inspirados pelos quadros teóricos e instrumentos de análise das políticas públicas, como o conceito de referencial,¹ certos autores reconhecem a emergência de novos modos de regulação institucional na Europa (Maroy, 2005), enquanto configurações específicas de arranjos institucionais, resultado de mecanismos de coordenação e controlo postos em prática pela ação pública estatal. A análise do

significado destas evoluções tem sido efetuada com o recurso à definição de modelos cognitivos que, enquanto tipos-ideais, poderiam inspirar a mudança dos modos de regulação institucionais através da adoção de certas medidas. Estes modelos operariam como referenciais, participando enquanto regulação normativa induzida nos processos de regulação dos sistemas.

“Estado avaliador” (Neave, 1988; Broadfoot, 2000) e “quase-mercado” (Whitty, 1996; Maroy, 2005) têm sido os conceitos mobilizados para resumir os modelos de regulação emergentes.

O primeiro remete para uma avaliação *a posteriori* de resultados, num contexto de pilotagem em controlo remoto por parte do estado, que detém o controlo sobre a definição dos objetivos do sistema e da aferição da sua qualidade e deixa às autoridades inferiores os meios para cumprir as metas previamente fixadas. Este conceito encontra-se associado à noção de prestação de contas, através de dispositivos de controlo, como as inspeções de escolas.

A noção de quase-mercado, que exploraremos de forma mais aprofundada neste artigo, difundiu-se no seguimento das reformas nos sistemas de saúde e educação em Inglaterra pelo governo de Margaret Thatcher. A introdução de “mercados” na prestação de serviços sociais caracteriza-se, segundo Le Grand (1991), por um estado financiador de serviços prestados por uma variedade de fornecedores (públicos e privados), que operam em competição por clientes que, com base em informação relativa à qualidade dos serviços, exercem o seu direito de escolha. São, porém, quase-mercados, na medida em que as organizações em competição não visam forçosamente a maximização dos seus lucros, nem são necessariamente geridas de forma privada; do lado da procura, o poder de compra não é expresso em termos monetários, sendo antes previstas ajudas orçamentais para a compra de um serviço específico.

Num esforço de síntese, Afonso (2010) sugere que a expressão quase-mercados em educação se aplica nos casos em que um conjunto de mecanismos e dispositivos favorecem o desenvolvimento de lógicas e valores de comparação, concorrência e liberdade de escolha no sistema público, desde que não levem à privatização ou não sejam introduzidos por razões de lucro. Outras ordens de razão explicam o prefixo do conceito de quase-mercado em especial no que diz respeito à educação, apontando para as especificidades deste campo que justificariam a intervenção do estado. São disso exemplo a capacidade desigual das famílias de fazerem escolhas informadas sobre a qualidade da educação prestada e a natureza não unicamente privada, mas também pública, do bem educacional. Um quase-mercado permanece então regulado pela administração central (Levacic, 1995, cit. em Whitty e Power, 2002), nomeadamente no que diz respeito à entrada de novos fornecedores (escolas), investimento e qualidade do serviço.²

1 Conjunto de crenças, valores, princípios que estruturam as políticas públicas ou uma visão do mundo que permite hierarquizar em torno de uma norma central um conjunto de problemas (Muller, 1998, cit. em Van Haecht, 2003).

2 Embora, como refere o mesmo autor, poucos mercados contemporâneos sejam na realidade totalmente livres da regulação governamental.

Políticas educativas e quase-mercado

A introdução de elementos de quase-mercado na política educativa foi marcada pelo documento *Education Reform Act* (1988) que mudou o sistema educativo em Inglaterra, nomeadamente ao admitir a escolha da escola por parte dos pais e ao aumentar a autonomia das escolas, diminuindo o poder tradicional das autoridades educativas locais (Broadfoot, 2000). Foram transferidas responsabilidades financeiras, pedagógicas e de gestão de pessoal para os Conselhos de Escolas, o que favoreceria a diversificação da oferta educativa. O encorajamento da liberdade de escolha e da concorrência entre escolas fez-se, além disso, através do financiamento de escolas em função do número de alunos, bem como de uma maior difusão de informação sobre o funcionamento das escolas, designadamente através das famosas *league-tables*, que as ordenam segundo a classificação nos exames nacionais (Barzano, 2009).

Também poderemos falar de quase-mercados educativos em sistemas onde a expressão dos valores e concepções de diversas comunidades religiosas e políticas permitiu, como na Comunidade Francesa da Bélgica, o reconhecimento e financiamento de vários fornecedores da educação. O princípio constitucional da liberdade de escolha resultou, por um lado, numa iniciativa escolar múltipla e descentralizada (Delvaux e Maroy, 2009), permitindo, por outro, a livre escolha das escolas por parte das famílias. A lógica competitiva foi tradicionalmente caracterizada por um “princípio de discricção” (Mangez, 2011), assegurando deste modo a coexistência e autonomia dos diferentes fornecedores. Transformações culturais e sociais acentuaram a lógica mercantilista, na medida em que as escolhas parentais surgem hoje menos orientadas por convicções religiosas ou políticas e cada vez mais guiadas pela oferta educativa e as características das escolas (Van Haecht, 2004), ao mesmo tempo que estas desenvolvem estratégias competitivas para atrair famílias e alunos.

A partir destes dois exemplos, podemos resumir os elementos de um modo de regulação institucional identificáveis com o modelo de quase-mercado em pelo menos três tipos de mecanismos ou dispositivos, articulados entre si, que contribuem para o desenvolvimento de um ambiente de concorrência entre as escolas. Em primeiro lugar, a diversificação da oferta disponível, seja através da introdução de novos currículos ou cursos, seja pela atribuição de uma maior autonomia de organização pedagógica às escolas, que permitirá o desenvolvimento de opções diferenciadas. Não raras vezes, o estímulo para a diversificação da oferta é também realizado por via de um financiamento público da oferta privada. Em segundo lugar, dispositivos para as famílias poderem escolher entre a oferta disponível, ora através da liberdade de escolha entre escolas públicas (isto é, flexibilizando os critérios que limitam essa escolha, como a tradicional área de residência), ora pela existência de incentivos financeiros na frequência de escolas privadas (desde créditos fiscais aos chamados “cheques-ensino”³). Tais dispositivos podem ser acompanhados pela divulgação de informação sobre as escolas, habitualmente sobre os

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

resultados escolares, e apontam para uma regulação de tipo mercantil, na qual os “clientes” avaliam a qualidade do sistema através da sua possibilidade de escolha. Como refere Afonso (2010), a escolha induz também a necessidade de desenvolver mecanismos de avaliação, como exames nacionais, de maneira a possibilitar, através da divulgação de resultados, a comparação entre escolas. Assim, e em terceiro lugar, no sentido de encontrar um equilíbrio entre direitos de consumidores e direitos de cidadãos (Whitty e Power, 2002), mecanismos de prestação de contas e avaliação. Estes mecanismos permitiriam uma regulação do ambiente de concorrência, tanto pelo estado central (nomeadamente através de provas nacionais externas ou inspeções de escolas) como pela comunidade local envolvente (sobretudo pela sua representação nos órgãos de gestão da escola e participação na tomada de decisões).

Os argumentos a favor da introdução destes elementos baseiam-se essencialmente na maior eficiência na gestão das escolas e numa maior liberdade de escolha das famílias. Entre as principais críticas, consta a criação ou o agravamento de desigualdades, fruto da combinação entre estratégias de investimento das famílias em percursos distintivos e estratégias de escolas mais seletivas, que admitem os alunos académica ou socialmente mais capazes (Abrantes e Sebastião, 2010; Sá e Antunes, 2007).

