

## A influência da governação europeia da Educação nas políticas educativas portuguesas

Ana Grifo<sup>1</sup>

João Lourenço Marques<sup>2</sup>

GOVCOPP - Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas, Universidade de Aveiro  
Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território, Universidade de Aveiro

### RESUMO

Subordinada ao Método Aberto de Coordenação, não há uma verdadeira política educativa europeia governada por diretivas de implementação obrigatória nos Estados-Membros. Pelo contrário, existem orientações, partilhas de boas práticas, quadros estratégicos, mecanismos de monitorização e, talvez mais proeminente, uma Política de Coesão que orienta a ação dos Estados e exige o cumprimento de condicionalidades.

Argumenta-se que a governação da política educativa, na União Europeia (UE), representa um exemplo de harder soft governance, devido a mecanismos que incitam a adoção, pelos Estados, da estratégia, de quadros comuns e da narrativa. O afastamento face a estes inputs supranacionais pode resultar em sanções (sob a forma de naming and shaming ou de cortes no financiamento), havendo a perceção de que não há um caminho alternativo.

Olhando à transposição do discurso europeu para a realidade portuguesa, identificam-se pontos de influência declarada da UE na legislação educativa nacional (sendo referidos, por exemplo, quadros comuns ou metas europeias). Por outro lado, enceta-se, também, uma breve digressão pelas crescentes responsabilidades das Comunidades Intermunicipais, motivadas pelo processo de descentralização de competências e pela necessidade de execução dos fundos europeus.

**Palavras-chave:** Governação multinível; Política educativa europeia; Política educativa portuguesa; Política de coesão; Comunidades intermunicipais.

### ABSTRACT

As it is ruled by the Open Method of Coordination, there is not a truly European education policy governed by directives. Instead, there are guidelines, the sharing of good practices, strategic frameworks, monitoring instruments, and, perhaps more prominently, a Cohesion Policy that steers States' action and demands compliance with conditionalities.

We argue that the European governance of education policy is an example of harder soft governance due to mechanisms that drive States towards the adoption of the strategy, common frameworks, and agreed narrative. Any deviation from these supranational inputs might result in sanctions (either naming and shaming or funding cuts) and in a perception that there is no alternative.

By looking at the transposition of the European discourse to the Portuguese reality, we identify a handful of declared influence examples within national laws (e.g. common frameworks or European targets). On the other hand, we also look at the Intermunicipal Communities' increasing responsibilities, triggered by the decentralization of the power process and by the need to absorb structural funds.

**Keywords:** Multilevel governance; European education policy; Portuguese education policy; Cohesion policy; Intermunicipal entities.

---

<sup>1</sup>Endereço de contacto: ana.grifo@ua.pt

<sup>2</sup>Endereço de contacto: jjmarques@ua.pt

## 1. Enquadramento

A integração dos Estados na União Europeia (UE) implica, habitualmente, a transposição de diretivas para a legislação nacional. Porém, sendo a Educação enquadrada pelo Método Aberto de Coordenação (MAC), respeitando-se o princípio de subsidiariedade, não se verifica esta transposição direta, o que não significa que não seja recomendada aos Estados a adoção de determinadas orientações. A definição de quadros estratégicos, a publicação periódica de estatísticas em relatórios comparativos, bem como a formulação de orientações específicas para os Estados e as práticas de benchmarking compõem o MAC.

A soft governance que estaria na base deste mecanismo tem sido complementada com elementos não tão soft, falando-se, assim, de harder soft governance (Brandesen et al., 2006; Knodt & Schoenefeld, 2020; Schoenefeld & Jordan, 2020). As métricas e metas que expõem o posicionamento comparativo dos Estados exercem pressão para que estes encetem medidas que promovam o sucesso educativo. Por outro lado, as estratégias nacionais devem estar alinhadas com a estratégia europeia para que possam ser executados os fundos comunitários, devendo ser respeitadas as condicionalidades ex ante introduzidas pelo quadro financeiro plurianual (QFP) 2014-2020. As prioridades de investimento nacionais (associadas ao QFP), aliás, decalcam a formulação europeia, conferindo uma orientação unívoca à política educativa.

Há, assim, poucos incentivos para desvios face às orientações oficiais, ainda que estas não sejam vinculativas. Poderá verificar-se, aliás, a perceção de que não há caminhos alternativos sem sanções (Brandesen et al., 2006; Nóvoa, 2013). A sanção, no domínio da política educativa, poderá adotar a forma de redução no financiamento ou de “naming and shaming” (Brøgger, 2015) quando o desempenho dos Estados, inferior ao desejável, é destacado.

O artigo argumenta que o poder normativo da UE (quer por meio das suas competências de agenda-setting, promoção da accountability ou Política de Coesão) resulta numa pressão para compliance que obriga os Estados a adaptar a sua política educativa, através de ajustamentos na legislação e até nas instituições. Por este motivo, o estudo é orientado pela questão ‘Quais as dinâmicas onde se manifesta a influência da União Europeia no que diz respeito à política educativa?’, avançando, desde logo, justamente com os domínios enquadramentos da legislação e das redes de governação, procurando demonstrar cada um deles. A análise irá circunscrever-se ao período de vigência do Portugal 2020, que transpõe o QFP 2014-20, assumindo 2014 como ano de partida e 2021 (considerando a transição entre quadros de financiamento) como o último ano na análise. No domínio da legislação, serão usados exemplos ilustrativos do alinhamento entre a estratégia europeia e a política nacional, enquanto no domínio das instituições será encetada uma reflexão sobre os desafios associados à complexidade da governação multinível.

