

UNIVERSIDADE DO PORTO  
FACULDADE DE PSICOLOGIA E DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO

**Políticas Educativas do XVII Governo Constitucional: o  
*mandato promotor da individualização meritocrática***



José Augusto Moreira Gonçalves Cardoso

2009

Dissertação apresentada na Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto, para obtenção do grau de Mestre em Ciências da Educação, Especialização em Políticas Educativas

**Políticas Educativas do XVII Governo Constitucional: o  
*mandato promotor da individualização meritocrática***



José Augusto Moreira Gonçalves Cardoso

Orientador: Professor Doutor António M. Magalhães

## RESUMO

A presente dissertação tem como objecto as políticas educativas do XVII Governo Constitucional e como objectivo identificar o(s) mandato(s) endereçado(s) ao sistema educativo.

Na primeira parte, desenvolvo o enquadramento teórico, tendo esta conceptualização como objectivo identificar, em diálogo com diferentes análises e analistas, os mandatos endereçados ao sistema educativo em Portugal, nas últimas quatro décadas.

Na segunda parte, construí o meu instrumento teórico-metodológico, através do *Ciclo de Políticas* de Ball (1994) e dos três *Níveis de Desenvolvimento de Políticas* de Stoer & Magalhães (2005), pelas aproximações e interdependências que apresentam e porque, a meu ver, possuem potencial heurístico neste processo de pesquisa.

Para proceder à análise do discurso em educação veiculado pelo XVII Governo Constitucional assumi como referencial empírico três normativos: o Decreto-Lei nº 75/2008, de 2 de Abril, que estabelece o regime de autonomia, gestão e administração escolar; o Decreto-Lei nº 15/2007, de 19 de Janeiro, que estabelece o novo estatuto de carreira para os educadores e professores do ensino básico e secundário e o Decreto Regulamentar nº 2/2008, de 10 de Janeiro, que consagra a avaliação do desempenho docente. O objectivo foi o de perceber e encontrar as dimensões estruturantes da política, através do discurso dos normativos. Verifico que o mercado, a capacidade de gestão e a performatividade têm sido utilizados como elementos-chave (Ball, 2002), como pilares organizacionais e instrumentais, fundamentais às alterações requeridas para as mudanças a introduzir no sistema educativo e para a sua, assim designada, modernização.

Este trabalho de investigação permitiu-me concluir que o mandato estruturante endereçado ao sistema educativo pelo XVII Governo Constitucional pode ser considerado como o *mandato promotor da individualização meritocrática*, deixando no entanto em aberto a identificação de outros possíveis mandatos, de acordo com o lugar de onde o discurso possa ser proferido.

## ABSTRACT

The dissertation focuses on the 17<sup>th</sup> Constitutional Government educational policies and aims at identifying the mandate(s) that they addressed to the education system.

In the first part, I develop a theoretical framework, aiming at identifying the mandates addressed to the education system in Portugal in the last four decades by establishing a dialogue with different analyses and analysts on the matter.

In the second part, I built my theoretical-methodological approach, based on the concepts developed in Ball's Policy Cycle (1994) and on the three Levels of Policy Development by Stoer & Magalhães (2005), due to the fact that these approaches are interdependent, and because, in my perspective, they have an important heuristic potential for this research process.

To analyse the 17<sup>th</sup> Constitutional Government discourse on education, I had, as empirical reference, the following legal device: the Decree-Law 75/2008, 2<sup>nd</sup> April 2008, that frames the schools' autonomy, management and administration; the Decree-Law 15/2007, 19<sup>th</sup> January 2007, that sets out the educators and teachers of basic and secondary levels new career statute; and the Constitutional Decree 2/2008, 10<sup>th</sup> January 2008, that sets out the educators and teachers' performance evaluation processes. The objective was to perceive and find out the structural dimensions of politics through the discourse used in these laws. I found that the market, management skills and performance have been used as key-elements (Ball, 2002), as organizational and instrumental bases essential to the changes to be introduced in the education system and crucial to its so-called modernization.

This research has allowed the conclusion that the structural mandate addressed by the 17<sup>th</sup> Constitutional Government to education system may be considered as promoting merit and based on individualization, in spite of the fact that it leaves the identification of other possible mandates open, according to the place from where the discourse is originated.

## RÉSUMÉ

Cette dissertation a comme objet les politiques éducatives du XVIIème Gouvernement Constitutionnel et comme objectif identifier le(s) mandat(s) adressé(s) au système éducatif.

La première partie de ce travail est dédiée à l'encadrement théorique, afin d'identifier, en dialogue avec différentes analyses et analystes, les mandats adressés au système éducatif, au Portugal pendant les quarante dernières années.

Dans la deuxième partie, j'ai construit mon instrument théorique-méthodologique, à partir du *Cycle de Politiques* de Ball (1994) et des trois *Niveaux de Développement de Politiques* de Stoer & Magalhães (2005), par leurs correspondances et leurs interdépendances et parce que, selon moi, ces analyses renferment un potentiel heuristique, dans ce travail de recherche.

De façon à analyser le discours véhiculé par le XVIIème Gouvernement Constitutionnel dans le domaine de l'éducation, j'ai pris comme référence empirique trois documents: le *Décret-loi n° 75/2008*, du 2 avril, qui fixe l'autonomie, la gestion et l'administration scolaire; le *Décret-loi n° 15/2007*, du 19 janvier, qui règle le nouveau statut des professeurs et maîtres d'école et le *Décret Réglementaire n° 2/2008*, du 10 janvier, qui consacre l'évaluation du travail des enseignants. À travers le discours de ces documents, j'ai prétendu percevoir et découvrir les dimensions qui structurent la politique. Ainsi, je vérifie que le marché, la capacité de gestion et la performance sont régulièrement utilisés comme *éléments-clés* (Ball, 2002), comme supports organisationnels et instrumentaux, qui sont fondamentaux aux altérations désirées pour les transformations nécessaires aux changements à introduire dans le système éducatif et pour sa, comme elle est désignée, modernisation.

Ce travail de recherche m'a permis conclure que le mandat structurant adressé au système éducatif par le XVIIème Gouvernement Constitutionnel peut être considéré un *mandat promoteur de l'individualisation méritocratique*, laissant, malgré tout, la possibilité d'identifier d'autres mandats, suivant le lieu d'où le discours est proféré.

## **Dedicatória**

ao meu filho André, que apesar dos seus  
dezanove anos já se inquieta com as  
desigualdades e já percebeu que a *participação*  
é um direito inalienável.

## AGRADECIMENTOS

A elaboração desta dissertação de mestrado obrigou-me a ter, devido também à minha absorvente actividade profissional, uma enorme disciplina pelo tempo que me ocupou, causando-me uma grande indisponibilidade pessoal e familiar, particularmente na fase final.

No entanto, esta árdua tarefa também me proporcionou a descoberta de outros apoios, outras solidariedades, a que no meu quotidiano, não tinha ainda prestado a devida atenção. Quero por isso agradecer:

À minha família pelo apoio e pela paciência (face à minha impaciência) que demonstraram em todo este processo;

Aos amigos Antónia e Manuel pela apetência que demonstraram ter pelo poder da escuta, durante longos desabafos de avanços e recuos nesta caminhada.

À Ana Maria Coruche, pelos sonhos partilhados, pela teimosia, garra e insatisfação intelectual permanente e, sobretudo, pela companheira inseparável nestas aventuras académicas;

À Belmira Pinto, pela amizade e disponibilidade nos momentos mais exigentes e imprevisíveis;

Aos colegas e camaradas da Direcção do Sindicato dos Professores do Norte que souberam entender o que significava para mim este desafio e sempre me apoiaram. Ao Adriano Teixeira de Sousa e ao Zé Paulo Serralheiro, ainda que de forma póstuma, a partilha das utopias e a amizade que entre nós se estabeleceu ao longo de muitos anos.

Às amigas Ondina Carneiro e Maria José Gonçalves pelos momentos de apoio, solidariedade e partilha intelectual;

Ao Professor António Magalhães, meu orientador, que tão habilmente me levou a participar neste mestrado e, principalmente, por acreditar e me fazer acreditar que este trabalho de investigação era possível;

Ao *gang das políticas*, particularmente à Cristina, Ricardo, Isabel, Daniela, Pedro e Alexandre, pelos debates e, sobretudo, pelos bons momentos de lazer de que juntos desfrutámos.

## **ABREVIATURAS**

ADD – Avaliação de Desempenho Docente

AGAE – Autonomia, Gestão e Administração Escolar

BM – Banco Mundial

CEE – Comunidade Económica Europeia

CRSE – Comissão de Reforma do Sistema Educativo

ECD – Estatuto da Carreira Docente

EU – União Europeia

FMI – Fundo Monetário Internacional

LBSE – Lei de Bases do Sistema Educativo

ME – Ministério da Educação

OCDE – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico



(...) quando nos dedicamos ao (...) trabalho de descrever uma paisagem é ter de fazê-lo com palavras que não são nossas, que nunca foram nossas, repare-se, palavras que já correram milhões de páginas e de bocas antes que chegasse a nossa vez de as utilizar, palavras cansadas, exaustas de tanta passagem de mão em mão e deixarem em cada uma parte da sua substância vital.

## INDICE GERAL

### Introdução

#### PARTE I

##### As Políticas Educativas e o Desenvolvimento da Educação

Introdução .....	14
------------------	----

#### Capítulo I

##### A Evolução do Sistema Educativo Português nas Últimas Quatro Décadas

Introdução .....	16
------------------	----

1 – A Reforma Veiga Simão e os antecedentes da Revolução de Abril: o incremento da mobilização educativa e a procura da legitimação (1970-1974) .....	17
2 – Do <i>Período Revolucionário</i> à <i>Normalização</i> (1974-1986) .....	21
3 - A <i>Modernização</i> educativa como suporte desenvolvimentista da economia (1986-1995) .....	29
4 – A inclusão, o mercado de trabalho e as competências requeridas (1995-2002) .....	40
5 – A liberalização como desafio educativo (2002-2005) .....	46

#### PARTE II

##### Abordagem teórico-metodológica do processo investigativo

Introdução .....	55
------------------	----

#### Capítulo II

Algumas considerações metodológicas .....	57
---	----

### Capítulo III

O Campo Teórico das Significações Discursivas .....	72
---	----

### Capítulo IV

Três Normativos, o *Ciclo de Políticas e Níveis de Desenvolvimento de Políticas* e a Ordem do Discurso Educativo

Introdução .....	82
Autonomia, Gestão e Administração Escolar (AGAE) .....	86
Estatuto da Carreira Docente (ECD) .....	101
Avaliação do Desempenho Docente (ADD) .....	109
Conclusão .....	120

<b>Considerações finais</b> .....	129
-----------------------------------	-----

<b>Referências bibliográficas</b> .....	134
---	-----

### Índice de Figuras e Quadros

Figura 1 – Processo Teórico-Metodológico .....	86
Figura 2 – Triângulo de Mudança Estrutural no Quotidiano Escolar ...	127
Quadro 1 – Discursos do Ministério da Educação do XVII Governo Constitucional .....	121

<b>Anexos</b> .....	143
---------------------	-----

Anexo 1 – Análises de políticas, governos e a europeização nas últimas quatro décadas

Anexo 2 – Mandatos endereçados ao sistema educativo e influências transnacionais

## Introdução

Esta dissertação pretende analisar as políticas educativas do XVII Governo Constitucional e tem como objectivo identificar o(s) mandato(s) endereçado(s) ao sistema educativo.

O meu interesse por este estudo advém das alterações políticas que têm vindo a ser introduzidas no actual sistema educativo e que têm contribuído para modificar a vida das instituições escolares, dos seus profissionais e da própria educação enquanto projecto colectivo.

No contexto da minha história pessoal e profissional, esta investigação tem-se revestido de um enorme significado, quer através da compreensão de como as políticas nacionais podem ser conceptualizadas e produzidas, quer através da percepção e constatação das influências políticas globalizantes que as *contaminam*. Importa aqui também salientar que este trabalho assume para mim particular relevo, sobretudo nos desafios que foram aparecendo ao longo do seu percurso e que constituíram nos diferentes momentos e etapas processos de novas aprendizagens.

Assim, desenvolvi este trabalho de investigação em duas partes, sendo a primeira constituída pelo primeiro capítulo, no qual procedo a uma conceptualização teórica sobre o sistema educativo nas últimas quatro décadas. Para lhe dar corpo, mobilizei analistas sociais cujo discurso se coaduna com o enfoque que atribuí ao meu objecto de estudo, para que, de acordo com as suas análises sobre as políticas e a política correspondentes ao horizonte temporal que delimitiei (as últimas quatro décadas), me fosse possível recolher alicerces teóricos e políticos estruturantes para a minha pesquisa e, deste modo, encontrar neste percurso a possível compreensão do presente.

A segunda parte está subdividida em três capítulos. O segundo capítulo é relativo às considerações metodológicas, onde explico o instrumento teórico-metodológico utilizado, tendo como princípio que a análise que o mesmo me permite realizar, não se afigura como um caminho fechado, rígido e definitivo, mas como um percurso traçado susceptível de outras configurações. O terceiro capítulo respeita ao campo teórico das significações discursivas, onde este dificilmente pode ser considerado *simplesmente* como um método, dado o imenso manancial teórico que comporta, convicto de que através dele, eu não farei

apenas a leitura da realidade que pretendo estudar, mas estarei a participar na recriação de uma realidade, entre muitas outras possíveis. O quarto e último capítulo respeita ao meu estudo empírico. Este é desenvolvido através da análise de um *corpus*, constituído por três normativos: o Decreto-Lei nº 75/2008, de 2 de Abril, que estabelece o regime de autonomia, gestão e administração escolar; o Decreto-Lei nº 15/2007, de 19 de Janeiro, que estabelece o novo estatuto de carreira para os educadores e professores do ensino básico e secundário e o Decreto Regulamentar nº 2/2008, de 10 de Janeiro, que consagra a avaliação do desempenho docente. Esta análise é realizada através do instrumento teórico-metodológico do ciclo de políticas (Ball, 2004) e os níveis de desenvolvimento de políticas (Stoer e Magalhães, 2005) e a ordem do discurso educativo. Este processo de pesquisa permitiu, através do diálogo que se estabelece entre os normativos enquanto textos políticos e o instrumento teórico-metodológico, perceber de que forma e através de que processo foram arquitectadas e produzidas as políticas educativas em análise.

Nas considerações finais relaciono a conceptualização teórica e o estudo empírico, a fim de que se possa fazer emergir argumentos e disposições que contribuam para a consecução do objectivo perseguido nesta investigação: o mandato educativo endereçado pelo XVII Governo constitucional para o ensino básico e secundário.

No que concerne à pertinência deste estudo, julgo que este trabalho contribui com mais uma visão, entre muitas outras que já existem e ainda outras que poderão vir a existir, para uma leitura caleidoscópica das políticas educativas.

## **PARTE I**

### **As Políticas Educativas e o Desenvolvimento da Educação em Portugal**

## Introdução

Na primeira parte deste trabalho, elaborarei um enquadramento conceptual assente em investigações sobre orientações político-educativas, concretizadas pelos diferentes governos, ao longo dos últimos quarenta anos. Trata-se de identificar como é que foi feita a pesquisa sobre os mandatos para o sistema educativo, assim como é que se delinearam as políticas (*policies*) e a política (*politics*) dos diferentes governos, tendo em conta os contextos sócio-políticos que lhes estão subjacentes, assim como os processos globais em curso.

Deste modo, esta primeira parte é constituída por um capítulo dividido em 5 secções referentes a períodos, cada um deles caracterizado por um mandato. Para melhor explicitar este levantamento conceptual foram elaborados dois quadros-resumo (ver anexos I e II), cujo objectivo é o de contribuir para uma mais afinada cartografia dos contextos, dos tempos e das análises políticas que daí resultaram.

## **CAPÍTULO I**

### **A Evolução do Sistema Educativo Português nas Últimas Quatro Décadas**



## Introdução

Este primeiro capítulo tem como objectivo identificar, em diálogo com diferentes análises e analistas, os mandatos endereçados ao sistema educativo em Portugal, nas últimas quatro décadas.

Na esteira de Roger Dale e Jenny Ozga (1991), assumo que, em termos políticos, *mandato* são disposições que contêm as concepções sobre o que o sistema educativo deve realizar a partir do que é definido como desejável e legítimo alcançar.

Esta análise inicia-se na década de setenta do século XX, com o último governo do Estado Novo e a reforma educativa de Veiga Simão, e estende-se até 2005, ou seja, até ao XVI Governo Constitucional da Terceira República.

Para tal, dividi este horizonte temporal em 5 secções referentes a períodos, sendo cada um deles caracterizado por um ou mais mandatos, com disposições marcantes e significativas:

1 – A Reforma Veiga Simão e os antecedentes da Revolução de Abril: o incremento da mobilização educativa e a procura da legitimação (1970-1974);

2 – Do *Período Revolucionário à Normalização* (1974-1986);

3 – A *Modernização* educativa como suporte desenvolvimentista da economia (1986-1995).

4 – A inclusão, o mercado de trabalho e as competências requeridas (1995-2002);

5 – A liberalização como desafio educativo (2002-2005).

É a partir desta última etapa que vou desenvolver o meu estudo, a fim de identificar o(s) mandato(s), endereçado(s) ao sistema educativo, durante a legislatura 2005/2009, protagonizada pelo XVII Governo Constitucional. Parece-me pertinente explicitar que a utilização do plural na palavra mandato, advém do facto de, no resultado final deste trabalho de investigação, existir a possibilidade de identificar um ou mais mandatos.

## **1 – A Reforma Veiga Simão e os antecedentes da Revolução de Abril: o incremento da mobilização educativa e a procura da legitimação (1970-1974)**

Depois de mais de quarenta anos no poder, em 1968, Salazar sofre um acidente que o obriga a afastar-se da acção governativa. Marcelo Caetano, professor universitário em Coimbra, é chamado a assumir, em 27 de Setembro de 1968, a chefia do último governo do Estado Novo. O novo Presidente do Conselho era conotado com a ala renovadora e a sua nomeação acalentou algumas esperanças, que rapidamente se desvaneceram<sup>1</sup>, na introdução de reformas que pudessem conduzir Portugal ao caminho da democratização. Nas suas memórias políticas, Freitas do Amaral descreve o novo chefe do governo nos seguintes termos:

Marcelo Caetano no seu ensino universitário de Ciência Política e de Direito Constitucional, criticava claramente as ‘democracias liberais’ e, mais ainda, os ‘Estados totalitários’, procurando encontrar um meio-termo entre esses dois modelos, que correspondia ao Estado autoritário, corporativista, sem partidos, respeitador das ‘liberdades essenciais’ (vida, religião, família, propriedade privada, etc.), mas assente na negação ou forte condicionamento das chamadas ‘liberdades fundamentais’ (liberdade de imprensa, partidos políticos, sindicatos livres, etc). Esse tipo de Estado não cairia nos excessos desumanos do totalitarismo – por isso teria de ser um ‘Estado da legalidade’ -, mas também não permitiria que Portugal voltasse a cair na desordem anarquizante da Monarquia constitucional e da República liberal – e por isso seria um Estado forte, não parlamentar, não liberal, sem partidos e com censura à imprensa e polícia política (Amaral, 1995: 95-96).

É neste enquadramento que Portugal se aproxima da década de setenta. Um episódio passado na Universidade de Coimbra, em 1969, é ilustrativo do contexto repressivo em que se vivia, quer ao nível das liberdades individuais, quer colectivas. Numa sessão pública, quando um estudante pediu a palavra para questionar os responsáveis políticos sobre algumas questões que incomodavam a

---

<sup>1</sup> Como afirma Freitas do Amaral, “não se podia esperar dele outra coisa: Marcelo Caetano fora um dos principais apoiantes e colaboradores políticos de Salazar, fora um doutrinador do *Estado Novo* em geral, e do *corporativismo* em particular, e jurara defender e acatar a Constituição de 1933” (Amaral, 1995: 95).

academia<sup>2</sup>, o resultado do atrevimento foi a prisão. Segundo Rómulo de Carvalho, por causa deste caso

Sucederam-se greves a aulas e a exames, prisões, as clássicas violências praticadas sobre os presos, proibições de alguns estudantes continuarem a frequentar a Universidade e incorporações forçadas no serviço militar. A Universidade foi encerrada em Maio e em Agosto demitidos os corpos gerentes da Associação Académica (Carvalho, 2001: 805).

Este episódio ilustra o país de então, cego às desigualdades sociais e avesso a qualquer forma de acção política que pudesse pôr em causa o *status quo*. Na área da educação, a situação era caótica, perdurando uma “máquina burocrática emperrada e preguiçosa, por vontades moles e pouco persistentes, por temperamentos mais dados à palavra do que à acção” (*ibidem*: 807). Com a entrada de Veiga Simão no governo (Ministro da Educação Nacional de 15 de Janeiro de 1970 a 25 de Abril de 1974) é assumida a “grande, urgente e decisiva batalha da educação” (Carvalho, 2001: 807). Em 1971, o mesmo apresenta dois projectos de reforma intitulados *Projecto do Sistema Escolar e Linhas Gerais da Reforma do Ensino Superior*, que viriam, depois de discussão pública, a ser promulgados através da Lei n.º 5/73, de 25 de Julho, e que iriam influenciar até hoje o sistema educativo. A lei que aprovou os fundamentos onde estava contido o rumo, a que

(...) deveria obedecer a reforma do sistema educativo (...) e entre as inovações nela contidas apontaremos as seguintes: institucionalização da educação pré-escolar, extensão da escolaridade obrigatória de seis para oito anos, polivalência do ensino secundário e acréscimo de um ano na sua duração, expansão e diversificação do ensino superior, criação de cursos de pós graduação, novo enquadramento da formação profissional, estruturação da educação permanente e, na sua globalidade, a consagração, ‘de forma inequívoca’, do princípio da democratização do ensino. O sistema educativo passaria a abranger a educação pré-escolar, a educação escolar e a educação permanente (Carvalho, 2001: 809).

---

<sup>2</sup> Convém referir que “que desde o início da década de sessenta, com o início da guerra colonial, as universidades tornaram-se num palco de significativas lutas políticas de resistência contra a ditadura (...). A liberdade política e a guerra colonial eram os principais focos das acções estudantis, tendo sido os estudantes da Universidade de Coimbra importantes actores neste período” (Magalhães, 2004: 262).

Na designada *Reforma Veiga Simão*, na esteira de Stephen Stoer (1986), “as medidas promulgadas pelo Governo de Caetano apresentavam como seu objectivo a ‘democratização da educação’” (*ibidem*: 57). Num contexto nacional e internacional de grande dificuldade financeira, esta reforma perseguia assim a possibilidade de garantir a igualdade de oportunidades<sup>3</sup> e promover o desenvolvimento económico e social.

A implementação da reforma encetada por Veiga Simão,

(...) pode ser vista como uma reforma preocupada primordialmente com o problema de garantir a transformação da força de trabalho em trabalho mercadoria. Em jogo estava a tentativa de criar o enquadramento para que a continuada expansão do capital fosse possível e aceite como legítima (Stoer, Stoleroff e Correia, 1990: 36).

Mesmo fazendo parte do léxico político da reforma a ideia-chave de igualdade de oportunidades e tendo esta implícita toda a problematização da democratização do acesso à escola, convém não esquecer o endémico atraso social, económico e cultural em que Portugal se encontrava mergulhado. Neste sentido, acredita-se que uma das supostas saídas da crise seria procurar viver um período de incremento da mobilização educativa, ligada a preocupações de legitimação<sup>4</sup> que, na análise de Boaventura de Sousa Santos (1990), pudesse “institucionalizar as relações entre o capital e o trabalho em consonância com as alterações na correlação de forças sociais que o desenvolvimento económico e a

---

<sup>3</sup> “O conceito de igualdade de oportunidades teve, nos Estados Unidos, um significado especial que o orientou para objectivos de igualdade. Este conceito incluía os seguintes elementos: 1) fornecer uma educação *grátis* até ao nível da entrada para o mercado de trabalho; 2) fornecer um *currículo comum* para todas as crianças, sem ter em conta a origem social; 3) providenciar a frequência da *mesma escola* por crianças de diferentes origens sociais, em parte através de medidas de planeamento e ainda devido a uma densidade populacional baixa; 4) fornecer igualdade dentro da mesma *localidade*, já que eram os impostos locais que sustentavam as escolas (Coleman, cit in Stoer, 2008: 153).

<sup>4</sup> James O’Connor refere que “o Estado capitalista tem de tentar desempenhar duas funções básicas e muitas vezes contraditórias: *acumulação* e *legitimação*. Isto quer dizer que o Estado deve tentar manter, ou criar, as condições em que se faça possível uma lucrativa acumulação de capital. Entretanto, o Estado também deve manter ou criar condições de harmonia social. Um Estado capitalista que empregue abertamente a força de coação para ajudar uma classe a acumular capital à custa de outras classes perde a sua legitimidade e, portanto, abala a base de suas lealdades e apoios. Porém, um Estado que ignore a necessidade de assistir o processo de acumulação de capital arrisca-se a secar a fonte de seu próprio poder, a capacidade de produção de excedentes económicos e os impostos arrecadados deste excedente (e outras formas de capital)” (O’Connor, 1997: 19).

emigração da década de sessenta tinha provocado” (*ibidem*: 22). Vivia-se uma crise de hegemonia e de legitimação. Ainda segundo este sociólogo, “a crise do regime resultou da sua relativa rigidez, da sua incapacidade para acolher e absorver interesses sociais emergentes e as novas formas de representação coerentes com eles” (*ibidem*: 22).

Assiste-se à contradição de “democratizar um sistema de ensino num contexto de vazio político” (Stoer, 1986: 127). O ministro Veiga Simão estava

(...) convencido, como nos conduz a pensar, de que seria possível transformar a sociedade portuguesa, por via do ensino, mantendo essa mesma sociedade agrilhoadada por um conjunto de limitações que o Estado então vigente de modo nenhum dispensava? Veiga Simão quis fazê-lo crer que sim, e sempre apresentou convicto de que a transformação social do país por essa via do ensino, nada tinha a ver com a política. Assim o afirmou por diversas vezes em circunstâncias várias: ‘para além das ideologias a que cada um aderiu, devem sobrepor-se as imagens das crianças ávidas de escolas, dos jovens a quem devemos dar formação profissional actualizada, das inteligências que não podem ser perdidas’ (Carvalho, 2001: 812).

Assiste-se assim, ao surgimento, neste período, de um mandato que designarei, na esteira de António Magalhães, como *a modernização entre a táctica e a estratégia*. Veiga Simão acreditava que a assunção da “modernização da educação como uma táctica (...) servia o objectivo estratégico de democratizar a sociedade portuguesa” (Magalhães, 2004: 267) (ver anexo II).

Contrariando esta retórica, pode-se afirmar que a Reforma Veiga Simão mais não visava do que uma

(...) mera reorganização de recursos e, deste modo, sem qualquer intenção ou, no mínimo, sem qualquer esperança de resolver uma crise política, social e económica que exigia muito mais do que palavras-de-ordem e retórica política para encontrar solução (Stoer, 1986: 114).

Esta reforma procurava, mais do que atenuar, velar

(...) as reais relações de poder através da ‘economização da ideologia nacionalista’ ou meramente ‘alargando a base de certas elites’, quer a legitimar e providenciar o *Estado*

Social corporativo e antidemocrático, quer a neutralizar e/ou a quebrar a unidade da oposição ao regime de Caetano (*ibidem*: 114-115).

Desta forma, poder-se-á afirmar que a Reforma Veiga Simão transportava contradições profundas, pelo facto de que

(...) a simples expansão de um sistema educativo não significa, necessariamente, só por si, que se está a modificar a sua natureza. Do mesmo modo, a expansão do ensino não é, necessariamente, sinónimo de uma maior igualdade na distribuição de rendimentos, bens e estatutos (Stoer, 1982: 38),

pelo que a pretendida expansão pode “simplesmente contribuir para reproduzir e consolidar mais fortemente as desigualdades já existentes em determinada sociedade” (*ibidem*: 38).

Este é o quadro sociopolítico que contém já em si o prenúncio da chegada do ciclo político seguinte: a Revolução dos Cravos de 1974.

## **2 – Do Período Revolucionário ao regresso da Normalização (1974-1986)**

O início deste período revolucionário, caracterizado pela ruptura social através da acção militar de 25 de Abril de 1974, permitiu a emergência de uma vontade popular que se poderá considerar como

(...) o movimento social mais amplo e profundo da história europeia do pós-guerra. Com uma composição de classe complexa em que dominam o operariado urbano [...], a pequena burguesia assalariada nas grandes e médias cidades e o operariado rural do Alentejo, este movimento popular atingiu as mais diversas áreas da vida social: a administração local, a habitação urbana, a gestão das empresas, a educação, a cultura e os novos modos de vida [...], etc., etc. (Santos, 1990: 27-28).

Neste contexto, o poder do Estado praticamente se dissolve. No que concerne à educação, verifica-se um período de renovação ideológica. Se a “Reforma Veiga Simão colocou, no plano legal, o problema da democratização do acesso à escola (pelo menos ao nível da escolaridade básica)” (Stoer, Stoleroff e Correia, 1990: 15), com a disseminação de princípios políticos e sociais

democráticos “o sistema educativo em Portugal confrontou-se com o problema da democratização do sucesso, num contexto de ascensão do movimento operário e da desagregação do estado onde se assumia frontalmente o combate às desigualdades sociais” (*ibidem*: 15).

As políticas assumidas para o sistema educativo no pós-25 de Abril, passam a ser

(...) a extinção do Ensino Comercial e Industrial e a conseqüente unificação do ensino secundário devem ser encaradas como tentativas de inverter o papel da escola na reprodução das desigualdades sociais que se inscrevem no desenvolvimento de um modelo de escola democrática, donde não está ausente a preocupação de estabelecer uma relação crítica entre a escola e o mundo da produção. [...] Certas medidas no campo educativo são de facto a materialização da preocupação de reforçar a relação da escola com o mundo da produção, relação essa estruturada em torno da ideia de que o estabelecimento de uma barreira entre estes dois mundos reforçaria a divisão capitalista do trabalho (Stoer, Stoleroff e Correia, 1990: 15).

Tudo isto indiciava um mandato visando a “formação de cidadãos responsáveis e socialistas<sup>5</sup>” (*ibidem*: 16). No entanto, a especificidade da conjuntura política portuguesa fazia emergir a “problemática da *governabilidade da educação* e da sua articulação política com a construção da democracia” (Correia, 2000: 8), isto é, não se podia ignorar o papel fulcral da educação para a implementação social e política do sistema democrático. Assim sendo, é de levar em linha de conta que

Os intervenientes no campo educativo, quando discorrem sobre os fenómenos educativos que os envolvem, produzem-se nos discursos que produzem, produzindo também os fenómenos sobre que discorrem, num processo onde os fenómenos envolvem os discursos e estes envolvem aqueles (Correia, 2000: 5).