A articulação com as lógicas nacionais: os limites do quase-mercado no sistema educativo português

Numa análise comparativa das políticas educativas a nível europeu, baseada em dados provenientes de fontes secundárias, foi possível identificar alguns dos elementos característicos do quase-mercado, designadamente na maior descentralização de competências e autonomia das escolas, no desenvolvimento de mecanismos de avaliação e, sobretudo, na maior possibilidade de escolha das famílias e na publicação de resultados (Batista, 2012). Para além dessas tendências, existem formas de apropriação e recontextualização de políticas a nível dos sistemas educativos (Barroso, 2006), no confronto entre os referenciais europeus e as instituições locais preexistentes.

A evolução das políticas educativas portuguesas, no que diz respeito à diversificação da oferta e à autonomia das escolas, ao papel das famílias e aos dispositivos de avaliação, permite lançar algumas pistas de discussão sobre a apropriação e o significado que adquirem neste sistema as orientações globais. Em consonância com as tendências europeias, o papel da avaliação afigura-se como crucial na compreensão da redefinição das competências e relações entre atores educativos (Batista, 2012). De forma sumária, podemos identificar os principais aspetos na produção legislativa que apontam para a relativa expressão do modelo de quase-mercado no sistema educativo português, de acordo com os mecanismos apresentados no ponto anterior.

Relativamente à diversificação da oferta, é importante referir, em primeiro lugar, os vários diplomas publicados desde finais dos anos 80, que visam conferir uma maior autonomia às escolas públicas, associando as novas responsabilidades à construção de um projeto educativo próprio e a um novo modelo de gestão e administração das escolas (entre os principais, o decreto-lei nº 43/89, de 3 de fevereiro,

o decreto-lei nº 115-A/98, de 4 de maio, e o decreto-lei nº 75/2008, de 22 de abril). Apesar de alguns avanços, que permitiriam o desenvolvimento de opções próprias e projetos diferenciados, a evolução normativa pautou-se por avanços e recuos e foi criticada por deixar de fora aspetos considerados essenciais, como o recrutamento de professores e a questão financeira (Formosinho *et al.*, 2010). A extensão destas medidas encontra-se condicionada por uma história e uma cultura nacionais específicas deste sistema, que ainda permanece, quando comparado com os restantes sistemas europeus, bastante centralizado e com pouca autonomia das escolas (Batista, 2012). Com efeito, o governo central concentra ainda as responsabilidades principais, tanto a nível da conceção, planeamento e coordenação do sistema, como ao nível de conteúdos, através do currículo nacional, ou na gestão de recursos. Porém, outros aspetos apontam para uma relativa diferenciação da oferta. Por um lado, pela diversificação de vias de ensino, nomeadamente pela introdução de opções profissionais, currículos alternativos ou possibilidades de as escolas terem disciplinas e ofertas complementares (ver art.ºs 5º e 6º do decreto-lei nº 139/2012, de 5 de julho). Por outro, pelos apoios financeiros concedidos à oferta privada desde os anos 80 (decreto-lei nº 553/80, de 21 de novembro, hoje decreto-lei nº 152/2013, de 4 de novembro) plasmados em cinco tipos de contratos entre as escolas e o estado: (i) *de associação*, que garantem, nas mesmas condições de gratuidade do ensino público, a frequência das escolas privadas em zonas onde a rede pública seja deficitária ou esteja saturada; (ii) *simples ou de desenvolvimento de apoio à família*, que atribuem um apoio financeiro às famílias economicamente mais desfavorecidas, os primeiros no ensino básico e secundário, os segundos na educação pré-escolar; (iii) *de patrocínio*, que apoiam o ensino em domínios pouco ou nada desenvolvidos no ensino oficial (como escolas artísticas ou de música); e (iv) *de cooperação*, que financiam parte da escolarização de alunos com necessidades educativas especiais. Esta alternativa privada, embora tenha aumentado o seu público na década 2000-2010,⁴ constitui todavia uma minoria no sistema e é altamente regulada pela administração central.

Quanto à liberdade de escolha, importa sublinhar que os apoios às escolas privadas se traduzem em custos mais reduzidos para as famílias que queiram optar por um estabelecimento particular, alargando desse modo o seu leque de escolha. No seio do ensino público, a matrícula dos alunos fez-se tradicionalmente segundo critérios rígidos associados à área de residência, sobretudo no ensino básico. Ainda assim, tem havido uma certa flexibilização no sentido de liberalizar a matrícula (despacho n.º 5048-B/2013, de 12 de abril), permitindo às famílias uma hierarquização de cinco estabelecimentos preferenciais, sendo essa escolha condicionada à existência de vagas (que são preenchidas, porém, por uma lista de critérios legalmente fixados, entre os quais se privilegia o local de residência). Note-se que, apesar de não constituir uma medida política, a publicação sistemática dos resultados dos exames nacionais, em forma de *rankings*, em meios de comunicação de

4 No ensino básico, a percentagem de alunos matriculados no ensino privado passou de 10% em 2000/2001 para 14% em 2010/2011; no ensino secundário, passou de 17% para 22% (fonte de dados: DGEEC, 2012).

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

Finalmente, é importante referir medidas que têm promovido mecanismos de avaliação e prestação de contas. Entre as medidas políticas sobre a avaliação, destacam-se duas suscetíveis de contribuir para lógicas compatíveis com o quase-mercado, na medida em que permitem uma comparação entre escolas e os seus resultados são públicos, ou seja, podem constituir a base de escolha para as famílias: (i) o desenvolvimento de provas e exames nacionais em todos os ciclos de ensino (decreto-lei nº 139/2012, de 5 de julho); (ii) programas de avaliação externa de escolas, cujos relatórios são acessíveis através da Internet (programa desenvolvido no seguimento da lei nº 31/2002, de 20 de dezembro). Sobre a prestação de contas à comunidade local e a possibilidade de as famílias participarem na regulação das escolas, sublinhe-se a legislação que, desde os anos 90, consolida a sua participação nas escolas, seja através da Associação de Pais (lei nº 29/2006) ou na representação nos seus órgãos de gestão, obrigatória com os novos modelos de administração e autonomia das escolas.

Para além da evolução legislativa, o alcance do modelo de quase-mercado deve ser aferido através da consideração do papel dos contextos locais e dos seus atores. Alguns contributos de investigações anteriores alertaram, de facto, para desfasamentos entre as normas legais e as práticas locais. Assim, por exemplo, a existência de critérios restritivos à matrícula e admissão de alunos nas escolas públicas não impossibilita práticas clandestinas de escolha por parte das famílias (Barroso e Viseu, 2003; Sá e Antunes, 2007) ou mecanismos de seleção por parte das escolas (Abrantes e Sebastião, 2010). A comparação entre escolas, decorrente da divulgação de resultados, como os *rankings*, leva algumas escolas a promoverem a sua imagem (Martins, 2009; Antunes e Sá, 2010) e a competirem por alunos (Sebastião *et al.*, 2013), ao oferecerem percursos diferenciados para se adaptarem a diferentes públicos (Abrantes e Quaresma, 2013; Quaresma, Abrantes e Lopes, 2012). Os espaços de autonomia permitidos pela legislação podem ser usados ou recontextualizados de forma diferenciada e com objetivos distintos consoante a cultura organizacional de escola (Torres, 2011). Noutro sentido, são observados limites e constrangimentos ao exercício de algumas competências ou responsabilidades porém legalmente consagradas, nomeadamente na participação das famílias na tomada de decisão nas escolas (Sá, 2000).

De maneira a analisar como os processos de (re)distribuição de competências, em particular aqueles que remetem para dispositivos e lógicas características de quase-mercados, afetam (e são afetados pelas) relações entre diferentes escolas situadas num mesmo espaço local, recorreremos a parte do material empírico recolhido no âmbito de um estudo mais alargado,⁵ centrado num município português da área metropolitana de Lisboa, Cascais, que passamos a apresentar.