## 2. Caracterização da governação europeia da Educação

Como argumentam Antunes (2006) e Pagliarello (2020), a governação da Educação no contexto da UE passou por diferentes fases. O MAC tem pouco mais de vinte anos e implica a adesão voluntária dos Estados-membros às recomendações daí decorrentes, privilegiando opções de policy learning, em áreas “where the EU lacked – and was unlikely to gain – strong delegated policy power” (Lajh & Štremfel, 2011, p. 510). É o esquema de governação usado na Educação (bem como na política social e de emprego), área onde não é requerida uma harmonização das leis e dos sistemas dos Estados-membros. Não obstante, argumentamos que alguma harmonização, ainda que em menor grau, é exigida, iniciada pelo poder de agenda-setting, monitorizada através dos indicadores de desempenho comparativos e promovida pelos financiamentos comunitários que obrigam ao alinhamento das estratégias nacionais e europeias. Este método de governação deverá facilitar a europeização, cuja definição de Radaelli (2003) é a mais frequentemente citada:

Europeanisation consists of processes of a) construction, b) diffusion and c) institutionalisation of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, 'ways of doing things' and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the EU policy process and then incorporated in the logic of domestic (national and subnational) discourse, political structures and public policies. (Radaelli, 2003, p. 30)

Esta definição tem menos força, no entanto, no que respeita à desejável bidirecionalidade dos processos, que devem contemplar, também, dinâmicas de upload das políticas (Bache, 2008). Por outras palavras, as preferências e inputs dos Estados devem permear as orientações emitidas pela dimensão supranacional (Alexiadou, 2007; Dale, 2009).

O discurso da Estratégia de Lisboa (2000), promotor da sociedade baseada no conhecimento e do capital humano, inspirou e permeou as subsequentes estratégias de Educação e Formação da UE. Aliando as qualificações ao desenvolvimento económico, a aprendizagem ao longo da vida assumiu, desde cedo, centralidade na estratégia europeia (Antunes, 2019). Por exemplo, entre outras metas, tanto a Estratégia Educação e Formação 2020 como a Estratégia Educação e Formação 2030 propuseram uma meta voltada para a participação de adultos na aprendizagem. Argumenta-se que estes quadros estratégicos permitem a difusão de políticas (Börzel & Risse, 2012), ou, no mínimo, a difusão de uma estratégia. Atualmente, a promoção da formação ao longo da vida ganhou renovado fôlego com as microcredenciais (Conselho da União Europeia, 2021). Esta abordagem, por várias mais-valias que comporte, reflete um espírito da política educativa excessivamente orientado para a economia (Alexiadou et al., 2010; Antunes, 2016; Nóvoa, 2013). Este e outros indicadores são monitorizados pelo Eurostat e publicados anualmente no Monitor da Educação e Formação. Ainda que promovam alguma transparência e permitam imagens comparativas do desempenho dos diferentes Estados, este instrumento (assim como outros instrumentos e relatórios, designadamente o Education at a Glance ou o PISA, ambos da OCDE) é frequentemente alvo de críticas. Ball (2015) menciona uma “tirania dos números” promovida por tais relatórios, ao passo que Selwyn (2016) menciona que tais instrumentos resultam em representações básicas. Madsen (2022) critica as noções de competição, resultantes em sanções, que têm caracterizado a política educativa. Estas críticas estão alinhadas com tantas outras que denunciam a orientação mercantilista das atuais políticas educativas, especialmente quando espoletadas pela pressão das métricas (Hargreaves & Goodson, 2006; Sellar & Lingard, 2013). No que diz respeito estritamente à UE, Stephenson et al. (2019) apontam para uma “Europa dos resultados”, onde a governação é feita através de regras e números.

Os resultados devem, igualmente, ser monitorizados e avaliados no âmbito da Política de Coesão, onde são propostos indicadores de realização e de resultado associados a cada tipologia de ação cofinanciada. Estes indicadores diferem entre cada prioridade de investimento, apresentando-se abaixo as diferentes prioridades no âmbito da Educação (enquadradas pelo Objetivo Temático 10 - Investir no ensino, nas competências e na aprendizagem ao longo da vida) e alguns exemplos dos indicadores que as operações elegíveis devem considerar.

**Tabela 1.** Indicadores de realização e de resultado associados a cada prioridade de investimento do Objetivo Temático 10 do QFP 2014-2020