---

<sup>5</sup> Nos normativos produzidos, é de realçar a “Circular nº 3/75 da Direcção Geral do Ensino Secundário que acompanha o lançamento do 7º ano de escolaridade, [onde se afirma], que esta medida visa (entre outros objectivos): 1) “(...) a participação dos jovens, como elementos transformadores, na sociedade (esta participação [concretiza-se] pela análise das contradições sociais, pela crítica de situações que se pretende superar, pela denúncia da alienação, da ignorância, da fome, da exploração – pela prossecução, enfim, de nítidos objectivos revolucionários)”; e 2) “formar, a partir do conhecimento da realidade concreta da vida regional e nacional, jovens interessados na resolução de problemas nacionais e, simultaneamente, desenvolver, numa perspectiva internacionalista, a solidariedade com a luta dos outros povos” (Stoer, Stoleroff e Correia, 1990: 16).

Pode-se, pois, admitir que o discurso educativo na construção do regime democrático foi, neste período, de importância relevante e, nesse sentido, deu uma contribuição fundamental para que o social pudesse

(...) ser pensado e estruturado como um espaço de construção de uma cidadania emancipatória, como um espaço que importa flexibilizar para o permeabilizar às circunstâncias locais, para promover uma cidade educativa marcada pela complexidade (Correia, 2000: 9).

O período revolucionário, caracterizado pela grande mobilização e participação, representou para a educação “um ensaio dinâmico da máxima utilização dos recursos do país tendente a concretizar a igualdade social e económica e a pôr em marcha os mecanismos de transição que haveriam de conduzir Portugal ao socialismo” (Stoer, 1986: 63). Neste sentido, a educação “durante um curto período de tempo, liderou o processo revolucionário, em vez de o ter meramente acompanhado” (*ibidem*: 63). Neste turbilhão de acontecimentos, segundo João Barroso (2003a), assiste-se fundamentalmente a duas correntes:

[Por um lado], uma tentativa institucional (conduzida pelos vários responsáveis no Ministério da Educação, dos diferentes governos provisórios) para conceber e aplicar mudanças educativas que, do ponto de vista simbólico e formal, estabelecessem uma ruptura clara com a “ideologia fascista” e, ao mesmo tempo, garantissem a governabilidade do sistema e configurassem um modelo educativo emergente, adequado à construção de uma “democracia socialista”. [Por outro lado], um movimento social muito diversificado e descentrado que punha em causa a lógica reformista do Estado, antecipando-se aos seus desígnios e consumando as mudanças independentemente de qualquer alteração dos normativos (Barroso, 2003a: 66).

Assim, a busca da construção de uma *democracia socialista* e de uma escola democrática, ancorada a uma mobilização social e cultural no período revolucionário, é perseguida no sentido de um enraizamento maior da

(...) comunidade do que aquele permitido pela democracia liberal, onde os atributos substantivos de cidadania são, muitas vezes, sacrificados a um método de governação (...), e que, em segundo lugar, depende de uma maior redução da desigualdade social e económica (Stoer, 1986: 154).



Reconhecendo-se que a reforma educativa, mesmo aparecendo como um objectivo político, no campo social, estava já a ser uma realidade em curso. A revolução ditava as suas regras, assumindo que

O poder deslocava-se para as escolas (Lima, 1992; Stoer, 1986) e para o movimento social, onde as nascentes estruturas sindicais dos professores começavam já a assumir um papel de destaque no campo escolar, estabelecendo-se uma agenda que não era compaginável com uma transição controlada. As demissões em massa das autoridades académicas e escolares e a eleição de comissões directivas com a participação de docentes, estudantes e funcionários, a imediata integração dos professores afastados pelo Estado Novo, a exigência de profundas mudanças no aparelho do Ministério da Educação, mostravam que a iniciativa política se encontrava na periferia do sistema. Às formulações vagas e cautelosas tanto do Programa do MFA [movimento que conduziu o golpe militar] como do Programa do Governo Provisório, o movimento social (e político) respondia com o uso, sem limites, das liberdades de associação e expressão, impondo soluções na prática antes de qualquer legislação (Teodoro, 2001: 347).

O contexto revolucionário em que se vivia, “não somente ‘remobilizou’ a Reforma Veiga Simão, em termos do seu próprio conteúdo, como alargou a sua acção de democratização, permitindo que a Reforma *tomasse contacto com a sociedade*” (Stoer, 1986: 128). Desta forma, o sentido da própria reforma foi, de facto, ultrapassado,

(...) e isto porque, agora, a educação, além de assegurar os mecanismos necessários para a democratização do ensino, (i. e. modificações estruturais, modificações nos métodos e no conteúdo), significaria também educar cidadãos para uma *sociedade democrática* (*ibidem*: 128).

A sentida necessidade de mudança levou a que as propostas políticas avançadas para a reconstrução do sistema educativo fossem feitas numa plataforma política completamente nova e diferente. Quero com isto dizer, que o mandato emanado para a reconfiguração do sistema avançou para um propósito de modernização socialista (ver anexo II). Isto é, avançou para a concretização de um desiderato igualitário de desenvolvimento socioeconómico e cultural dos portugueses, para assim propiciar, através do projecto emancipatório da

educação, o emergir de “novos tipos de agência social e novas formas de condução das políticas” (Magalhães, 2004: 275).

Com o I Governo Constitucional (23 de Julho de 1976 a 23 de Janeiro de 1978), iniciou-se um processo de *normalização*<sup>6</sup>, que iria gradualmente consolidar o poder do Estado e consequentemente desvalorizar a intervenção das instituições da sociedade civil. Abre-se um novo ciclo político onde

A ‘normalização’ da educação em Portugal, após o período revolucionário, foi principalmente um processo pelo qual o Estado reconquistou e reassumiu o controle da educação, definindo e limitando aquilo que poderia considerar-se como educação. Todo o sistema foi atingido por este processo de definição e limitação que foi impulsionado pelo desejo de substituir a política pelo planeamento (Stoer, 1986: 64).

Neste contexto, era fundamental e objectivo político recuperar o controlo e o poder do Estado na educação. Mas não só. Era também necessário recuperar a máquina administrativa da educação. Neste processo, desenvolviam-se esforços de planificação e racionalização, para fazer ressurgir um projecto de modernização<sup>7</sup> e de desenvolvimento social. Nesta base é de referir que a “educação enquanto desenvolvimento nacional acabou por significar [...], um retorno à dualidade do início dos anos setenta – entre o crescimento económico e a igualdade de oportunidades na educação (agora restringida ao direito à educação, i.e. à igualdade legal de acesso)” (*ibidem*: 66).

Este período, iniciado por Sottomayor Cardia (Ministro da Educação entre 1976 e 1978), vai no sentido de uma clarificação e consolidação política da forma como a educação deve contribuir para o aprofundamento democrático, já que não se referencia, como refere José Alberto Correia (2000), à complexidade do social. Procura-se, neste contexto, uma estabilidade democrática, isto é, uma ideologia<sup>8</sup> democrática, onde se possa fazer

---

<sup>6</sup> Expressão utilizada por Rui Grácio em 1978 (Grácio, 1995: 392), e desenvolvida posteriormente por Stephen Stoer (1982; 1986).

<sup>7</sup> “Entende-se que a modernização é, essencialmente, o processo através do qual se reformulam e perspectivam os diferentes sectores de actividade (com particular ênfase para as actividades económicas e financeiras) no quadro de uma sociedade aberta, com uma economia sujeita a um rápido processo de internacionalização e integrada num mercado fortemente competitivo” (Lopes e *tal*, 1989: 255).

<sup>8</sup> Ideologia pode ser definida como “a influência das ideias nas crenças e nos comportamentos das pessoas” (Giddens, 2000: 459); Numa perspectiva materialista, a ideologia tem “como função assegurar uma

depender a legitimidade da intervenção no campo educativo de uma *autorização* prévia ou de uma *constituição legal* que permite distinguir o educativo do não educativo e que assegura a integração das individualidades em colectivos de interesses, a ideologia democrática, embora se constitua no respeito formal pelos referentes democráticos, tende a subordinar o educativo ao escolar e a submeter este último às exigências de uma neutralidade axiológica que só pode ser assegurada no respeito a uma ordem educativa estável e estruturada por figuras definidas através das suas propriedades jurídicas (Correia, 2000: 10).

Vive-se um tempo que significa o regresso a uma ordem hierarquizada já conhecida. Terminam, assim, “os debates políticos [como] algo vital durante as vinte e quatro horas do dia como modo de definir e concretizar novos valores e novas práticas” (Stoer, 1982: 35). Estava terminado o espaço e o tempo do *pedagogo revolucionário*<sup>9</sup>, espaço esse que foi relativamente curto.

Entra-se numa era de maior pragmatismo político. É, neste tempo, que se decide a adesão à Comunidade Económica Europeia (CEE)

como uma decisão de natureza estritamente política, destinada a responder a uma necessidade imediata, cedo se transformou numa necessidade estrutural. [...] A opção pela integração de Portugal na CEE significou a assunção de uma lógica e de um discurso sobre a modernização da sociedade, a realizar a partir de imposições de natureza externa (Teodoro, 2001: 382).

Este conceito de modernização, que se introduziu no discurso dominante, caracteriza-se, pela ambiguidade, ou seja, é um

Instrumento de produção de consensos sociais alargados e elemento estruturante da sintaxe do discurso educativo dominante, a noção de modernização é semanticamente um pré-conceito a que não corresponde qualquer significado aceite consensualmente. Os significados que lhe são atribuídos estão, em geral, associados a representações

---

determinada relação dos homens entre si e com as suas condições de existência, [e] adaptar os indivíduos às tarefas fixadas pela sociedade. (...) Serve de laço de coesão social (...) [e] exerce-se sobre a consciência dos explorados, para que aceitem como natural a sua condição de explorados; e, sobre os membros da classe dominante, para legitimar a exploração e o domínio” (Harnecker, 1976: 151-152).

<sup>9</sup> Ao *pedagogo revolucionário* cabia a responsabilidade, entre outras, de “difundir as noções de democracia, isto é, procurar fazer com que, os estudantes se inteirassem dos factos básicos respeitantes à sociedade em que viviam”. (Stoer, 1982: 40)

sociais complexas e diversificadas, variáveis de acordo com a posição social do produtor do discurso e/ou do consumidor privilegiado cuja adesão se pretende ganhar (Correia, Stoleroff e Stoer, 1993: 31).

Neste período, a sociedade portuguesa experiencia enormes pressões sociais e económicas. Procura-se consensos e a redução da conflitualidade social. Assiste-se ao surgimento do discurso da modernização, com a constante “referencialização do campo educativo ao mundo empresarial e à definição económica da educação” (Correia, 2000: 19); valoriza-se o discurso da modernização, onde se procura ganhar uma relação de cooperação, tendo em conta “a realidade imediata de um mundo empresarial economicamente inserido na divisão internacional do trabalho” (*ibidem*: 30).

Neste contexto, procura-se estabelecer e desenvolver a perspectiva de que mais educação corresponde a mais desenvolvimento. Deseja-se, desta forma, alimentar expectativas e apaziguar descontentamentos, assim como aliviar a pressão advinda da agudização da concorrência internacional. No epicentro destas preocupações, e ainda da

(...) preocupação ‘ecuménica’ de ‘modernização’, parece então emergir uma estratégia convergente que tem incitado o sistema educativo – enquanto fornecedor de novas e maiores qualificações – a enriquecer o mercado de trabalho, como eixo de uma estratégia para sair da crise económica e manter, na economia mundial, uma posição concorrencial favorável (Stoer, Stoleroff e Correia, 1990: 11).

Assim, o que é de referenciar é o ressurgimento, no que alguns autores apelidam de um *vocacionalismo*, de um novo vocacionalismo. Pode, desta forma, assumir-se que “sociedades e poderes políticos têm elaborado um novo ‘mandato’ para o sistema educativo, e que esse mandato pode ser designado como um novo vocacionalismo<sup>10</sup> (Bates *et al.*, 1984; Moore, 1987; Dale *at al.*, 1986; Dale, 1987)” (*ibidem*: 12).

---

<sup>10</sup> “o termo ‘novo vocacionalismo’ pode ser considerado como uma forma conveniente para glosar um conjunto completo de desenvolvimentos inter-relacionados (...) (que) têm em comum uma dinâmica geral, no sentido de uma integração ‘ocupacionista’ entre o sistema educativo e o sistema ocupacional, mediatizada por uma abordagem behaviorista da formação de qualificações e apoiada por um novo enquadramento institucional que constrói, legitima e aplica novas definições do conhecimento educacional” (More, 1987: 228).

Vive-se o tempo da opção pela integração de Portugal na Comunidade Económica Europeia (CEE), onde esta vontade significou “a assunção de uma lógica e de um discurso sobre a modernização da sociedade, a realizar a partir de imposições de natureza *externa*” (Teodoro, 2001: 382). A assunção dessa postura ideológica traduz implicações nas políticas educativas em Portugal. Como referem Correia, Stoleroff e Stoer (1993), a

consequência inevitável de imposições externas, a modernização é encarada simultaneamente como desafio e desejo. Desafio a que não nos podemos furtar e desejo de libertação de um atraso secular finalmente possível de realizar. A natureza predominantemente exógena que no discurso da modernização é atribuída ao processo de mudança, contribui para que este discurso cumpra de uma forma mais ou menos eficaz um papel de redução/ocultação da conflitualidade de interesses, permitindo, portanto, que ele seja accionado como um ‘eficaz’ instrumento ideológico de coesão social (*ibidem*: 32-33).

Depois de um período de normalização, em que o Estado retoma o controlo e assume a condução da política educativa, “a integração europeia vai atribuir um novo mandato, reforçando o discurso sobre a prioridade educativa e legitimando o propósito de uma reforma global da educação” (Teodoro, 2001: 386). Neste sentido, a implementação reformista dos anos oitenta vai

caracterizar-se como ‘produtivo’/‘estrutural’, enquanto parecendo implicar o que Offe designa por um modo de racionalidade política baseada na oferta (‘supply-side mode of political rationality’). Acresce ainda que se trata de um processo de reforma que visa criar recursos, na base da organização mais eficaz e eficiente dos meios existentes, em vez de se propor meramente redistribuir mais equitativamente os recursos que existem (Stoer, Stoleroff & Correia, 1990, 36).

Esta reforma aparece, no seu âmbito processual, como estrutural e estratégica. O promotor originário da sua implementação “é o Estado enquanto representante do capital industrial modernizador, no contexto da consolidação da nova posição de Portugal dentro da divisão internacional do trabalho” (*ibidem*: 36).

Este processo, que decorre de 1976 a 1986, tem como principais preocupações a consolidação do regime democrático instituído e a reorganização económica do país. Neste período assiste-se, também, ao emergir de concepções políticas que defendem a “promoção da educação para o trabalho e a

interferência crescente e directa do mundo empresarial” (Correia, Stoleroff e Stoer, 1993: 31). Defende-se a “valorização do papel da escola na produção de mão-de-obra nos seus diferentes níveis de qualificação” (*ibidem*: 26). Estas lógicas, tendo como pano de fundo o desígnio do desenvolvimento económico, acabam por conduzir a uma funcionalização da educação em relação precisamente às exigências da economia. Assim, o mandato endereçado ao sistema educativo aparece dirigido, fundamentalmente, à consecução deste desiderato.

### **3 – A modernização educativa como suporte desenvolvimentista da economia (1986-1995)**

A adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1986, marca definitivamente todos os sectores da vida nacional. A integração comunitária, em 1 de Janeiro de 1986, coincide com o ano da aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), em 14 de Outubro de 1986, deliberadamente no intuito de aproveitar e propiciar condições para enfrentar o *desafio europeu*. A integração na Comunidade Económica Europeia implica uma interacção entre Estados. Neste sentido e nomeadamente na educação, “emerge e intensifica-se a construção de entendimentos, orientações e normas de acção comuns para as políticas educativas nacionais nos Estados-membros” (Antunes, 2008: 18). Assim, e neste contexto, os “*recursos humanos* assumem uma centralidade progressiva no processo de integração europeia, dado o papel que lhes é atribuído na competitividade da economia” (*ibidem*: 20). Desta forma, as políticas assumidas e emanadas “pelas instâncias comunitárias nos domínios da educação e formação é predominantemente inspirada, e mesmo colonizada, por orientações vistas (...) com origem na economia. (*ibidem*: 20).

Apesar da nossa condição de semiperiferia<sup>11</sup> e

---

<sup>11</sup> “As sociedades semiperiféricas garantem a satisfação relativamente adequada aos interesses imediatos de amplos sectores da população [...] à luz dos modelos de consumo dominantes. Tal, porém, não se deve a altos níveis de produtividade do trabalho nem à grande institucionalização formal da relação capital/trabalho semelhante à que existe nos países centrais. Resulta, em geral, de um complexo tecido social em que esta última relação se desenrola, a qual, por seu lado, cria mecanismos informais compensatórios do atraso das relações de produção e, por outro lado, pulveriza os conflitos entre o capital e o trabalho. Esta atenuação dos conflitos não se liga assim à forte presença das classes médias [...], mas antes à presença de estratos

Seguindo uma tendência geral dos países capitalistas assistiu-se ao aparecimento no campo educativo de um conjunto de discursos mais ou menos congruentes onde, como realça M. Apple, as preocupações com a eficácia, os padrões de qualidade e a formação para o trabalho se sobrepuseram às preocupações "com o currículo democrático, com a autonomia do professor ou com a desigualdade de classe de raça ou de género" (1986: 29), ou seja, onde o binómio educação/modernização do tecido produtivo ocupou o lugar do binómio educação/democracia (Correia, 2000: 13).

Assim, a educação passa a ser perspectivada e pensada como um recurso da modernização, ou seja, o *corpus* de conhecimentos e competências por ela veiculados é crescentemente pensado em função do mundo da produção<sup>12</sup>. No entanto, esta visão já fazia parte das preocupações de algumas gerações de políticos portugueses há várias décadas. Pode afirmar-se que o designado

(...) terceiro ciclo<sup>13</sup>, *modernização tecnocrática*, prolonga-se desde os primeiros sinais de democratização do ensino, na década de 1960, até aos nossos dias. O investimento nos

---

*sociais e fracções de classe localizados ao lado ou abaixo do operariado e funcionando como suportes sociais deste. [...].*

*O funcionamento destes mecanismos pressupõe complexos processos de arbitragem social que, não podendo caber nem ao capital nem ao trabalho, nem a ambos conjuntamente, dada a relativa descentração das relações entre eles na estrutura social e o baixo nível de corporativização dos seus interesses [...], são cometidas ao Estado, que, assim, tende a assumir um papel central na regulação social. Os Estados semiperiféricos, são, em geral, bastante autónomos na definição das políticas (ainda que não necessariamente nas acções políticas que delas decorrem) e tendem a ser internamente fortes, sem que, no entanto, a força do Estado se converta facilmente em legitimação do Estado (como sucede, em geral, nos países centrais), independentemente da legitimidade dos regimes democráticos do momento, assentes sempre em equilíbrios precários" (Santos, 1990: 109-110, o sublinhado é do autor).*

<sup>12</sup> Mundo da produção entendido na "concepção materialista da história [que] parte do princípio de que a produção, e com ela a troca dos produtos, constitui a base de toda a ordem social; de que, em toda a sociedade que surge na história, a repartição da riqueza e a correspondente estratificação social em classes ou estados se determinam pelo que se produz, pelo modo como se produz, e pela forma como se troca o que se produz" (Harnecker, 1976: 39-40).

<sup>13</sup> Adoptando uma perspectiva histórica longa, António Nóvoa estabelece três grandes ciclos de reformas, no sistema educativo português. Os outros dois são: "O primeiro ciclo, *optimismo reformador*, inicia-se nas décadas de 1860-1870, prolongando-se até à tentativa fracassada de Camoesas, em 1923. É um tempo de crenças desmesuradas, e algo ingénuas, na possibilidade de uma regeneração social através da escola [...]. O segundo ciclo, *pragmatismo conservador*, abrange, no essencial, o regime nacionalista. Define-se uma lógica de ajustamento e de contenção, que introduz dispositivos de regulação reformadora do sistema. Verifica-se um nivelamento por baixo da oferta educativa, uma espécie de 'escola mínima' que não permite alimentar grandes ambições de mobilidade social [...]" (Nóvoa, 2005: 35).

recursos humanos ('capital humano') é considerado essencial para a 'industrialização' e, mais tarde, para o 'desenvolvimento'. Este ciclo reformador acompanha-se de uma dinâmica de democratização do ensino ou, pelo menos, de abertura da escola ao conjunto dos alunos (Nóvoa, 2005: 35).

É num contexto de influências e de procura de legitimação que se conhece a profusão de agendas e discursos políticos que ocorrem em diversos países centrais, assim como se acede a relatórios de organizações internacionais<sup>14</sup> que dissertam sobre os erros e apontam os futuros caminhos – *de modernização* – do ensino e da educação em Portugal.

No período pós-25 de Abril, e mal se iniciou a normalização *constitucional*, já a influência de factores externos se fazia sentir através da intervenção do Banco Mundial no sistema educativo. Alguns anos depois, a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE) produz um importante relatório sobre Portugal. Este relatório (OCDE, 1984)<sup>15</sup>, publicado em 1984, vai servir posteriormente para enformar algumas medidas políticas, também designadas, como já atrás referi, como vocacionalistas, isto é, políticas com forte

---

<sup>14</sup> Para abordar os efeitos da globalização sobre a educação, na perspectiva de Bernard Charlot “é preciso falar das organizações internacionais: OCDE, FMI, Banco Mundial e OMC. Mas cuidado: uma organização internacional, na verdade, só tem o poder que lhe conferem os Estados que a sustentam. Às vezes, acha-se que é a organização internacional que decide. Ela toma decisões, claro, mas na lógica e, muitas vezes, conforme os interesses dos países que a mantêm, isto é, que a financiam. Atrás das organizações internacionais, é o poder do capital internacional que funciona. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) recebe 25% do seu orçamento dos Estados Unidos. No FMI, em 2005, os Estados Unidos tinham 17% dos votos, a França 5%, Arábia Saudita 3,2%, Índia 1,9%, Brasil 1,4%, Indonésia 1%. Juntos, Índia, Brasil e Indonésia, com quase 500 milhões de habitantes, têm menos peso no FMI do que a França, com 60 milhões. No Banco Mundial, o número de votos de cada país depende do capital que ele colocou no Banco. (...) Na área da educação, o lugar mais importante para os países ricos é a OCDE. É o *thinking tank*, como dizem os norte-americanos, isto é o reservatório para ideias. Saíram da OCDE a “reforma da matemática moderna”, a ideia e a própria expressão de “qualidade da educação”, a ideia de “economia do saber”, a de “formação ao longo de toda a vida”. A OCDE é o centro do pensamento neoliberal no que tange à educação. Não é de admirar-se disso quando se sabe que foi explicitamente criada para promover a economia de mercado” (Charlot, 2007: 133).

<sup>15</sup> Assim, “pode argumentar-se que o Relatório do *Exame da Política Educativa de Portugal pela OCDE* (1984), para além de abalar o país, dava também cobertura e preparava caminho, (...) para a *Lei de Bases* (votada em 1986), visando consensos sobre questões educativas. (...) As três principais conclusões (...) foram as seguintes: 1) a necessidade de dar prioridade absoluta à formação vocacional na educação; 2) a necessidade de ensino prático ('quase não-existente') em Portugal; 3) a necessidade de a formação prática dos estudantes começar antes do 10º ano de escolaridade” (Stoer, Stoleroff e Correia, 1990: 24).



incidência nos currículos escolares de modo a elevar a preparação dos jovens para posterior ingresso na vida activa como trabalhadores, as “quais acabariam por se tornar (...) das mais expressivas desta reforma educativa<sup>16</sup>” (Afonso, 1997: 105). O recurso a fontes de organizações internacionais na formulação de políticas educativas, mais não tem “representado [do que] um importante elemento de *legitimação* das acções assumidas a nível nacional, tanto mais significativo quanto a localização periférica do país” (Teodoro, 2001: 409).

É neste período que se começa a assistir à emergência de sinais visíveis e claros das “ múltiplas relações (funcionais e) de (inter)dependências crescentes entre a elaboração das políticas (nacionais e comunitárias) e as prioridades e instituições comunitárias” (Antunes, 2008: 18). Esta constatação “evidencia o despontar de um processo crescentemente vincado de *europização* da educação no contexto comunitário (nomeadamente após 1986)” (*ibidem*: 18).

Esta importação de lógicas políticas e receituários de legitimação insere-se na construção/reconstrução de uma nova forma de organização regional e global. O ideal de modernização nacional, a partir dos anos oitenta, é deslocado

(...) para uma questão progressivamente global. O desenvolvimento deixa de ser um projecto capaz de ser conduzido no quadro do Estado-nação, na base dos tradicionais estímulos ao mercado nacional, para depender cada vez mais do mercado mundial (Teodoro, 2003: 54).

Assim, e fundamentalmente, através da Comunidade Económica Europeia, inicia-se a intensificação das “relações sociais de escala mundial, relações que ligam localidades distantes de tal maneira que as ocorrências locais são moldadas por acontecimentos que se dão a muitos quilómetros de distância, e vice-versa” (Giddens, 2002: 45).

Neste aspecto, é também assumido que o “resultado (desses acontecimentos) (...) consiste em tendências que se opõem mutuamente” (*ibidem*: 45) seja qual for a dimensão institucional analisada (a economia capitalista mundial, os sistemas de Estado-nação, a ordem militar mundial ou a divisão internacional do trabalho) (Giddens, 2002: 49-54). Devido a esta pressão

---

<sup>16</sup> Processo iniciado com a criação da Comissão de Reforma do Sistema Educativo, através da Resolução do Conselho de Ministros N<sup>o</sup> 8/86.

globalizante<sup>17</sup>, as prioridades do Estado, nomeadamente no âmbito das políticas educativas, passam a ser influenciadas em função de uma *agenda global*<sup>18</sup>. Vive-se num contexto de interfaces, onde

Vários estudos mostram que há uma interacção dialéctica entre global e local. Mostram ainda que a globalização promove a migração de políticas, mas essa migração não é uma mera transposição e transferência, pois as políticas são recontextualizadas dentro de contextos nacionais específicos (...). Desse modo, a globalização está sempre sujeita a um 'processo interpretativo' (Mainardes, 2006: 52).

Na segunda metade da década de oitenta do século XX,, período designado por João Barroso (2003a), como o *primeiro período do ciclo da reforma*, que engloba as políticas educativas do XI e o XII Governos Constitucionais (ver anexo I), elaboram-se e experienciam-se propostas políticas de forte influência política de cariz neoliberal e neoconservadora. O *Consenso de Washington*<sup>19</sup> assume que a “disciplina orçamental, reforma fiscal, eliminação das barreiras às trocas internacionais, privatização<sup>20</sup> e desregulamentação, com o conseqüente apagamento da intervenção do Estado” (Barroso, 2005: 741), seriam referenciais a adoptar e a disseminar.

É com estes cruzamentos e influências políticas que no período que medeia entre 1985 e 1995 (desde a criação da Comissão de Reforma do Sistema Educativo e da aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo), aliás, uma década de governação social-democrata, são propostas várias políticas de modernização do sistema educativo português. A introdução de uma reforma

---

<sup>17</sup> Assumindo neste contexto a globalização como um “conjunto de relações sociais que se traduzem na intensificação das interacções transnacionais, sejam elas práticas interestatais, práticas capitalistas globais ou práticas sociais e culturais transnacionais” (Santos, 2001b: 63).

<sup>18</sup> O conceito é de Roger Dale e será desenvolvido no II capítulo.

<sup>19</sup> O encontro designado por *Consenso de Washington* foi o momento em que se decidiram as medidas a adoptar “como referenciais para os programas de desenvolvimento conduzidos pelas grandes organizações internacionais (FMI, Banco Mundial, OCDE, etc.)” (Barroso, 2005: 741).

<sup>20</sup> A designação *privatização* “é uma designação genérica de vários programas e políticas educativas que podem ser globalmente definidos como a ‘transferência de actividades, provisão e responsabilidades do governo/instituições e organizações públicas para indivíduos e organizações privadas’. Muitas vezes a privatização é vista como uma ‘liberalização’ - quando os agentes são libertados das regulações governamentais - e uma ‘mercantilização’ - quando são criados novos mercados que proporcionam alternativas aos serviços do governo ou aos sistemas de distribuição estatal (Levin, 2001)” (Belfield & Levin, 2004: 17).

educativa global, no programa do primeiro governo de Cavaco Silva, como “um dos projectos mais ambiciosos que alguma vez existiu em Portugal no campo da educação” (Cavaco Silva, cit. in Afonso, 1997b: 105), é, de facto, clarificadora da importância da educação no projecto de desenvolvimento pretendido neste período. Pode-se, desta forma, assumir a “progressiva desreferencialização do campo e dos discursos educativos relativamente à problemática da contribuição da educação para a construção da democracia” (Correia, 2000: 13).

Neste contexto, a política educativa sofre uma desfocagem da problemática da democratização para um enfoque na ideologia da modernização<sup>21</sup>, como anteriormente referenciei. Salienta-se que “a democratização da educação, a todos os níveis, parece ser remetida para segunda linha, como se constituísse já uma aquisição plena e um objectivo alcançado, a que haveria agora de se lhe juntar o objectivo da racionalização e da optimização” (Lima, 2002b: 22).

A este propósito, convém referir que o Estado-providência<sup>22</sup>, uma das formas políticas parcelares do Estado, segundo Almerindo J. Afonso, “só se desenvolveu (e mesmo assim, apenas em algumas dimensões) após o 25 de Abril de 1974” (Afonso, 1997: 135). Só depois deste período é que o Estado adquire algum sentido redistributivo, numa lógica de construção de um Estado de bem-estar social. Nesta realidade política e social de que forma é que o Estado passou a olhar as políticas educativas? Segundo Almerindo J. Afonso (1997b), a conclusão a que se podia chegar é a de que, na melhor das hipóteses, nos encontrávamos numa “manutenção do *semi-Estado-providência*, isto é,

Embora, ao nível do discurso oficial e das práticas de regulamentação legislativa, [assistíssemos a] uma relativa expansão do Estado-providência (enquanto espaço de

---

<sup>21</sup> Segundo José Alberto Correia, a *ideologia da modernização* é “a ideologia da cultura de uma eficácia que se define fundamentalmente como uma eficácia económica e que adopta o modelo empresarial como eixo de referência privilegiado na regulação da educação” (Correia, 2000: 30).