5 Estudo desenvolvido para a tese de doutoramento em Sociologia, realizada no Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE) e financiada pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT, referência SFRH/BD/72736/2010), sobre políticas de descentralização e autonomia das escolas.

Apresentação do contexto local

A delimitação de um município para o estudo das relações entre escolas não é inédita (ver Maroy, 2004), o que não significa que essas relações e a possível existência de um ambiente de concorrência se esgotem nos limites administrativos do concelho, como teremos oportunidade de demonstrar. O contexto urbano heterogéneo de Cascais possui, porém, duas características que encorajariam o desenvolvimento de lógicas de caráter competitivo entre escolas (Van Zanten, 2005) e lhe conferem pertinência para este estudo: a diversidade de oferta de educação e do público escolar.

Relativamente à oferta educativa, constata-se em primeiro lugar o equilíbrio entre a oferta pública e privada (figura 1), sobretudo no ensino básico, tal como acontece em Lisboa, mas em mais nenhum outro concelho da Grande Lisboa. No ensino secundário, o peso da oferta privada diminui, surgindo todavia como o terceiro maior de todos os concelhos da Grande Lisboa.

O expressivo peso da oferta privada não corresponde, por si só, a uma evidência da existência dos princípios mercantilistas: “a simplificação de que uma rede pública ao estado pertence (como o grande tutor da escola) e uma rede privada é parte integrante do mercado é desconhecer uma série de tramas envolvidas no emaranhado de pertenças, formas de financiamento e regulações presentes nos vários tipos de escola” (Martins, 2012: 101). Para além de o ensino particular ser fortemente regulado pelo estado em Portugal, existem neste contexto local específicos estabelecimentos “dependentes”, isto é, que recebem pelo menos 50% do seu financiamento de base de agências do governo, através de um contrato de associação. Porém, a maioria do ensino privado é considerado “independente” — com importantes margens de decisão no que diz respeito à contratação e gestão de pessoal docente, bem como na matrícula dos alunos —, embora possa ter contratos simples com o estado, o que permitiria um apoio financeiro às famílias mais desfavorecidas que optem por este tipo de ensino. Essa escolha pode ser potenciada pela diversidade dos estabelecimentos privados, atestada pela existência de escolas internacionais, escolas religiosas católicas e colégios integrados em institutos de solidariedade social (IPSS), que não ministram os mesmos níveis de ensino e diferem bastante em termos de dimensão.

As escolas públicas no concelho também demonstram alguma variedade, antes de mais pela sua dimensão, pela oferta educativa ou pela população escolar que acolhem. A sua localização geográfica em muito contribui para as diferenças da sua composição social, que distinguem não só oferta privada (maioritariamente situada no litoral, com exceção da escola com contrato de associação) e pública, mas também as escolas públicas entre si. Como dizia uma das diretoras:

Há as escolas aqui de Cascais que são do lado de baixo da linha, e há as escolas que são do interior, do lado de cima da autoestrada. E nós que estamos aqui no interior [...] temos de facto estes bairros de realojados que às vezes a população que nós temos lá dentro não é a mesma de uma escola que está ao pé da linha, percebe? [D4, 38].

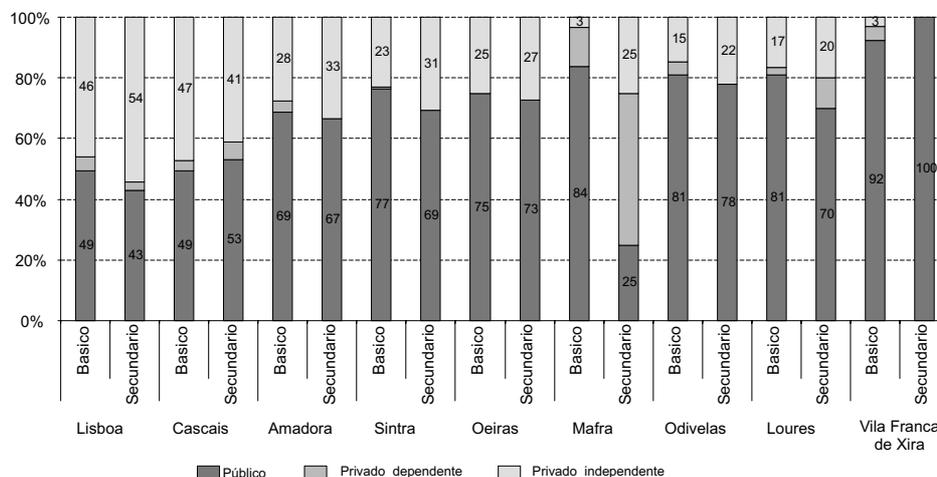


Figura 1 Estabelecimentos de educação por município da Grande Lisboa, segundo o nível de ensino ministrado e a natureza institucional, 2010/2011 (%)

Nota: estes dados reportam-se aos estabelecimentos de ensino e não às unidades orgânicas. Por estarem organizados segundo o nível de ensino, o mesmo estabelecimento pode estar a ser contabilizado duas ou mais vezes (em Básico estão agrupados os dados do primeiro ao terceiro ciclo de ensino).

Fonte: INE (2011).

Com efeito, a população residente em Cascais possui uma elevada heterogeneidade social, económica e educativa, como se pode notar a partir dos indicadores apresentados no quadro 1. Particularmente as duas freguesias do interior, Alcibi-deche e São Domingos de Rana, distinguem-se das restantes (podendo albergar ainda variabilidade interna).

Estas e outras particularidades já documentadas em outros estudos, tais como a questão da identidade, cultura e estratégia das escolas, fazem tanto do ensino privado como do ensino público em Portugal uma realidade heterogénea (Diogo, 2008; Sebastião, 2009). É nesse sentido que Abrantes e Quaresma (2013) alertam para a necessidade de considerar, na realização de observações empíricas, uma paisagem mosaico de escolas, superando a conceção dual público/privado.

O presente estudo inscreve-se nessa preocupação, centrando-se em sete escolas do município, selecionadas intencionalmente segundo cinco principais critérios que garantem a diversidade dos contextos observados, nomeadamente a sua localização, a natureza institucional, a existência de contrato com a administração central, a dimensão e os resultados escolares.⁶ O quadro 2 apresenta sumariamente algumas dessas características.

Os elementos que seguidamente apresentamos resultaram de uma primeira análise de uma parte do material empírico recolhido durante o trabalho de campo desenvolvido nestas escolas no ano letivo de 2012/2013. Dos vários instrumentos

Quadro 1 Algumas características educativas e socioeconómicas das freguesias do concelho de Cascais (2011)

	População com ensino superior (%) ¹	Taxa de abandono escolar (%) ²	Profissionais socialmente mais valorizados (%) ²	Beneficiários de rendimento social de inserção ³
Alcabideche	18,18	1,47	23,79	22,84
Carcavelos	37,66	1,46	43,46	6,58
Cascais	33,19	1,37	40,63	16,20
Estoril	34,78	1,50	42,20	11,41
Parede	36,91	1,50	45,35	6,73
São Domingos de Rana	20,55	1,77	25,65	36,14
Concelho	27,88	1,54	33,78	36,18*
Grande Lisboa	23,58	1,60	28,90	46,56*
Portugal	15,11	1,58	22,24	49,87*

Notas: (1) INE, Censos; (2) INE, Recenseamento da População e Habitação; (3) Percentagem sobre o total do concelho; (*) Beneficiários do rendimento social de inserção, da segurança social por 1000 habitantes em idade ativa (%) — Instituto de Informática, IP.