Prioridade de investimento (PI)	Síntese da PI	Indicadores de realização (e.g.)	Indicadores de resultado (e.g.)
<p><b>Prioridade 10.1</b>            Redução do abandono escolar precoce e promoção da igualdade de acesso a educação pré-escolar, ensino básico e secundário de boa qualidade, incluindo percursos de aprendizagem formais e não-formais para reintegração no ensino e na formação</p>	<p><b>ABANDONO ESCOLAR PRECOCE E IGUALDADE DE OPORTUNIDADES</b></p>	<p>Agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas envolvidos na operação            Medidas de cada operação implementadas            Jovens apoiados nas ofertas formativas dirigidas à promoção do sucesso educativo de nível ISCED, na operação</p>	<p>Redução da taxa de alunos do 1º, 2º e 3º ciclos e secundário com níveis negativos (a pelo menos uma disciplina) dos anos curriculares abrangidos            Diminuição da taxa de retenção e desistência nos anos curriculares abrangidos            Diplomados nas ofertas formativas dirigidas à promoção do sucesso educativo de nível ISCED 22, na operação            Empregabilidade ou prosseguimento de estudos nos 6 meses seguintes à conclusão dos cursos</p>
<p><b>Prioridade 10.2</b>            Melhoria da qualidade, da eficiência e do acesso ao ensino superior e equivalente, com vista a aumentar os níveis de participação e de habilitações, particularmente para pessoas desfavorecidas</p>	<p><b>ENSINO SUPERIOR</b></p>	<p>Estudantes apoiados nos Cursos Técnicos Superiores Profissionais de nível ISCED 5, na operação</p>	<p>Estudantes Certificados nos Cursos Técnicos Superiores Profissionais de nível ISCED 5 ou que prosseguiram estudos no ensino superior            Empregabilidade ou prosseguimento de estudos nos seis meses seguintes à conclusão dos cursos</p>
<p><b>Prioridade 10.3</b>            Melhoria da igualdade de acesso à aprendizagem ao longo da vida, para todas as faixas etárias em contextos formais, não-formais e informais, atualização do conhecimento, das aptidões e das competências dos trabalhadores e promoção de percursos de aprendizagem flexíveis, inclusive através de orientação profissional e da validação das competências adquiridas</p>	<p><b>APRENDIZAGEM AO LONGO DA VIDA</b></p>	<p>Jovens e Adultos inscritos</p>	<p>Jovens e adultos orientados e encaminhados, relativamente aos inscritos            Adultos não desistentes no processo RVCC</p>
<p><b>Prioridade 10.4</b>            Melhoria da pertinência dos sistemas do ensino e da formação ministrados para o mercado de trabalho, facilitação da transição da educação para o trabalho e reforço dos sistemas de ensino e formação profissionais e da sua qualidade, inclusive através de mecanismos de antecipação de competências, adaptação dos currículos e criação e desenvolvimento de sistemas de ensino baseados no trabalho, nomeadamente sistemas de ensino dual e de aprendizagem</p>	<p><b>ENSINO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL</b></p>	<p>Jovens apoiados nos cursos de dupla certificação de nível ISCED 3</p>	<p>Alunos transitados para o ano de escolaridade seguinte, na operação            Diplomados nos cursos de dupla certificação de nível ISCED 3</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Empregabilidade ou prosseguimento de estudos nos 6 meses seguintes à conclusão dos cursos</li> </ul>
<p><b>Prioridade 10.5</b>            Investimento no ensino, na formação, na formação profissional e nas competências e na aprendizagem ao longo da vida, através do desenvolvimento das infraestruturas de formação e ensino</p>	<p><b>INFRAESTRUTURAS</b></p>	<p>Capacidade das infraestruturas de acolhimento de crianças ou de educação apoiadas            Número de equipamentos de ensino intervencionados            Número de novas salas de aula            Número de salas de aula requalificadas</p>	<p>Número de alunos inscritos no estabelecimento de ensino no ano letivo seguinte ao término da intervenção            Variação do Número de alunos (diferença entre o número de alunos antes e após a intervenção)            Alunos integrados em regime letivo normal (rede pública)</p>

Relembre-se que as prioridades são definidas na dimensão europeia, pelo que os Estados são ‘forçados’ a segui-las e a assegurar que os seus quadros estratégicos se alinham com as mesmas, assim respeitando as condicionalidades *ex ante*. A autonomia dos Estados reside na formulação de medidas e ações que possam ser enquadradas por estas prioridades e, conseqüentemente, cofinanciadas.

### 3. Metodologia

Procurando adotar uma abordagem de larga escala e menos focada numa área de política educativa, o presente trabalho começa por encetar uma recolha exaustiva de todos os diplomas legislativos orientados para a Educação, publicados durante o período de vigência do QFP 2014-2020. A análise das políticas de Ensino Superior, ainda que tendencialmente não seja analisada no mesmo patamar (devido ao mais profundo grau de integração), merece aqui algumas referências. Foram, assim, reunidos 128 documentos. Não é nosso objetivo executar, neste espaço, uma análise meramente quantitativa que indique quantos documentos possuem referências ou são inspirados pelas orientações europeias. Interessa, principalmente, destacar o discurso, de influência explícita da UE, em diferentes áreas, perseguindo este artigo um objetivo ilustrativo.

**Tabela 2.** Documentos considerados na análise

Tipo de documento normativo	N.º de documentos considerados (2014-2020)
Decreto-Lei	31
Decretos Regulamentares	1
Despachos	36
Despachos normativos	14
Resoluções do Conselho de Ministros	8
Leis	11
Portarias	27

A etapa seguinte na análise documental organiza os resultados por área temática. A categorização segue uma abordagem indutiva (Mayring, 2014), da qual apenas se apresentam exemplos ilustrativos, procurando um diálogo com a literatura e com outras referências pertinentes.

Este artigo surge na senda de estudos já realizados no contexto português, sobre matérias afins, distinguindo-se pela abordagem mais alargada. Não obstante algumas investigações mais abrangentes (Antunes, 2006; Neves, 2021), os estudos publicados sobre Portugal tendem a concentrar-se numa área de política educativa sujeita à europeização. A educação e formação ao longo da vida é preponderante (Antunes, 2011; Antunes, 2019; Cavaco et al., 2014), mas o Ensino Profissional acaba, também, por ser regularmente estudado (Antunes, 2004), assim como o currículo (Teodoro & Estrela, 2010).

### 4. Diplomas legislativos

Alguns argumentos indicam que a europeização e supranacionalismo promovem uma maior legitimidade funcional e administrativa dos Estados (Menon & Weatherill, 2008). É, ainda, largamente argumentado que a UE detém um poder normativo, criando uma comunidade de comunicação (Steeg & Risse, 2010). Crê-se que a comunidade de comunicação no domínio educativo, no palco europeu, foi inaugurada com a Estratégia de Lisboa (2000). A “sociedade baseada no conhecimento”, que esta refere por mais de 10 vezes, é ainda mobilizada para a legislação nacional, como o Despacho n.º 7414/2020, de 24 de julho ilustra: “Numa sociedade baseada na aprendizagem, no saber e nas qualificações, uma educação de qualidade é condição fundamental para uma sociedade coesa e progressiva”. O domínio do capital humano, que aliás dá nome a um dos Programas Operacionais, é catapultado pelo jargão europeu, mobilizando as teorias da Escola de Chicago (Becker, 1964; Becker, 1962). Portugal aparenta, assim, dar continuidade ao euro-speak (Christiansen et al., 1999) que secundariza o papel social da Educação e foca, quase exclusivamente, a sua instrumentalização ao serviço do desenvolvimento económico (Gornitzka, 2005; Halász, 2013; Symeonidis et al., 2021).