<sup>22</sup> Segundo Boaventura Sousa Santos, “o Estado-providência é a forma política dominante dos países centrais na fase de ‘capitalismo organizado’, constituindo, por isso, parte integrante do modo de regulação fordista. Baseia-se em quatro elementos estruturais: um pacto entre o capital e o trabalho sob a égide do Estado, com o objectivo fundamental de compatibilizar capitalismo e democracia; uma relação constante, mesmo que tensa, entre acumulação e legitimação; um elevado nível de despesas em investimentos e consumos sociais; e uma estrutura administrativa consciente de que os direitos sociais são direitos dos cidadãos e não produtos da benevolência estatal” (*apud* Afonso, 1999: 138).

cidadania e de garantia de direitos sociais) (...), os dados disponíveis tendem a ir noutro sentido” (Afonso, 1997b: 152).

Na educação assiste-se a uma passagem do paradigma democratizante e humanista, para um paradigma tecnocrático, que encontra a sua conceptualização teórica através da Comissão da Reforma do Sistema Educativo. Assiste-se, então, numa lógica de racionalidade económica, à consolidação da escola meritocrática, processo iniciado na fase de normalização, que se seguiu ao período revolucionário, onde “o reassumir da *Escola Meritocrática*<sup>23</sup> faz parte das exigências de estabilidade percebidas como necessárias para o sucesso” (Stoer, 2008: 156), do projecto de modernização. É no desenvolvimento deste processo que se verifica um “aumento da importância da Ciência e da Tecnologia nos currículos escolares [legitimando-se] pela sua eficácia social na criação de oportunidades de emprego e na retoma do crescimento económico” (Correia, 2000: 13). Este discurso de modernização é clarificador e explicita

a legitimidade de o ‘económico’ interferir, e mesmo determinar, as prioridades do conhecimento científico e tecnológico, nomeadamente daquele que é veiculado pelas escolas, contribuindo-se para que a Ciência e Tecnologia tendam a deixar de ser encaradas simbolicamente como um ‘património da humanidade’, para passarem a ser consideradas como um ‘bem económico’, ou seja, como um instrumento imprescindível ao aumento da competitividade nacional nos mercados internacionais (Correia, 2000: 13-14).

Nesta senda de construção política, procura-se endeusar o mercado e o individualismo económico, entendendo-se que esse individualismo é potenciador e galvanizador da democracia, embora, num contexto de Estado mínimo<sup>24</sup>. O

---

<sup>23</sup> “*Escola meritocrática* em Portugal, que começa nos anos 70 a pôr de lado o seu estatuto de ‘mitigada’ (chegando mesmo a ameaçar transformar-se na *Escola Democrática*), embarca numa nova fase de desenvolvimento nos anos 80. Esta fase, sob a liderança do ‘Estado modernizador’, passa pela assunção, em Portugal, da crise do fordismo dos países centrais (com a relacionada crise do sistema escolar), ao mesmo tempo que se investe numa continuada consolidação da escola oficial (de massas) para todos – processo designado por nós como a *simultânea crise e consolidação da escola de massas em Portugal*” (Stoer, 2008:161).

<sup>24</sup> Nesta perspectiva “um Estado mínimo tem de ser um Estado forte para fazer cumprir as leis a que está subordinada a concorrência, para se proteger contra inimigos externos e para promover sentimentos de integração do nacionalismo” (Giddens, 1997: 31).

*modus operandi* das políticas neoliberais é de que quase tudo pode ser mercadorizado, continuando este pressuposto a encontrar terreno político fértil (mesmo em governos que se encontram equidistantes dos princípios e valores da *nova direita* política e do neoliberalismo), para a sua disseminação. É nesta profissão de fé, nos rejuvenescidos conceitos políticos liberais, que assumem residir algo de positivo, isto é, “um sistema de mercado concorrencial [que] não só maximiza a eficiência económica como é o principal garante da liberdade individual e da solidariedade social” (Giddens, 1997: 28-29).

Esta forma de encorajamento às políticas neoliberais e, em particular, ao mercado educativo, pode ser vista essencialmente nas medidas marcadas por uma matriz de preocupação com os valores da economia endereçadas sob a forma de, “importação de valores (competição, concorrência, excelência, etc.); (...) modelos de gestão empresarial, como referentes para a ‘modernização’ do serviço público de educação; na promoção de medidas tendentes à sua privatização” (Barroso, 2005: 741).

Neste contexto, discutem-se políticas de modernização e debatem-se reformas que fixam a racionalidade<sup>25</sup>, a eficiência, a eficácia, e a qualidade como elementos centrais (Lima 2002b). Recria-se assim a obsessão taylorista, que neste contexto faz emergir novas perspectivas na organização e administração da educação, ou seja, ignora-se

(...) o discurso pedagógico [que] lançava avisos contra os perigos do neo-taylorismo e enfatizava a agência dos professores como um meio de confrontar uma pedagogia instrumentalista centrada nos resultados e não no auto-desenvolvimento da pessoa (Magalhães & Stoer, 2002a: 79).

Deste modo, como refere Licínio Lima,

Ao eleger a racionalidade económica, a optimização, a eficácia e a eficiência, como elementos nucleares, os programas de modernização têm tomado por referência

---

<sup>25</sup> O conceito de ‘racionalidade’ foi definido por Max Weber para “definir a forma de actividade económica capitalista, do tráfego social regido pelo direito privado burguês e da dominação burocrática. Racionalização significa, em primeiro lugar, a ampliação das esferas sociais, que ficam submetidas aos critérios da decisão racional. A isto corresponde a industrialização do trabalho social com a consequência de que os critérios da acção instrumental penetram também noutros âmbitos da vida (urbanização das formas de existência, tecnificação do tráfego e da comunicação)” (Habermas, 2006: 45).

privilegiada a actividade económica, a organização produtiva e o mercado, exportando a ideia de empresa para o seio da administração pública (Lima, 2002b: 21).

Esta doutrina encara a empresa como “modelo a seguir em termos de capacidade de resposta e de adaptação às pressões do mercado, um exemplo de capacidade de inovação” (*ibidem*: 21). Nesta perspectiva, e em sentido alargado, interessa reconhecer que

os principais objectivos das políticas da Nova Direita em educação são retirar custos e responsabilidades ao Estado e, simultaneamente, aumentar a eficiência e capacidade de resposta – e consequentemente a qualidade – do sistema educativo. A forma mais frequentemente utilizada de atingir ambos os objectivos parece envolver a colocação da educação numa base mais comercial. (...) O alvo é a substituição de mecanismos burocráticos por mecanismos de mercado (Dale, 1994: 110).

Neste sentido, em contextos de crise de legitimação<sup>26</sup> (por exemplo, quando se está perante a descrença no sistema educativo e mais concretamente quando não existe uma crença comum na importância social da escola pública enquanto instituição educadora e formadora fundamental numa sociedade democrática), reemergem “as políticas da *nova direita*<sup>27</sup> (neoliberalismo<sup>28</sup> mais

---

<sup>26</sup> Segundo a *teoria das crises* de Jürgen Habermas, “parece existir uma relação muito próxima entre crise de legitimação e crise de motivação uma vez que uma ocorre na sequência da não resolução da outra. Mais explicitamente, quando ocorre uma crise de legitimação é porque o Estado tem dificuldade em promover, justificar e defender certas políticas – o que, aliás se torna cada vez mais frequente dado o carácter contraditório de muitas iniciativas e decisões que são tomadas, sobretudo no campo económico” (*apud* Afonso, 2005: 106).

<sup>27</sup> Os pressupostos da *nova direita*, enquanto orientação política, visam alterações profundas na organização social, pelo que, se “por um lado, as críticas do neoliberalismo ao Estado-providência passam a assentar no pressuposto de que os indivíduos conhecem melhor do que o estado o que é bom para eles – o que faz com que acreditem que o mercado é não só uma instituição mais justa e eficiente para a distribuição de serviços (incluindo os que tradicionalmente são função do Estado), como faz que esses indivíduos aceitem que a desigualdade é uma característica natural da sociedade. Por outro lado, a dimensão conservadora da *nova direita* passa a sublinhar a importância da ordem, dos valores tradicionais e da hierarquia social, mostrando que os neoconservadores não se opõem à iniciativa individual ou a responsabilidade da família, ou que ponham em causa a prioridade da autoridade e da ordem social – ao mesmo tempo que contestam os defeitos do Estado-providência, os conservadores vêem o Estado como o único baluarte contra a permissividade e a erosão dos valores sociais e morais tradicionais” (cf. Dale & Ozga, 1993).

<sup>28</sup> O neoliberalismo pode ser entendido como uma variante do liberalismo e acentua a sua diferença “num aspecto muito importante: está comprometido com a economia neoclássica, ou seja, reconhece que é

neoconservadorismo) como alternativa que apregoa o retorno ao mercado e que defende a redefinição do Estado” (Afonso, 2002: 117). Assim, para as políticas da *nova direita*, o principal objectivo dos governos não é o da

(...) ‘produção de serviços ou de produtos específicos para serem consumidos pelos cidadãos, mas sim zelar para que o mecanismo regulador da produção de bens e serviços se mantenha em perfeito funcionamento’. A mensagem da economia competitiva aos governos é: não interfiram! (Giddens, 1997: 29).

No entanto, a existência de tensões e de contradições na própria configuração política da *nova direita* leva a que um desequilíbrio<sup>29</sup> emergente, não negligenciável, seja contabilizado a favor do Estado e em prejuízo do livre-mercado. Esta tensão e contradição são já designadas como o *paradoxo do Estado neoliberal*. Esta realidade apenas traduz que, “embora o neoliberalismo possa ser considerado como uma doutrina que prega o Estado autolimitador, o Estado tem-se tornado mais ‘poderoso’ sob as políticas neoliberais do mercado” (Peters, 1994: 213). Assumindo esta perspectiva, é de salientar que “nem os mercados são fenómenos naturais nem, tão pouco, se pode pensar esta questão como se estivesse em causa uma simples escolha entre um mercado livre ou uma economia regulada pelo governo” (Afonso, 1999: 156). Dito de outra forma, “todas as economias de mercado são sistemas mistos de regulamentação governamental e de forças de mercado” (Hanf, 1994: 127), havendo, no entanto, particularidades na forma como a *nova direita* construiu o seu relacionamento entre o Estado<sup>30</sup> e o mercado.

---

necessário alguma intervenção do Estado para assegurar que a mão invisível do mercado de Adam Smith consiga funcionar. Isto significa que a liberdade do mercado, o direito ao comércio livre, o direito a escolher e a protecção da propriedade privada é assegurada pelo Estado” (Robertson, 2007: 16).

<sup>29</sup> Este desequilíbrio é decorrente “de uma fórmula política que exige um Estado *limitado* (portanto, mais reduzido e circunscrito nas suas funções) mas, ao mesmo tempo, *forte* (no seu poder de intervenção)” (Afonso, 1999: 155).

<sup>30</sup> Importa salientar, para melhor se compreender o papel do Estado, que este a partir de “meados dos anos 80, (...) [começou] a interferir mais profunda e extensivamente no sistema e nas instituições, radicalizando a figura do ‘Estado intervencionista’ (...). O ‘Estado avaliador’ (...) corresponderá a esta radicalização. Efectivamente se o ‘Estado facilitador’ regulava principalmente a zona de *input* dos sistemas de ensino (...), o Estado ‘intervencionista’ aumentou a regulação sobre a vida interna das instituições, o modelo emergente, parece tocar todas as zonas do sistema, justificando esta radicalização da regulação pela exigência de eficiência” (Magalhães, 2001: 133).

São precisamente algumas destas estratégias implementadas pela *nova direita*, que estruturam o que alguns sociólogos têm vindo a apelidar de quase-mercado. Roger Dale (1994), citando Julian Le Grand, refere que quase-mercados<sup>31</sup>

(...) são mercados porque substituem os fornecedores competitivos independentes. São 'quase' porque diferem dos mercados convencionais num certo número de sentidos. As diferenças estão quer do lado da procura quer do lado da oferta. Do lado da oferta, como com os mercados convencionais, há competição entre empresas produtivas ou fornecedores de serviço. Assim, em todos os esquemas descritos há instituições independentes (escolas, universidades, residências, associações de habitação, proprietários de terra privada) competindo por clientes. (...) Do lado da procura, o poder de aquisição do consumidor não é expresso em termos de dinheiro. Em vez disso, toma a forma de um orçamento reservado ou *voucher*, limitado à aquisição de um serviço específico. (Dale, 1994: 118)

Na perspectiva de Almerindo J. Afonso, durante este período, viveu-se em Portugal aquilo a que se convencionou chamar um *neoliberalismo educacional mitigado*<sup>32</sup> (ver anexo I), onde a presença de elementos ideológicos e práticas políticas podem revelar-se de maneira diversa. Deste modo, podem referenciar-se de entre eles

o ataque aos métodos pedagógicos centrados nos educandos, a tentativa de redução da formação dos professores às componentes curriculares da especialidade, e a desconfiança em relação à sociologia e às ciências da educação, bem como a

---

<sup>31</sup> Que Almerindo Janela Afonso considera como “uma espécie de *ex libris* do carácter híbrido público/privado, Estado/mercado, inerente às políticas adaptadas na fase de expansão neoliberal” (Afonso, 2002: 86).

<sup>32</sup> Almerindo Janela Afonso na abordagem que faz ao período de governação social democrata (PSD) compreendido entre 1985 e 1995, designa-o como um período de *neoliberalismo educacional mitigado*, “dado que muitos dos elementos e marcas tendencialmente neoliberais ou não passaram dos discursos enquadradores à promulgação das políticas ou, dada a especificidade da realidade portuguesa e do sistema educativo, assumiram configurações extremamente ambíguas e contraditórias ou, ainda, quando foram implementados, não produziram os efeitos verificados noutros contextos, talvez seja [por isso] mais rigoroso considerar que o que se desenvolveu entre nós, na década em análise, aponta mais no sentido de um *neoliberalismo educacional mitigado*, resultante das pressões contraditórias exercidas pelos diferentes grupos ou classes sociais que participaram, directa ou indirectamente, na definição da política educativa, do que no sentido da assunção inequívoca de todos os traços e dimensões que, em outros países, têm sido considerados expressivos e definidores das políticas da *nova direita*” (Afonso, 1997: 122).



revalorização do papel socializador da família (...), e à mudança nas políticas de administração e gestão dos estabelecimentos de ensino. (Afonso, 2002: 117-118).

Assim, sendo o mandato educativo ilustrado através das concepções predominantes acerca do que é desejável alcançar, verifica-se que no período compreendido entre 1986 e 1995 o mandato endereçado ao sistema educativo era o de uma modernização educativa que tivesse em conta o desenvolvimento económico do país, que prosseguisse um processo de europeização onde se tinha já delineado para a educação “um novo *mandato* para (...) a reconfiguração das instituições, dos processos e dos conteúdos que as corporizam” (Antunes, 2008: 21).

#### **4 – A inclusão, o mercado de trabalho e as competências requeridas (1995-2002)**

O conhecimento da relação existente entre o Estado e o mercado é fundamental para a análise do tipo de mandato, ou mandatos que são endereçados ao sistema educativo. Neste pressuposto, ao analisar o período designado por João Barroso (2003a) como o *segundo período do ciclo da reforma* (ver anexo I), período este, já de governação socialista (com tomada de posse do XIII Governo Constitucional a 28 de Outubro de 1995), verifica-se uma vontade política para a emergência de um novo mandato para a educação. Como consigna central, o XIII Governo Constitucional, presidido por António Guterres, procura “*humanizar a escola, democratizar oportunidades, construir a qualidade*” (Portugal, 1995: 118). Este Programa Eleitoral de Governo apresentado pelo Partido Socialista às eleições legislativas de 1995, traduzia como principal prioridade a educação, mas recusava

as lógicas inerentes ao conceito de, ‘reforma educativa’, um conceito sujeito a forte erosão ao longo da década anterior de governação do Partido Social Democrata. Recusava igualmente, a possibilidade de vir a *reformular a reforma*, isto é, de vir a alterar a reforma educativa realizada optando por uma reforma de sentido distinto, mas adoptando processos semelhantes e, por esta via, evitava pressões de tipo *contra-reformista* (Lima, 2006: 34)

As novas políticas educativas assumidas apontavam para acordos políticos alargados e duradouros, esboçando-se grandes consensos nacionais, os quais não passaram de propostas/intenções que não conseguiram fazer o seu percurso: o *Pacto Educativo para o Futuro*<sup>33</sup> foi uma das propostas avançadas. No entanto, o que prevaleceu, foi a continuidade de políticas iniciadas na primeira parte desta reforma e algumas iniciativas que pretenderam marcar a diferença, mas que não foram fundamentais e estruturantes para a assunção de uma escola onde o binómio educação/democracia fosse de facto uma opção política. Contudo, foi assumido que “as mudanças em educação devem (...) ser graduais, centradas nas escolas e nas comunidades educativas” (Portugal, 1993: 117). Deste modo, as políticas educativas teriam de partir “da escola [como] o centro da actuação e do empenhamento dos agentes políticos e educativos” (*ibidem*: 3). Vivia-se o tempo da implementação do princípio da “territorialização das políticas educativas” (Lima, 2006: 36). Por esta via, foram tomadas algumas medidas com enfoque na igualdade de oportunidades, como é o caso do forte impulso à expansão da educação pré-escolar, assim como algumas medidas de pedagogia compensatória – os currículos alternativos ou o apoio pedagógico acrescido.

Durante este período, segundo Magalhães e Stoer (2002), um conjunto de personalidades intelectuais e políticas, envolvidas nas estratégias de governação do partido socialista, “procurou reconciliar, através da acção e do discurso (...), a preocupação com a ‘performance’, colocando a ênfase na escola como serviço público” (*ibidem*: 79). Este conjunto de personalidades, ainda segundo os sociólogos citados, “viu-se, assim, encurralada [num] fosso<sup>34</sup> (...) numa altura em que o Estado estava a redefinir a sua capacidade de acordo com uma agenda claramente estabelecida pelo impacto da globalização sobre a educação” (*ibidem*: 79).

---

<sup>33</sup> O *Pacto Educativo* apresentado pelo Ministro da Educação Marçal Grilo, “no início de 1996 centrava-se mais na escola, definindo-a como ‘um lugar nuclear do processo educativo’ (Portugal, 1996, p. 3) para o qual se viriam a ‘transferir competências, recursos e meios’ (*id.*, p. 5), por forma a ‘fazer do sistema educativo um sistema de escolas e de cada escola um elo de um sistema local de formação (*id.*, p. 6)” (Lima, 2006: 36).

<sup>34</sup> Desde que Portugal aprovou a Constituição de 1976 e se foi procurando integrar na divisão internacional do trabalho “começou a ser cavado um fosso entre discurso político (...), e o discurso pedagógico” (Magalhães e Stoer, 2002: 78), que se foi continuamente alargando.

Surge, desta forma, um conjunto de políticas educativas híbridas “capazes de simultaneamente ignorar e preocupar-se com o fosso entre discurso político sobre a educação e o discurso pedagógico” (*ibidem*: 79).

O XIII Governo Constitucional adoptou uma filosofia política “pós-reformista que embora recusando a ideia de ‘reforma global e integrada’, foi decidindo políticas de largo alcance” (Lima, 2006: 34), através de uma postura governativa onde imperava uma perspectiva ou “uma lógica fragmentada ou desintegrada, buscando novas estratégias mais do que insistindo em grandes programas políticos, complementando, corrigindo, reforçando, revendo, diversificando, flexibilizando” (*ibidem*: 34). Na minha perspectiva, fortalece-se um pragmatismo de soluções imediatas e assume-se a “sobreposição ou mestiçagem de diferentes lógicas, discursos e práticas na definição e acção políticas, o que reforça o seu carácter ambíguo e compósito” (Barroso, 2003b: 29).

A este pragmático convívio entre posicionamentos ideológicos que circulam nas arenas de acção política, não é alheia a profusão de todo um percurso de postulados, que acabaram por ganhar forma, através de um relatório da OCDE (1995), uma mescla de recomendações e prescrições que, segundo Ball (2001), pode resumir-se, como o eclodir de um “novo paradigma da gestão pública”. Esta *nova gestão pública* apresenta-se, segundo este analista social, com as seguintes características:

atenção mais focada nos resultados em termos de eficiência, eficácia e qualidade dos serviços; substituição de estruturas organizacionais profundamente centralizadas e hierarquizadas por ambientes de gestão descentralizados, onde as decisões sobre a alocação de recursos e a prestação de serviços são tomadas muito mais próximas do local de prestação e onde há a criação de condições para a existência de *feedback* dos clientes e de outros grupos de interesse; flexibilidade para explorar alternativas para a provisão e regulação públicas que podem, por sua vez, levar a resultados mais eficazes em termos de custos; maior ênfase na eficiência dos serviços prestados directamente pelo sector público, envolvendo o estabelecimento de objectivos de produtividade e a criação de ambientes competitivos dentro e entre as organizações do sector público; fortalecimento das habilidades estratégicas do poder central que conduzam à evolução do Estado e permitam que este responda aos desafios externos e interesses diversos de uma forma automática, flexível e a um custo reduzido (Ball, 2001: 103-104).

É num contexto de interdependência globalizante e de “empréstimo” de políticas que os autores e decisores das políticas nacionais actuam.

O carácter híbrido na definição das políticas educativas remete para o entendimento de que a importação de modelos do exterior, mesmo que legitimados por agências internacionais ou pela União Europeia, é mitigada no confronto com o contexto nacional, histórico e político, ou seja, a especificidade económica, política e social portuguesa não se anula com meras transposições do exterior que a tentação do centro acolhe (Teodoro & Aníbal, 2007: 24).

A vitória do Partido Socialista nas eleições legislativas de 1999 leva a que António Guterres assuma, novamente, a responsabilidade de constituir o XIV Governo Constitucional. Este executivo toma posse a 25 de Outubro de 1999, e atribui-se, como compromisso de governação, uma continuidade das políticas educativas. No entanto, a primazia “por uma aposta e uma prioridade máxima à educação” (Portugal, 1995: 2), declarada pelo ideário do XIII Governo Constitucional, dá lugar, no programa do XIV Governo Constitucional, à continuidade das políticas educativas “através do triângulo educação, formação e emprego” (Portugal, 1999: 3), embora continuando, a afirmar “que a grande prioridade que foi dada à educação pelo XIII Governo Constitucional tem que ser renovada permanentemente” (*ibidem*: 21), assim como, a referência basilar de qualquer política educativa dever continuar a ser “o aluno na escola como centro da vida educativa” (*ibidem*: 21).

Neste período, a meu ver, as políticas educativas perdem a centralidade e o fulgor do governo anterior, entrando numa fase difusa e pouco clarificadora, contribuindo para esse facto a passagem de três ministros pela pasta da educação, em apenas dois anos e quatro meses: Oliveira Martins (1999/00), Augusto Santos Silva (2000/01), Júlio Pedrosa (2001/02). Assumindo esta perspectiva, pode constatar-se o regresso à primeira linha das percepções “que a educação é um ‘sector em crise’” (Barroso, 2003a: 72) e, segundo João Barroso, este facto “tem sido uma constante, antes e depois da instauração do regime democrático em 1974” (*ibidem*: 72). No entanto, o que é de salientar como relevante “é a passagem de um sentimento de uma ‘crise de problemas’ para o de uma ‘crise de soluções’” (*ibidem*: 72).

Neste novo século de continuidades e reconfigurações educativas, num mundo de influências *glocalizadas*<sup>35</sup>, que prioridades devem os governos atribuir às políticas educativas para, neste novo milénio, encontrarem respostas para esta “crise de soluções”? A nível comunitário promove-se, neste período, “os primeiros, e em alguns casos decisivos, passos do que podemos considerar [como] uma nova fase do processo de *europização* das políticas educativas” (Antunes, 2008: 21), ou seja, abre-se desta forma uma fase de aprofundamento e ampliação da “edificação da articulação sistemática de políticas e do espaço europeu de educação” (*ibidem*: 21). Neste contexto, “na verdade, o que mais frequentemente parece ser observado é a emergência de políticas híbridas, de sistemas híbridos, de formas organizacionais híbridas e de culturas e papéis profissionais híbridos” (Santiago, Magalhães e Carvalho, 2005: 22).

Reflectindo sobre algumas preocupações acerca do sistema educativo, Roberto Carneiro (2000) na coordenação de um dos últimos trabalhos de reflexão prospectiva, em “*O Futuro da Educação em Portugal: tendências e oportunidades*” apresenta a educação com as seguintes características:

O progresso educativo foi, a muitos títulos, impressionante. A escolarização das crianças e jovens conheceu um desenvolvimento exponencial. Temos hoje, na prática, 100% de cada coorte geracional integrada no ensino básico (até ao 9º ano de escolaridade), cerca de 70% retida até ao final do secundário (...). O parque escolar – desde o pré-escolar até ao universitário – cresceu de forma espectacular, cobre de forma mais harmoniosa o território (...). A esmagadora maioria dos professores e educadores é profissionalizada (Carneiro, 2000: 34).

No entanto, estes importantes avanços, segundo o autor, colidem com inúmeros problemas existentes que põem em causa o desenvolvimento educativo. São eles os resultados preocupantes das

(...) avaliações padronizadas que passaram a ser regularmente conduzidas por organismos internacionais (...) seja em matéria de literacia, seja no que respeita a conhecimentos de matemática e de ciências (...). Verifica-se uma sistemática condenação por parte de cada nível de ensino respectivamente ao ‘produto aluno’ que

---

<sup>35</sup> Esta designação resulta de “o Estado enquanto grande regulador da nação em áreas como a educação, a saúde, o trabalho, estar a ser recomposto por esta dupla lógica de globalização e de localização, a que alguns, por isso, chamam ‘glocalização’ ” (Magalhães, 2005: 12).

Ihe é entregue pelo nível imediatamente precedente. Constatam-se manifestas disfunções entre as novas necessidades do mercado de trabalho e as ofertas tradicionais de diplomados (Carneiro, 2000: 34-35).

O estudo que suporta a possibilidade destas afirmações procura inferir que, depois do tempo do *ciclo da quantidade*, é chegado o momento da exigência da *qualidade*<sup>36</sup>, de forma a superar o endémico atraso que se considera existir em relação aos parceiros europeus. No entanto, a este respeito, é de considerar a perspectiva de Rui Canário quando afirma que

(...) aceitar sem discussão esse pressuposto [de que somos um *país atrasado*] significa transferir para a educação a crença 'ocidental' no 'progresso', tendo como referente o modelo de 'desenvolvimento' cujo apogeu se situou nos 'trinta anos gloriosos' que marcaram o pós guerra. Implica ainda aceitar, sem crítica, uma relação linear e positiva entre educação e 'desenvolvimento' (Canário, 1998: 15).

Dito de outra forma, esta conexão entre educação e desenvolvimento, assumida como referente da modernidade, desenvolveu-se sobretudo durante o século passado, através do "equilíbrio conflitual entre necessidades do patronato de dispor de uma mão-de-obra relativamente qualificada e os anseios das classes populares de aumentar o seu nível educativo e de certificação social" (Magalhães e Stoer, 2002: 10). Com a situação que se desenvolveu a partir dos anos oitenta, começaram a ser "desfeitas as ilusões acerca desta conexão [particularmente]

---

<sup>36</sup> A. Reis Monteiro considera que "um juízo de qualidade é um juízo de valor cujas características principais (como as de todos os juízos de valor) são a subjectividade e a relatividade. Algo ou alguém vale para alguém. É um juízo relativo a necessidades e possibilidades históricas e culturais, objectivas e subjectivas, intelectuais e morais. (...) Pode-se distinguir duas abordagens principais da qualidade da educação: a abordagem 'capital humano', de natureza economicista, e a abordagem 'direito do ser humano', de natureza ética" (Monteiro, 2008: 18). Para Roger Dale, quando reflecte sobre a construção de um espaço europeu de educação, a 'Qualidade' é tida como "a base ideal que permite à UE uma entrada ou uma oportunidade de intervenção na política educativa, visando a construção de uma política educativa europeia. Trata-se de uma escolha ideal por força de dois aspectos associados. Por um lado, é vaga, flexível e imprecisa; pode muito convenientemente ser vista como um conceito 'tofu', um conceito sem significado próprio, mas que o obtém do que o rodeia, no que é exímio em absorver e potenciar. Por outro lado, é neutro, a-político (até mesmo considerado 'supra' político) e a-nacional; a linguagem técnica (e muitas vezes os números) através da qual a sua presença é detectada ou inferida é externa, está acima e é transversal aos discursos nacionais correntes. Não representa, pois, qualquer ameaça aos interesses existentes e oferece possibilidades de melhoria a-política e 'sem dor' — condições negativas e positivas de uma aceitável intervenção europeia na Educação" (Dale, 2008: 22).

com a transformação da própria natureza do trabalho nos presentes contextos pós-fordistas<sup>37</sup> (*ibidem*: 10).

Mesmo se, por instantes, se ignorasse esta realidade, surge com insistência a problemática do desenvolvimento que arrasta consigo um discurso aberto à *modernização tecnocrática* e à competição, onde se detectam estratégias políticas de mercadorização dos serviços públicos fundamentais de um Estado-providência. Assim, a educação enquanto dimensão estratégica no desenvolvimento individual, social, cultural, e conseqüentemente económico, inicia o seu *ciclo de descontentamento*, esgotado que está o mito da reforma educativa, assumida pelos dois maiores partidos portugueses: o Partido Social Democrata e o Partido Socialista (ver anexo I).

O mandato endereçado ao sistema educativo durante este período de governação socialista foi, na minha perspectiva, o da inclusão como teor emancipatório através de um conjunto de políticas híbridas.

## **5 – A liberalização como desafio educativo (2002-2005)**

É neste enquadramento político-educativo que decorrem as eleições legislativas de 2002. O resultado eleitoral de onde saiu o XV Governo Constitucional traz uma nova configuração governativa, que vai alicerçar-se numa coligação de centro-direita, entre o Partido Social Democrata e o Centro Democrático Social. Neste sentido, o novo elenco governativo tomando por referência vários elementos propostos nos programas eleitorais dos respectivos partidos, adoptaram como princípio a necessidade de “recentrar as políticas educativas na resposta objectiva às necessidades de cada aluno, (...) prosseguindo metas ambiciosas aferidas internacionalmente.” (Portugal, 2002: 107).