Fonte: Instituto de Informática, IP — MSSS.

mobilizados, retivemos essencialmente os dados obtidos através das entrevistas semidiretivas realizadas aos diretores e referentes à contextualização da escola no meio local, distinguindo três principais vertentes: (i) a caracterização da imagem e reputação da escola nesse contexto; (ii) as estratégias desenvolvidas para as manter ou melhorar; (iii) as relações desenvolvidas com outras escolas. A apresentação e a interpretação dos dados foram complementadas pelas notas de campo elaboradas em conversas informais e pela observação de reuniões, na medida em que determinados excertos significativos permitem a aferição das (práticas observadas sobre as) informações recolhidas através dos discursos dos diretores.⁷

Entre a lógica competitiva e a lógica colaborativa: as relações entre escolas no contexto local

No enquadramento das tendências globais e nacionais dos modos de regulação dos sistemas de ensino, procurámos analisar a natureza da relação entre escolas

6 Todas as escolas inicialmente contactadas aceitaram fazer parte do estudo, excetuando um caso (escola privada independente de média/grande dimensão), substituído pela Escola Laranja que, apesar localizada na mesma freguesia que outras duas escolas, se situa praticamente nos limites com a freguesia de Cascais e é a mais semelhante à escola inicialmente selecionada, em termos dos restantes critérios (natureza institucional, tipo de contrato, dimensão e resultados escolares).

7 As sete entrevistas aos diretores de escola foram realizadas nas próprias escolas entre 26 de novembro de 2012 e 29 de janeiro de 2013 e tiveram uma duração média de 73 minutos (variando entre os 47 e 84 minutos). Em todas as escolas, foram observadas durante o ano letivo pelo menos uma reunião de Conselho Pedagógico e, quando aplicável e permitido, uma reunião de Conselho Geral ou de Direção. O trabalho de codificação e análise de conteúdo foi realizado com apoio do programa informático MaxQda, versão 11.0.5.

Quadro 2 Características das sete escolas do estudo

	Natureza institucional	Contrato	Ensino	Profissional	Freguesia	Resultados 2012*
Escola Rosa	Privada	Associação	B+S	Não	Alcabideche	2,96 (N=197)
Escola Verde	Pública	—	B	Sim	Estoril	2,85 (N=99)
Escola Amarela	IPSS	Simple	B	Não	Parede	3,55 (N=21)
Escola Azul	Pública	Autonomia	B	Sim	São Domingos Rana	2,47 (N=66)
Escola Laranja	Privada	Simple	B+S	Não	Alcabideche	3,51 (N=84)
Escola Roxa	Pública	—	B+S	Sim	Alcabideche	2,86 (N=155)
Escola Vermelha	Pública	—	B+S	Sim	Carcavelos	2,98 (N=147)

Legenda: B — ensino básico; S — ensino secundário.

Nota: * Média das classificações de exame em Língua Portuguesa e Matemática para os alunos internos da primeira fase no 3.º ciclo (escala de 0 a 5; fonte: Júri Nacional de Exames, 2012).

neste contexto local, em especial a existência de lógicas competitivas, consonantes com o modelo de quase-mercado.

Atratividade e imagem da escola

Uma análise da atratividade e da imagem das escolas ganha aqui particular relevância, pois remete para a sua posição num *ranking* simbólico do contexto local, configurando um mercado informal de escolha para as famílias (Sebastião *et al.*, 2013). Partimos da definição de atratividade proposta por Barroso, Dinis, Macedo e Viseu — “capacidade que a escola demonstra ter de suscitar a vontade dos alunos em querer frequentá-la” (2006: 169) —, embora se trate aqui de uma atratividade tal como sentida pelos diretores das escolas.

Da tipologia de atratividade proposta pelos autores, retivemos a definição de atratividade passiva, quando a capacidade de captar alunos decorre essencialmente de fatores exógenos (por exemplo, devido à legislação, a preferências das famílias dadas a localização ou as características dos edifícios). À atratividade ativa — que corresponde, segundo a definição dos autores, a situações em que os fatores de atratividade são endógenos à escola (como determinada identidade ou filosofia da mesma, resultados, qualidade dos cursos) — acrescentámos, porém, um outro tipo, designado atratividade estratégica. O objetivo, aqui, é o de captar estratégias claramente apresentadas pelos diretores como ações de promoção da imagem da escola, sabendo, pelos resultados de vários outros estudos realizados em contexto nacional, que existem estratégias informais e muitas vezes não declaradas desenvolvidas pelas escolas de maneira a manter determinado estatuto local (Abrantes e Sebastião, 2010; Sebastião *et al.*, 2013).

A atratividade passiva apenas foi referida por dois diretores de escolas públicas, que destacaram essencialmente a localização da escola, mas também questões como o equipamento, a estabilidade do corpo docente ou a perda de atratividade de outras escolas. A atratividade ativa foi a mais referida pelo conjunto de diretores entrevistados (com apenas uma exceção), estando geralmente identificada com valores ou identidade da escola (por três diretores), ou com resultados escolares (quatro diretores). Três diretores (dois de escolas públicas e um de uma escola privada) referiram estratégias desenvolvidas pelas escolas para captar alunos, sendo a mais comum os cursos ou opções curriculares.

A atratividade dita estratégica é aquela que aponta para a entrada em jogo das escolas na competição local, pelo menos a nível de estratégias externas, mesmo que analisemos por enquanto apenas uma competição dita de primeira ordem (Van Zanten, 2005) para captação de mais alunos. Quais são, então, as escolas que admitem entrar nesse tipo de competição, e por que motivo?

Procurámos compreender os mecanismos em jogo no desenvolvimento de lógicas competitivas das escolas através das suas estratégias externas, apoiando-nos em alguns elementos propostos por autores da chamada Nova Sociologia Económica na análise dos mercados. Na sua conceção de mercado como uma estrutura socialmente construída e definida em termos das perceções dos participantes, Podolny foca a sua atenção nas posições de *status* dos produtores e nas suas implicações. O conceito de *status* no mercado é apresentado como “*the perceived quality of that producer’s products in relation to the perceived quality of that producer’s competitors’ products*” (1993: 830). Embora, no caso da educação, não se possa falar propriamente de produtos, o que está aqui em causa é a perceção da qualidade da escola, num ordenamento pelo menos implícito da oferta existente. Uma ordem de *status* não exclui a possibilidade de existirem vários segmentos de mercado, cada qual com a sua própria ordem, fazendo com que a posição de um produtor varie consoante os segmentos. No caso da educação, os segmentos poderiam significar o que Abrantes e Quaresma (2013) designam “circuitos educativos”, distinguindo por exemplo público/privado, via regular / via de ofertas profissionalizantes, ou mesmo os diferentes níveis de ensino.

Como alerta o mesmo autor, o *status* do produtor (no nosso caso, a escola) pode não corresponder à qualidade efetiva dos seus produtos. No entanto, essa ordem de *status* funciona como uma entidade estrutural e condiciona as opções dos consumidores (neste caso, as famílias). Um dos corolários deste argumento é que os produtores numa posição elevada não necessitam de investir tanto em publicidade como os produtores com *status* mais baixo, na medida em que “*more customers simply flow to the producer without the producer actively seeking them out*” (1993: 838).