A influência supranacional pode manifestar-se como fonte externa de autoridade (Steiner-Khamsi, 2004) e de certificação de políticas nacionais (Santos, 2022; Steiner-Khamsi, 2014; Tilly & Tarrow, 2015). Assim, é elaborada legislação indireta, recuperando-se uma teoria de Jeremy Bentham que procura explicar a adesão a um sistema de governo não por meio do receio face às sanções legais, mas por via de um sistema de recompensas e censura (Brunon-Ernst & van Waeyenberge, 2015). As recompensas, na política educativa europeia, poderão adotar a forma de prestígio nos relatórios anuais de desempenho e, mais importante ainda, de cofinanciamento. A censura, previsivelmente, é uma das consequências do hipotético desempenho frágil nos indicadores.

Ainda que as políticas educativas tendam a não gerar uma tão grande contestação como aquelas de implementação vinculativa, também se enquadram na senda europeia tecnocrática de ‘governing by rules and ruling by numbers’ (Schmidt, 2020). Há, no entanto, quadros comuns que poderão representar um degrau acima na escala da integração europeia da Educação.

Nos diplomas legislativos analisados, as referências mais comuns a orientações europeias prendem-se com os quadros comuns europeus: Quadro Europeu Comum de Referência para as Línguas, Quadro Europeu de Qualificações, Quadro Europeu de Competências Digitais para Cidadãos<sup>3</sup>. Estes não são de adoção obrigatória, porém surgem várias questões sobre a sua suposta neutralidade, desmentida pela literatura (Cort, 2010; Elken, 2016), ou sobre as consequências da não adesão aos mesmos. No âmbito do Ensino e Formação Profissionais, olhe-se para o Sistema de Créditos do Ensino Profissional (Tabela 3):

**Tabela 3.** Transposição nacional da orientação europeia sobre o Sistema de Créditos do Ensino Profissional

Orientação europeia	Transposição nacional
<p><i>O Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia [...] recomendam aos Estados-membros que promovam o Sistema Europeu de Créditos do Ensino e Formação Profissionais («ECVET»), tal como estabelecido nos Anexos I e II a todos os níveis do QEQ no que diz respeito às qualificações do EPF, com vista a facilitar a mobilidade transnacional e o reconhecimento dos resultados de aprendizagem no EFP e uma aprendizagem ao longo da vida sem fronteiras.</i></p> <p>Fonte: Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho de 18 de junho de 2009</p>	<p><i>O sistema de créditos incorpora os princípios constantes da Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de junho de 2009, sobre a criação do Sistema Europeu de Créditos do Ensino e Formação Profissionais (ECVET) de acordo com o definido no SNQ, nomeadamente no que se refere à creditação das qualificações e para efeitos de reconhecimento e mobilidade no espaço europeu.</i></p> <p>Fonte: Portaria n.º 47/2017, de 1 de fevereiro. Portaria que regula o Sistema Nacional de Créditos do Ensino e Formação Profissionais e define o modelo do «Passaporte Qualifica»</p>

Desde logo é evidente a referência à Recomendação europeia que deu origem ao quadro nacional subsequente. Porém, esta recomendação aparenta assumir um grau de adesão obrigatória: se Portugal estivesse fora deste Sistema, os seus cidadãos seriam impedidos de ver as suas qualificações reconhecidas no espaço europeu e assistiriam a mais constrangimentos à sua mobilidade (Cavaco et al., 2014). A livre circulação dos trabalhadores, consagrada no artigo 45.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), estaria, assim, comprometida, pelo que o caminho alternativo não apresenta viabilidade.

Ainda no âmbito do Ensino Profissional, a estratégia europeia aparenta ser um recurso importante para reforçar algumas medidas. Foi o caso do Decreto-Lei n.º 92/2014, que estabelece o regime jurídico das escolas profissionais privadas e públicas, e onde se evoca a Estratégia Europa 2020, quicá como forma de legitimar (Steiner-Khamsi, 2014) a intervenção de atores externos (e privados) na oferta formativa. No mínimo, verifica-se uma forma de interdependência e de indução (Antunes, 2004). Lê-se no supramencionado Decreto-Lei:

As opções do XIX Governo Constitucional neste domínio estão, aliás, em linha com a «Estratégia Europa 2020» que, como forma de valorizar o ensino e a formação profissional, recomenda a promoção de parcerias entre empresas, operadores de formação, organizações de investigação e parceiros sociais, adequando a oferta e estimulando a procura e a cooperação entre as entidades formadoras e as empresas.

<sup>3</sup> Em 2022 foi publicado o GreenComp (na tradução portuguesa, Quadro Europeu de Competências para a Sustentabilidade), no âmbito do Pacto Verde Europeu, pelo que são esperadas referências futuras a este.

Avançando e olhando para a meta europeia sobre os diplomados do Ensino Superior, constata-se que esta é referida na estratégia e na legislação nacionais, aparentando Portugal, até, uma vontade de ir além das metas europeias. Ora veja-se na Tabela 4:

**Tabela 4.** Transposição nacional da meta europeia de diplomados do Ensino Superior

Orientação europeia	Transposição nacional
<p><i>A percentagem de adultos do grupo etário dos 25-34 anos com diploma de ensino superior deverá ser de, pelo menos, 45 % até 2030.</i></p> <p>Fonte: Resolução do Conselho sobre um quadro estratégico para a cooperação europeia no domínio da educação e da formação rumo ao Espaço Europeu da Educação e mais além (2021-2030). 2021/C 66/01</p>	<p><i>Um dos desígnios do XXII Governo Constitucional é alargar a base social de participação no ensino superior, garantindo um processo efetivo de convergência com a Europa até 2030 e trilhando o percurso para atingir nesse ano um nível de 60% dos jovens com 20 anos que participam no ensino superior e um nível de 50% de diplomados na faixa etária dos 30-34 anos.</i></p> <p>Fonte: Decreto-Lei n.º 11/2020, de 2 de abril. Cria os concursos especiais de ingresso no ensino superior para titulares dos cursos de dupla certificação do ensino secundário e cursos artísticos especializados.</p>