Os actores políticos da área educativa, no seu programa governativo, avançam com novos propósitos e assumem claramente “contrariar o estatismo a que está sujeita a educação em Portugal” (Portugal, 2002: 108) e criticam o “quase monopólio da escola pública que hoje existe, em todos os níveis de ensino”

---

<sup>37</sup> O pós-forfismo poderá ser enunciado “como o final do círculo virtuoso entre a produção em massa e o consumo de massas próprio daquele tipo de gestão económica e ao desmantelamento do providencialismo” (Magalhães, 2004: 295).

(*ibidem*: 109) e defendem, entre outras coisas, "a avaliação do desempenho das escolas, de publicitação dos resultados e criação de um sistema de distinção do mérito" (*ibidem*: 109), assim como também "a criação de condições para a modernização e profissionalização da gestão dos estabelecimentos de ensino, simplificando processos, clarificando responsabilidades e prestigiando a figura do Director de Escola" (Portugal, 2002: 111). Uma outra situação plasmada no programa do XV Governo é "o aperfeiçoamento do modelo de recrutamento, vinculação e gestão dos recursos humanos, de modo a seleccionar os mais competentes em termos pedagógicos e científicos" (*ibidem*: 110). Com estes desideratos políticos, o Governo procura que a administração educativa atinja padrões mais elevados e, nesse sentido, avança com "um projecto reformista de modernização" (*ibidem*: 112).

A sua proposta para alterar a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), apresentada como Lei de Bases da Educação, "adota a visão liberal de um cidadão dinâmico e correctamente informado, para o responsabilizar pelas suas escolhas, pela aquisição de competências e aptidões conducentes à competitividade, à flexibilidade e à adaptação" (Lima, 2003: 39).

Assim, o enfoque a perseguir é transferir toda a pressão e responsabilidade para o indivíduo, "já em boa parte conceptualizado como cliente e consumidor, naturalizando a igualdade de oportunidades e recursos, e a opção por estratégias autobiográficas de formação para a competição" (Lima, 2003: 39). Lima prossegue, dizendo que "ao contrário do que se afirma na exposição de motivos, a Proposta de Lei de Bases da Educação apresentada pelo XV Governo Constitucional representa uma ruptura face à Lei de 1986" (Lima, *ibidem*). Esta proposta de alteração ou substituição da LBSE soçobrou através da mudança de governo.

A transição do XV para o XVI Governo Constitucional é feita dentro do mesmo quadro partidário. O programa do XVI Governo Constitucional é na sua essência uma reprodução fidedigna da lógica política da governação anterior, uma vez que "assenta na continuidade das políticas desenvolvidas pelo XV Governo" (Portugal, 2004: 4). Volta a ser colocada como objectivo a perseguir a profissionalização da gestão, a criação da figura de director escolar, e ainda "desenvolver o projecto em curso de reforma organizativa e de processos na Administração Educativa" (*idem* 190).



Tanto no XV como no XVI Governo Constitucional, alguns dos temas fulcrais da governação socialista são substituídos ou profundamente reconfigurados. As mudanças que se pretendem introduzir vão no sentido de inverter lógicas que apontavam para a “democratização e descentralização da educação, da escola como entidade central, da territorialização das políticas educativas, da autonomia da escola e do projecto educativo, da autonomia contratualizada” (Lima, 2006: 43).

Ao discurso político regressa a linguagem da necessidade modernizadora, da necessidade da eficiência e da eficácia *managerialista*<sup>38</sup>, através da “racionalização de recursos, pelo reordenamento da ‘rede nacional de ofertas educativas’ (não necessariamente pública, ao contrário do imperativo constitucional), pela competitividade e performatividade” (*ibidem*: 43).

A nível comunitário, as orientações e o seu projecto de europeização apresentam, neste período, “um significativo potencial de consolidação, concretizado através da legitimação jurídica e formal da integração da educação na esfera de competências da União Europeia” (Antunes, 2008: 21).

Se a intervenção política comunitária no campo da educação em Portugal, desde meados de oitenta até aos anos noventa, foi pouco nítida, o novo século arranca com “a constituição formal e explícita de um nível de governação supranacional como *locus* de inscrição das políticas a desenvolver para os sistemas educativos” (*ibidem*: 24). Dir-se-ia que a União Europeia desenvolveu “nas últimas três décadas [um] processo de *europeização* que, agora, ensaia a maturidade” (*ibidem*: 24).

As diferentes fases e processos de *europeização* (ver anexo II) representam a consecução de um projecto de “institucionalização de uma instância supranacional como fonte declarada de elaboração de políticas nacionais no campo da educação” (*ibidem*: 24). Este enquadramento político-institucional descreve de uma forma clara e incontornável a “obrigatoriedade” de um

---

<sup>38</sup> O *managerialismo* é apresentado, “fundamentalmente, [como] um programa de reforma do Estado e da administração pública que parte da insatisfação com a burocracia, realçando, obsessivamente, os seus problemas e pontos fracos. Pela sua lentidão, insensibilidade, rigidez e ineficácia, a burocracia, ou melhor, o regime burocrático-profissional, (...) é proclamado insistentemente como ‘inimigo’ declarado da liberdade, da criatividade e da eficiência” (Santiago, Magalhães e Carvalho, 2005: 5).

alinhamento político global, na elaboração das políticas nacionais, na prossecução de uma *agenda globalmente estruturada* para a educação.

Como tenho vindo a desenvolver, a educação não permaneceu alheia às influências ou orientações transnacionais, como a globalização, quer seja regional ou mundial, assim como à ofensiva de institucionalização do capitalismo neoliberal. Nesse sentido, como em qualquer âmbito da vida social, os processos educativos estão sujeitos a influências, pressões e exigência de reconfigurações externas ao seu sistema, que se repercutem no seu funcionamento institucional. A introdução do *managerialismo* na esfera da educação, mais concretamente na área da gestão e administração escolar é um exemplo elucidativo destas influências.

Na análise das políticas, importa salientar as relações que estas influências estabelecem e de que formas são apresentadas aos cidadãos. Por exemplo, as dicotomias<sup>39</sup> políticas existentes entre um sistema educativo enquanto serviço público e a prestação de um serviço privado são expressas, por um lado, na “universalidade de *ter direito a bens e serviços de igual valor*” [ou, por outro lado], pelo “*fornecimento de serviços e bens cujo valor social depende da sua relação com outros congéneres e cuja posse classifica e estratifica os seus destinatários*” (Dale e Ozga, 1993). Também existem “diferenças substanciais na natureza das tarefas, nas finalidades, nos valores de referência e no significado dos serviços prestados pelas instituições. Em geral, o serviço público (...) não é prestado com objectivos de lucro” (Santiago, Magalhães e Carvalho, 2005: 3).

Pensado como um sistema ideológico

o *managerialismo* integra crenças e narrativas (...) que contêm elementos narrativos e descritivos sobre a aplicação de técnicas de gestão do sector privado ao sector público, tendo em vista a realização da eficiência e da eficácia e da diminuição da despesa pública (*ibidem*: 12).

Mas, não só. Também é perspectivado como um conjunto de práticas que

---

<sup>39</sup> *Ter direito a* e *fornecimento* são conceitos que Roger Dale e Jenny Ozga retiraram de Dahrendorf definindo-os como: *ter direito a (entitlement)* “como essencialmente tendo a ver com a distribuição de bens e serviços e quais os indivíduos e grupos que a eles têm direito; *fornecimento (provision)* está relacionado com a *disponibilidade de bens e serviços*” (Dale e Ozga, 1993: 76).

(...) faz apelo a um conjunto de técnicas de gestão que incluem a especificação de serviços e a competição por *clientes (ou consumidores)*, a medida de performances, a descentralização da tomada de decisão e o uso de mercados para fornecer serviços (*ibidem*: 12).

Este processo visa, não só a redução drástica de despesas, mas também a redução da força de trabalho na administração pública e a mercantilização de pilares fundamentais do Estado-providência, enquanto forma política do estado capitalista democrático. É o caso da educação, da saúde e da segurança social.

A este propósito, Bourdieu (2001) assinala que

(...) a abertura de todos os serviços às leis da livre circulação comercial e de tornar assim possível a transformação em mercadorias e em fontes de lucro todas as actividades de serviço, incluindo as correspondentes a esses direitos fundamentais que são a educação e a cultura, (...) representaria o fim, como vemos, da noção de serviço público e de conquistas sociais tão decisivas como o acesso a todos à educação gratuita e à cultura no sentido amplo do termo (*ibidem*: 76).

No entanto, por pressão da economia e do mercado<sup>40</sup>, a prevalência da gestão sobre a condução da política educativa,

é habitualmente assinalada como uma das razões que explicam a intromissão do *managerialismo* (...). A globalização e as políticas de privatização no domínio da economia, por um lado, e, por outro, a separação do financiamento público da prestação de serviços, cuja responsabilidade pode ser atribuída a entidades privadas, contribuíram para criar um clima favorável à importação (...) das narrativas e práticas de gestão privada (Santiago, Magalhães e Carvalho, 2005: 17).

---

<sup>40</sup> De forma a precisar o sentido de *mercado*, e na esteira de António Magalhães, “mercado não é nem uma instituição nem um sistema de organizações competindo entre si. As organizações, na sua abertura matricial, criam o ambiente no qual e com o qual procuram alcançar os seus objectivos e desempenhar a sua missão, mas este campo não é um sistema, é o exterior dos sistemas. (...) É necessário sublinhar que, embora o mercado influencie o desempenho das organizações, ele próprio não pode ser conduzido, guiado, precisamente porque, embora possua leis, não é um contexto normativo, no sentido em que se funda por excelência na inovação. (...) É de evidenciar que o mercado não existe nunca em forma pura, quer dizer, a ‘competição perfeita’ é um tipo ideal (Dill, 1997: 168), pois ‘há sempre um elemento público ou controlo governamental sobre [ele], por exemplo, através das políticas anti-*trust* e de fusão formuladas para combater os possíveis efeitos de um certo mercado, como poder monopolista’ (Goedegebuure e *tal.*, 1993: 5)” (Magalhães, 2001: 5).

Providencia-se, assim, uma forte reintegração das políticas e práticas educacionais veiculadas pela agenda ideológica do neoliberalismo. Com a implementação destas lógicas políticas para a educação, passa-se a assistir em cada escola a uma nova centralidade, não em termos de poderes de decisão ou de definição de políticas, mas sobretudo em termos de execução, uma vez que "é a escola que executa as políticas educativas" (Lima, 2006,44), assumindo "a fidedignidade da execução das políticas educativas" (*ibidem*: 44), emanadas pelo poder político. Com esta postura organizacional e gestionária, a administração educativa existente é encarada como "ineficiente e ineficaz, por carência de organização", acumulando 'sedimentos de centralismo, de desconcentração, de descentralização, de autonomia, tudo numa indefinição e confusão de missões'" (Lima, 2006: 46).

A proposta sobre a nova gestão e administração escolar apresenta uma arquitectura onde é fácil adivinhar que conceitos como a democracia e participação não se coadunam com a necessidade inadiável de racionalidade e modernização, sendo que "o problema central das escolas portuguesas é definido (...) não tanto como uma questão política, envolvendo valores e objectivos, mas sobretudo como um problema de gestão" (*ibidem*: 46). É num diagnóstico catastrofista sobre a situação em que se encontra o sistema educativo que se assiste a um forte incremento managerialista.

Sob um aparente consenso apartidário esse diagnóstico pretende abrir caminho à aceitação pela opinião pública de propostas de cariz 'neo-liberal', como sejam a privatização do ensino, a subordinação da educação à lógica de mercado, com a livre escolha da escola pelos pais, a competição interescolas etc., misturadas com outras de cariz mais conservador, como o primado das 'aprendizagens fundamentais' (*back to basic*), o reforço da autoridade, do rigor e da disciplina (Barroso, 2003a: 74).

É este o panorama sociopolítico, em 2005, no qual o XVII Governo Constitucional inicia a sua governação (ver anexo II), numa realidade que procura ser imposta como única e inquestionável. Nesse sentido, ocorre-me citar Tomaz Tadeu da Silva:

(...) a presente ofensiva neoliberal precisa de ser vista não apenas como uma luta em torno da distribuição de recursos materiais e económicos (que é), nem como uma luta

entre visões alternativas de sociedade (que também o é), mas sobretudo como uma luta para criar as próprias categorias, noções e termos através dos quais se pode definir a sociedade e o mundo. Nesta perspectiva, não se trata somente de denunciar as distorções e falsidades do pensamento neoliberal, [...] mas de identificar e tornar visível o processo pela qual o discurso neoliberal produz e cria uma 'realidade' que acaba por tornar impossível a possibilidade de pensar outra (*apud* Gentili, 1995: 245).

Como já deveríamos saber, a representação mais exacta, mais precisa da alma humana é o labirinto. Com ela tudo é possível.

José Saramago, *A Viagem do Elefante*

## **PARTE II**

### **A abordagem teórico-metodológica do processo investigativo**

## Introdução

Tendo em conta o enquadramento teórico levado a cabo na primeira parte deste trabalho, importa agora perceber de que modo o mesmo me ajudou a seleccionar e a questionar os três normativos, enquanto textos políticos, os quais constituem o meu referencial empírico.

Desta forma, nesta segunda parte e no capítulo II, irei começar por tecer algumas considerações metodológicas no que respeita à constituição do meu instrumento teórico-metodológico, bem como algumas considerações teóricas sobre a análise da ordem do discurso no capítulo III.

No capítulo IV, referir-me-ei ao estudo empírico levado a cabo através da análise do discurso de três normativos: o Decreto-Lei nº 75/2008, de 2 de Abril, que estabelece o regime de autonomia, gestão e administração escolar; o Decreto-Lei nº 15/2007, de 19 de Janeiro, que estabelece o novo estatuto de carreira para os educadores e professores do ensino básico e secundário e o Decreto Regulamentar nº 2/2008, de 10 de Janeiro, que consagra a avaliação do desempenho docente. Neste IV capítulo elaboro também uma breve conclusão sobre o apuramento das dimensões políticas estruturantes do(s) mandato(s) endereçado(s) ao sistema educativo, cujos indícios pude identificar nos três referidos normativos. A apresentação deste trabalho de análise é feita com o apoio de um quadro-resumo (Quadro I) para uma melhor apreensão do discurso político presente e de duas figuras, através das quais pretendo explicitar os contextos em que as políticas se movem e desenvolvem e de que forma as *tecnologias políticas de reforma* que representam uma opção política, me possibilitam elaborar uma cartografia política, consentânea com o meu estudo.



## **Capítulo II**

### **Algumas considerações metodológicas**

## Algumas considerações metodológicas

Depois de identificados os mandatos endereçados ao sistema educativo relativos às últimas quatro décadas (1970 a 2005), pretendo fazer a análise das políticas do XVII Governo Constitucional (2005 a 2009), no que concerne ao seu plano de acção política para o sistema educativo, isto é, qual o mandato dirigido ao ensino básico e secundário neste período. Importa por isso compreender como construí a minha metodologia, que opções importantes a mesma comporta, como a estruturei e, acima de tudo, o porquê dessa escolha.

A introdução de uma abordagem teórico-metodológica que aglutina contextos políticos e níveis de desenvolvimento de políticas que se assemelham e até inter-relacionam (mas que se podem operacionalizar de maneira diferente) pode conter uma densidade heurística que convém verificar através da sua implementação. Através desta junção, na minha perspectiva, emerge um mecanismo teórico-metodológico que pode dar indicações à investigação que me proponho e, eventualmente, sugerir outras no futuro.

Esta atitude coloca-me, de certa forma, numa perspectiva de “contra-regra”, não no seu sentido literal, mas no sentido em que Feyerabend (1985) aconselha a introduzir, através da elaboração de hipóteses de trabalho que contribuam para um trilhar de novos e desafiantes caminhos.

Estabeleci, assim, com este procedimento um compromisso que não é inibidor ou incoerente com o meu objecto de estudo, desde que este instrumento teórico-metodológico não seja, *per se*, formatador do percurso que se espera desenvolver através dele.

Neste sentido, ao assumir como ponto de partida um instrumento teórico-metodológico com estas características, ele nunca será assumido como algo definitivo e imperturbável, mas antes, como um instrumento que terá de ser entendido como algo que cartografa um percurso, onde tudo se constrói e reconstrói permanentemente e onde se espera ver a qualquer momento surgir novas vias ou desvios para que tudo seja reanalisado, reinterpretado e/ou reescrito. Quero com isto dizer, na esteira de Feyerabend, que a

Unanimidade de opinião pode ser adequada para uma igreja, para as vitimas temerosas ou ambiciosas de algum mito (antigo ou moderno) ou para os fracos e conformados

seguidores de algum tirano. A variedade de opiniões é necessária para o conhecimento objectivo. E um método que estimule a variedade é o único método compatível com a concepção humanitarista (Feyerabend, 1977: 57).

Sendo o objecto de estudo deste trabalho de investigação a análise de políticas educativas do XVII Governo Constitucional e o objectivo identificar o mandato(s) endereçado(s) ao ensino básico e secundário, elaborei como dispositivo metodológico uma grelha de análise, onde os referenciais e instrumentos analíticos escolhidos “dialogam” sobre os discursos seleccionados.

Assim, como referencial teórico-analítico, utilizei o *Ciclo de Políticas*<sup>41</sup> de Stephen Ball (1994), que tem sido mobilizado em diferentes países, na análise da trajectória de políticas sociais e educativas.

No desenvolvimento deste referencial analítico, utilizei também, devido à sua similitude conceptual e posicionamento contextual, os três níveis<sup>42</sup> de análise para as políticas educativas de Stoer & Magalhães (2005), designados por Nível 1 (N1), Nível 2 (N2) e Nível 3 (N3), que passarei a designar por *Níveis de Desenvolvimento das Políticas*, “que não só se articulam entre si como cada um

---

<sup>41</sup> “O *contexto de influência* constitui a arena em que múltiplos interesses protagonizados por diversos autores e entidades, se mobilizam para marcar a definição e os propósitos da educação; aí se constituem os discursos e conceitos em que a política educativa vai assentar; o *contexto de produção de texto da política* mantém uma relação estreita com o anterior que, no entanto, é frequentemente difícil: por um lado, estes textos pretendem expressar a política, às vezes oficialmente, outras vezes de modos mais informais; por outro lado, fazem-no numa linguagem que procura referenciar-se a um pretense bem público geral. Desse modo, o confronto e o compromisso entre valores, princípios e interesses e a incoerência e inconsistência internas aos, e entre, textos são a marca incontornável desta segunda arena de acção. O *contexto da prática* recria a política através da interpretação, do conflito entre leituras divergentes e da interacção entre estes processos, e a história, as experiências e as práticas estabelecidas que configuram os contextos a que a política se dirige. São os actores e os parceiros sociais actantes nesta esfera que constroem as apropriações mais ou menos selectivas que dão corpo à política em acção” (Bowe, Ball & Gold, 1992: 19-23).

<sup>42</sup> Para uma cartografia abrangente de políticas educativas, Stoer e Magalhães afirmam ser necessário “privilegiar análises políticas ao nível da disseminação, administração e implementação (Níveis 2 e 3). (...) [A] importância da decisão política ao nível governamental (Nível 1) reforça a necessidade de ter em conta não só os três níveis políticos do processo de decisão, mas também de ter em consideração o processo de elaboração das políticas como um todo, isto é, a tomada de decisão, o estabelecimento da agenda das políticas e a produção de ideologias educativas” (Stoer & Magalhães, 2005: 30).

possui características e espessura políticas que os tornam *per se* susceptíveis de mapeamento” (*Ibidem*, 2005: 22).

Estes referenciais analíticos foram aplicados aos seguintes textos:

- Decreto-Lei nº 75/2008, de 2 de Abril, que estabelece o regime de autonomia, gestão e administração escolar;
- Decreto-Lei nº 15/2007, de 19 de Janeiro, que estabelece o novo estatuto de carreira para os educadores e professores do ensino básico e secundário;
- Decreto Regulamentar nº 2/2008, de 10 de Janeiro, que consagra a avaliação do desempenho docente.

A escolha destes normativos alicerçou-se no programa do XVII Governo Constitucional, quando este exprime e explicita que uma das suas cinco ambições políticas, para a legislatura 2005/2009, consiste em “enraizar em todas as dimensões do sistema de educação e formação a cultura e a prática da avaliação e da prestação de contas” (Portugal, 2005: 43). Por outro lado, a regulação da autonomia, gestão e avaliação das escolas, o estatuto dos profissionais da educação e a respectiva avaliação surgem, como se argumentará, a coluna dorsal das políticas educativas em termos globais e, em particular, europeus.

Na análise efectuada, procurei identificar não só as várias facetas e dimensões da política em causa, mas também a agenda política e mandato(s) endereçado(s) ao sistema educativo nacional.

Desta forma, e tendo em conta que a arena educativa se constrói no entrosamento de uma transnacionalização fluida e de fronteiras permissivas, onde é necessário perceber a existência de diversas dinâmicas e processos, utilizei na construção do meu instrumento heurístico, como já acima referi, os *Ciclos de Políticas* (Ball, 1994) enlaçados com a abordagem dos *Níveis de Desenvolvimento das Políticas* (Stoer & Magalhães, 2005). O *Contexto de Influência* (CI) de Ball encontra-se, a meu ver, pelo menos em parte, em correspondência com o N1 de Políticas de Stoer e Magalhães (2005). Embora as políticas de N1 se incorporem no contexto de influência, estas não se alargam à abrangência e alcance deste espaço de análise. Deste modo, e para melhor compreender o lugar que ocupa o N1, este estará na periferia deste contexto, isto é, existirá na sua zona limítrofe, onde se fundamenta e realiza a decisão política a

nível governamental, com autores e decisores políticos. Em suma, o posicionamento decisório de N1 é assumido pelos autores/decisores políticos, mas padece, de igual forma, da disseminação internacional de ideias, assim como, do processo de *empréstimo de políticas*<sup>43</sup> do contexto de influência onde se situa.

É no *contexto de influência* que “normalmente as políticas públicas são iniciadas e [é onde] os discursos políticos são construídos” (Mainardes, 2006: 51). É neste nível que se movimentam grupos de interesse que procuram disputar e influenciar as linhas mestras das finalidades sociais da educação e o objectivo a atingir com o aluno. É neste contexto que actuam “as redes sociais dentro e em torno de partidos políticos, do governo, e do processo legislativo” (*Ibidem*: 51). É a este nível e enquadramento que os conceitos adquirem legitimidade e formam a essência da base discursiva. Neste contexto, as influências transnacionais de disseminação e de fluxo de ideias políticas deslizam através

de redes políticas e sociais que envolvem (...) a circulação internacional de ideias (...), o processo de ‘empréstimo de políticas’ (...) e os grupos e indivíduos que ‘vendem’ suas soluções no mercado político e académico por meio de periódicos, livros, conferencias e *performances* de académicos que viajam para vários lugares para expor as suas ideias, etc. (*Ibidem*: 51-52).

Ainda sobre este aspecto, importa salientar o papel desempenhado pelas grandes organizações que activamente se oferecem para “patrocinar” determinados programas, não deixando estas organizações internacionais – Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), a UNESCO e o Fundo Monetário Internacional (FMI) – de ser consideradas organizações poderosas que exercem influência sobre a construção e desenvolvimento das políticas nacionais (ver anexo II). É também de salientar, e na esteira de Licínio Lima, que o conteúdo de uma política educativa “raramente escapa à heterogeneidade dos discursos reformadores ou à pluralidade dos interesses e de lógicas mesmo entre os sectores que a promovem ou apoiam, nunca resultando, portanto, realidades unas e homogéneas” (Lima & Afonso,

---

<sup>43</sup> João Barroso considera *empréstimo de políticas* quando responsáveis políticos adoptam “soluções transportáveis, em uso num determinado país para aplicarem aos seus próprios sistemas educativos” (Barroso, 2003: 25).

2002a: 12), independentemente do receituário importado. Quer isto dizer que das influências assumidas, as mesmas não escapam a uma recontextualização e reinterpretação por parte do contexto onde se pretendem assumir e implementar. Pode, desta forma, verificar-se, como afirma Boaventura Sousa Santos, que existem diferentes graus de intensidade no processo de globalização, isto é,

a utilidade desta distinção reside em que ela permite esclarecer as relações de poder desigual que subjazem aos diferentes modos de produção de globalização e que são, por isso, centrais na concepção de globalização (...). A globalização de baixa intensidade tende a dominar em situações em que as trocas são menos desiguais, ou seja, em que as diferenças de poder (...) são pequenas. Pelo contrário, a globalização de alta intensidade tende a dominar em situações em que as trocas são muito desiguais e as diferenças de poder são grandes (Santos, 2001b: 93).

Nas políticas educativas, e no rumo de Teodoro (2003), a abordagem a esta questão leva-me a assumir que

a mediação obrigatória dos Estados nacionais na formulação das respectivas políticas, condicionada em geral por fortes movimentos sociais internos, conduzem a que se possa argumentar que estamos perante um possível caso paradigmático de uma *globalização de baixa intensidade*<sup>44</sup> (*ibidem*: 61).

Embora no seu projecto de desenvolvimento o apoio de organizações internacionais seja avidamente desejado e procurado pelos responsáveis políticos de cada país, sobretudo na procura de legitimação das suas opções internas – divulgação de diversos relatórios de organizações internacionais são disso um exemplo claro –, elas constituem uma forma mais ou menos explícita de um mandato endereçado aos diferentes sistemas educativos. Neste sentido,

No projecto de globalização (...), a *agenda globalmente estruturada* (...) faz-se sobretudo tendo em conta como centro nevrálgico os *grandes projectos estatísticos internacionais* (...). E nesses projectos estatísticos, a *escolha dos indicadores*, constitui,

---

<sup>44</sup> Segundo António Teodoro, “a *globalização de Baixa intensidade*, (...) pode permitir largos espaços de autonomia às políticas nacionais de educação, o que é facto é que tal também permite a criação de um discurso político em que tudo tem de ser medido e comparado, mesmo quando os contextos históricos, sociais e culturais pouco têm em comum (veja-se o caso das (...) comparações com a Finlândia)” (Teodoro, 2006: 87).

*seguramente, a questão determinante na fixação dessa agenda global* (Teodoro, 2006: 86).

A estes processos, que se podem designar de *transnacionalização da educação* (Stoer, Cortesão & Correia, 2001), não posso deixar de associar as mudanças da estrutura de classes das sociedades nacionais, em particular a emergência de uma *nova classe média*. De facto, já

Bernstein (1977) chamou a atenção para a emergência, em meados do século XX, de uma classe média nova que se caracterizaria pelo investimento no capital cultural e escolar – em detrimento, por exemplo, do investimento na propriedade – como estratégia de classe (Stoer e Magalhães, 2005: 31).

A reestruturação do mercado de trabalho exigindo competências e o surgimento de novos estilos de vida, estão a reconfigurar as estratégias políticas desta nova classe média, que

aponta as suas estratégias para a camada auto-programável do mercado de trabalho, procurando que os seus ‘herdeiros’ se instalem aí o mais seguramente possível. Esta estratégia contra os riscos despoletados pelo novo mercado de trabalho é um dos factores que nos parece mais contribuir para a renovação do mandato meritocrático da nova classe média nova<sup>45</sup> a que estamos actualmente a assistir (Stoer e Magalhães, 2005: 36).

Na verdade, existe uma marca distintiva de determinação económica e classista nesta *nova classe média nova*. Ela possui “uma ligação paradigmática às estruturas de informação e comunicação” (Magalhães e Stoer, 2006: 184). Deste modo, “esta nova classe coloniza os lugares ocupacionais que se desenvolveram a partir do novo princípio de acumulação. (...) Na modernidade reflexiva a acumulação de capital é ao mesmo tempo (e cada vez mais) a acumulação de informação” (*ibidem*: 184).

---

<sup>45</sup> Assumindo e “tomando como referência (...) entre ‘trabalho programável’ e ‘trabalho genérico’, pode argumentar-se que o novo mandato da classe média nova para a educação tem como objectivo o dominar o mercado do primeiro tipo. Esta renovação do mandato endereçado ao sistema educativo é o que transforma a classe média nova (...) em ‘nova classe média nova’” (Stoer e Magalhães, 2005: 33).

Efectivamente, neste novo modelo de produção<sup>46</sup> emergente é de salientar o que Castells (2007) afirma a este propósito:

Neste novo sistema de produção, a mão-de-obra é redefinida, no que diz respeito ao seu papel de produtora, e bastante diferenciada conforme as características dos trabalhadores. Uma diferença importante refere-se ao que chamo mão-de-obra genérica versus mão-de-obra autoprogramável. A qualidade crucial para a diferenciação destes dois tipos de trabalhadores é a educação e a capacidade de atingir níveis educacionais mais altos, ou seja, conhecimentos incorporados e informação. (...) A educação ou a instrução (de forma distinta do internamento de crianças e estudantes em instituições) é o processo pelo qual as pessoas, isto é, os trabalhadores adquirem a capacidade para uma redefinição constante das especialidades necessárias a determinada tarefa e para o acesso a fontes de aprendizagem dessas qualificações especializadas. Qualquer pessoa instruída, no ambiente organizacional adequado, poderá programar-se para tarefas em contínua mudança no processo produtivo. (...) a mão de obra genérica recebe uma determinada tarefa, sem nenhuma capacidade de se reprogramar, e não pressupõe a incorporação de informação e conhecimentos para além da capacidade de receber e executar sinais (*ibidem*: 464-465).

De acordo com este autor, nem todo o mercado de trabalho é idêntico. Neste contexto é de sublinhar, que “o mandato da nova classe média para o sistema educativo sempre visou a solidificação das suas posições na estrutura social” (Magalhães, 2002: 29), procurando-se um maior poder de forma a influenciar a condução das políticas educativas nestes tempos de transnacionalização educativa. Logo, é a classe social que mais importância atribui à educação, pois é deste posicionamento que tira maiores vantagens para uma continuidade e manutenção do seu *status* sociopolítico e, conseqüentemente, valorizações académicas que lhe permitam uma melhor integração no mercado do trabalho.

Parafraseando Stoer e Magalhães (2005), o capitalismo flexível das sociedades actuais tem provocado reestruturações do mercado, dissolvendo as profissões em competências, de modo que a palavra-chave já não é *profissionalidade*, mas *empregabilidade*. Desta forma, e ainda na esteira dos analistas sociais referidos, o novo mandato desta *nova classe média nova* tem como objectivo controlar o mercado auto-programável, socialmente mais

---

<sup>46</sup> “A concepção materialista da história parte do princípio de que a produção, e com ela a troca de produtos, constitui a base de toda a ordem social” (Harnecher, 1971: 39-40).



reconhecido, valorizado e economicamente mais rentável (Stoer e Magalhães, 2005).