Em Portugal, grande parte da informação pública existente sobre as escolas baseia-se nos resultados obtidos nos exames nacionais, através dos *rankings*.⁸ Porém, estudos desenvolvidos sobre os argumentos de escolha da escola mostram que essa informação é mobilizada de forma diferenciada segundo a classe social das famílias (Diogo, 2008) ou não é necessariamente invocada por grande parte delas, sendo mesmo ultrapassada por aspetos que vão desde a oferta escolar e qualidade das instalações a questões como a boa preparação para os exames, o ambiente

de disciplina ou a abertura da escola aos pais (Antunes e Sá, 2010). Estas últimas ordens de razões parecem remeter para uma imagem construída da escola, possivelmente passada “de boca a boca” e que, para além de contribuir para aferir a sua atratividade e guiar as escolhas das famílias, condicionaria também o desenvolvimento de ações estratégicas por parte das escolas com vista a captar alunos. Assim, escolas com uma boa imagem, e considerando uma relativa estabilidade dessa imagem, não necessitariam de desenvolver estratégias específicas para atrair população escolar, uma vez que as famílias e alunos já as escolheriam à partida - tenderiam então a adotar atitudes de “poupadoras” (Van Zanten, 2005). Escolas numa posição inferior ou que sentissem a sua imagem em declínio apostariam em estratégias de promoção, sendo “empreendedoras” (*id.*, *ibid.*).

No sentido de aferir se tal se verificava no contexto local em estudo, cruzámos as categorias relativas à atratividade e à imagem da escola no contexto local percebidas pelos diretores. O quadro 3 traduz esse cruzamento, apresentando o número de segmentos de texto codificados simultaneamente em duas categorias, com uma distância máxima de três parágrafos.

Como se pode verificar, nove segmentos foram codificados simultaneamente em atratividade ativa e boa imagem. Tais segmentos correspondem aos diretores das escolas privadas (os únicos que relataram ter uma boa imagem) e passam sobretudo pelos valores ou pela identidade da escola, por exemplo pelo seu projeto religioso ou pela sua história. Seis segmentos codificados com relativa boa imagem foram também codificados com atratividade ativa. Esta é a especificidade das escolas públicas e remete sobretudo para o reconhecimento do trabalho desenvolvido, da qualidade da escola, ou dos próprios resultados escolares. Como reconhece a diretora da Escola Verde, e em linha com estudos anteriores (Sá e Antunes, 2007; Barroso e Viseu, 2003), essa imagem pode levar ao desenvolvimento de práticas clandestinas por parte dos pais, de forma a assegurar a matrícula em determinada escola:

Nós o ano passado ‘tivemos no primeiro lugar no *ranking* das escolas do concelho de Cascais. Isso também tem alguma influência. Os pais também procuram... Neste momento o que passa lá para fora é que a escola é uma escola com algum sucesso e onde há alguma estabilidade. [...] Às vezes põem moradas de pessoas familiares que moram na área de residência. [D Verde, 16]

Os segmentos codificados com relativa má imagem apenas se encontram também codificados com a atratividade chamada estratégica, o que parece corroborar a hipótese apresentada. Neste contexto local, tal posição é expressa num caso relacionado com fenómenos de insucesso, remetendo o problema da reputação e

8 Existem fontes com outro tipo de informação sobre as escolas, embora também não seja clara a sua efetiva mobilização para uma escolha informada por parte das famílias: trata-se dos relatórios das avaliações externas das escolas públicas (em acesso aberto na Internet), dos Projetos Educativos das escolas e, no caso deste concelho especificamente, do *site* da Câmara Municipal com a caracterização de todo o tipo de oferta por escola.

Quadro 3 Tipo de atratividade consoante a imagem da escola

Códigos	Boa imagem	Relativa boa imagem	Relativa má imagem
\Atratividade estratégica (* imagem: 5)	2	-	3
\Atratividade ativa (* imagem: 15)	9	6	-
\Atratividade passiva (* imagem 4)		4	-

consequente competição por alunos para uma vertente mais inclusiva que distintiva (Sebastião *et al.*, 2013). Assim, a diretora da Escola Azul tentou num primeiro momento alterar a perceção negativa da escola através da mudança do seu nome (de um nome associado a um bairro com população desfavorecida, para o nome do patrono da escola) e, seguidamente, apostando em ofertas alternativas que constituíssem oportunidades para esse público mais desfavorecido:

O que me propus naquela altura — depois dei-lhe outro nome — era mudar a imagem da escola. [...] O que é que eu queria mudar na imagem? É que lá fora as pessoas reconhecessem que esta escola faz muito cá dentro, não é a escola de há 20 anos atrás. [D Azul, 34]

Nós temos apostado um bocadinho nos cursos CEF e este ano apostámos nos cursos profissionais [...]. Foi uma política para dar resposta a esses alunos. A nossa classe era uma classe baixa, estes alunos não iriam todos com certeza para o ensino regular secundário normal, portanto tentámos apostar nos cursos. [D Azul, 8-10]

Os dois segmentos codificados em atratividade estratégica e boa imagem remetem, na verdade, para situações passadas na vida da Escola Amarela, que foram ultrapassadas devido a ações estratégicas para a tornar atrativa:

A proposta que eu lhes fiz [à direção] foi: “isto só tem uma solução” [...]. A solução era aumentar isto para 9.º ano. [...] E investir. Arriscar, investir dinheiro. Estamos a falar em 93. Entre 93 e 97 foi a preparação de todo este esquema, por um lado credibilizar de novo a escola, reganhar alunos para o 1.º ciclo com preços muito mais caros, bastante mais caros [...]. Permitiram à escola encher-se e tornar-se naquilo que é, uma escola de referência, neste momento com excelentes resultados. [D Amarela, 10].

Dois diretores declararam explicitamente não querer afirmar a imagem da escola no contexto local. Tal posição parece dever-se, no primeiro caso, ao facto de a diretora associar essa afirmação a uma lógica competitiva de mercado incompatível com a filosofia da escola:

Não trabalhamos para as aparências. [...] Sinto que nós aqui na escola recusamo-nos a trabalhar para a imagem. Eu pessoalmente então nesse aspeto tenho muita dificuldade em trabalhar apenas para a imagem, é mais para o conteúdo. [D Laranja, 14]

Assim, para além da posição da escola na hierarquia simbólica local, parece que o desenvolvimento, pelo menos declarado, de práticas que constituam estratégias competitivas deve também ser interpretado à luz da cultura organizacional de escola (Torres, 2011) ou de “narrativas de identidade” (Ball e Maroy, 2009), isto é, formas de os diretores apresentarem as especificidades das suas escolas. A história, a cultura e a identidade organizacional resultam em visões distintas da função da instituição escolar,⁹ que, caso não consonantes com uma lógica externa competitiva, tenderão a não permitir, pelo menos de forma consciente e/ou explícita, estratégias de promoção da imagem.

No segundo caso, o diretor em causa justificou a sua postura face às lógicas competitivas locais em razão do ciclo do seu plano de ação na escola, que ainda não teria terminado:

[A escola] Não afirma [a sua imagem no contexto local]. Esse foi um dos pressupostos do meu plano de ação, que era: nós não vamos fazer publicidade da escola. Não vamos encetar um plano de *marketing* para angariar mais alunos [...]. Só passaremos a essa fase da divulgação no momento em que houver resultados. [D Vermelha, 24].

Por várias outras ocasiões durante a pesquisa de terreno efetuada nessa escola a questão da promoção da imagem surgiu. Numa delas, que ocorreu durante um Conselho Geral (CG) da escola, a própria presidente do CG e o representante da Câmara Municipal incitaram o diretor a fazer publicidade da escola aquando da visita dos avaliadores externos, sugerindo mesmo a comparação dos resultados com a média nacional e dados sobre a evolução do número de alunos (que daria um “bom indicador de procura” e “se há procura, é um reconhecimento pelo menos implícito de qualidade e isso deve ser dito”, segundo o representante do município). O diretor manteve aí a sua posição, dizendo que só efetuaria esse tipo de leitura quando terminasse o ciclo do seu plano de ação.

Neste episódio é importante destacar o papel crucial do diretor na definição da atitude da escola face a lógicas competitivas locais. É de notar, todavia, que a opção por não afirmar a imagem ou não fazer publicidade positiva pode constituir, em si mesma, uma prática de distinção, contribuindo de forma indireta para a consolidação de uma determinada posição no quase-mercado local.