A expressão “convergência com a Europa” surge amiúde, quer se trate das políticas da formação ao longo da vida, do Ensino Básico ou do Ensino Superior:

*Neste sentido, há que reconhecer que o investimento em recursos humanos dedicados à atividade científica é fundamental para garantir o aumento da qualificação da população e do emprego científico em Portugal, de modo a retomar um processo de convergência progressiva com a Europa. (...) Assume-se, pois, o preconizado em memorandos e documentos internacionais de relevo - como a Carta Europeia do Investigador e o Código de Conduta para o Recrutamento de Investigadores a que se refere a Recomendação da Comissão Europeia de 11 de março de 2005.<sup>4</sup>*

Nas políticas do Ensino Superior, aliás, a integração situa-se num patamar superior, na medida em que o espaço europeu aparenta estar mais consolidado, propulsionado pela Declaração de Bolonha (Keeling, 2006).

Nos últimos anos, por via das transições emergentes, mas também como resposta ao contexto, o alinhamento discursivo ganhou nova força no que concerne a digitalização. Tanto à escala europeia como à escala nacional, a digitalização é entendida como condição necessária para o desenvolvimento económico e sustentável, dando continuidade à narrativa dominante. É expectável que o cofinanciamento comunitário apoie este empreendimento, tal como relembra a Portaria n.º 250-A/2020, de 23 de outubro, que cria o Programa «Jovem + Digital»:

*O Programa do XXII Governo Constitucional define a transição digital como uma condição fundamental para a estratégia de desenvolvimento de Portugal, em alinhamento com os objetivos que irão nortear as prioridades de investimentos da União Europeia no âmbito do QFP para o período de programação 2021-2027, bem como do novo instrumento de recuperação Next Generation UE.*

Outros diplomas legislativos poderiam ser referidos, mas termina-se esta secção com um excerto do Despacho normativo n.º 8-A/2014, de 17 de julho, que aprova o regulamento do Programa Retomar:

A Recomendação do Conselho Europeu de 28 de junho de 2011 sobre as “Políticas de redução do abandono escolar precoce” centrava-se no desenvolvimento de políticas fundamentadas, globais e intersetoriais que incluíssem medidas destinadas a reintegrar os jovens que tivessem abandonado o sistema de ensino.

Neste contexto, uma nova Recomendação do Conselho Europeu de 22 de abril de 2013, relativa ao estabelecimento de uma garantia para a juventude, recomenda que os Estados-membros garantam que todos os jovens beneficiam de uma boa oferta de emprego, formação permanente, aprendizagem ou estágio no prazo de quatro meses após terem ficado desempregados ou terem terminado o ensino formal.

<sup>4</sup> Decreto-Lei n.º 57/2016, de 29 de agosto. Aprova um regime de contratação de doutorados destinado a estimular o emprego científico e tecnológico em todas as áreas do conhecimento

A fundamentação desta medida recorre não a uma, mas a duas recomendações do Conselho Europeu, reforçando a necessidade de integrar no mercado de trabalho os jovens em situação NEET. Este indicador tem, aliás, sido objeto de extensa análise e estudo por parte da União Europeia (Comissão Europeia, 2013; Eurostat, 2022).

Conclui-se, assim, que a influência europeia se manifesta, nos diplomas legislativos, através de formas distintas:

- Referência frequente aos quadros comuns, nos quais é recomendável a integração dos Estados-membros, designadamente através da formulação de medidas que permitam usufruir das potencialidades que estes permitem;
- Referência às metas europeias e à necessidade de convergência com os padrões europeus;
- Referência às próprias recomendações europeias, assim reforçando os incentivos para a formulação da política e para a propagação do discurso subjacente;
- A reprodução de uma narrativa formulada supranacionalmente, promovendo uma visão quase estritamente económica dos fins da Educação (Nóvoa, 2013).

## 5. Instituições e redes de governação

Tem sido reconhecido que os processos de europeização afetam as estruturas institucionais dos atores nacionais (Börzel & Risse, 2000; Radaelli, 2003). As mutações assistidas nas instituições e redes de governação devem-se, principalmente, à necessidade de gestão e execução dos fundos europeus e respetivas estratégias regionais. Os fundos são alocados por região o que, em países centralizados como Portugal, sem regiões administrativas, exigiu um ajustamento institucional. Não se circunscrevendo à política educativa, as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) asseguram a articulação intersectorial das políticas regionais, cabendo-lhes a elaboração da Estratégia Regional de Especialização Inteligente (RIS3) e da estratégia subjacente ao respetivo Programa Operacional Regional. Até ao momento atual, e para lá da formulação estratégica intersectorial, as CCDR ainda não desempenham competências significativas no âmbito da Educação. Todavia, intervenções e notícias recentes dão conta da hipotética extinção das entidades e cargos regionais da Educação, passando estas estruturas (na sua forma adaptada) para as CCDR (Jornal de Negócios, 2022).

A última década foi frutífera nas dinâmicas que juntam novos atores à política educativa, designadamente local. As Comunidades Intermunicipais (CIM) adquirem responsabilidades adicionais no domínio da política educativa, argumentando-se que a Política de Coesão serviu de gatilho para tal (Mendez et al., 2021). Aliás, os fundos comunitários são apontados como o motor de maior cooperação intermunicipal noutras áreas estruturantes, como a Saúde (Silva & Puey, 2018; Swianiewicz & Teles, 2018). Instrumentos como os Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial (PDCT) concretizam e orientam os investimentos das CIM e Áreas Metropolitanas (AM), em alinhamento com as Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT). Ambos os instrumentos são da iniciativa das CIM e AM, devendo verter o diagnóstico territorial e os instrumentos dos níveis de governação supra.