Compreende-se, deste modo, que em tempos de universalização da educação escolar, a qualidade possa emergir como uma questão fundamental para estes grupos sociais e que daí possam e passem a exigir formas de controlo e de monitorização do sistema educativo. Estas exigências concretizam-se através da avaliação externa, dos exames nacionais e de *rankings* que a partir daí se estabelecem.

Para esta investigação importa, apenas, sublinhar que o mandato desta nova classe média é “extremamente exigente para os professores, obrigados a uma *accountability* constante sobre o seu trabalho. Muitas vezes, mais importante do que fazer, torna-se dizer que se faz! E isto introduz novas lógicas de entender e estar na docência” (Teodoro, 2006: 90).

O Estado, num tempo de políticas transnacionais e globalizantes, neste nível de análise, “necessita crescentemente de ser pensado simultaneamente numa dimensão nacional e supranacional” (Stoer e Magalhães, 2005: 30), sendo, como refere Antunes (2008), “a regulação supranacional da educação [tornou-se] programaticamente explícita e efectivamente actuante” (*ibidem*: 42). Logo, este procedimento configura “um processo que evidencia um dinamismo notável e assume um carácter metamórfico e polimórfico” (*Ibidem*: 42), consubstanciando a emergência de “práticas novas e alterando os sistemas políticos que corporizam a elaboração e o desenvolvimento das políticas educativas nacionais” (*Ibidem*: 42).

Sendo o *Nível 1 de Desenvolvimento de Políticas* (N1) um desenvolvimento contextual, usei também o recurso linguístico anglo-saxónico,

que permite distinguir entre a concepção ampla de uma política – *politics* – e as políticas concretas que a materializam – *policies*. A primeira é a concepção orientadora da mudança social a implementar, as segundas são elaboradas a partir da primeira enquanto seu enquadramento orientador (Stoer e Magalhães, 2005: 22).

Neste N1, procura-se compreender como a mudança social se elabora na acção política, que se encontra no cerne das políticas educativas. Como os

sociólogos acima citados referem, é necessário elaborar o mapeamento<sup>47</sup> das políticas educativas de N1, ou seja, compreender e/ou identificar a concepção da *politics* que esteve na sua origem, assim como, posteriormente, proceder ao levantamento das *policies* ao nível da disseminação, administração e implementação, consideradas como políticas concretas – políticas de N2 e N3.

Tentei construir uma visão deste processo, não ignorando “que separar a implementação de uma política da sua elaboração não só distorce mas também conduz a uma incorrecta compreensão do papel do estado nas políticas educativas” (Stoer e Magalhães, 2005: 30).

No N1, é necessário ter em consideração as influências e a transnacionalidade, salvaguardando a “questão que hoje se coloca (...) de saber se, dada a ‘des-nacionalização’ do estado, ainda faz sentido convocar teorias que assentam nos pressupostos do Estado-nação” (Afonso, 2001: 35). Como sugere Boaventura Sousa Santos,

o processo de descentramento a que o estado vem sendo sujeito, nomeadamente por via do declínio do seu poder regulatório, torna obsoletas as teorias do estado que até agora dominaram, tanto as de origem liberal, como as de origem marxista (Santos, 2002b: 59).

Assim, numa análise de políticas educativas, em que se procura compreender as concepções subjacentes e as influências existentes entre educação e globalização, na elaboração e implementação das políticas educativas, torna-se pertinente referir o confronto entre duas concepções teórico-interpretativas: Cultura Educacional Mundial Comum (CEMC), desenvolvida por John Meyer e seus colegas da Universidade de Stanford (Califórnia) e Agenda Globalmente Estruturada para a Educação (AGEE), de Roger Dale (2001), a partir de trabalhos recentes sobre economia política internacional. A primeira perspectiva está construída no argumento central de que é através das instituições do Estado-nação e do próprio Estado que se implementam e ajustam modelos supranacionais de educação. Sobre a CEMC Dale afirma:

---

<sup>47</sup> Mapeamento no sentido de que “elaborar um mapa é simultaneamente promover uma forma de ver o mundo e influenciar a visão do mundo de outros grupos. É também uma forma de produzir intertextualidade entre discursos que concorrem entre si, mostrar que todo o conhecimento é relativo a um espaço que é cada vez mais definido como um espaço mundial (*world space*)” (Stoer e Magalhães, 2005: 27).

Para a educação, esta abordagem sublinha que longe de serem autonomamente construídas a um nível nacional as políticas nacionais são em essência pouco mais do que interpretações de versões ou guiões que são informados por, e recebem a sua legitimação de, ideologias, valores e culturas de nível mundial (Dale, 2001: 139).

Assim, através de uma moldagem ideológica ocidentalizada, surge a escola oficial, obrigatória, gratuita e laica, a *escola para todos*; “a escola do estado-nação que promove uma identidade nacional assente na identidade de uma etnia dominante, uma escola que se encontra [disseminada] pelo mundo fora (concretizada em políticas e práticas educativas” (Stoer, 2001: 6), acontece e desenvolve-se independentemente das diferenças económicas, políticas e culturais de cada contexto. A CEMC distingue a OCDE, a UNESCO, o FMI e o Banco Mundial como principais actores internacionais nesta propagação mundial de padrões e matrizes uniformizadoras no plano educativo.

A segunda perspectiva valoriza a construção de uma agenda globalmente estruturada a partir de um interface entre a natureza mutável da economia capitalista, como força motriz, e os enquadramentos interpretativos e reconfigurações dos sistemas educativos nacionais. Esta abordagem

Baseia-se em trabalhos recentes sobre economia internacional (...) que encaram a mudança de natureza da economia capitalista mundial como a força directora da globalização e procuram estabelecer os seus efeitos, ainda que intensamente mediados pelo local, sobre sistemas educativos (Dale, 2001: 135).

Em suma, na comparação entre as duas abordagens, Roger Dale refere, que o que as distingue, o que é

(...) crucial para a diferença entre [as] duas posições, é que (...) [para] os institucionalistas mundiais [CEMC], a força causal da mudança reside ‘no inter-subjectivismo, na partilha de ideias e crenças fortes acerca do mundo, e não tanto e apenas nas condições materiais’ (...), a abordagem AGEE vê o capitalismo como força causal, conduzida pela procura do lucro (Dale, 2001: 148).

Neste âmbito, parece-me estar perante uma *fonte*<sup>48</sup> (ou *fontes*), mesmo sabendo que as políticas são geometrias variáveis em interacção constante.

Sobre o papel do Estado e sobre os modos de regulação neste contexto, João Barroso (2003), a partir da análise de estudos comparados, estabelece três traços distintivos no processo da progressiva internacionalização das políticas educativas. São eles: *o efeito de contaminação* – transferência e importação de conceitos, de medidas e de modelos das políticas postas em prática, nos países à escala mundial, com funções de justificação e de legitimação das políticas nacionais; *o efeito de hibridismo* – sobreposição ou mestiçagem de diferentes lógicas, discursos e práticas, o que reforça o carácter ambíguo, compósito e plural das políticas educativas; *o efeito mosaico* – panóplia de medidas avulsas que visam situações e públicos específicos e que raramente atingem, de modo coerente e agregado, a generalidade do sistema político-educativo.

Tendo como pano de fundo a globalização e/ou globalizações com os seus efeitos e as suas correntes sobre a educação, na minha perspectiva, pensar as políticas educativas, é pensar a educação e os seus sistemas, na simultaneidade das suas mudanças e continuidades, atravessadas por influências sociais, económicas, políticas e culturais complexas, quer elas sejam locais, nacionais ou supranacionais.

O *Nível 2 de Desenvolvimento das Políticas* (N2) é, também, um nível importante neste processo de investigação, não só devido ao interesse colocado nos textos políticos, onde pontuam as políticas sectoriais, mas também, por estes “textos políticos representarem a política” (Mainardes, 2006: 52), e estarem geralmente articulados com a linguagem dum interesse público mais abrangente.

O N2, a meu ver, pode enlaçar-se com aquilo que Ball (1994) designa por *Contexto de Produção de Texto* (CPT), isto é, a este nível, os textos políticos

---

<sup>48</sup> Roger Dale afirma que “uma forma de examinar as relações entre o fenómeno de globalização e a educação é focar a análise naquilo que acontece ao nível das várias dimensões a considerar para a explicação das políticas: a *fonte* (ou conjunto estruturado de relações, instituições e processos sociais onde podem ser localizadas as principais forças impulsionadoras de uma dada medida ou conjunto de medidas); o *âmbito* ou *alcance* (isto é, as concepções predominantes acerca do que é desejável alcançar – o *mandato* -, do que é possível conseguir – a *capacidade* – através do sistema educativo e de como deve ser coordenado e quais os arranjos institucionais que devem ser prosseguidos – a *governança*) e finalmente o *padrão* ou os modos de funcionamento predominantes e característicos ao nível das práticas educativas” (*apud* Antunes, 2001).

assumem representações que “podem tomar várias formas: textos legais oficiais e textos políticos, comentários formais ou informais sobre os textos oficiais, pronunciamentos oficiais, vídeos, etc.” (*ibidem*: 52). Estes textos podem ser entendidos de forma diversa, de forma coerente ou não, criando situações pouco claras e até contraditórias, utilizando os termos-chave do discurso, da forma mais conveniente ao objectivo a atingir. Tendo sempre presente que o discurso tem um carácter polissémico, e que no complexo jogo político, é por vezes,

sujeito a um complexo processo de ressemantização capaz de o fazer adquirir não apenas novos significados, mas também significados já em ruptura com a sua historicidade e com as suas articulações privilegiadas com as teorias da democracia (Lima, 2006: 8),

procurei ter sempre presente o sentido dos conceitos de *política* e de *poder* e a correlação que existe entre eles.

A política educativa ao traduzir-se em políticas, ou seja, em políticas sectoriais de facto (N2), quando transitam das grandes opções políticas, que estariam na sua origem, vêm-se confrontadas “na sua disseminação no sector social que pretende influenciar, com uma complexificação exponencial da(s) sua(s) localização(ões) política(s)” (Stoer & Magalhães, 2005: 23). Quer isto dizer que “a política geral pode surgir localizada num *topos* emancipatório e dadas políticas (...) aparentemente daí derivadas, surgirem com um potencial desenvolvimento localizado num *topos* regulatório” (*Ibidem*: 23).

No mapeamento a efectuar das *policies*, tentei, por um lado, verificar em que *topos* político (emancipatório ou regulatório), a política em causa se inscreve e, por outro lado, vislumbrar, no desenvolvimento deste processo, o que a influencia e o que se procura alcançar na sua elaboração discursiva, sabendo que a acção dos autores e técnicos que actuam, neste nível, não nos surgem “como actores neutrais, mas como agentes de escolhas políticas” (*Ibidem*: 23).

O *Nível 3 de Desenvolvimento das Políticas* (N3) situa-se ao nível da interpretação/implementação. Este nível não foi convocado como os anteriores, pelo facto de, no meu estudo, apenas pretender encontrar os elementos que participam na construção da agenda política (*the agenda setting*), ou seja, em que fonte político-ideológica se alicerçou (CI), e se a emanação das diferentes

políticas sectoriais (N2) é condicionada ou é reflexo da agenda global para a educação.

Neste sentido, foi meu propósito procurar de que forma esta agenda condicionou a elaboração do discurso político e, conseqüentemente a determinação do(s) seu(s) mandato(s) – incidência analítica de N1 e, especificamente, incidência de análise de N2, nas políticas educativas escolhidas para o *corpus* de análise.

Importa, no entanto, referir que os *Níveis de Desenvolvimento das Políticas* não são estanques, antes pelo contrário, são contaminantes e contaminados, como já referi, pelas influências, em maior ou menor grau, exercidas pelos diferentes níveis conforme a pesquisa que se efectua ou o facto político que se analisa.

Na abordagem ao *Ciclo de Políticas*, também, tem de se ter presente a existência de uma relação simbiótica, nem sempre evidente ou simples, entre contextos, existindo sempre, por mais ténue que seja, uma articulação entre eles.

Em todo este processo, os diferentes níveis e contextos não escapam a reconfigurações e influências políticas introduzidas pela globalização, sejam elas ao nível do estabelecimento da agenda política para a educação, seja na sua conceptualização ou implementação de políticas educativas.

A este nível (N3), o da interpretação/implementação, as conseqüências que se denotam “têm dimensões igualmente visíveis, desde o mal-estar docente ao questionamento da instituição pelo seu desajustamento em relação aos anseios das populações que servem e aos objectivos que lhe são endereçados” (Magalhães & Stoer, 2006: 13).

Está-se a este nível, no *Contexto da Prática* (CP), de acordo com Ball e Bowe (Bowe et al., 1992), onde a política está sujeita à interpretação e reinterpretação criativa por parte dos implementadores/executores, sendo o campo onde a política produz efeitos e conseqüências que podem representar mudanças/desvios e transformações significativas em relação à política original.

Esta abordagem assume que diferentes grupos – professores, burocratas pais/encarregados de Educação, entre outros, que se encontram envolvidos na comunidade educativa – desenvolvem um papel activo, no processo de interpretação das políticas educacionais e, dessa forma, o que eles pensam, a sua concepção do mundo, as suas experiências, os seus valores, os seus

desígnios e interesses têm implicações no processo da interpretação/implementação das políticas educativas.

Em suma, é de referir que num processo de formulação de uma política,

De facto, não é possível traçar uma ligação directa entre o quadro amplo da política e as políticas concretas. Primeiro porque a sua mediação é feita por 'tradutores', como os burocratas (...), técnicos da função pública, que frequentemente refractam a intencionalidade do quadro amplo; em segundo lugar, porque muitas políticas têm a sua inspiração em contextos e pressões meramente pragmáticos provenientes de *lobbies*, da influência de actores-chave, etc. Contudo, a distinção/conexão entre quadro amplo da política e as políticas elas próprias parece ser produtiva em termos heurísticos (Stoer & Magalhães, 2005: 22).

Este foi, pois, o enquadramento instrumental e metodológico orientador deste projecto de investigação. No entanto, no processo de tomada de decisão, no campo das políticas educativas, a minha análise vai no sentido de subscrever a opinião de Stephen Ball (1994), quando este alerta para a particularidade de se atender que as políticas educativas são distintas e distintivas entre si e, por esse facto, não podem ser analisadas todas da mesma forma. Este alerta metodológico levou-me, precisamente, a desenvolver um instrumento heurístico que possibilitasse a análise das políticas educativas constantes do meu *corpus* de análise, na perspectiva de descortinar a agenda política e conseqüentemente identificar o(s) mandato(s) que a constitui(constituem). Este dispositivo de mapeamento decisório alicerça-se precisamente nessa premissa.

Para isso utilizei dois decretos-lei e um decreto regulamentar, aos quais atribuí diferentes estatutos de modo a recolher proximidades e/ou afastamentos como elementos que estabelecem interacções, em maior ou menor grau, com as novas formas de gestão, o mercado e a performatividade. Enquanto tecnologias políticas de reforma, é através deles que tentei identificar características e informações que os possam recensear num determinado campo político-ideológico.

## **Capítulo III**

### **O Campo Teórico das Significações Discursivas**



## O Campo Teórico das Significações Discursivas

A interacção social, política e cultural ocorre, na sociedade humana, através da comunicação, que se materializa pela linguagem. A comunicação é, assim, um fenómeno social de construção do real, através do qual os indivíduos, na relação de uns com os outros, estabelecem condutas, comportamentos e modos de convivência entre si, socializando-se. Esta forma de organização colectiva e intersubjectiva dá origem a variações linguísticas que “reflectem e, o que é ainda mais importante, *expressam* activamente as diferenças sociais estruturadas que estão na sua origem (...). Trata-se, portanto, de tornar evidente a inserção da linguagem em contextos sociais” (Pedro, 1997: 20).

Neste sentido, assumo o sentimento de Rosa Nunes quando afirma:

não sei como me desembrulhar deste meu velho convencimento de que, na linguagem, se forja uma comunicação que, em si mesma, é um lugar desencadeador de relações de igualdade e de desigualdade. A regulação mercantil sabe disso, e para isso utiliza eficazmente os aparelhos ideológicos que toma da modernidade (Nunes, 2006: 144).

É interessante verificar que na linguagem “as nossas maneiras de falar não reflectem neutralmente o nosso mundo, identidades e relações sociais, mas em vez disso, desempenham um papel activo na sua criação e mudança” (Philips e Jorgensen, 2004: 1). Como o social é construído pelo social, na sua permanente intersubjectividade,

o acesso à realidade é sempre realizado através da linguagem. Com a linguagem, criamos representações da realidade que nunca são meros reflexos de uma realidade pré-existente, mas que contribuem para a construção da realidade. Isto não quer dizer que a realidade em si não existe. Significados e representações são reais. Objectos físicos também existem, mas só adquirem significado através do discurso (Philips e Jorgensen, 2004: 8-9).

Em Michel Foucault, os discursos são práticas organizadoras da realidade, isto é, os “discursos são feitos de signos; mas o que fazem é mais que utilizar esses signos para designar coisas. É esse *mais* que os torna irreduzíveis à língua e ao acto da fala. É esse ‘mais’ que é preciso descrever” (Foucault, 2004: 55).

Neste sentido, e ainda na esteira de Foucault (2004), os discursos estabelecem hierarquias, distinções e articulam o visível e o dizível, no sentido de não focalizar o significado das palavras, mas sim no papel do discurso nas práticas sociais, no papel dos discursos na relação entre indivíduos, instituições e organizações sociais mais abrangentes.

Desta forma, fará todo o sentido afirmar que

a linguagem não é um reflexo de uma realidade pré-existente, (...) é estruturada em padrões ou discursos (...) mantidos e transformados nas práticas discursivas [onde] a manutenção e a transformação dos padrões deverão conseqüentemente ser explorados através da análise de contextos específicos nos quais a linguagem está na acção (Philips e Jorgensen, 2004: 8-9).

O papel activo conferido à linguagem transforma-a numa das dimensões fundamentais, que tem de estar sempre presente em qualquer análise do discurso. Por este facto, a descentração do sujeito defendida pela análise do discurso (já que o sujeito é criado pelo próprio discurso), assume-se como uma das premissas fundamentais desta análise.

Baseada em grande parte no trabalho de Michel Foucault, a análise do discurso, comporta um imenso manancial teórico. Só através de um olhar muito restritivo, esta poderia ser considerada apenas como um método,

apesar da análise do discurso poder ser aplicada a todas as áreas da investigação, ela não pode ser usada com todos os tipos de enquadramento. Crucialmente, ela não pode ser usada como um método de análise separado das suas bases metodológicas. Cada perspectiva da análise do discurso (...) não é apenas um método para a análise de dados mas um todo teórico e metodológico – um pacote inteiro (Philips e Jorgensen, 2004: 4).

Este *todo* contém, se assim se quiser considerar, um conteúdo alargado de planos e potencialidades cerzidos entre si, comportando as “promessas filosóficas (ontológicas e epistemológicas) no que respeita às regras da linguagem na construção social do mundo” (Philips e Jorgensen, 2004: 4), assim como, “modelos teóricos” (*Ibidem*: 4), como também “guiões metodológicos no âmbito da pesquisa” (*Ibidem*: 4), e por último, comportando “técnicas específicas para

análise” (Philips e Jorgensen, 2004: 4). Neste entendimento, “na análise do discurso, a *teoria* e o *método* estão entrelaçados e os investigadores deverão aceitar as premissas filosóficas básicas, de modo a usar a análise do discurso como seu método de estudo empírico” (*Ibidem*: 4), nunca perdendo de vista que o objecto da análise do discurso é o estudo da relação entre a linguagem, o sentido e o lugar social.

Quanto ao desiderato almejado pelo investigador – o analista do discurso – no que concerne ao seu papel, no decorrer da análise do discurso, é interessante verificar, como referem Louise Philips e Marianne Jorgensen (2004), que ao

(...) analista do discurso o propósito da investigação não é o de procurar ‘atrás’ do discurso, de modo a descobrir o que as pessoas realmente queriam dizer quando dizem isto ou aquilo, ou a descobrir a realidade que está por trás do discurso. O ponto de partida é o de que a realidade nunca poderá ser atingida fora do discurso, sendo que é o discurso em si mesmo que é objecto de análise. Na investigação analítica do discurso, o exercício primário não é o de deslindar quais as afirmações sobre o mundo, no material sobre o qual incide a investigação, que estão certas ou erradas (...). Pelo contrário, o analista tem de trabalhar com aquilo que foi realmente dito ou escrito, explorando padrões dentro e ao longo das afirmações e identificando as consequências sociais das diferentes representações discursivas da realidade.

Trabalhando com discursos próximos de si próprio, em que cada um é muito familiar, é particularmente difícil tratá-los como *um* discurso, isto é, como um sistema de significados construídos socialmente que poderia ser diferente. (...) Consequentemente, é frutífero tentar criar alguma distância entre investigador e o seu material (*Ibidem*: 21).

Deste modo, o discurso é a prática social de produção de textos, significando com isto, que todo o discurso é uma construção social e não individual e, que só pode ser analisado, considerando o seu contexto histórico-social, as suas condições de produção. A meu ver, e sintetizando, a análise do discurso a desenvolver será o lugar da multiplicação dos discursos, “discursos que estão na origem de certo número de novos actos de fala que os retomam, os transformam ou falam deles, ou seja, os discursos que, indefinidamente, para além da sua formulação, são ditos, permanecem ditos e estão ainda por dizer” (Foucault, 1997: 19).

Assim, procurarei uma análise que se insira numa perspectiva crítica, que procure ser

‘crítica’ no sentido em que pretende revelar o papel da prática discursiva na manutenção do mundo social, incluindo aquelas relações sociais que envolvem relações de poder desiguais. O seu objectivo é o de contribuir para a mudança social orientando-a para relações de poder mais iguais nos processos de comunicação e na sociedade em geral (Philips e Jorgensen, 2004: 63-64).

Referenciando Foucault (2007), todo o discurso está imerso em relações de poder e saber (*pouvoir/savoir*) que se implicam mutuamente, sendo que ambos se interpenetram e se influenciam reciprocamente: não há relação de poder sem a formação de um campo de saber, como também, inversamente, todo o saber constitui novas relações de poder. Os discursos determinam

as condições do seu funcionamento (...) e, assim (...) não [permitem] que toda a gente tenha acesso a eles. (...) Ninguém entrará na ordem do discurso se não satisfizer certas exigências ou se não for, de início, qualificado para o fazer. Mais precisamente: nem todas as regiões do discurso são igualmente abertas e penetráveis; algumas são altamente proibidas (diferenciadas e diferenciantes) (Foucault, 1997: 29).

Assim, a questão discursiva da neutralidade, ou seja, a partir de um *não lugar*<sup>49</sup> ou de um *lugar branco*<sup>50</sup> assume, neste patamar de análise, uma elevada pertinência. Na análise dos discursos, devemos questionar-nos acerca do seu enquadramento político, isto é, como “é possível, por exemplo, argumentar que os discursos construídos a partir de ‘não lugares’ também se apresentam como lugares universais, quer dizer, independentes dos contextos em que se situam e sobre os quais se debruçam” (Magalhães e Stoer, 2006: 27).

Estes discursos tecnocráticos<sup>51</sup> falam de uma auto-legitimação imbuída de uma cândida neutralidade nas apreciações que elaboram, como se a verdade absoluta fosse propriedade sua; “falam como se o ponto a partir do qual dizem

---

<sup>49</sup> “Marc Augé fala de *não-lugares*, como os aeroportos, as gares, as auto-estradas, enquanto lugares de trânsito, de ausência, de suspensão do tempo e do espaço” (Stoer e Magalhães, 2006:27).

<sup>50</sup> Os *lugares brancos* “caracterizam-se pela assunção de que existe uma instância ética que os legitima de uma forma inquestionável em termos epistemológicos e políticos” (Stoer e Magalhães, 2006:27).

<sup>51</sup> Os discursos tecnocráticos são “auto-justificados exclusivamente por razões instrumentais ou, mesmo, científicas ou técnicas, e desenraizados de qualquer *visão (do mundo) Política*, o que tende a ocorrer é a desvalorização social e cultural da *Política* (...) e a conseqüente *despolitização das políticas*” (Afonso, 2006: 9).

fosse suficientemente neutro para os tornar, de alguma forma, inquestionáveis. Neste sentido, são discursos com narrativas fortes, emitindo instruções e impondo a passividade nos seus receptores” (Magalhães e Stoer, 2006: 27).

É de salientar que as decisões políticas, e em particular as decisões de política educativa,

são sempre ideologicamente informadas, sejam elas formuladas directamente pelo centro do sistema (...) ou por aqueles que se encontram na periferia do sistema (técnicos, burocratas, professores e pais). As decisões em educação são, também, situadas dentro de um dado quadro teórico e desenvolvem-se de acordo com diferentes procedimentos e objectivos (sejam eles implícitos ou explícitos) (Stoer e Magalhães, 2005: 27).

Por isso, nada pode ser assumido numa perspectiva descontextualizada, o que significa que o indivíduo, bem como o discurso que utiliza, não podem ser dissociados do contexto social envolvente.

Assim sendo, discurso tem um espaço social e um lugar de onde é feito; não é pura expressão mental do pensamento. O que estabelece esta posição e a função dos sujeitos e as possibilidades do seu deslocamento são, entre outros elementos, aqueles que definem os limites e as formas de apropriação dos discursos típicos de cada região<sup>52</sup> discursiva. Estas regiões limitam o acesso a tipos específicos de discurso; pontuam a luta entre comunidades, grupos ou corporações pelo seu controlo; marcam a relação deste com as audiências electivas e epitomizam as suas condições de existência (Gomes, 1997: 413).

O meu olhar sobre o discurso, e neste caso sobre o discurso político, também é “colonizado” pelo paradigma cultural “assumido” ou “consumido”. A existência de *lugares brancos* ou de *não lugares* não se enquadra na visão epistemológica construída que rejeita uma visão positivista da sociedade, ou seja, “rejeita a ideia de que as ciências sociais possam produzir qualquer tipo de

---

<sup>52</sup> Na construção do discurso legitimador sobre a educação, Rui Gomes define a existência de regiões discursivas que marcam relações de poder: “uma *região continente* definida pelos discursos do aparelho político (...); duas *regiões insulares*: uma definida pelos discursos dos actores sociais com representação orgânica e estatuto de parceiros sociais (...); outra definida pelo campo científico (...); uma *região local* constituída pelos discursos dos professores e actores locais da educação” (Gomes, 1997: 414).

conhecimento *verdadeiro*, objectivo e neutro, independente das estruturas de referência” (Afonso, 2005: 28).

Neste sentido, a *politics*, quando idealizadas como projectos de mudança social, transportam consigo

Os desafios que se colocam actualmente ao campo educativo [e] não podem, portanto, ser encarados como desafios novos. (...) A sua novidade está dependente do facto de eles serem anunciados no interior de estruturas discursivas que desenvolvem um intenso ‘trabalho’ de despolitização da questão educativa e de dissimulação dos pressupostos políticos e das concepções de sociedade e de educação a que eles se vinculam (Correia, 2000: 31).

A *despolitização da questão educativa* (Correia, 2000) e a *despolitização da política* (Afonso, 2006) suscita-me questionamentos fundamentais na análise dos discursos e narrativas políticas. Parece-me que estes procuram transportar, de forma subtil, a noção de que para as políticas

são os meios que justificam os fins; que ser de *direita* ou de *esquerda* é indiferente aos cidadãos porque, supostamente, os valores que estas perspectivas políticas apregoam já não as distinguem na acção concreta, nem têm (ou tiveram) qualquer identidade ou historicidade próprias (Afonso, 2006: 9).

Na sequência desta abordagem, é como se a despolitização do discurso veiculada pela perspectiva tecnocrático-educativa significasse a ausência de valores, e, conseqüentemente, linhas de orientação neutrais, quer sejam elas de aplicação instrumental, quer sejam simples opções de gestão. O que ocorre, mais precisamente, é que, como observam Licínio Lima e Almerindo J. Afonso (2002), a organização e a administração escolares aparecem paulatinamente como que despolitizadas e desideologizadas. Esta procura de naturalização enquanto instrumentos técnico-rationais, são aparentemente (auto)justificadas e legitimadas, na base das necessidades insuspeitas para a modernização e, conseqüentemente, para uma reforma educativa. Em suma, que o “confronto de valores e visões do mundo já não conta ou já não é necessário (ou conta cada vez menos) para a decisão política, mesmo quando esta decisão parte de governos democraticamente eleitos” (Afonso, 2006: 9).

A esse propósito, Magalhães e Stoer (2006) afirmam que “os lugares brancos não existem, [e] têm sempre a cor de um sistema ou de um contexto” (*ibidem*: 28). A assunção desta postura arrasta consigo alterações na análise política e sociológica, fundamentalmente porque na

(...) reconfiguração da agência política nos actuais contextos, re-politiza, *de uma forma sem precedentes*, a análise e a acção políticas. A aceitação de que a reflexividade institucional e individual é um dos factores estruturadores das actuais sociedades não só reconfigura os paradigmas de análise política tradicionais, como re-significa a própria concepção da acção política: a sociedade e os cidadãos ao recusarem-se como objectos da acção do estado dão uma dimensão política sem precedentes à própria acção política (*ibidem*: 28).

Nas políticas educativas, esta percepção da prática discursiva<sup>53</sup> deve suscitar uma atitude analítica e crítica, levando a dizer que, na análise do discurso, “há sempre uma origem secreta que é preciso desvelar. (...). Há sempre uma causa ou causas primeiras, sejam elas a evolução tecnológica, as classes, o Estado ou o sistema mundial que são origem de todas as coisas” (Gomes, 1997: 410).

Desta forma, os discursos políticos divulgados em nome de uma modernização global são, segundo Bourdieu (2001), uma

(...) máscara justificativa de uma política que visa universalizar os interesses particulares e a tradição particular das potências económicas e politicamente dominantes (...) e a alargar ao conjunto do mundo o modelo económico e cultural mais favorável a essas potências, apresentando-o ao mesmo tempo como uma norma, um dever ser e uma fatalidade, um destino universal, de maneira a obter uma resignação universais (*ibidem*: 74-75).

O delinear de eixos temáticos e o reconhecimento de diferentes lógicas presentes nos discursos políticos produzidos, deverão ter sempre presente que, na análise sociológica das políticas educativas, a elencação das diferentes decisões políticas, têm que

---

<sup>53</sup> Prática discursiva “entendida como um conjunto de regras anónimas, históricas, sempre determinadas no tempo e no espaço, que definiram, em uma dada época e para uma determinada área social (...) as condições da função enunciativa” (Foucault, 2004: 133).

(...) ter em consideração não só as ideologias que informam as decisões em educação, mas também o estabelecimento da agenda que permite (ou impede) dadas decisões verem a luz do dia. Por outras palavras, no sentido de mapear as decisões em educação, é também necessário mapear o terreno sobre o qual essas decisões assentam (Stoer e Magalhães, 2005: 27).