Uma competição de segunda ordem?

Os estudos sobre as interdependências competitivas entre escolas no mesmo contexto local procuram também identificar elementos de uma competição de segunda ordem, isto é, concorrência entre escolas no sentido de atrair os alunos considerados mais favorecidos em relação às suas características académicas e/ou sociais (Sebastião *et al.*, 2013; Van Zanten, 2005). As estratégias deste tipo, geralmente desenvolvidas de forma

9 Tanto Ball e Maroy (2009) como Torres (2011) distinguem dois tipos-ideais extremos dessas orientações globais das escolas: por um lado, escolas que colocam a tónica na equidade e inclusão de alunos; por outro, escolas que tendem a valorizar o sucesso académico.

informal, na medida em que contornam normativos legais, tendem a provocar fortes assimetrias entre escolas, por vezes muito próximas geograficamente, particularmente no que toca à composição do público escolar (Abrantes e Sebastião, 2010; Diogo, 2008; Quaresma, Abrantes e Lopes, 2012; Sebastião, 2009; Sebastião *et al.*, 2013).

Nas entrevistas realizadas aos diretores não existem referências diretas a uma competição deste tipo, praticada na maioria dos casos através da seleção de alunos à entrada ou durante o percurso escolar. Mesmo as escolas privadas referem o seu carácter aberto ou inclusivo, seja devido à sua filosofia (católica ou republicana) — ainda que, por exigirem mensalidades, acabem por servir uma maioria de população socioeconomicamente mais elevada - ou pelo facto de acolherem efetivamente em parte uma população mais desfavorecida (caso da Escola Rosa, com contrato de associação).

São, porém, referidos mecanismos de seleção à entrada em duas das escolas públicas, as que têm ensino secundário. Na Escola Roxa, a diretora afirmou que as políticas de admissão de alunos da escola seguiam os critérios legalmente fixados, acabando por acrescentar:

Logicamente quando há excessos ou quando a procura é maior que a oferta com certeza que prevalecem aí as situações das classificações dos alunos à entrada. Mas só quando de facto há situações de excessos. [D Roxa, 38].

O diretor da Escola Vermelha, por sua vez, referiu que segue o enquadramento normativo no caso do ensino regular mas, para os cursos profissionais, existem exames de aptidão à entrada, pois a escola tem muita procura para esse tipo de ensino. Foi este o único diretor que referiu diretamente um ambiente de concorrência de segunda ordem com outras escolas públicas das proximidades, mas situadas no concelho limítrofe, referindo que a sua má relação com essas escolas se devia precisamente ao facto de estas desenvolverem estratégias de seleção dos alunos na altura das matrículas:

Como é que é possível que uma escola que é a 500 metros da nossa e inserida num conjunto urbanístico que se pode dizer conjunto, embora sejam dois concelhos [...], como é que é possível que eu tenha 35 nacionalidades na escola e a [outra escola] duas? [...] O problema é que eles não recebem esses alunos. E chutam para aqui. Porque é que a [outra escola] era quarta no *ranking*? E a nossa era a 400 e não sei quê há não sei quanto tempo? [...] O problema é que eles ficavam com os [níveis] 4 e 5 e mandavam os 2 e 3 para aqui. [D Vermelha, 52].

Se as estratégias de afirmação local referidas pelos diretores são limitadas, tanto no caso de uma competição de primeira como de segunda ordem, tal não significa que o ambiente de competição não se viva nas escolas. É comum ouvir referências, sobretudo nas escolas públicas, aos resultados obtidos em provas nacionais e a sua comparação com os resultados obtidos em escolas vizinhas, tanto nas entrevistas realizadas como nas reuniões das escolas, o que atesta a existência dessa lógica competitiva, mas também a importância dos *rankings* na perceção das escolas e na indução de processos de concorrência e comparação (Afonso, 2010).

Porém, esse tipo de ambiente não se estabelece entre escolas públicas e escolas privadas, entre as quais há mesmo uma recusa de fazer qualquer tipo de comparação. No primeiro caso, tal deve-se à percepção da composição socioeconómica da população escolar do privado e aos seus mecanismos autorizados de seleção à entrada, que permitem obter melhores classificações em provas externas. No ensino privado, foi possível apreender duas posições. Por um lado, a Escola Rosa, com contrato de associação, que prefere não comparar resultados com a restante oferta privada, devido ao público diferenciado, grande parte proveniente de bairros sociais. Por outro, a percepção de alguma desvantagem face às condições do ensino público, como referiu a diretora geral da Escola Laranja, que poderia levar a uma perda de alunos:

A diretora geral refere que a escola privada sempre foi considerada como supletiva, mas que na verdade é uma formação complementar. Com a requalificação do parque escolar, o Estado deu muitas condições às escolas públicas [exclama: “sem comentários!”]. As escolas privadas não têm meios para requalificar assim as escolas e desse modo, a escola católica que é por definição para todos não o consegue ser porque os alunos não a vão escolher por causa das condições, nomeadamente os meios tecnológicos. [Conversa informal, Escola Laranja, 22/10/2012].

Para uma regulação voluntária em rede?

Através da análise das entrevistas realizadas foi possível identificar uma outra forma de relacionamento entre as escolas deste contexto local, que se baseia numa lógica colaborativa. Segundo Van Zanten (2005), este tipo de relacionamento seria menos comum, a menos que incitado pela administração ou com vista à formação de coligações competitivas. Porém, os encontros entre todos os diretores das escolas públicas (e o diretor da escola privada com contrato de associação), pelo menos uma vez por mês, que atestam práticas de partilha e cooperação, foram, segundo os relatos, encetados por iniciativa dos próprios intervenientes e são uma prática de há dez anos no concelho.

Nessas reuniões, discutem-se problemas comuns e partilham-se modos de fazer e experiências das escolas:

E aí nós partilhamos tudo: as angústias, os desabafos, práticas que fazemos... Fazemos questão de todos os meses reunir para fazermos o ponto da situação... o que é que alguém está a fazer de bom, o que é que está alguém a fazer que podemos aproveitar nas escolas. [D Azul, 20].

Aquilo não é logicamente um órgão de consulta, muito menos de decisão, o que nós procuramos ali é partilhar as nossas experiências, formas de fazer, de resolver [...] [D Roxa, 42].

Esse contacto leva até a que apenas se tomem determinadas decisões após consulta dos restantes diretores e que se desenvolvam mecanismos conjuntos para coordenar algumas ações, como a central de matrículas:

As escolas já se reuniam para conseguir distribuir os alunos pelas escolas quando era o momento das matrículas, mas era [...] pouco rigorosa. Aquilo que nós fizemos foi encontrar uma aplicação informática que resolvesse a maior parte dos problemas, principalmente aquelas decisões das cunhas e dos pedidos, enfim, e ao mesmo tempo que otimizasse as instalações existentes no Concelho, resolvendo de acordo com a legislação em vigor, mais depressa do que nós fazíamos à mão. [D Vermelha, 46].

É nesse sentido que colocamos a hipótese de estas práticas constituírem mecanismos de regulação voluntária, que condicionam ou influenciam a afetação e gestão de recursos, os propósitos e os resultados da ação educativa (Justino e Batista, 2013). Esta regulação local, de carácter cooperativo e horizontal, difere dos mecanismos hierárquicos e verticais (típicos de uma regulação coerciva e burocrática), bem como da regulação dita competitiva (de mercado), embora se articule com ambas. É uma forma de organização em rede (Lima, 2007) que se distingue pelo tipo de relações entre atores, a negociação na tomada de decisão e os meios que asseguram a sua manutenção, designadamente a confiança e a reciprocidade.