O caminho trilhado no âmbito da descentralização de competências transferiu competências de planeamento da educação, respetivos equipamentos (Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro) e ofertas para as CIM (Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto). Cabe também a estas o planeamento da rede de transporte escolar (Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto). A execução destas competências deve, evidentemente, ser feita em articulação com os Municípios e as instituições de ensino (e outras entidades com atuação na Educação, numa lógica multinível), o que leva à emergência de desafios adicionais. Ainda que vejam o seu papel reforçado, CIM e CCDR são frequentemente acusadas de sofrer de um ‘défice democrático’ que afeta a perceção face à sua legitimidade (Gendźwił & Lackowska, 2018).

No âmbito das políticas educativas cofinanciadas (durante o QFP 2014-2020), as CIM puderam ser as entidades beneficiárias de uma tipologia específica de operações, assumindo a responsabilidade da formulação, implementação e avaliação da medida em questão (ainda que em desejável cooperação com outras unidades de governação): os Planos Integrados e Inovadores de Combate ao Insucesso Escolar (PIICIE). Na região Centro, foram exclusivamente as CIM as entidades beneficiárias (isto é, dinamizadoras) do PIICIE, enquanto nas regiões Norte e Alentejo tanto os Municípios como as CIM podem ser entidades beneficiárias. Esta tipologia de ação é, aliás, a única enquadrada no Objetivo Temático 10, do QFP 2014-2020, em que as CIM podem ser entidades beneficiárias.

Preconiza-se, no atual período de programação (2021-2027), um aprofundamento das responsabilidades das CIM. Na região Norte foram já definidos os programas de combate ao insucesso que se seguirão aos PIICIE: serão os PIPSE (Planos Intermunicipais de Promoção do Sucesso Escolar).

Para além do défice democrático, outros desafios relacionam-se, precisamente, com a multiplicação de atores com funções e responsabilidades numa unidade orgânica. Por outras palavras, intervêm numa escola a própria administração, a tutela (Ministério da Educação), o Município e, ainda, a Comunidade Intermunicipal, o que exige uma robusta rede de governação.

Em suma, as CIM surgem no centro de duas tendências que culminam no reforço das suas responsabilidades: por um lado, a descentralização de competências; por outro lado, a necessidade de maior solidez das escalas meso da governação, diretamente associadas à execução dos fundos europeus.

## 6. Observações finais

Conclui-se que a legislação evoca, ocasionalmente, as metas e orientações europeias, por vezes sem intenção evidente e amiúde com um hipotético intuito de legitimação das medidas, denotando-se um efeito de indução europeia (Antunes, 2004). Verifica-se um alinhamento entre a estratégia europeia e a política educativa nacional, de forma pouco surpreendente, uma vez que o desvio significaria, principalmente, o incumprimento de condicionalidades para acesso ao cofinanciamento. Argumenta-se, em linha com a literatura apresentada anteriormente, que a governação da Educação na União Europeia se aproxima de uma *harder soft governance*, onde a regulação adquire um cariz formal e vinculativo, não obstante a ausência de diretivas. Argumenta-se que os quadros comuns, que facilitam a livre circulação de trabalhadores, constituem o exemplo mais evidente desta necessidade de adesão a regulações supranacionais, sob pena de exclusão dos Estados-membros das oportunidades europeias. As conclusões alinham-se com a investigação de Cavaco et al. (2014), confirmando-se o apelo à convergência através dos quadros comuns, ainda que esta possa não ser plena, por via das especificidades de cada Estado.

Para tornar mais eficaz e eficiente a absorção de fundos comunitários, os níveis meso de governação, num país tradicionalmente centralizado, foram reforçados. O calendário do seu reforço coincide, precisamente, com o último período de programação (2014-2020), designadamente no que diz respeito à política educativa. É esta a principal manifestação da influência europeia na arquitetura institucional, no que diz respeito à política educativa nacional. Antecipa-se que as responsabilidades quer das CIM, quer das CCDR sejam reforçadas no quadro que iniciou em 2021, coincidindo, também, com a nova fase (ainda que contestada) de descentralização de competências iniciada em 2022.

Conclui-se o artigo com dois grupos de questões, em aberto, para as quais as respostas ainda não são conhecidas. A primeira questão remete para um hipotético reforço da viragem de *soft law* para *harder soft governance* a que se poderá assistir na política educativa europeia. A Estratégia Educação e Formação 2030 declara apostar na construção do Espaço Europeu de Educação até 2025, afirmando que este deverá ser um espaço de cooperação. Ora, como se concretiza tal espaço de cooperação? E quais as implicações e consequências previstas para os Estados-membros, respetiva autonomia e sistemas educativos, quando se preconiza a harmonização de práticas e instrumentos?

Por outro lado, como atua a governação local da Educação perante a multiplicação de *players* e a necessidade de criar uma rede concertada e consolidada que permita navegar a complexidade inerente à governação contemporânea? Pode a governação local não ser apenas uma mera recetora das orientações europeias, absorvidas e difundidas pela Administração Central, mas contribuir também uma verdadeira governação multinível, bidirecional e com reforço do sentido *bottom up*?

## Agradecimentos

O trabalho foi financiado por fundos nacionais através da FCT - Fundação para a Ciência e Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto JUST\_PLAN (PTDC/GES-OUT/2662/20). A FCT apoiou, ainda, o trabalho através da Bolsa de Doutoramento com a referência 2020.07457.BD, atribuída a Ana Grifo. O trabalho foi também financiado pelo Programa Operacional de Assistência Técnica (POAT) 2020, através do projeto com a referência POAT-01-6177-FEDER-000053.