Pretendo, neste trabalho de investigação, estabelecer uma abordagem mais referenciada à sociologia crítica,

(...) como aquela que não se limita à desconstrução analítica das políticas educativas ou à desocultação das ambiguidades e contradições que as atravessam, mas assume, em simultâneo, um compromisso ético e político explícito, procurando e valorizando o confronto tenso e instável entre a *objectividade* pretendida pela prática científica e a *politicidade* inerente a toda a acção humana (Afonso, 2001: 34).

É neste sentido que recorro à análise crítica do discurso assumindo que “os textos são entendidos como resultado das acções de falantes e escritores socialmente situados, operando estes com graus relativos de possibilidades de escolha, sempre no interior de estruturas de poder e dominação” (Pedro, 1997: 27-28).

Assim, a análise discursiva que realizo aos três textos do meu *corpus de análise*, permite-me identificar a *ordem do discurso*<sup>54</sup> (Foucault, 1997) que lhes dá sentido. É nesta perspectiva que ao conceptualizar “o sujeito não como um agente processual com graus relativos de autonomia, mas como sujeito construído por e construindo processos discursivos a partir da sua natureza de acção ideológico” (Pedro, 1997: 20) pretendo identificar a probabilidade de

---

<sup>54</sup> Na sua obra *A Ordem do Discurso*, Michel Foucault (1997), introduz o conceito de poder como instrumento de análise capaz de explicar a produção dos saberes. Nesta obra, Foucault centra-se na relação entre as práticas discursivas e os poderes que a atravessam, demonstrando que existem diversos procedimentos que controlam e regulam a produção dos discursos na sociedade. Assim, refere que “em toda sociedade a produção do discurso é ao mesmo tempo controlada, seleccionada, organizada e redistribuída por certo número de procedimentos que têm por função esconjurar os seus poderes e perigos, dominar o seu acontecimento aleatório, esquivar a sua pesada e temível materialidade. (...) Sabe-se bem que não se tem o direito de dizer tudo, que não se pode falar de tudo em qualquer circunstância, que não é qualquer um, enfim, que pode falar de qualquer coisa” (Foucault, 1997: 8-9).



“desnaturalizar’ as práticas discursivas e os textos de uma sociedade” (Pedro, 1997: 24), sendo neste caso, os normativos emanados pelo Ministério da Educação, do XVII Governo Constitucional, no sentido de “mostrar o modo como as práticas linguístico-discursivas imbricam nas estruturas, alargadas, sociopolíticas, do poder e da dominação” (*Ibidem*: 24).

## **Capítulo IV**

### **Três Normativos, o *Ciclo de Políticas e Níveis de Desenvolvimento de Políticas* e a Ordem do Discurso Educativo**

## Introdução

Foram as alterações introduzidas pelo XVII Governo Constitucional, que despoletaram o meu interesse em identificar o(s) mandato(s) endereçado(s) ao sistema educativo português.

As políticas desenvolvidas, para a área da educação, têm dado origem a um conjunto de mudanças que têm levado, conseqüentemente, à reestruturação de diversas áreas do sistema educativo. Estas mudanças, como argumentei no capítulo I, inserem-se numa agenda globalmente estruturada para a educação (Dale, 2001), num contexto epidemiológico de princípios neoliberais, orientado por elementos-chave (Ball, 2002). Estes surgem como pilares organizacionais e instrumentais, fundamentais às alterações requeridas e almejadas para as mudanças a introduzir nos sistemas educativos, assim como para a sua suposta modernização: o mercado, a capacidade de gestão e a performatividade. Estes elementos ou *tecnologias políticas de reforma*<sup>55</sup>, “quando aplicados conjuntamente (...) oferecem uma alternativa politicamente atractiva e eficaz à tradição educacional centrada no Estado e no bem-estar público” (Ball, 2002: 4).

Estas tecnologias políticas definem-se como insubstituíveis e “naturalizadas” nas novas reconfigurações políticas endereçadas à educação. Elas encontram-se intrinsecamente imbricadas e interdependentes nos processos da mudança pretendida.

O modo de regulação institucional<sup>56</sup> emergente é resultante do desenvolvimento das tecnologias de reforma, que funcionam no seu todo como um projecto político global. Este, por sua vez, redimensiona-se, constantemente, na retroacção do controlo de instituições/actores, que se encontram, movem e actuam, nas diferentes arenas de acção do *Ciclo de Políticas* (Ball, 2004) e *Níveis*

---

<sup>55</sup> António Teodoro, na esteira de Ball, refere que as tecnologias políticas de reforma “são desdobramentos calculados de técnicas e artefactos que organizam as forças e capacidades humanas para funcionarem como redes de poder” (Teodoro, 2006: 90).

<sup>56</sup> O conceito de *regulação institucional* é assumido como “o conjunto de acções decididas e executadas por uma instância (governo, hierarquia de uma organização) para orientar as acções e as interacções dos actores sobre os quais detém uma certa autoridade” (Maroy & Dupriez, 2000). Esta definição põe em evidência, no conceito de regulação, “as dimensões de coordenação, controlo e influência exercidas pelos detentores de uma autoridade legítima, (...) [assim] como [a] intervenção das autoridades públicas para introduzir ‘regras’ e ‘constrangimentos’ no mercado ou na acção social” (Barroso, 2005: 64).

de *Desenvolvimento de Políticas* (Stoer e Magalhães, 2005), numa procura constante de hegemonização.

As tecnologias acima mencionadas são instrumentos políticos de reforma que são objecto de análise no meu *corpus*, com o propósito de encontrar dimensões estruturantes que se relacionem com o contexto político, dimensões estas que me possibilitaram reconstruir as linhas de força do plano de acção (mandato) do governo. Para tal, utilizei o *Ciclo de Políticas* e os *Níveis de Desenvolvimento de Políticas* que acima refiro. Como referencial empírico, seleccionei três normativos que constituem o meu *corpus* de análise, possibilitando-me questionar, de diversas formas, o *texto* enquanto documento político.

É no *contexto de influência* que se inauguram e constituem grande parte dos discursos e conceitos em que as opções da política educativa (N1)<sup>57</sup> vão alicerçar-se, procurando esta, por sua vez, legislar - *contexto de produção de texto* e N2<sup>58</sup> - no sentido de vir a produzir as alterações desejadas nos comportamentos dos aplicadores/executores das políticas delineadas – contexto da prática e N3. Estes últimos não irão ser abordados, por saírem do âmbito desta investigação, centrando-se a minha pesquisa apenas nas concepções e orientações políticas do XVII Governo Constitucional e não nos *intérpretes/implementadores* (*burocratas/professores/pais*) das políticas (Stoer e Magalhães, 2005).

Assim, todo este procedimento de construção de políticas pode ter, na sua génese, construções discursivas que encerram “ideologias naturalizadas, que as transformam num mecanismo muitíssimo eficaz de preservação de hegemonias<sup>59</sup>”

---

<sup>57</sup> Embora as políticas de N1 se incorporem no contexto de influência (CI), estas não se alargam à abrangência e delimitação deste espaço virtual de análise. Deste modo, e para melhor compreender o lugar que ocupa o N1, este estará na periferia deste contexto, isto é, existirá na sua zona limítrofe, onde se fundamenta e realiza a decisão política a nível governamental: com autores e decisores políticos.

<sup>58</sup> Como referi no capítulo II, a política educativa ao traduzir-se em políticas, ou seja, em políticas sectoriais de facto (N2), quando transitam das grandes opções políticas, que estariam na sua origem, vêm-se confrontadas “na sua disseminação no sector social que pretende influenciar, com uma complexificação exponencial da(s) sua(s) localização(ões) política(s)” (Stoer & Magalhães, 2005: 23).

<sup>59</sup> Fairclough afirma, no sentido gramsciano, que “o poder nas sociedades capitalistas modernas se caracteriza pela hegemonia” (Fairclough, 1997: 77). *Hegemonia*, no sentido de “poder político da classe dominante (...) numa combinação de ‘dominação’ – poder estatal no sentido mais restrito da expressão, controlo das forças de repressão e capacidade de fazer uso da coerção contra outros grupos sociais – e de ‘liderança intelectual e moral” (Fairclough, 1997: 79).

(Fairclough, 1997: 77). Estes contextos e níveis não são assépticos ou herméticos, pelo que, na sua constituição, se verifica elevada porosidade e permeabilidade em todas as suas relações e conexões. A ser assim, e ainda na esteira de Fairclough, a análise do discurso não deve ser apenas aplicado ao “nível macro da formação e aplicação prática das políticas, devendo o seu estudo” (*ibidem*: 78) também extensivo à

(...) forma como a tecnologização do discurso<sup>60</sup> é recebida e interiorizada por aqueles que lhe estão sujeitos, através de diferentes formas de adaptação e resistência que, por sua vez, dão origem a combinações híbridas de práticas discursivas existentes e impostas (Fairclough, 1997: 78).

Deste modo, a utilização da análise crítica do discurso, mostra o modo como as práticas linguístico-discursivas estão imbricadas nas estruturas sociais e políticas mais abrangentes de poder e dominação, evidenciando e criticando “as conexões existentes entre as propriedades dos textos e os processos e relações sociais (ideologias, relações de poder)” (*ibidem*: 83).

O discurso destes textos, enquanto documentos políticos, é produzido de um determinado lugar, ideologicamente informado (Stoer e Magalhães, 2005), estabelecendo e implementando novas identidades, novas formas de interacção e novos valores (Ball, 2002). E através desse discurso, pretendo identificar as construções ideológicas nele presentes, assim como outras interacções discursivas existentes (intertextualidade), numa perspectiva sincrónica e, ainda, o posicionamento destes discursos como elementos relacionados com o contexto histórico-social e as suas condições de produção, numa perspectiva diacrónica.

Importa, ainda, salientar que esta pesquisa é também orientada pela minha visão do mundo que, em diálogo com a visão do mundo do lugar de onde estes textos políticos são produzidos, resulta num outro discurso, certo de que, na análise de discurso, não existem determinismos que constituam limites de interpretações.

---

<sup>60</sup> Para Fairclough (1997), a tecnologização do discurso é o emprego do discurso como técnica ou tecnologia em função de propósitos estratégicos.

Nesta linha, os discursos e as alterações que se processam na reorganização, regulação e controlo do sistema educativo são centrais para a percepção do programa de acção política e mandato de qualquer governo.

A escolha destes normativos decorreu da selecção de uma das cinco ambições enunciadas pelo XVII Governo, no seu programa para a legislatura 2005/2009: “enraizar em todas as dimensões do sistema de educação e formação a cultura e a prática da avaliação e da prestação de contas” (Portugal, 2005: 43).

Optei, então, por normativos (já referidos e identificados no capítulo II) que instrumentassem este objectivo político. O primeiro refere-se ao regime sobre Autonomia, Gestão e Administração Escolar (Decreto-Lei n.º 75/2008); o segundo é relativo ao Estatuto da Carreira Docente e determina a estrutura da carreira profissional dos educadores de infância e dos professores dos ensinos básico e secundário (Decreto-Lei n.º 15/2007), e, por último, aquele que estrutura e desenvolve processualmente a Avaliação do Desempenho dos Docentes (Decreto Regulamentar n.º 2/2008). Eles constituem o meu referencial empírico, no que concerne à análise da emergência, interpretação/implementação e desenvolvimento das políticas do XVII Governo Constitucional.

Através do Decreto-Lei n.º 75/2008 assumi que poderia encontrar a transformação do modo de regulação estatal nos estabelecimentos de ensino (Magalhães, 2001), visto ser um dispositivo legal que consagra explicitamente, no seu articulado, novas formas de organização e de distribuição de poder, entre os diferentes intervenientes da comunidade educativa.

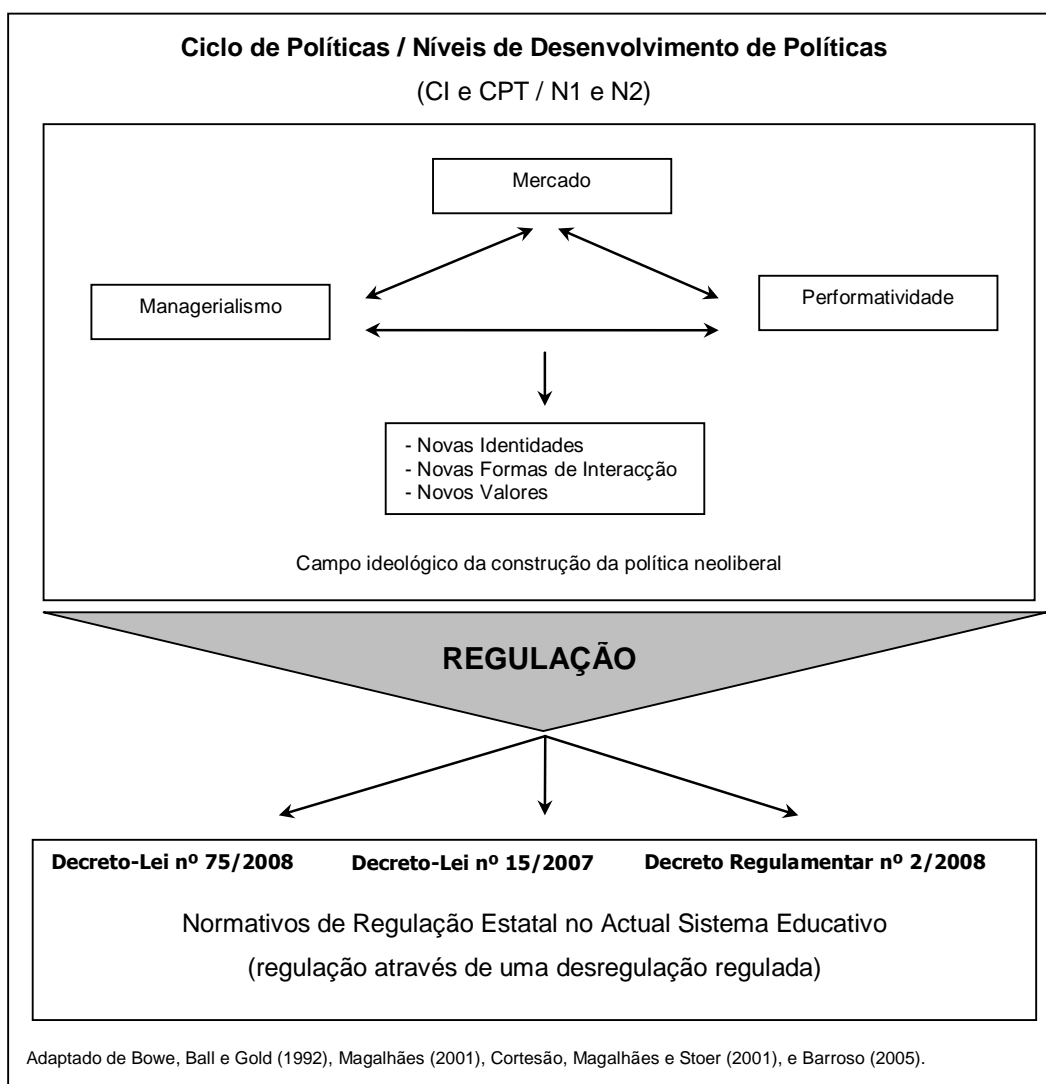
No que respeita ao Decreto-Lei n.º 15/2007 e ao decreto regulamentar n.º 2/2008, ambos cruzam, com alguma intensidade, a meu ver, o campo da performatividade (ao nível de novos papéis que se deseja que os professores desempenhem, mediados pela legitimação da prestação de contas dos mesmos e ao nível dos resultados). A articulação que estabeleço entre estes dois normativos e a performatividade advém do facto dos professores serem reconhecidos como *actores políticos* (Apple, 2000), através dos quais se gerem lógicas de mudança educacional, assim como da reconfiguração das suas práticas, começando pela sua própria *metamorfose pessoal* (Lima, 1996), como desenvolverei, de forma mais aprofundada, na análise do ECD e da ADD.

No entanto, apesar de atribuir diferentes estatutos aos decretos que irão ser objecto de análise enquanto tecnologias políticas, tal não significa que existam

barreiras estanques entre eles, uma vez que os três apresentam interligações e dependências, ao nível da ordem do discurso em educação, como é, por exemplo, o domínio da avaliação.

Para melhor explicitar o processo teórico-metodológico que levei a cabo, elaborei um quadro (Figura 1) que a seguir apresento, respeitante à análise da ordem do discurso em educação que dá sentido aos normativos, para identificação do(s) mandato(s) endereçado(s) ao sistema educativo.

**Figura 1 – Processo Teórico - Metodológico**



### **A Autonomia, Gestão e Administração Escolar (AGAE)**

Num início de século e de milénio, em que a problemática da reforma e reestruturação dos Estados, mediada por uma globalização que tudo altera, é

importante referir que a tomada de decisões políticas em educação sofreu, também, nos últimos anos, profundas alterações. Como refere Fátima Antunes, esta “ampliou-se e complexificou-se (...) para incluir modalidades e protagonistas do espaço supranacional (e subnacional)” (Antunes, 2008: 43), referindo que este processo hoje se encontra

reduzido e esvaziado, ao nível nacional e para algumas áreas, em que os processos e procedimentos, as instâncias, espaços e *fora* legítimos de decisão se viram contornados, ultrapassados, ignorados e reactivados sob um outro estatuto, enquanto esferas de ratificação, desenvolvimento (concretização) ou implementação das opções e decisões formadas em níveis supranacionais (*ibidem*: 43).

O desenvolvimento destas políticas foi paulatinamente realizado, encontrando-se já “em processo de afastamento dos modelos, formas e processos de decisão que considerávamos como típicos das democracias ocidentais pluralistas” (Antunes, 2008: 43). Neste tempo de globalização e de progressiva internacionalização das políticas educativas (Barroso, 2003), a *fonte* ou *fontes* (Dale e Ozga: 1991) destas pode(m) ser encontrada(s) nas orientações supranacionais que têm como actores, nas últimas décadas, organizações internacionais poderosas que condicionam e/ou colonizam as políticas educativas nacionais: OCDE, FMI, BM, e OMC (ver anexo II). Segundo a investigadora acima citada, a racionalidade subjacente a estas políticas difundidas pelo neoliberalismo e decorrentes da globalização perseguem o objectivo que vai sempre num só sentido e, mais não visa, do que penetrar em serviços sociais, e impor as suas lógicas managerialistas (Santiago, Magalhães e Carvalho, 2005), sabendo que

As mutações do capitalismo têm vindo a inscrever-se no campo da educação através de uma agenda globalmente estruturada para a educação que persegue a constituição neoliberal, ensaiando novos quadros regulatórios, desenhando inéditas realidades e contextos de acção políticos (Antunes, 2008: 171).

No desenvolvimento destas políticas, a comunidade europeia assumiu claramente o deficit de participação democrática, a que alude Antunes (2008), pelo facto, de nas decisões políticas



Com impacto mais ou menos imediato, de maior ou menor dimensão, estas diferentes constelações de opções e decisões políticas envolveram principalmente e exclusivamente os Ministros da Educação e/ou os Chefes de Estado e de Governo, que elaboraram e/ou aprovaram declarações, medidas, programas, linhas de acção (*ibidem*: 44).

Do mesmo modo, também as organizações internacionais acima referidas, delimitam e orientam os processos e finalidades a perseguir no campo educativo. Conscientes desta situação os governos europeus procuram, através da União Europeia, posicionar-se no sentido de poder orientar e, de certa forma *pilota*<sup>61</sup>, o sentido das influências e, concretamente, o desenvolvimento da própria globalização. É neste sentido que, organizações como a OCDE e a União Europeia assumem “que a competitividade e o contributo da educação e formação, enquanto lugares onde se fabrica o *capital humano*, são os eixos estruturantes das concepções e modelos” (Antunes, 2008: 95), da construção social. Desta forma, procura-se que na “educação, a instrumentalidade e a ênfase produtivista (...) [sejam] hoje virtualmente hegemónicos no contexto da EU” (Antunes, 2008: 95). Esta autora refere ainda que a lenta gestação da União Europeia foi permitindo, ao longo dos anos, um processo de  *europeização*, encontrando-se, neste momento (em particular desde o ano de 1999), num processo de maturidade organizacional. Quer isto dizer que estamos perante a viabilização e “institucionalização de uma instância supranacional como fonte declarada de elaboração de políticas nacionais no campo da educação e da formação” (Antunes, 2008: 24).

Na esteira desta análise social, e de acordo com o conceito de tecnologias políticas de reforma que aqui utilizo, considero que o paradigma neoliberal surge em sintonia com a filosofia do novo modelo de Autonomia, Gestão e Administração Escolar (AGAE) (Decreto-Lei n.º 75/2008), que na minha perspectiva, se afirma como um sucedâneo fidedigno desta predisposição ideológica.

Para melhor se compreender a prescrição contida neste normativo, parece-me conveniente elaborar um breve resumo histórico-político da gestão, nas

---

<sup>61</sup> Conceito adaptado de Stoer e Magalhães e que “significa uma decisão que procura caminhos para assegurar a implementação eficiente e eficaz de políticas sociais, independentemente do seu conteúdo” (Stoer e Magalhães, 2005: 29).

instituições escolares, nos últimos anos, iniciando a análise do mesmo, numa perspectiva diacrónica, fundamental para a contextualização dos acontecimentos subjacentes à ordem do discurso deste texto. O direito à participação na gestão democrática das escolas data de 1976 (Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de Outubro), como princípio constitucionalmente consagrado, e assumido na Lei de Bases do Sistema Educativo (1986). Em 1991, o Decreto-Lei 172/91, de 10 de Maio regulamentou um projecto experimental, alargado apenas a algumas escolas, no qual já é preconizada a figura do director. Nesse decreto-lei, pode ler-se que “a estabilidade e a eficiência da administração e gestão são garantidas por um órgão unipessoal, o director executivo” (Decreto-Lei n.º 172/91). Sete anos mais tarde, é regulamentada através do Decreto-Lei 115A/98, de 4 de Maio, a figura do director executivo ou a manutenção de um órgão colegial, dependendo do tipo de candidatura levada a cabo no agrupamento de escolas e/ou escola não agrupada, uma vez que o decreto permitia essa opção:

A direcção executiva é assegurada por um conselho executivo ou por um director, que é o órgão de administração e gestão da escola nas áreas pedagógica, cultural, administrativa e financeira. (...) A opção por qualquer das formas referidas no número anterior compete à própria escola, nos termos do respectivo regulamento interno (Decreto-Lei 115A/98).

Desta forma, torna-se evidente que desde a consagração do direito à participação na gestão democrática das escolas (1976) até 1998, este direito foi-se metamorfoseando por influência de políticas transnacionais e pela necessidade de criação de novos modos de regulação política, no campo educativo nacional.

Assim, procurou-se uma nova forma de gestão com o intuito de reforçar as lideranças, porque o

enquadramento legal [o Decreto-Lei 115A/98] em nada favorecia a emergência e muito menos a disseminação desses casos. Impunha -se, por isso, criar condições para que se afirmem boas lideranças e lideranças eficazes, para que em cada escola exista um rosto, um primeiro responsável (Decreto-Lei n.º 75/2008).

Parece tornar-se evidente que o actual contexto político, com a influência da *institucionalização neoliberal* (Antunes, 2009), é propício a uma ruptura definitiva

com os primórdios da gestão democrática, consagrando o aparecimento de um novo ciclo político que favorece a gestão *managerialista*.

Ao analisar o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, verifico que a natureza do texto pode ser considerada fortemente prescritiva, quando explicita que vem “reforçar a autonomia e a capacidade de intervenção dos órgãos de direcção das escolas”, com o intuito fundamental de “reforçar a eficácia da execução das medidas de política educativa” (*idem*). Este apelo centralizador procura, através do mecanismo da gestão (com ênfase na função individualista do director) e de um novo estatuto profissional para os professores (com comportamentos fortemente balizados pela avaliação e estruturas hierarquizadas de coordenação pedagógica), (re)introduzir novos princípios, formas, conteúdos, processos e (re)configurações no sistema educativo português, como adiante referirei. Como afirma Magalhães (2001),

(...) a autonomia institucional é um recurso estratégico derivado do emergir de novas formas de regulação estatal, (...) e coerente com elas. O carácter dual, ambíguo, híbrido dos instrumentos de autonomia começa aí a delinear-se enquanto tácticas de gestão por parte do Estado, surgindo a descentralização como um recurso de condução política pelo centro de poder (*ibidem*: 126).

Deste modo, quando acima refiro o carácter fortemente prescritivo deste texto, pretendo significar que a margem de autonomia dos actores do sistema educativo fica mais reduzida face a um novo discurso legitimador – *região continente*<sup>62</sup> (Gomes, 1997) - que lhes impõe uma inércia interpretativa. A meu ver, este facto deve-se às novas formas emergentes de transformação da regulação estatal, que regulam, desregulando. Quer isto dizer que, por um lado, o Estado promove a auto-regulação das instituições escolares e, por outro lado, assume uma nova forma de supervisão. Este processo de hibridismo político apresenta-se e desenvolve-se como “como uma forma de correcção dinâmica quer dos excessos da lógica do mercado, induzida por certos dispositivos, quer dos excessos de regulação estatal” (Magalhães, 2004: 317).

---

<sup>62</sup> Na construção do discurso legitimador sobre a educação, Rui Gomes define a existência de regiões discursivas que marcam relações de poder: “uma *região continente* [é] definida pelos discursos do aparelho político e da tecno-estrutura do Ministério da Educação” (Gomes, 1997: 414).

Como o Decreto-Lei n.º 75/2008 explicita, faz parte do programa do XVII Governo Constitucional a alteração ao regime jurídico da autonomia, administração e gestão das escolas. Essa necessidade é apresentada com um triplo objectivo: reforçar a participação das famílias e comunidades na direcção estratégica dos estabelecimentos escolares, promover a constituição de lideranças fortes e reforçar a autonomia das escolas.

O reforço das lideranças no seio das escolas, como um dos objectivos estruturantes deste normativo, é explicitado da seguinte forma:

Entendeu o Governo, no exercício das suas funções, que, antes mesmo de proceder a essa revisão, era possível, dentro do quadro legal existente, reforçar a autonomia e a capacidade de intervenção dos órgãos de direcção das escolas para reforçar a eficácia da execução das medidas de política educativa e da prestação do serviço público de educação. Nesse sentido, o Ministério da Educação estabeleceu a prática de reunir regularmente com os conselhos executivos, delegou neles competências da administração educativa, atribuiu-lhes funções na contratação e na avaliação de desempenho do pessoal docente. Do mesmo modo, promoveu a celebração de contratos de autonomia, na sequência de um procedimento de avaliação externa das escolas, e instituiu um órgão de carácter consultivo para assegurar a sua representação junto do Ministério da Educação, o Conselho das Escolas (Decreto-Lei n.º 75/2008).

Como refere este normativo, *era possível dentro do quadro legal existente*, introduzir as alterações necessárias para a consecução das políticas delineadas. Assim sendo, por que razão se legisla para resolver um problema que, supostamente, não o é? Ou procura-se, antes, introduzir uma nova lógica política na gestão e administração escolar? Se assim for, que pressupostos persegue esta nova política gestionária? Que finalidades encerra em si mesmo este normativo?

As lideranças fortes, apesar de uma relação intrínseca que se estabelece com a autonomia das escolas, tendo por base as alterações que têm vindo a ser implementadas, têm por objectivo “mudar o que significa ser professor” (Ball, 2002), isto é, reconfigurar a profissionalidade docente. Por esta via se compreende a necessidade de um novo ECD. Este autor refere ainda que, dentro “desta nova visão de gestão (...) e das novas formas de controlo empresarial” (*ibidem*: 9), podem desenvolver-se

dois efeitos, aparentemente em conflito (...); um aumento da individualização, incluindo a destruição de solidariedades baseadas numa identidade profissional comum, e a filiação em sindicatos, contra a construção de novas formas institucionais de filiação e 'comunidade', baseada numa cultura de empresa (*ibidem*: 9).

No Decreto-Lei n.º 75/2008, salienta-se um dos elementos ou uma das tecnologias políticas adiantadas por Ball (2002) – a capacidade de gestão como um dos elementos fundamentais para a nova estrutura e filosofia política a introduzir na educação. Assim, o seu propósito de “reforçar as lideranças das escolas, (...) constitui reconhecidamente uma das mais necessárias medidas de reorganização do regime de administração escolar” (Decreto-Lei n.º 75/2008) parece corresponder a mudar o modo de regulação estatal. Refere, ainda, que “sob o regime até agora em vigor, emergiram boas lideranças e até lideranças fortes e existem até alguns casos assinaláveis de dinamismo e continuidade” (*idem*). Não é, portanto, o sistema até agora em vigor que apresenta deficiências organizacionais ou até situações impeditivas da sua evolução. Tornou-se, então, primordial encontrar formas de alterar comportamentos e atitudes, de modo a atingir-se orientações/conduitas mais prescritivas sobre aqueles que se quer dirigir. Esta orientação política de alteração do papel desempenhado pelos profissionais encontra-se explícita no argumentário constitutivo do órgão de direcção estratégica, o conselho geral<sup>63</sup>: “os corpos representativos dos profissionais que exercem a sua actividade na escola não podem, em conjunto,

---

<sup>63</sup> O Conselho Geral tem a seguinte composição: “O número de elementos que compõem o conselho geral é estabelecido por cada agrupamento de escolas ou escola não agrupada, nos termos do respectivo regulamento interno, devendo ser um número ímpar não superior a 21; Na composição do conselho geral tem de estar salvaguardada a participação de representantes do pessoal docente e não docente, dos pais e encarregados de educação, dos alunos, do município e da comunidade local; O número de representantes do pessoal docente e não docente, no seu conjunto, não pode ser superior a 50 % da totalidade dos membros do conselho geral. A participação dos alunos circunscreve -se ao ensino secundário, sem prejuízo da possibilidade de participação dos estudantes que frequentem o ensino básico recorrente; Nos agrupamentos de escolas ou escolas não agrupadas onde não haja lugar à representação dos alunos, nos termos do número anterior, o regulamento interno pode prever a participação de representantes dos alunos, sem direito a voto, nomeadamente através das respectivas associações de estudantes; Além de representantes dos municípios, o conselho geral integra representantes da comunidade local, designadamente de instituições, organizações e actividades de carácter económico, social, cultural e científico; O director participa nas reuniões do conselho geral, sem direito a voto” (Decreto-Lei nº 75/2008).

deter a maioria dos lugares” (Decreto-Lei n.º 75/2008). Esta diminuição do poder dos profissionais e a necessidade de lhes inculcar novos comportamentos e subjectividades parece servir para lhes inculcar um maior desenvolvimento auto-disciplinatório e de controlo social que aparece prescrito, particularmente, no ECD.