Retomando a teoria da sociologia económica sobre o funcionamento dos mercados, os consensos ou regras partilhadas nestas reuniões (e mantidas por se encontrarem regularmente) funcionariam como “instituições sociais”, isto é, entendimentos que estruturam as perceções de como funciona o mercado e que possibilitam aos atores interpretar a sua posição e controlar determinadas situações (Fligstein, 2003). A informação que todos os diretores partilham sobre o funcionamento e a evolução das restantes escolas nestas reuniões permitir-lhes-ia, assim, desenvolver também as suas relações competitivas. Numa das reuniões a que assistimos na Escola Roxa, esse parece ser precisamente o caso (se bem que talvez não admissível em entrevista):

Quando discute as diferenças no *ranking* entre escolas públicas e escolas privadas, a diretora afirma que a questão não está nos professores, mas no filtro que é feito na admissão dos alunos. No seguimento da discussão, a diretora diz que pode ser uma opção estratégica da escola começar a fazer seleção de alunos — e ficar com os melhores. Afirma que tal seleção pode ser feita, até porque a escola tem sobrelotação e existe uma escola pública ao lado em défice, que é uma situação que tem de ser resolvida em termos de Rede de Cascais [Conselho Pedagógico Escola Roxa, 31/10/2012].

Por outro lado, e esta surge como uma nova hipótese de trabalho, podem ser desenvolvidas estratégias comuns para controlar a competição, seja através da já referida prática da central de matrículas ou pela diferenciação ou especialização de certas escolas em determinadas ofertas (cursos profissionais, ajuda a crianças com necessidades educativas especiais, entre outras). As práticas colaborativas entre escolas poderiam servir para partilhar os mercados, evitando a competição direta (Fligstein, 2003). Desta forma, o trabalho em rede poderia limitar um tipo de comportamento estratégico visando proteger os interesses próprios, ainda que em prejuízo de outras escolas e alunos, como é o caso de políticas restritivas de admissão de alunos para a

manutenção de um ambiente selecionado (Abrantes e Sebastião, 2010). A regulação voluntária estaria assim imbricada com a regulação de mercado.

Este tipo de regulação também pode modificar, ainda que parcialmente, a natureza da regulação coerciva ou burocrática. Com efeito, os mecanismos de regulação negociada implicam um processo concertação entre os atores e organizações envolvidos no objeto de regulação antes da adoção de uma nova norma. Estes podem inclusivamente unir-se para levar as suas propostas, já negociadas, à administração superior:

Quando o Ministério nos convoca para a Rede nós fazemos a nossa reunião antecipadamente para definirmos concretamente o que é que cada um vai dar para que não haja repetições [...] portanto isto é tudo... combinado entre nós. [D Azul, 22]

A lógica colaborativa entre as escolas públicas (e a escola privada com contrato de associação) não encontra no entanto correspondente entre as escolas privadas. Estas parecem não desenvolver muitas relações com as restantes escolas do contexto local, qualquer que seja a sua natureza institucional, excetuando alguns intercâmbios de carácter pontual, geralmente envolvendo atividades festivas ou desportivas entre alunos. Duas delas (Escola Laranja e Escola Rosa) também se encontram em relações que apontam, porém, para lógicas colaborativas, uma vez que estão inseridas em congregações de escolas de âmbito nacional ou internacional, que regulam as suas práticas e atividades.

Notas finais

O conceito de “quase-mercado” tem sido mobilizado para resumir um dos modelos de regulação emergentes dos sistemas educativos no quadro das reconfigurações da distribuição de competências entre atores educativos. Implica, em termos de política educativa, uma diversificação da oferta disponível, a liberdade de escolha da escola por parte das famílias e o desenvolvimento de mecanismos de avaliação e prestação de contas (permitindo, por um lado, a divulgação da informação dos resultados para sustentar escolhas e, por outro, uma regulação das escolas por parte das famílias).

A partir da definição das orientações globais, uma primeira aproximação à evolução das políticas educativas portuguesas permitiu identificar alguns elementos característicos do quase-mercado, nomeadamente a diversificação da oferta, a flexibilização da carta escolar, o reforço da legislação que promove a participação das famílias na escola e, sobretudo, a publicação sistemática de resultados com impacto mediático. Mas a expressão desse modelo é ainda restrita, num sistema que ainda permanece bastante centralizado e com autonomia das escolas limitada, apontando para uma regulação de tipo coercivo e burocrático (Justino e Batista, 2013).

Uma primeira análise destas orientações globais e das políticas educativas nas interdependências entre escolas no mesmo contexto local permitiu destacar

alguns aspetos relacionados com a lógica competitiva, associados a estratégias desenvolvidas pelas escolas consoante a sua posição no quase-mercado local. Essa lógica, contudo, combina-se de forma particular com certas práticas locais no relacionamento entre as escolas com oferta pública, que julgamos constituir mecanismos de regulação voluntária, de carácter colaborativo e horizontal.

Tendo em conta os sistemas de regulação múltiplos em jogo num sistema educativo (Barroso, 2006), a questão estará em perceber como se articulam estas formas incipientes de regulação mercantil e as práticas (apresentadas como) consolidadas de regulação voluntária com o papel da autarquia local enquanto outra fonte de regulação, numa altura em que o município integra um projeto-piloto de descentralização de competências educativas:

O concelho de Cascais está com um projeto piloto de descentralização de educação para a Câmara [...]. É dar resposta a uma necessidade que nós diretores já sentimos há muito tempo: que é haver um Projeto Educativo de concelho. [D Verde, 29-33].

Referências bibliográficas

- Abrantes, Pedro, e João Sebastião (2010), “Portões que se abrem e que se fecham. Processos de inclusão e segregação nas escolas públicas portuguesas”, em António Dornelas, Luísa Oliveira, Luísa Veloso, e Maria Guerreiro (orgs.), *Portugal Invisível*, Lisboa, Editora Mundos Sociais, pp. 75-93.
- Abrantes, Pedro, e Luísa Quaresma (2013), “Schools for the elite, schools for the poor: the same educational system, contrasting socialization environments”, *Italian Journal of Sociology of Education*, 5 (2), pp. 133-159.
- Afonso, Almerindo (2010), “Protagonismos instáveis dos princípios de regulação e interfaces público/privado em educação”, *Educação e Sociedade*, Campinas, 31 (113), pp. 1137-1156.
- Antunes, Fátima, e Virgínio Sá (2010), *Públicos Escolares e Regulação da Educação. Lutas Concorrenciais na Arena Educativa*, Vila Nova de Gaia, Fundação Francisco Manuel Leão.
- Appadurai, Arjun (1996), *Dimensões Culturais da Globalização. A Modernidade sem Peias*, Lisboa, Teorema.
- Ball, Stephen, e Christian Maroy (2009), “School’s logics of action as mediation and compromise between internal dynamics and external constraints and pressures”, *Compare. A Journal of Comparative and International Education*, 39 (1), pp. 99-112.
- Barroso, João (2006), “O Estado e a educação - a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local”, em João Barroso (org.), *A Regulação das Políticas Públicas de Educação. Espaços, Dinâmicas e Actores*, Lisboa, Educa, pp. 41-70.
- Barroso, João, Luís Dinis, Berta Macedo, e Sofia Viseu (2006), “A regulação interna das escolas: lógicas e actores”, em João Barroso (org.), *A Regulação das Políticas Públicas de Educação. Espaços, Dinâmicas e Actores*, Lisboa Educa e Unidade de I&D de Ciências da Educação, pp. 163-190.