## Referências

- Alexiadou, N. (2007). The europeanisation of Education policy: Researching changing governance and ‘new’ modes of coordination. *Research in Comparative and International Education*, 2(2), 102–116. <https://doi.org/10.2304/rcie.2007.2.2.102>
- Alexiadou, N., Fink-Hafner, D., & Lange, B. (2010). Education policy convergence through the open method of coordination: Theoretical reflections and implementation in “old” and “new” national contexts. *European Educational Research Journal*, 9(3), 345–358. <https://doi.org/10.2304/eeerj.2010.9.3.345>
- Antunes, F. (2004). Globalização, europeização e especificidade educativa portuguesa: a estruturação global de uma inovação nacional. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 70, 101-125. <https://doi.org/10.4000/rccs.1051>
- Antunes, F. (2006). Governação e Espaço Europeu da Educação: Regulação da educação e visões para o projeto ‘Europa’. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 75, 63-93. <https://doi.org/10.4000/rccs.901>
- Antunes, F. (2011). Governação, reformas do Estado e políticas de educação de adultos em Portugal: pressões globais e especificidades nacionais, tensões e ambivalências. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 92, 3-29. <https://doi.org/10.4000/rccs.3861>
- Antunes, F. (2016). Economising education: From the silent revolution to rethinking education. A new moment of Europeanisation of education? *European Educational Research Journal*, 15(4), 410-427. <https://doi.org/10.1177/1474904116641696>
- Antunes, F. (2019). Europeanisation and adult education: between political centrality and fragility. *Studies in Continuing Education*, 42(3), 298-315. <https://doi.org/10.1080/0158037X.2019.1615425>
- Bache, I. (2008). *Europeanization and multilevel governance. Cohesion policy in the European Union and Britain*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Ball, S. J. (2015). Education, governance and the tyranny of numbers. *Journal of Education Policy*, 30(3), 299–301. <https://doi.org/10.1080/02680939.2015.1013271>
- Becker, G. (1962). Investment in human capital: A theoretical analysis. *The Journal of Political Economy*, 70(5), 9-49.
- Becker, G. (1964). *Human capital: A theoretical and empirical analysis, with special reference to Education*. The University of Chicago Press.
- Börzel, T. A., & Risse, T. (2000). When Europe hits home: Europeanization and domestic change. *European Integration Online Papers*, 4(15), 1–20. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.302768>
- Börzel, T. A., & Risse, T. (2012). When europeanisation meets diffusion: Exploring new territory. *West European Politics*, 35(1), 192–207. <https://doi.org/10.1080/01402382.2012.634543>
- Brandsen, T., Boogers, M., & Tops, P. (2006). Soft governance, hard consequences: The ambiguous status of unofficial guidelines. *Public Administration and Development*, July/August, 546–553. <https://doi.org/10.1111/puar.2006.66.issue-4>
- Brøgger, K. (2015). The rule of mimetic desire in higher education: governing through naming, shaming and faming. *British Journal of Sociology of Education*, 37(1), 72-91. <https://doi.org/10.1080/01425692.2015.1096191>
- Brunon-Ernst, A., & van Waeyenberge, A. (2015). Effects of the open method of coordination (OMC) in research and innovation: Indirect legislation in EU policy-making? *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 47(1), 22–38. <https://doi.org/10.1080/07329113.2015.1011822>
- Cavaco, C., Lafont, P., Pariat, M. (2014). Policies of adult education in Portugal and France: the European Agenda of validation of non-formal and informal learning. *International Journal of Lifelong Education*, 33(3), 343-361. <https://doi.org/10.1080/02601370.2014.896086>
- Christiansen, T., Jørgensen, K. E., & Wiener, A. (1999). The social construction of Europe. *Journal of European Public Policy*, 6(4), 528–544. <https://doi.org/10.1080/135017699343450>
- Comissão Europeia. (2013). *Comunicação “Trabalhar juntos para os jovens europeus. Apelo à ação contra o desemprego dos jovens”*
- Conselho da União Europeia. (2021). *Proposta de Recomendação do Conselho relativa a uma abordagem europeia das microcredenciais para a aprendizagem ao longo da vida e a empregabilidade*.