Clarifica-se o “confronto e comparação com as velhas tecnologias do profissionalismo e da burocracia” (Ball, 2002: 4), assumindo-se que a combinação se efectua para

(...) produzir aquilo a que a OCDE (1995) chama um ‘ambiente de devolução’ que ‘requer uma mudança, uma substituição dos corpos de gestão centralizados por uma estrutura global em detrimento de uma microgestão ... e mudanças de atitudes e comportamentos de ambos os lados’ (*ibidem*: 4).

A figura central, o suposto herói, como é designado por Ball (2002), e o principal beneficiário desta reforma é o gestor, que aparece designado no Decreto-Lei n.º 75/2008 como director, a quem é atribuída a autoridade de pensar, de planear e a quem se exige execução dentro de princípios managerialistas. Ao gestor (director) compete “desenvolver o projecto educativo da escola e executar localmente as medidas de política educativa” (Decreto-Lei n.º 75/2008).

Questionando esta realidade prescrita, Licínio Lima afirma que esta incongruência política é produzida “como se aquele projecto pudesse deixar de ser uma construção colectiva e democraticamente produzida” (Lima, 2003: 39).

Este novo modo de regulação mais se assemelha a um “reforço do braço do Príncipe” (Magalhães, 2001: 134). Esta extensão, um prolongamento do ME, nas instituições escolares, surge como uma nova forma de regulação<sup>64</sup>, através da assunção política do objectivo de reforçar a autonomia das escolas (Decreto-Lei n.º 75/2008).

Na verdade, o governo tomou decisões políticas de “reformular” alguns sectores do sistema educativo. Na reforma da gestão escolar, o director aparece como aquele que dispõe de uma liberdade incondicional para tomar todas as

---

<sup>64</sup> Fátima Antunes define regulação “como o conjunto de actividades tendentes à estabilização e institucionalização, temporárias, dinâmicas, mas prolongadas, orientadas para essa congruência de comportamentos individuais e colectivos, para mediar conflitos sociais e para limitar as distorções, produzidas pelo processo de acumulação, a níveis compatíveis com a coesão social” (Antunes, 2008: 75).

decisões operacionais que sejam necessárias, resolvendo e simplificando práticas burocráticas, quer na gestão dos recursos humanos, quer na utilização dos recursos financeiros. Esta concentração de poderes num órgão unipessoal e personificado pelo director, como é o caso do explicitado no Decreto-Lei n.º 75/2008, vai no sentido do aparecimento, que Ball (2001) apelida, de “novos gestores heróicos”. Esta situação consubstancia e encoraja

(...) os gestores a centrarem-se nos resultados, conferindo-lhes flexibilidade e autonomia na utilização dos recursos humanos e financeiros. Isto é aquilo que Clarke e Newman (1992) denominam ‘o direito de gerir’. No processo de implementação deste novo paradigma nas organizações do serviço público, o uso de uma nova linguagem é importante: (...) aprendizagem é rebaptizada ‘produto final de políticas custo-eficazes’; realizações passam a ser um conjunto de ‘objectivos de produtividade’, etc. (Ball, 2001: 104).

A reforma que o ME procura implementar, através de uma nova gestão, (uma das *tecnologias políticas* referidas), parece ir no sentido de estabelecer novas identidades, novas formas de interacção e incutir novos valores, nos profissionais da comunidade escolar. Deste modo, embora se verifique explicitamente uma exigência na mudança estrutural da carreira docente (ECD) e, conseqüentemente, das práticas dos seus profissionais, o que se depreende do não dito, é que poderemos estar a assistir a uma “re-formação de relações e subjectividades, e a formas de uma nova ou re-inventada disciplina” (Ball, 2002: 6). Através do mecanismo da gestão, como refere Ball (2001), assistimos a uma reconfiguração política, onde a gestão tem sido o mecanismo-chave para uma reengenharia cultural no sector público. Esta nova cultura política “procura introduzir novas orientações, remodela relações de poder existentes e afecta como e onde as escolhas sobre políticas sociais são feitas” (Ball, 2001: 108) e procura implementar através do Decreto-Lei n.º 75/2008, reconfigurações, para utilizar a expressão de Ball, “o uso de nova linguagem para descrever papéis e relações” (Ball, 2002: 7). As escolas do ensino básico e secundário estão agora apetrechadas de recursos humanos que carecem de ser geridos. Para tal, conceitos gestionários do mercado, como a competição, a eficiência e a produtividade, produzem novas formas de disciplinação e subjectividades. A prestação de contas e novos sistemas éticos (também enquadrados no ECD) são

introduzidos pelo director, no auto-interesse institucional, no pragmatismo e valor performativo a perseguir (Ball, 2002). Neste sentido, o decreto em análise afirma que deve haver

a efectiva capacidade de intervenção de todos os que mantêm um interesse legítimo na actividade e na vida de cada escola (...) constitui (...) um primeiro nível, mais directo e imediato, de prestação de contas da escola relativamente àqueles que serve (Decreto-Lei n.º 75/2008).

Estas mudanças, que transformam a própria natureza de regulação do Estado e, conseqüentemente, o quotidiano das escolas, na perspectiva de Magalhães (2001 e 2004), afiguram-se como uma “regulação através da desregulação”. De acordo com Ball (2002), trata-se de uma regulação regulada, isto é, “processos de re-regulação. Não são o abandono pelo Estado, mas o estabelecimento de uma nova forma de controlo; o que Du Gay (1996) chama ‘descontrolo controlado’” (*ibidem*: 5). Neste sentido, as funções atribuídas ao conselho geral podem enquadrar-se nesta nova prática reguladora, onde o Estado se torna menos visível, sem contudo deixar de intervir. Neste contexto, o conselho geral, como órgão colegial de direcção, determina

A aprovação das regras fundamentais de funcionamento da escola (regulamento interno), as decisões estratégicas e de planeamento (projecto educativo, plano de actividades) e o acompanhamento da sua concretização (relatório anual de actividades). Além disso, confia-se a este órgão a capacidade de eleger e destituir o director, que por conseguinte lhe tem de prestar contas (Decreto-Lei, n.º 75/2008).

Sendo a representação da comunidade escolar, prescrita para este órgão de 42,77%, a questão que se levanta, consubstanciada neste valor, é o tipo de controlo social que dele pode advir e dos interesses que nele se podem instalar, isto é, esta configuração do conselho geral pode contextualmente dar lugar à exigência e imposição de um modelo padrão de profissionalidade docente. De acordo com António Teodoro, esta mudança gestionária origina, nos professores, alguns tipos de receios e resistências, legitimados por uma perda de autonomia profissional, da reconfiguração da identidade profissional e da diminuição do poder reivindicativo. Assim,



Os professores temem, entre outros aspectos, o controlo das populações e da comunidade local sobre o seu trabalho educativo, receando uma perda de autonomia profissional e (...) uma identidade profissional construída ao longo de mais de dois séculos como funcionário público dependente do Estado central (...). Acrescente-se ainda o receio de que a *localização* da escola diminua o poder reivindicativo (...), pela dispersão dos centros de decisão e de negociação (Teodoro, 2006: 71).

Este decreto alude também a um nova figura – o Conselho das Escolas<sup>65</sup>. Para explicar a tomada de decisão relativa ao aparecimento deste novo interlocutor, o governo afirma que a constituição deste órgão consultivo funda-se na necessidade de se “assegurar a representação das escolas junto do Ministério da Educação” (Decreto-Lei n.º 75/2008). No entanto, para além da procura da optimização do sistema educativo e da construção de novos actores sociais imprescindíveis para o aparecimento de uma dinâmica discursiva (Gomes, 2007: 411) governamental, parece-me que também se pode encontrar um outro propósito na sua criação.

O surgimento do Conselho das Escolas pode ter como objectivo político a realização do papel de interlocutor privilegiado, na forma de actor social. Constrói-se assim uma alternativa de relacionamento e diálogo institucionais que retira margens de actuação aos tradicionais actores sociais – sindicatos e outras associações profissionais, que podem ver no Conselho das Escolas um esvaziamento de seu sentido representacional – até então interlocutores e representantes privilegiados, dos professores e das escolas, na discussão das políticas educativas e das condições de trabalho.

Este órgão consultivo é instituído com o objectivo de encontrar novos interlocutores discursivos que pareçam credíveis e com importância política, para que as políticas emanadas do Ministério da Educação não só possam legitimar-se, mas também possam iniciar um processo de reconstrução de sentidos novos para a escola e de valorizar a sua importância enquanto organização baseada numa cultura organizacional, que se quer mais eficiente e eficaz. Para tal, é necessário destruir sentidos de pertença e de solidariedades (Ball, 2002) de um grupo profissional, para assim incutir uma nova visão do mundo, e dos seus

---

<sup>65</sup> O Conselho das Escolas é criado pelo Decreto Regulamentar n.º 32/2007, de 29 de Março, que define a sua composição e o modo de funcionamento.

novos propósitos (novo ECD, com a hierarquização e avaliação do desempenho dos professores). Para esse novo propósito, as organizações educativas devem ter um novo e fundamental papel. No pressuposto de que, “as instituições escolares não são formadas independentemente das condições discursivas da sua emergência” (Gomes, 1997: 411), a meu ver, procura-se, através do Conselho das Escolas “captar, mobilizar e persuadir as [novas] energias discursivas” (*ibidem*: 411), emanadas da *região continente* (Gomes, 1997), como propósito legitimado e politicamente aceite para a implementação das políticas.

No que concerne à autonomia, decorrente desta nova forma gestonária,

convém considerar que a autonomia constitui não um princípio abstracto ou um valor absoluto, mas um valor instrumental, o que significa que do reforço da autonomia das escolas tem de resultar uma melhoria do serviço público de educação” (Decreto-Lei n.º 75/2008).

Esta citação parece traduzir o desejo e a procura de “uma educação de qualidade para todos” (Portugal, 2005). O conceito de qualidade, embora presente no ideário governativo para a educação, não é definido em lugar algum do normativo. Poderá, no entanto, significar que o propósito governativo é o de introduzir alterações em alguns sectores estratégicos do sistema educativo para que os resultados obtidos sejam melhorados. Para tal, apresenta um conjunto de propostas (AGAE, ECD e ADD) que perseguem esses objectivos e que parecem pretender modificar o quotidiano dos espaços escolares.

Entendo que este é um dos principais propósitos do mandato do director na legislação que analiso. Dito de outra forma, o director passará a ser o prestador de contas dos resultados que se exigem, independentemente dos processos que possam conduzir a esses mesmos resultados. Para a consecução deste desiderato, o normativo em análise refere que

é necessário, por conseguinte, criar as condições para que isso se possa verificar, conferindo maior capacidade de intervenção ao órgão de gestão e administração, o director, e instituindo um regime de avaliação e de prestação de contas. A maior autonomia tem de corresponder maior responsabilidade (Decreto-Lei n.º 75/2008).

Esta política, além do seu carácter gestor reformador, assume também a performatividade como um dos seus eixos fundamentais, isto é, o desempenho funciona como medida de produtividade ou resultado. Um exemplo deste propósito é o da hierarquização da carreira dos professores que demonstra, à sociedade, a eficácia desta tecnologia política. Esta hierarquização da carreira docente inicia a introdução de um novo modelo de poder no sector educativo, sendo criado “um corpo de docentes reconhecido, com mais experiência, mais autoridade e mais formação, que assegure em permanência funções de maior responsabilidade” (Decreto-Lei n.º 75/2008). Portanto, este decreto também legitima formas de autoridade e de poder, ainda que estas não se constituam como um direito para todos os professores/educadores. Este direito decorre da antiguidade profissional e da prestação de provas numa sessão pública, como um acumular de conhecimento, que se traduz formalmente em poder, sendo que se trata de um poder hierárquico, para controlo da qualidade do desempenho das funções docentes. Assim, fica

reservado à categoria superior, de professor titular, o exercício de funções de coordenação e supervisão. Para acesso a esta categoria, estabelece-se a exigência de uma prova pública que, incidindo sobre a actividade profissional desenvolvida, permita demonstrar a aptidão dos docentes para o exercício das funções específicas que lhe estão associadas (Decreto-Lei n.º 15/2007).

A este grupo restrito de professores, designado por “professores titulares”, com dotações específicas no quadro de pessoal, é atribuída, também no normativo, uma nova tarefa, a de avaliador: “em cada agrupamento de escolas ou escola não agrupada, são avaliadores: a) O coordenador do departamento curricular; b) (...) o director” (Decreto Regulamentar n.º 2/2008).

Neste novo regime, é conferido ao director “o poder de designar os responsáveis pelos departamentos curriculares, principais estruturas de coordenação e supervisão pedagógica” (Decreto-Lei n.º 75/2008), nos estabelecimentos escolares, de forma a poder concretizar a política para que se encontra mandatado e de cujos objectivos e resultados esperados terá que prestar contas. É, assim, claramente assumida a concentração de poderes no

director (gestor), onde este superintende tudo que seja “gestão administrativa, financeira e pedagógica” (*idem*).

Considerando que a AGAE é um diploma da maior importância, no quotidiano escolar, quer pela dimensão política que assume, quer pela forma como influencia as relações de trabalho e o clima de escola, na minha perspectiva, as mudanças introduzidas pelo Ministério da Educação inserem-se numa reforma educativa mais alargada, como explicitarei, adiante, na análise do ECD e da ADD. Este regime gestor vai no sentido de alterar o paradigma de participação dos seus profissionais, nos diferentes níveis da gestão e administração escolar quando este deveria continuar a orientar-se por princípios de democraticidade e de participação de todos os implicados no processo educativo (LBSE, 1986).

Na lógica de uma racionalidade tecnocrática ressaltam aspectos como a imposição a todas as escolas de um órgão unipessoal, acabando com toda a tradição de colegialidade pós-1974, bem como com a possibilidade, existente desde 1998, das instituições escolares optarem por um órgão de gestão unipessoal ou colegial. A designação de Conselho Geral em substituição de Assembleia, na óptica de Barroso (2009), “é importada sobretudo do mundo da gestão empresarial” (*ibidem*: 30).

Na implementação da AGAE as políticas adoptadas desenvolvem-se de forma a que as

(...) estruturas organizacionais profundamente centralizadas e hierarquizadas por ambientes de gestão descentralizados, onde as decisões sobre a alocação de recursos e a prestação de serviços são tomadas muito mais próximas do local de prestação e onde há a criação de condições para a existência de *feedback* dos clientes e de outros grupos de interesse (Ball, 2001: 104).

Estamos perante a introdução da prestação de contas (*accountability*), em que os utentes/cidadãos se transformam em clientes; responde-se por um serviço fornecido à comunidade educativa, numa lógica de mercado. Quero com isto dizer, que as características discursivas que os normativos assumem, fazem com que estes se situem num “ambiente caracterizado como ‘mercado’ ou do tipo do mercado e instituindo a auto-regulação como forma preferencial de gestão”

(Magalhães, 2001: 131). Este modelo gestor introduz novas formas de organização e de distribuição de poder, numa “regulação através da desregulação” (*ibidem*: 126).

Este desígnio político de modificação do sistema educativo, através de uma gestão unipessoal, não é recente, como já anteriormente referi. A este propósito, considero pertinente trazer à colação um texto de Lima (2003), em que este já pronunciava as vontades governativas da época, induzidas pelo XV Governo Constitucional (coligação governamental do Partido Social Democrata (PSD) com o Centro Democrático Social (CDS)). Este texto torna-se relevante, não só pelo seu posicionamento ideológico, mas também pelo que demonstra do percurso efectuado pelas políticas educativas, nos últimos anos, independentemente das forças partidárias que têm assumido o poder e das ideologias que professam. Lima (2003) aborda a questão dizendo que,

Numa complexa combinação de individualismo (contra a colegialidade) e de vocacionalismo e profissionalismo estrito (contra a democraticidade e a participação) emerge o pilar gerencial. O grande problema da educação portuguesa não é um problema de valores, políticas e objectivos, nem sequer de recursos, como se tivéssemos investido na educação como outros países europeus ao longo do século XX. O nosso problema é essencialmente de gestão, de racionalização e modernização. A gestão democrática das escolas é, portanto, uma das principais causas recentes do nosso atraso, pelo que os órgãos colegiais eleitos deverão ser substituídos por órgãos singulares, designados por outros processos e até em função do projecto educativo apresentado por cada candidato a gestor, como se aquele projecto pudesse deixar de ser uma construção colectiva e democraticamente produzida. Ao transferir a participação democrática de professores, alunos, pais e pessoal não docente dos órgãos de direcção e gestão das escolas (...) para “serviços especializados” e “órgãos consultivos” (...), a Proposta rompe com a Constituição da República (e com a actual Lei de Bases, Artigo 45º, 4) mas, sobretudo, adopta uma lógica gerencialista e tecnocrática, fazendo evacuar a democracia das escolas portuguesas. Mas mais vale menos democracia do que democracia a mais, segundo a tradição portuguesa que está na origem do nosso atraso secular, também na educação (*ibidem*: 39).

Deste modo, poder-se-á concluir que as propostas políticas anteriores sobre gestão e administração escolar, de outros governos – XV governo constitucional (PSD/CDS) – ideologicamente diferentes do actual, continham já o propósito de

incorporar a lógica gerencialista/managerialista (Santiago, Magalhães e Carvalho, 2005), no sistema educativo.

Estas continuidades políticas, que se prolongam para além dos mandatos eleitorais ou governos, têm sido, no caso em análise, fortemente aceleradas em aspectos fundamentais e materializadas pelo XVII Governo Constitucional (PS), como é disso é exemplo a introdução da figura do director e a avaliação baseada no mérito dos professores.

Assim, e de acordo com a análise que tenho vindo a desenvolver, poderei afirmar que o Decreto-Lei n.º 75/2008 é um normativo que introduz formas managerialistas de gestão, onde sobressaem estratégias de reestruturação organizacional, tendo como pano de fundo lógicas de performatividade com enfoque privilegiado na avaliação.

### **O Estatuto da Carreira Docente (ECD)**

A publicação de um novo Estatuto da Carreira Docente (ECD) – Decreto-Lei n.º 15/2007, de 19 de Janeiro – insere-se, também, numa estratégia mais vasta, ou seja, num contexto onde as políticas nacionais devem ser compreendidas como uma política de *glocalização*. Neste sentido, a elaboração de políticas nacionais, “é inevitavelmente um processo de ‘bricolagem’; um constante processo de empréstimo e cópia de fragmentos e partes de ideias de outros contextos” (Ball, 2001: 102), onde se assiste ao “uso e melhoria das abordagens já tentadas e testadas, de teorias canibalizadoras” (*ibidem*: 102), na forma como abordam os contextos locais. Estas fazem emergir “novas formas de identidade e auto expressão cultural local (...), consequência [esta] conectada ao processo de globalização” (*ibidem*: 102).

O ECD é um documento central e enquadrador do desenvolvimento da profissão docente. Na sua exposição de motivos, o Decreto-Lei n.º 15/2008 define a sua estrutura e os seus objectivos, estabelecendo uma ruptura, em alguns aspectos, com o anterior normativo que configurava a estrutura da carreira docente (Decreto-Lei n.º 1/98).

Das mudanças estruturais introduzidas, podem destacar-se a hierarquização da profissão, inexistente no primeiro: “a carreira docente passará a estar estruturada em duas categorias” (Decreto-Lei, n.º 15/2007); requisitos para o

ingresso na profissão, também inexistentes no primeiro, e, agora, com “o estabelecimento de uma prova de conhecimentos, enquanto requisito prévio à candidatura aos procedimentos de recrutamento de pessoal docente” (Decreto-Lei, n.º 15/2007); uma avaliação diferenciadora do desempenho docente, baseada no mérito, que no ECD anterior não assumia este objectivo, pois era apenas indexada a um relatório de auto-avaliação do professor e à frequência de acções de formação contínua com aproveitamento.

Com estes três objectivos estruturantes procura-se a reconfiguração da profissão docente, como se pode verificar no articulado do normativo “uma profunda alteração do Estatuto da Carreira Docente como um imperativo político” (Decreto-Lei-15/2007). Neste processo, o governo explicita o quanto é importante considerar e “promover a cooperação entre os professores e reforçar as funções de coordenação, (...), para que [se] produza melhores resultados” (*idem*). Nesse sentido, e “sendo impossível organizar as escolas com base na indiferenciação, é indispensável proceder à correspondente estruturação da carreira” (*idem*), fazendo corresponder ao que já existe noutras profissões, ou seja, a existência de “corpos especiais da Administração Pública, [cuja] norma é a diferenciação, expressa em categorias funcionais, às quais estão geralmente associadas dotações específicas nos respectivos quadros de pessoal” (*idem*).

Embora, a divisão da carreira tenha sido uma das questões políticas mais fracturantes entre o Ministério da Educação e as organizações sindicais de professores, esta foi concretizada através do Decreto-Lei 200/2007, de 22 de Maio. Este normativo regulamentou o artigo 44.º do ECD e estabeleceu o desenvolvimento de uma carreira “de forma hierarquizada em duas categorias distintas – a de professor e a de professor titular” (*idem*). Neste sentido, esta nova categoria de professor titular está “investida de um conteúdo funcional específico, correspondendo-lhe o desempenho das funções de maior responsabilidade no âmbito da coordenação, supervisão pedagógica e avaliação do desempenho dos restantes professores” (*idem*).

A hierarquização da carreira em “professores” e “professores titulares”, uma das medidas consagradas no ECD, que procura reduzir através da ADD (classificações de *Bom*, *Muito Bom* e *Excelente*; candidatura a professor titular mediante a prestação de prova pública e abertura de vagas), o acesso dos docentes a essa categoria, é uma decisão política, que parece ter sido decalcada

da *nova gestão pública*<sup>66</sup>. A este propósito, uma das orientações da OCDE, segundo Ball (2001), aponta para que a introdução da “flexibilidade para explorar alternativas para a provisão e regulação públicas (...) podem (...) levar a resultados mais eficazes em termos de custos” (*ibidem*: 104).

Esta recomendação política pode ser localizada no ECD, por um lado, na procura efectiva de desinvestimento/redução de custos na escola pública, uma vez que à maior parte dos professores passa a estar vedada a possibilidade de aceder à carreira dos professores titulares. Esse estrangulamento profissional é verificável, quer pelas normas do concurso (com dotações específicas nos quadros de pessoal a regulamentar) que obstaculizam à transição, quer pela introdução do novo topo da carreira dos professores não titulares que é desvalorizado em relação à estrutura da carreira no ECD anterior – os professores ver-se-ão impedidos de progredir, para além do topo da categoria de “professor”, ou seja, do anterior 7º escalão. A sua anterior expectativa era a de, em condições normais de progressão e sendo positiva a avaliação do seu trabalho, atingirem o então 10º escalão (categoria máxima, que todos os professores/educadores podiam atingir), correspondendo hoje ao 3º escalão dos professores titulares.

Por outro lado, a prescrição política enquadrada na *nova gestão pública*, acima enunciada, pode também ser vista como aplicável a uma gestão de recursos humanos mais restritiva, tanto no acesso à profissão docente (tendo sido introduzido um novo requisito para a entrada na profissão docente – a Prova de Avaliação de Conhecimentos e Competências), como na sua progressão (ficando o acesso a “professor titular” dependente da aprovação numa prova pública, assim como da posterior existência de vagas, sendo estas efectivamente ocupadas apenas se a política governamental a regulamentar, como anteriormente foi referido). Este “rearranjo” da carreira docente que, na minha perspectiva, resultou numa carreira estruturalmente nova, além das linhas de força já apresentadas, também persegue como objectivo a introdução do mérito e da excelência através da avaliação do desempenho, como adiante desenvolverei, na abordagem à ADD.

---

<sup>66</sup> Ver capítulo I, página 42.



O diploma em análise explicita que aqueles que preenchem as condições para se candidatarem ao concurso de professor titular, têm de ter um longo percurso profissional, pelo que “valorizou-se a experiência recente como [a] mais relevante” (Decreto-Lei n.º 200/2007). A oposição a este concurso só foi permitida aos professores que estivessem posicionados nos últimos três escalões da carreira (índice remuneratório 340, 299 e 245).

Ao apelar à longa experiência dos professores, vertendo para normativo que a experiência profissional a valorizar é apenas aquela que se situa entre o período 1 de Setembro de 1999 e 31 de Agosto de 2006, é criada, a meu ver, uma dupla contradição. A primeira está na valorização e contabilização do trabalho desenvolvido desde 1999 a 2006, através de uma creditação conforme às tarefas desenvolvidas e cargos desempenhados. Nesse sentido o diploma explicita que

para efeitos de avaliação da experiência profissional, elegeu-se por isso o período compreendido entre o ano escolar de 1999-2000 e o ano de 2005-2006, período que coincide com o início da vigência do modelo de organização e autonomia das escolas estabelecido pelo Regime Jurídico da Autonomia, Administração e Gestão das Escolas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio (Decreto-Lei n.º 200/2007).

Tal prescrição pode configurar, na visão de actores sociais como os Sindicatos (Fenprof, 2009), arbitrariedades e injustiças, pelo facto de o/a docente, na esmagadora maioria das situações não poder exercer a possibilidade de escolha ou rejeição do serviço distribuído pelo órgão de gestão escolar (Decreto-Lei n.º 115A/98, de 4 de Maio – regime jurídico da autonomia, administração e gestão das escolas, em vigor à data), assumindo este procedimento a elaboração de um *curriculum vitae profissional* que apaga ou ignora todo o trabalho desenvolvido antes do período de tempo acima referido, contrariando, desta forma, o pressuposto da antiguidade.

A segunda contradição encontra-se, ao considerar de novo este período temporal, na valorização da prática e aplicação do Decreto-Lei n.º 115-A/98, como um bom referencial de procedimentos e responsabilidades profissionais, reforçando que a publicação dos decretos do meu *corpus* de análise perseguem outros objectivos, que não os exclusivamente neles explicitados.

O ECD, para além das questões técnico-administrativas abordadas, na sua sempre presente obsessão de ganhos de produtividade interna, na minha perspectiva, é apenas uma das faces da mesma moeda, nesta procurada transição paradigmática no modo de gerir a “coisa” pública.

Este normativo, por muito que procure escarpelizar-se o seu conteúdo, não é possível de ser analisado *per se*, isto é, ele está intrinsecamente ligado ao diploma da AGAE, assim como, e particularmente, à ADD. Ele comporta objectivos que pretendem assumir um controlo da vida profissional dos professores, nomeadamente através da avaliação e do mecanismo de poder delegado no director (por exemplo, a nomeação e exoneração dos coordenadores de departamento).

Nas novas exigências introduzidas pelo ECD, encontra-se também a prova de avaliação de conhecimentos e competências, que já referi, a qual procura estabelecer regras mais rigorosas para o ingresso na carreira, afirmando “que aqueles que obtêm provimento definitivo em lugar do quadro preenchem, sem margem para dúvidas, todos os requisitos para o exercício da profissão docente” (Decreto-Lei n.º 15/2007). Segundo este normativo, esta prova

visa demonstrar o domínio dos conhecimentos e das competências exigidas para o exercício da função docente, na especialidade da respectiva área de docência, e é organizada segundo as exigências da leccionação dos programas e orientações curriculares da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário (*idem*).

O ingresso na profissão docente com estas novas exigências pode ser compreendido na minha perspectiva, através da transformação do modo de regulação estatal, configurando a metáfora da *centralização da descentralização* (Santiago, Magalhães e Carvalho, 2005: 19). Além de regular e procurar controlar a “qualidade” dos quadros contratados, avalia de forma discreta e indirecta o funcionamento das instituições formadoras de professores. Constata-se, assim, nesta situação a emergência do Estado avaliador “que parece tocar todas as zonas do sistema, justificando esta radicalização da regulação pela exigência de eficiência” (Magalhães, 2001: 133). Este aspecto está interligado com outro que considero relevante, e que se prende com a adjectivação discursiva que é

atribuída aos novos candidatos à profissão de professor. Com a entrada em vigor deste ECD é referido que

o exercício transitório de funções docentes pode ser assegurado por indivíduos que preencham os requisitos e admissão a concurso de provimento, em regime de contrato administrativo, tendo em vista a satisfação e necessidades do sistema educativo não colmatadas pelo pessoal docente dos quadros de zona pedagógica ou resultantes de ausências temporárias de docentes que não possam ser supridas (Decreto-Lei n.º 15/2007).

A designação de *indivíduos que preenchem os requisitos e admissão a concurso de provimento* pode ser enquadrada, a meu ver, na perspectiva desenvolvida por Magalhães e Stoer (2002), na dissolução da natureza do trabalho em competências.

A reestruturação do mercado de trabalho no campo educativo, parece não estar imune às mudanças de profissionalidade associadas à empregabilidade, ou seja, na esteira dos investigadores citados, pode-se estar a assistir à emergência de um mercado de trabalho no sector educativo fundado na dissolução da profissão docente em competências.

Nesta análise, constata-se que estes *indivíduos*, no desempenho de funções docentes, estão da mesma forma obrigados a todas as regras e exigências prescritas no ECD e na ADD, tal e qual como qualquer docente que esteja integrado na carreira, enquanto durar a sua permanência neste desempenho profissional.

No que respeita à avaliação, no actual ECD é referido que “os resultados da avaliação serão expressos bianualmente e, portanto, não estarão associados aos momentos de possível progressão na carreira, nem por isso deixando de ter efectivas consequências para o seu desenvolvimento” (Decreto-Lei n.º 15/2007).

Esta discrepância temporal entre avaliação e progressão, sendo que ambas eram coincidentes no estatuto anterior, como já foi dito, dá-nos conta da importância acrescida que é atribuída à avaliação, neste contexto de reforma. Esta importância pode também significar controlo, pelo facto de manter os professores numa constante obrigação de prestação de contas do seu desempenho, logo numa constante prestação de contas na “cadeia de comando” existente.

Esta forma de desempenho, que é classificativa e de atribuição de quotas, coloca os professores numa dimensão em que tudo é feito para que emerja e se desenvolva uma cultura competitiva de lógica individualista. A promoção da competição entre professores tem como desígnio alterar não só os seus valores, mas também as subjectividades que os procura transformar, hierarquizar e individualizar. Este estado de espírito poderá desembocar numa luta pela “alma” do professor. Neste sentido Michel Foucault, afirma que “não se deveria dizer que a alma é uma ilusão, ou um efeito ideológico, mas afirmar que ela existe, que tem uma realidade, que é produzida permanentemente, em torno, na superfície, no interior do corpo pelo funcionamento de um poder” (Foucault, 1997b: 28).