- Barroso, João, e Sofia Viseu (2003), "A emergência de um mercado educativo no planeamento da rede escolar: de uma regulação pela oferta a uma regulação pela procura", *Educação e Sociedade*, Campinas, 24 (84), pp. 897-921.
- Barzano, Giovanna (2009), *Culturas de Liderança e Lógicas de Responsabilidade. As Experiências de Inglaterra, Itália e Portugal*, Vila Nova de Gaia, Fundação Manuel Leão.
- 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 (consultado a 09/08/2013).
- Broadfoot, Patricia (2000), "Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé : l'Etat évaluateur", *Revue Française de Pédagogie*, 130, pp. 43-55, disponível em: http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfp_0556-7807_2000_num_130_1_1052 (consultado a 09/08/2013).
- Delvaux, Bernard, e Christian Maroy (2009), "Débat sur la régulation des inscriptions scolaires en Belgique francophone: où se situent les désaccords", *Les Cahiers de Recherche en Education et Formation*, 68, disponível em: [http://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/girsef/documents/cahier_68_Delvaux_Maroy_corrige\(1\).pdf](http://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/girsef/documents/cahier_68_Delvaux_Maroy_corrige(1).pdf) (consultado a 09/08/2013).
- Diogo, Ana (2008), *Investimento das Famílias na Escola. Dinâmicas Familiares e Contexto Escolar Local*, Oeiras, Celta Editora.
- DGEEC (2012), *Educação em Números. Portugal 2012*, Lisboa, Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência, disponível em: [http://www.dgeec.mec.pt/np4/96/%7B\\$clientServletPath%7D/?newsId=145&fileName=EducacaoEmNumeros2012.pdf](http://www.dgeec.mec.pt/np4/96/%7B$clientServletPath%7D/?newsId=145&fileName=EducacaoEmNumeros2012.pdf) (consultado a 09/08/2013).
- Fligstein, Neil (2003), "O mercado enquanto política: uma abordagem político-cultural às instituições de mercado", em João Peixoto e Rafael Marques (orgs.), *A Nova Sociologia Económica*, Oeiras, Celta Editora, pp. 195-227.
- Formosinho, João, António Fernandes, Joaquim Machado, e Henrique Ferreira (2010), *Autonomia da Escola Pública em Portugal*, Vila Nova de Gaia, Fundação Manuel Leão.
- INE (2011), *Anuário Estatístico da Região de Lisboa*, Lisboa, INE, disponível em: http://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=150338992&att_display=n&att_download=y (consultado a 09/08/2013).
- 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.
- Le Grand, Julian (1991), "Quasi-markets and social policy", *The Economic Journal*, 101 (408), pp. 1256-1267.
- Lima, Jorge de (2007), "Redes na educação: questões políticas e conceptuais", *Revista Portuguesa de Educação*, Lisboa, Educa, 20 (2), pp. 151-181, disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/374/37420206.pdf> (consultado a 09/08/2013).
- Mangez, Catherine (2011), *Evaluer et Piloter l'Enseignement. Analyse d'Instruments de la Politique Scolaire en Belgique Francophone*, Lovaina, Université Catholique de

- Louvain, tese de doutoramento, disponível em: <http://hdl.handle.net/2078.1/89792> (consultado a 09/08/2013).
- Maroy, Christian (org.) (2004), *EU Research on Social Sciences and Humanities. Changes in regulation modes and social production of inequalities in education systems: a European comparison*. Reguledunetwork, relatório final, Bruxelas, European Commission, disponível em: http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/reguleducnetwork-final-report_en.pdf (consultado a 09/08/2013).
- Maroy, Christian (2005), "Vers une régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement en Europe ?", *Les Cahiers de Recherche en Education et Formation*, 49, disponível em: <http://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/girsef/documents/049cahier.pdf> (consultado a 09/08/2013).
- Martins, Maria (2009), *Gerencialismo e Quase-Mercado Educational. A Acção Organizacional Numa Escola Secundária em Época de Transição*, Braga, Universidade do Minho, Instituto de Educação e Psicologia, tese de doutoramento em Educação.
- Martins, Susana (2012), *Escolas e Estudantes da Europa. Estruturas, Recursos e Políticas de Educação*, Lisboa, Editora Mundos Sociais.
- Neave, Guy (1988), "On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988", *European Journal of Education*, 23 (1-2), pp. 7-23.
- OCDE (2010), *Education at a Glance 2010*, Paris, OECD Publishing.
- Podolny, Joel (1993), "A status-based model of market competition", *The American Journal of Sociology*, 98 (4), pp. 829-872, disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2781237> (consultado a 09/08/2013).
- Quaresma, Luísa, Pedro Abrantes, e João Lopes (2012), "Mundos à parte? Os sentidos da escola em meios sociais contrastantes", *Sociologia, Problemas e Práticas*, 70, pp. 25-43, DOI: 10.7458/SPP2012701209.
- Sá, Virgínio (2000), "Políticas educativas e participação dos pais na escola: novos direitos ou velhos deveres?", trabalho apresentado em IV Congresso Português de Sociologia, *Passados Recentes, Futuros Próximos*, Coimbra, disponível em: http://www.aps.pt/cms/docs_prv/docs/DPR462de839b9938_1.PDF (consultado a 09/08/2013).
- Sá, Virgínio, e Fátima Antunes (2007), "Públicos e desvantagens em educação: escolas e famílias em interacção", *Revista Portuguesa de Educação*, 20 (1), pp. 129-161.
- Sebastião, João (2009), *Democratização do Ensino, Desigualdades Sociais e Trajectórias Escolares*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Sebastião, João, Joana Campos, Sara Merlini, e Mafalda Chambino (2013), "Educational policies, territories and actors strategies", *Italian Journal of Sociology of Education*, 5 (2), pp. 110-132.
- Torres, Leonor (2011), "A construção da autonomia num contexto de dependências: limitações e possibilidades nos processos de (in)decisão na escola pública", *Educação, Sociedade e Culturas*, 32, pp. 91-109.

- Van Haecht, Anne (2004). "Histoire et critique en Sociologie de l'Education: le cas de la communauté française de Belgique", *Education et Sociétés*, Paris/Bruxelas, INRP-De Boeck, 1 (13), pp. 119-140.
- Van Haecht, Ane (2003), "Les politiques publiques d'éducation : un renouvellement nécessaire des outils théoriques?", *Revue de l'Institut de Sociologie*, 1 (4), pp. 15-40.
- Van Zanten, Agnès (2005), "Efeitos da concorrência sobre a atividade dos estabelecimentos escolares", *Cadernos de Pesquisa*, 35 (126), pp. 565-593, disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742005000300003> (consultado a 09/08/2013).
- Van Zanten, Agnès (2006), "Interdependência competitiva e as lógicas de acção das escolas: uma comparação europeia", em João Barroso (org.), *A Regulação das Políticas Públicas de Educação. Espaços, Dinâmicas e Actores*, Lisboa, Educa e Unidade de I&D de Ciências da Educação, pp. 191-226.
- Van Zanten, Agnès, e Stephen Ball (2000), "Comparer pour comprendre: globalisation, réinterprétations nationales et recontextualisations locales des politiques éducatives néolibérales", *Revue de l'Institut de Sociologie*, 1 (4), pp. 112-131.
- 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, pp. 117-141.
- Whitty, Geoff, e Sally Power (2002), "Devolution and choice in three countries" em Geoff Whitty, *Making Sense of Education Policy. Studies in the Sociology and Politics of Education*, Londres, Paul Chapman Publishing, pp. 46-63.

Susana Batista (*corresponding author*). Bolseira de doutoramento da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) no CesNova, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, Avenida de Berna n.º 26-C, 1069-061 Lisboa, Portugal. E-mail: susanabatista@fcsn.unl.pt

Receção: 9 de agosto de 2013 Aprovação: 7 de julho de 2014