- Cort, P. (2010). Stating the Obvious: the European Qualifications Framework is not a neutral evidence-based policy tool. *European Educational Research Journal*, 9(3), 304-316. <https://doi.org/10.2304/eej.2010.9.3.304>
- Dale, R. (2009). Contexts, constraints and resources in the development of european education space and european education policy. In R. Dale & S. Robertson (Eds.), *Globalisation and europeanisation in Education* (pp. 23–44). Symposium Books.
- Elken, M. (2016). ‘EU-on-demand’: developing national qualifications frameworks in a multi-level context. *European Educational Research Journal*, 15(6), 628-643. <https://doi.org/10.1177/1474904116642778>
- Eurostat. (2022). *Statistics on young people neither in employment nor in education or training*. Obtido em 25 de outubro de 2022, de [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Statistics\\_on\\_young\\_people\\_neither\\_in\\_employment\\_nor\\_in\\_education\\_or\\_training](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Statistics_on_young_people_neither_in_employment_nor_in_education_or_training)
- Gendźwiłł, A., & Lackowska, M. (2018). A borrowed mandate? Democratic legitimacy of inter-municipal entities: A comparative analysis. In F. Teles & P. Swianiewicz (Eds.), *Inter-municipal cooperation in Europe* (pp. 57–77). Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-62819-6>
- Gornitzka, Å. (2005). *Coordinating policies for a “Europe of knowledge”. Emerging practices from the Open Method of Coordination in education and research*. ARENA Centre for European Studies, Universidade de Oslo.
- Halász, G. (2013). European Union: The strive for smart, sustainable and inclusive growth. In Y. Wang (Ed.), *Education policy reform trends in G20 members* (pp. 267-288). Springer.
- Hargreaves, A., & Goodson, I. (2006). Educational change over time? The sustainability and nonsustainability of three decades of secondary school change and continuity. *Educational Administration Quarterly*, 42(1), 3–41. <https://doi.org/10.1177/0013161X05277975>
- Jornal de Negócios (2022). *Descentralização: Governo extingue dezenas de cargos e direções regionais*. Obtido em 25 de outubro de 2022, de <https://www.jornaldenegocios.pt/economia/politica/detalhe/descentralizacao-governo-extingue-dezenas-de-cargos-e-direcoes-regionais>
- Keeling, R. (2006). The Bologna process and the Lisbon research agenda: the European Commission’s expanding role in higher education discourse. *European Journal of Education*, 41(2), 203-223.
- Knodt, M., & Schoenefeld, J. J. (2020). Harder soft governance in European climate and energy policy: exploring a new trend in public policy. *Journal of Environmental Policy and Planning*, 22(6), 857–869. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2020.1832885>
- Lajh, D., & Štremfel, U. (2011). Exploiting the potential of the open method of coordination in Slovenian education policy. *Sociologicky Casopis*, 47(3), 507–529. <https://doi.org/10.13060/00380288.2011.47.3.03>
- Madsen, M. (2022). Competitive/comparative governance mechanisms beyond marketization: A refined concept of competition in education governance research. *European Educational Research Journal*, 21(1), 182–199. <https://doi.org/10.1177/1474904120958922>
- Mayring, P. (2014). *Qualitative content analysis: theoretical foundation, basic procedures and software solution*. Beltz.
- Mendez, C., van der Zwet, A., & Borkowska-Waszak, S. (2021). Rescaling urban development policy in the EU: the impact of integrated place-based approaches in Cohesion Policy. *Regional Studies*, 55(6), 1154–1165. <https://doi.org/10.1080/00343404.2021.1891215>
- Menon, A., & Weatherill, S. (2008). Transnational legitimacy in a globalising world: How the European union rescues its states. *West European Politics*, 31(3), 397–416. <https://doi.org/10.1080/01402380801939610>
- Neves, C. (2021). Explorando as potencialidades da complexidade para o estudo das políticas públicas em educação: o exemplo da União Europeia. *Revista online de Política e Gestão Educacional*, 25(1), 19-37. <https://doi.org/10.22633/rpge.v25i1.13804>
- Nóvoa, A. (2013). The blindness of Europe: New fabrications in the european educational space. *SISYPHUS Journal of Education*, 1(1), 104–123. [http://ec.europa.eu/europe2020/services/faqs/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/services/faqs/index_en.htm)

- Pagliarello, M. C. (2020). Aligning policy ideas and power: the roots of the competitiveness frame in European education policy. *Comparative Education*, 56(4), 441-458. <https://doi.org/10.1080/03050068.2020.1769927>
- Radaelli, C. (2003). The europeanization of public policy. In K. Featherstone & C. Radaelli (Eds.), *The politics of europeanization* (pp. 27–56). Oxford Academic.
- Santos, I. (2022). Epistemic work in Portuguese parliamentary education debates: Externalisation to world situations as a source of epistemic capital. *European Educational Research Journal*, 21(3), 520-540. <https://doi.org/10.1177/1474904121990474>
- Schmidt, V. A. (2020). *Europe's crisis of legitimacy: Governing by rules and ruling by numbers in the Eurozone*. Oxford University Press.
- Schoenefeld, J. J., & Jordan, A. J. (2020). Towards harder soft governance? Monitoring climate policy in the EU. *Journal of Environmental Policy and Planning*, 22(6), 774–786. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2020.1792861>
- Sellar, S., & Lingard, B. (2013). The OECD and global governance in education. *Journal of Education Policy*, 28(5), 710–725. <https://doi.org/10.1080/02680939.2013.779791>
- Selwyn, N. (2016). ‘There’s so much data’: Exploring the realities of data-based school governance. *European Educational Research Journal*, 15(1), 54–68. <https://doi.org/10.1177/1474904115602909>
- Silva, P., & Puey, E. P. (2018). Striving for local governance capacity in Portugal and Spain. In P. Swianiewicz & F. Teles (Eds.), *Inter-municipal cooperation in Europe* (pp. 79-104). Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-62819-6\\_5](https://doi.org/10.1007/978-3-319-62819-6_5)
- Steeg, M., & Risse, T. (2010). *The emergence of a European community of communication: Insights from empirical research on the Europeanization of public spheres* (KFG Working Paper Series, 15). Kolleg-Forschergruppe “The transformative power of Europe”. Freie Universität Berlin.
- Steiner-Khamsi, G. (2004). *The global politics of educational borrowing and lending*. Teachers College Press.
- Steiner-Khamsi, G. (2014). Cross-national policy borrowing: Understanding reception and translation. *Asia Pacific Journal of Education*, 34(2), 153–167. <https://doi.org/10.1080/02188791.2013.875649>
- Stephenson, P. J., Schoenefeld, J. J., & Leeuw, F. L. (2019). The politicisation of evaluation: Constructing and contesting EU policy performance. *Politische Vierteljahresschrift*, 60(4), 663–679. <https://doi.org/10.1007/s11615-019-00212-7>
- Swianiewicz, P., & Teles, F. (2018). Inter-municipal cooperation diversity, evolution and future research agenda. In P. Swianiewicz & F. Teles (Eds.), *Inter-municipal cooperation in Europe* (pp. 335-350). Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-62819-6\\_20](https://doi.org/10.1007/978-3-319-62819-6_20)
- Symeonidis, V., Francesconi, D., & Agostini, E. (2021). The EU’s education policy response to the Covid-19 pandemic: A discourse and content analysis. *Center for Educational Policy Studies Journal*, 11(Special Issue), 89–115. <https://doi.org/10.26529/cepsi.1137>
- Teodoro, A. & Estrela, E. (2010). Curriculum policy in Portugal (1995-2007): global agendas and regional and national reconfigurations. *Journal of Curriculum Studies*, 42(5), 621-647. <https://doi.org/10.1080/00220271003735728>
- Tilly, C., & Tarrow, S. (2015). *Contentious politics*. Oxford University Press.