O controlo pela “alma” do professor é de fundamental importância nas alterações ideologicamente desejadas, e de alguma forma, em produção no quotidiano das escolas e dos professores e não se podem encontrar de forma explícita no texto do ECD. Contudo, percebe-se que, através das alterações introduzidas (novo desenvolvimento da carreira com diferentes poderes hierarquizantes, novas formas de acesso à profissão e uma avaliação competitiva), se originam novas relações dos professores uns com os outros e com a instituição onde trabalham.

A forma como este processo de reforma se desenvolve com o novo gestor, com a performance<sup>67</sup> e com a intermediação do mercado, a natureza do Estado é modificada, passando este de um Estado provedor para um Estado supervisor, como refere António Magalhães (2001) que faz “regulação através da desregulação” (*ibidem*: 126). Deste modo, o Estado torna oportuno um “novo modo geral de regulação menos visível, mais liberal e auto-regulado” (Ball, 2002: 5). Os professores são desafiados na procura de melhores resultados escolares dos seus alunos e de uma maior performatividade no seu desempenho, e encorajados a reflectirem não colectivamente, mas sobre si próprios, como induzem as exigências deste estatuto.

É pois visível, que todas estas mudanças visam outros desideratos, obrigando os profissionais da educação a repensar as suas acções e relações e a questionar, na dúvida, que tipos de novos desempenhos e comportamentos lhes

---

<sup>67</sup> A *performance* é considerada como tecnologia política de reforma, onde o desempenho profissional é visto essencialmente como um ‘produto’, sem que o ‘processo’ pedagógico adquira centralidade ou seja considerado significativo para a avaliação a efectuar.

são exigidos. Como questiona Ball (2002), que tipo de papéis e subjectividades são criados conforme os professores são “re-trabalhados”? A tentativa para mudar a cultura profissional dos professores, na minha perspectiva, introduz “alterações nos códigos específicos das práticas profissionais e [a] substituição de critérios implícitos de autocontrolo do exercício da profissão por critérios explícitos impostos do exterior” (Santiago, Magalhães e Carvalho, 2005: 21).

É de salientar que todos estes pressupostos e ou matrizes políticas são delineados num patamar de decisão que, em alguns momentos e situações, podem ser considerados de enquadramento do *contexto de influência* (CI). Neste sentido, é conveniente referir que é a este nível que

As forças sociais dominantes usam a tecnologização do discurso como um recurso importante para tentar orientar e controlar o curso das principais mudanças culturais e sociais que afectam as sociedades contemporâneas (...) em grande medida, nas práticas discursivas das instituições e organizações (Fairclough, 1997: 77).

De acordo com estes pressupostos político-discursivos, e na linha de interpretação de Antunes (2008) sobre os processos políticos em constituição, é previsível, através destes novos normativos legais, que se deseje e procure que os professores sejam *(re)formados* (Ball, 2002). A publicação do ECD e da ADD são os instrumentos, por excelência, onde se prescreve que os professores têm de demonstrar que, o que ensinam às crianças e jovens fará com que estes se tornem seres mais criativos e eficientes. Procura-se que sejam indivíduos fortemente enformados por competências e capazes de demonstrar competitividade, aquando da sua inclusão no mundo laboral, numa exigente globalização económica (Robertson, 2007).

Neste sentido, a escola passa a ser o referente de um “sentir organizacional e empreendedor”, que engloba neste processo complexo de individualização como prática institucionalizada, a profissionalidade docente, ao invés da promoção e desenvolvimento de uma *individuação*<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> Individuação, na esteira de Magalhães (2007), no sentido de uma afirmação de si como projecto de uma profissionalidade autónoma e emancipatória.

Assumindo estes pressupostos, poder-se-á dizer, na perspectiva Foucaultiana, que passa para as escolas, enquanto instituição, a construção e governação da “alma” dos seus profissionais.

### **A Avaliação do Desempenho Docente (ADD)**

O processo político da avaliação do desempenho docente introduzido no e pelo ECD, segundo o Ministério da Educação, procura consagrar um sistema que permita “um regime de avaliação de desempenho mais exigente e com efeitos no desenvolvimento da carreira que permita identificar, promover e premiar o mérito e valorizar a actividade lectiva” (Decreto Regulamentar n.º 2/2008). Nesta perspectiva,

A definição e concretização de um regime de avaliação que distinga o mérito é condição essencial para a dignificação da profissão docente e para a promoção da auto-estima e motivação dos professores, do mesmo modo que se dá cumprimento a um dos objectivos constantes no Programa do XVII Governo Constitucional (Decreto Regulamentar n.º 2/2008).

Não é possível analisar este documento, sem se ter em conta a sua articulação com o Decreto-Lei n.º 15/2007 de 19 de Janeiro, do qual é resultante. Esta construção estatutária ao incorporar a avaliação e ao indexá-la à progressão na carreira estabelece-lhe uma função subsidiária, mais concretamente, a de instrumento gestor da própria carreira. Neste sentido, o ECD refere que é

indispensável estabelecer um regime de avaliação de desempenho mais exigente e com efeitos no desenvolvimento da carreira que permita identificar, promover e premiar o mérito e valorizar a actividade lectiva, o presente decreto-lei introduz um novo procedimento que, tendo em conta a auto-avaliação do docente, não assenta exclusivamente nela. Nesse procedimento, a responsabilidade principal pela avaliação é cometida aos coordenadores dos departamentos curriculares (...), assim como aos órgãos de direcção executiva [directores] das escolas (Decreto-Lei n.º 15/2007).

Desenha-se, desta forma, uma lógica de controlo na profissão da qual emergem valores de competição pelos resultados obtidos. Os bons resultados

são fundamentais e, neste contexto, determinantes para capturar uma das poucas vagas atribuídas à instituição escolar pelas quotas da avaliação externa.

A introdução de quotas no processo da ADD, através da avaliação externa dos estabelecimentos de ensino obrigam a um desempenho, que se quer diferenciador e personalizado, pelo que só através dele se consegue atingir um patamar classificativo que, pela sua natureza selectiva, não está acessível a todos. A este propósito, o decreto regulamentar da ADD é clarificador quando afirma que a

diferenciação dos desempenhos é garantida pela fixação de percentagens máximas para a atribuição das classificações de *Muito bom* e *Excelente* (...), as quais terão obrigatoriamente por referência os resultados obtidos na respectiva avaliação externa (Decreto Regulamentar n.º 2/2008).

Este processo de avaliação, na minha perspectiva, induz e fomenta comportamentos individuais que são consentâneos com as regras formuladas por este normativo. O mesmo parametriza a avaliação e define a sua classificação do seguinte modo:

O resultado final da avaliação do docente corresponde à classificação média das pontuações obtidas em cada uma das fichas de avaliação e é expresso através das seguintes menções qualitativas: *Excelente* - de 9 a 10 valores; *Muito bom* - de 8 a 8,9 valores; *Bom* - de 6,5 a 7,9 valores; *Regular* - de 5 a 6,4 valores; *Insuficiente* - de 1 a 4,9 valores (*idem*).

São estas regras, num contexto que se deseja competitivo e onde se preconiza que a avaliação possa ser o caminho para ultrapassar as dificuldades, que determinam as mudanças do sistema educativo. Neste sentido, afirma-se que

avaliação do desempenho do pessoal docente visa a melhoria dos resultados escolares dos alunos e da qualidade das aprendizagens e proporcionar orientações para o desenvolvimento pessoal e profissional no quadro de um sistema de reconhecimento do mérito e da excelência (Decreto-Lei n.º 15/2007).

Estes pressupostos levam-me a uma questão directamente ligada à hierarquia avaliativa, a um dos seus principais actores: o coordenador de

departamento. O cargo de coordenador de departamento poderá ser considerado um dos mecanismos promotores da competitividade desejada, no sentido em que este é uma extensão do director, nos departamentos curriculares e o fiel depositário das suas intenções políticas (reforçando-se, deste modo, o *braço do príncipe*). O cargo tem como primeira função assegurar que as políticas assumidas e delineadas pelo director estão a ser prosseguidas e implementadas. Dependendo os professores da avaliação do coordenador, e sendo este quem vai determinar conjuntamente com o director como é que as quotas devem ser implementadas, penso ser difícil conceber que neste contexto os professores assumam uma profissionalidade colectiva e reflexiva, em detrimento de uma profissionalidade instrumental.

Neste normativo também está consagrada uma outra vertente da ADD, que se prende com a necessidade que o professor tem de realizar uma auto-avaliação que

é obrigatória e concretiza -se através do preenchimento, pelo avaliado, de uma ficha própria a analisar pelos avaliadores (...). A ficha de auto -avaliação é entregue aos avaliadores em momento anterior ao preenchimento, por estes, das fichas de avaliação, constituindo elemento a considerar na avaliação de desempenho mas não sendo os seus resultados vinculativos para a classificação a atribuir (Decreto Regulamentar n.º 2/2008).

Daqui se poderá depreender que este não é um processo partilhado colectivamente, antes se configura como um processo individual e solitário, tendo por base um duplo objectivo: o primeiro prende-se com a necessidade de “envolver o avaliado no processo de avaliação, de modo a identificar oportunidades de desenvolvimento profissional e de melhoria do grau de cumprimento dos objectivos fixados” (*idem*); o segundo objectivo visa que o avaliado explicita o seu contributo, no desempenho das suas funções “para o cumprimento dos objectivos individuais fixados, em particular os relativos à melhoria dos resultados escolares obtidos pelos seus alunos” (*idem*).

Deste modo, são estabelecidos mecanismos que reconfiguram e introduzem novas práticas e comportamentos, que determinam e (re)trabalham o desempenho dos professores, na consecução de um plano de acção política delineado. Este procedimento pode originar uma “erosão crescente da autonomia,



da autoridade e da identidade dos profissionais” (Santiago, Magalhães e Carvalho, 2005: 21), quer seja resultante da “organização do trabalho (individualização e competição; [quer seja] na motivação (crença nas recompensas salariais como um factor primordial de motivação para aumentar a produtividade” (*ibidem*: 21).

Toda esta arquitectura de normas políticas, enraizada na *linguagem legal* (Gomes, 1997), parece induzir, em larga medida, mudanças de posturas e comportamentos, como já anteriormente referi, resultando uma nova forma de regulação estatal, em que os profissionais da educação assistem a tentativas de “colonização das suas vidas, e a desprofissionalização do seu papel” (Ball, 2002: 11). Parece-me que se procura, através da ADD, induzir uma prática profissional, que no essencial, seja formatadora de comportamentos e novos papéis (Ball, 2002). Neste processo de avaliação de desempenho, deseja-se, essencialmente, resultados que se comportem como padrões essenciais configuradores da “qualidade” pretendida, porque

a avaliação do desempenho tem por referência (...) os indicadores de medida previamente estabelecidos (...) quanto ao progresso dos resultados escolares esperados para os alunos e a redução das taxas de abandono escolar (Decreto Regulamentar n.º 2/2008).

Pelo enfoque atribuído aos resultados escolares, a meu ver, o cargo de coordenador de departamento assume uma importância estratégica nos resultados produzidos na instituição. Por este facto, a nomeação do responsável do departamento curricular não é uma nomeação decorrente de uma apreciação valorativa do seu desempenho, enquanto membro do colectivo profissional dos professores titulares do departamento, mas sim uma nomeação “política”, designada pelo órgão de gestão: o director.

O diploma em análise refere que “compete ao director (...) designar os coordenadores dos departamentos curriculares” (*Idem*). Como afirma Ball (2002), “isto é o que a OCDE chama ‘deixar o gestor gerir’ (...) e continua argumentando que ‘os gestores não podem ser responsabilizados pelo desempenho e resultados, se não tiverem autoridade para tomar decisões que fazem parte desses resultados’” (*ibidem*: 6). Esta situação decorre da obrigatoriedade da

implementação política na *região local*<sup>69</sup> (Gomes, 1997), mas também da prestação de contas que tem de efectuar do trabalho desenvolvido – e avaliado – pela instituição, da qual é o responsável máximo e o primeiro rosto. Desta forma, assiste-se através da ADD ao cimentar de uma nova forma de gestão, em que a

(...) cultura da performatividade competitiva envolve o uso de uma combinação de devolução, metas e incentivos para se efectuar o replaneamento institucional. Isto advém não só de uma teoria económica recente como também de várias práticas industriais que ‘ligam a organização e o desempenho das escolas aos seus ambientes institucionais’ (Ball, 2002: 8).

Os bloqueamentos da carreira, como as quotas e os prémios, todos eles subsidiários do processo da ADD, encontram, na análise de Ball, um relevante enquadramento. De facto, o desempenho competitivo tem de ser traduzido em reconhecimento público e financeiro, que no ECD se reflecte na hierarquização da carreira, na progressão limitada pelos  *muito bons e excelentes* – (situações já abordadas na análise do ECD) – e na atribuição de prémios pecuniários de desempenho. Na ADD, os docentes premiados pela sua emulação têm

direito a um prémio pecuniário de desempenho, a abonar numa única prestação, por cada duas avaliações de desempenho consecutivas com menção qualitativa igual ou superior a *Muito bom*, de montante a fixar por despacho conjunto dos membros do Governo responsáveis (Decreto-Lei n.º 15/2007).

Deste modo, através deste processo avaliativo, poderá estar assistir ao que Lima (2003) considera ser

Toda a pressão colocada no indivíduo (...) e a opção por estratégias autobiográficas de formação para a competição. É a nova Pedagogia Contra o Outro, em busca da aquisição de competências para competir. E é desde uma lógica individualista, de emulação e de competitividade (*ibidem*: 39),

---

<sup>69</sup> Uma *região local*, segundo Gomes, é “constituída pelos discursos dos professores e actores locais da educação (...) que materializam e executam as consequências provenientes dos discursos de outras regiões, confrontando-as e reinterpretando-as à luz dos diferentes códigos de prática”. As diferentes regiões discursivas (região continente, regiões insulares e região local) marcam relações de poder entre si” (Gomes, 1997: 414).

que se procura também a “modernização” do sistema educativo.

Relativamente às questões científico-pedagógicas, convém referir que este normativo é peremptório na importância que atribui à necessidade do controlo da qualidade do processo de ensino-aprendizagem desenvolvido na sala de aula, visando através das aulas assistidas, promover a melhoria da planificação e concretização das actividades lectivas. Esta norma procura, por um lado, que através da avaliação do desempenho dos professores, em contexto de sala de aula, estes melhorem a sua performance, contribuindo assim para a melhoria da qualidade das aprendizagens, que se espera traduzida através de um aumento das taxas de sucesso dos alunos, e eventualmente a diminuição das taxas de abandono dos mesmos. Por outro lado, espera permitir que sejam identificadas algumas das necessidades de formação dos professores. Este duplo objectivo é preconizado pela ADD, como enfoque prioritário da necessidade da avaliação dos docentes, como se pode ver nos princípios orientadores do Decreto Regulamentar n.º 2/2008:

A avaliação de desempenho do pessoal docente visa a melhoria dos resultados escolares dos alunos e da qualidade das aprendizagens e proporcionar orientações para o desenvolvimento pessoal e profissional no quadro de um sistema de reconhecimento do mérito e da excelência (*idem*).

Este decreto estabelece que a planificação e calendarização das aulas assistidas é da responsabilidade do director e a ele compete

calendariza[r] a observação, pelo coordenador do departamento curricular, de, pelo menos, três aulas leccionadas pelo docente, por ano escolar, as quais devem corresponder, cada uma, a uma unidade didáctica diferenciada (Decreto Regulamentar n.º 2/2008).

No entanto, após um ano lectivo, este normativo sofre alterações através da publicação do Decreto Regulamentar n.º 1-A/2009, de 5 de Janeiro. Esta alteração à ADD é justificada pela “necessidade de introduzir algumas correcções, nalguns casos mesmo correcções importantes, que permitam superar os problemas identificados pelos professores” (Decreto-Regulamentar n.º 1-A/2009). Desta forma, esta alteração à ADD é motivada pela identificação de “três problemas principais: a existência de avaliadores de áreas disciplinares diferentes

dos avaliados, a burocracia dos procedimentos previstos e a sobrecarga de trabalho inerente ao processo de avaliação” (Decreto-Regulamentar n.º 1-A/2009). Assim, este decreto passa a determinar que fica

a avaliação a cargo dos coordenadores de departamento curricular (incluindo a observação de aulas) dependente de requerimento dos interessados e condição necessária para a obtenção da classificação de *Muito Bom* ou *Excelente*; Reduzir de três para duas o número das aulas a observar, ficando a terceira dependente de requerimento do professor avaliado (Decreto Regulamentar n.º 1-A/2009).

Através deste normativo, deixa de constar a universalidade e obrigatoriedade de verificação do desempenho científico-pedagógico no cerne da profissionalidade docente, na ADD. Tal parece advir do facto de avaliadores, nas aulas assistidas, procederem ao preenchimento de modelos de fichas de avaliação emanadas pelo ME, que são adaptadas nas escolas, e que classificam os professores em quatro domínios que constituem, a meu ver, o eixo fundamental das funções docentes no processo de ensino-aprendizagem. Assim, o avaliador e o avaliado deverão analisar e reflectir sobre o

envolvimento e a qualidade científico-pedagógica (...), com base na apreciação dos seguintes parâmetros classificativos: a) Preparação e organização das actividades lectivas; b) Realização das actividades lectivas; c) Relação pedagógica com os alunos; d) Processo de avaliação das aprendizagens dos alunos (Decreto Regulamentar n.º 2/2008).

Ao tornar facultativa a assistência às aulas, através do Decreto Regulamentar n.º 1-A/2009, este retira a possibilidade de “pondera[r] o envolvimento e a qualidade científico-pedagógica do docente” (Decreto Regulamentar n.º 2/2008), de todos os professores, em contexto de sala de aula, como pretendia a ADD em análise.

Deste modo, podendo a assistência às aulas, ser considerada como um dos instrumentos da avaliação, porque é através da classificação atribuída nessas aulas aos professores, que se estabelece também a competição entre os mesmos, passa a ser uma opção para aqueles que mais configurados ao sucesso individual e melhor apetrechados para os desafios da competitividade, assim o

desejem. Trata-se de uma decisão que potencia um mecanismo competitivo capaz de fornecer ganhos performativos e significativos, na progressão da carreira, para os professores do quadro, e ganhos acrescidos, na graduação profissional para efeitos de concursos, pelo que

reforçam-se os efeitos positivos da obtenção das menções qualitativas de mérito (*Excelente e Muito bom*), as quais, quando atribuídas consecutivamente, conferem também direito a bonificações de tempo de serviço para efeitos de progressão na carreira aos docentes que se distinguem pela sua competência e pela qualidade do seu desempenho (Decreto-Lei n.º 270/2009).

Com esta *linguagem legal* vela-se a competitividade através do mérito, e o discurso da *região continente* (Gomes, 1997) aparece como algo que assume uma neutralidade política no intuito de “criar uma atmosfera de normatividade que sublinha a impessoalidade e isenção do intérprete: a voz que fala não é a sua mas a do bem público que representa” (*ibidem*: 416).

A forma como se concretiza um dos objectivos do governo, isto é, “enraizar em todas as dimensões do sistema de educação e formação a cultura e a prática da avaliação e da prestação de contas” (Portugal, 2005: 43), passa pelo modo como as políticas educativas se posicionam no campo educativo.

Este procedimento avaliativo prevê reuniões específicas entre avaliador e avaliado sobre o desempenho verificável/requerido e, dessa forma, podendo potencialmente ser utilizado como um meio possível de reflexão e melhoria das práticas. No entanto, o Despacho Regulamentar n.º 1-A/2009 altera alguns destes procedimentos, dispensando “as reuniões entre avaliadores e avaliados (quer sobre os objectivos individuais, quer sobre a classificação proposta)” (*idem*). Esta situação poderá significar que a melhoria desejada, através de uma avaliação reflexiva, seja preterida por uma avaliação de controlo hierárquico, como se pode depreender através do reforço, neste processo, da figura do director, ou seja, processos que estavam centrados no coordenador de departamento, passam para o director, como por exemplo: “a proposta de objectivos individuais a formular pelo avaliado é exclusivamente dirigida ao (...) ao director” (Decreto-Lei n.º 1-A/2009).

A vigência do Despacho Regulamentar n.º 2/2008 e a sua actualização/contextualização exclusivamente para o ano lectivo 2008/2009,

através do Despacho Regulamentar n.º 1-A/2009, estabelece, a meu ver, algumas contradições processuais na ADD, não abandonando, no entanto, o seu objectivo fundamental, que é o de fomentar a competitividade entre os professores e, por essa via, entre os estabelecimentos educativos. Estão assim criadas e implementadas as estruturas de uma avaliação meritocrática e, ao mesmo tempo, a configuração de uma avaliação como meio de controlo hierárquico, onde é expectável que o modelo gestor se possa reforçar.

Este tipo de avaliação contribui, desta forma, para um maior engajamento da lógica da *nova gestão pública* na administração e, em particular, na educação, pelo facto de estar mais focada, como tenho vindo a argumentar, nos resultados, em termos de eficiência, eficácia e qualidade dos serviços prestados e, na redução de custos, através da prestação de contas que a ADD também desenvolve e aplica.

Embora neste processo de instalação de políticas a ADD pareça não ter a mesma importância e a mesma visibilidade que é reconhecida à AGAE, é interessante reter um aspecto relevado por Barroso (2009), quando diz que

Há muitos outros aspectos (...), que estão a mudar a realidade. A questão da gestão não se resume ao decreto 75/2008. As questões ligadas à avaliação do desempenho dos professores, por exemplo, são capazes de ter mais implicações naquilo que é na prática, a gestão escolar do que esta legislação (*ibidem*: 31).

Deste modo, o discurso, desde o das lideranças fortes à opção gestora, à hierarquização da carreira, à qualidade do desempenho, mais não é, na minha perspectiva, que um percurso na procura da legitimação de um processo consubstanciado na avaliação meritocrática, que justifique e faça a passagem de um paradigma de Estado provedor (Estado de bem estar) para uma *nova gestão pública*, enquadrada num Estado avaliador. Neste sentido, o papel a desempenhar pelo Estado será o de Estado mínimo, onde a mediação exercida pelo mercado poderá ter como consequência, a transformação da natureza do próprio Estado (Ball, 2002).

A ADD surge indiciando um processo de vigilância, ou panóptico de novo tipo<sup>70</sup>, onde o controlo explícito dos e sobre os professores, em confronto com as velhas tecnologias do profissionalismo e a relação com a administração do Estado (Ball, 2002), não se formaliza apenas através da avaliação do desempenho.

Tal como já foi referenciado na análise dos normativos da gestão escolar e da estrutura da carreira profissional dos professores, o decreto que regulamenta a avaliação do desempenho docente também tem como objectivo a reconfiguração dos diferentes papéis dos professores, no que respeita a valores, comportamentos e subjectividades.

O Decreto regulamentar n.º 2/2008, além do explícito no articulado – o processo técnico-burocrático – comporta mecanismos que, através das tecnologias políticas referidas, criam uma corrente de exigências que os despersonaliza.

Apesar de este decreto decorrer da regulamentação do ECD, como já anteriormente referi, ele apresenta também interligações e dependências com a Lei 31/2002, de 20 de Dezembro (implementada pelo XV Governo Constitucional) sobre o sistema de avaliação externa. Isto porque, no que respeita à atribuição de quotas da avaliação do desempenho docente, regulamentadas pelo Despacho Conjunto n.º 20131/2008, de 30 de Julho de 2008, consagra uma das vertentes da performatividade, na carreira docente:

a determinação de percentagens máximas para a atribuição de classificações de mérito. Essa determinação deve ser entendida como um padrão de referência para o grau de exigência a adoptar na atribuição dessas classificações, no quadro de um sistema de reconhecimento do mérito e de promoção da excelência. Assim, dando cumprimento ao disposto no Decreto -Lei n.º 15/2007, de 19 de Janeiro, e no Decreto Regulamentar n.º 2/2008, de 10 de Janeiro, importa agora estabelecer as percentagens máximas para a atribuição das classificações de *Excelente* e de *Muito bom*, tendo em consideração os resultados obtidos na avaliação externa das escolas (*idem*).

Esta racionalização da educação confirma, a meu ver, a competição entre os professores, que, até há bem pouco tempo, tinham a profissionalidade e a

---

<sup>70</sup> Segundo Ball (2002) “a questão não é a da possível certeza de se ser sempre visto (...). A questão é a incerteza e a instabilidade de se ser julgado de diferentes maneiras, por diferentes meios, através de diferentes agentes (...) e a exigência de termos de mostrar desempenhos excelentes, ou pelo menos credíveis” (*Ibidem*: 10).

burocracia do Estado, no sentido weberiano, como referenciais já anteriormente citados. Ao invés de se favorecer a reflexividade pessoal e profissional, este decreto institui um “processo de individualização<sup>71</sup> (...) [que] é também um reflexo derivado da actual proeminência do mercado na regulação da vida social” (Magalhães, 2007: 27).

A Lei 31/2002, mobilizada por este executivo com maior ênfase e visibilidade do que no governo anterior, é devido ao facto de conter uma das dimensões estruturantes para a construção política dos normativos em análise: a avaliação externa. Esta dimensão, contida na AGAE, no ECD e na ADD, confirma as continuidades e afinidades políticas que transparecem nos percursos políticos e nas políticas delineadas pelos governos, independentemente das ideologias que professam.

Neste sentido, o XVII Governo Constitucional utiliza-a como instrumento aferidor da qualidade do sistema educativo, “enquanto instrumento central de definição das políticas educativas” (Lei n.º 31/2002). Nesta perspectiva, podemos considerar que uma das cinco ambições para a legislatura 2005/2009, já teria tido o seu início, na legislatura 2001/2005.

Os professores, como elementos implicados e actores centrais da aplicação e execução das políticas, e em quem é depositada a acção, independentemente da margem de liberdade e de autonomia existentes, sejam elas sobre os objectivos, o currículo, a gestão didáctica, os métodos pedagógicos, e até sobre a avaliação, não podem deixar de interferir e de tomar decisões, sobre dimensões fundamentais, que enformam o mandato educativo, dimensões, de resto, essenciais ao desempenho pedagógico e formativo.

Contudo, estas decisões são enformadas pelo carácter prescritivo do decreto em análise, uma vez que a avaliação condiciona os papéis assumidos, verificando-se expressamente um poder coercitivo, na sua formulação, como se pode ler no artigo 38º do Decreto Regulamentar 2/2008: “A não aplicação do

---

<sup>71</sup> “(...) o processo de *individualização* em que os indivíduos são reduzidos à sua ‘performance’ (à semelhança da noção de ‘indivíduo privatizado’ de Castoriadis [1998])” (Magalhães e Stoer, 2002: 52), é uma das consequências da transformação do conhecimento que, “em vez de qualificar o indivíduo transforma-o num conjunto de competências de tipo cognitivo. O conhecimento deixa de educar os indivíduos e a sociedade, tornando-se antes num instrumento que permite posicionar os indivíduos (ou excluí-los do) no mercado de trabalho. (...) A regulação pelo mercado apenas reconhece indivíduos sobre os quais fica colocado o ónus quer dos seus excessos, quer dos seus défices” (*ibidem*: 52-53).



sistema de avaliação de desempenho do pessoal docente por razões imputáveis aos avaliadores determina a cessação das respectivas funções, sem prejuízo de eventual procedimento disciplinar” (*idem*).

Este discurso explicita relações de poder, entre os diferentes actores e, acima de tudo, clarifica o discurso de uma *região continente*. Tal acontece porque

A capacidade de produzir discursos não é nivelada. Está na dependência de múltiplos factores tais como a posição nas hierarquias sociais, sejam elas disciplinares, profissionais (...). Sendo desigualmente distribuída a capacidade de discurso é também o discurso da capacidade e do poder (Gomes, 1997: 414).

Procurando a ADD caracterizar-se, como foi referido, pela sobreposição de critérios gestores aos critérios científico-pedagógicos, ela assume pressupostos managerialistas, que se caracterizam numa rejeição ao regime burocrático-profissional dos professores, procurando uma redução orçamental por via da atribuição de quotas e conseqüente limitação da progressão na carreira, apostando no aumento da qualidade através de ganhos de eficiência interna, centrada nos resultados. Na minha perspectiva, a gestão managerialista serve-se, deste modo, dos instrumentos da avaliação (interna e a externa) para alavancar, no fundo, uma desejada mudança paradigmática.

## **Conclusão**

No desenvolvimento do instrumento teórico-metodológico, enquadrado pelas preocupações veiculadas pela análise de discurso, elaborei um quadro de análise (Quadro I) para que, através dos discursos explícitos nos normativos que constituem o *corpus*, me fosse possível identificar dimensões que, na linha dos analistas sociais que mobilizei ao longo do trabalho, constituem referenciais identificadores de políticas que podem ser conotadas a determinadas ideologias e identificadoras do(s) respectivo(s) mandato(s). Estas dimensões, a meu ver, são estruturantes desse(s) mandato(s) endereçado(s) pelo XVII Governo Constitucional.

## Quadro I

### Discursos do Ministério da Educação do XVII Governo Constitucional

Dimensões estruturantes do mandato político	Contexto de Produção de Texto / Nível 2		
	(AGAE) Autonomia, Gestão e Administração Escolar (Decreto-Lei n.º 75/2008, de 15 de Outubro)	(ECD) Estatuto da Carreira Docente (Decreto-Lei n.º 15/2007, de 19 de Janeiro)	(ADD) Avaliação de Desempenho Docente (Decreto Regulamentar n.º 2/2008, de 10 de Janeiro)
<b>Avaliação externa</b>	<p>“promoveu a celebração de contratos de autonomia, na sequência de um procedimento de avaliação externa das escolas”;</p> <p>“A prestação de contas organiza-se, (...) pelo desenvolvimento de um sistema de auto-avaliação e avaliação externa”;</p>	<p>“as percentagens máximas para a atribuição das classificações de <i>Muito bom</i> e <i>Excelente</i>, (...) terão por referência os resultados obtidos na avaliação externa da escola”;</p> <p>“O número de lugares [professores titulares] a prover (...) não pode ultrapassar a dotação a fixar anualmente por despacho do membro do Governo responsável pela área da educação, ponderados os resultados da avaliação externa do estabelecimento escolar”;</p>	<p>“A diferenciação dos desempenhos é garantida pela fixação de percentagens máximas para a atribuição das classificações de <i>Muito bom</i> e <i>Excelente</i> (...), as quais terão obrigatoriamente por referência os resultados obtidos na respectiva avaliação externa”;</p>
<b>Resultados (outcomes)</b>	<p>“A esse primeiro responsável [o director] poderão assim ser assacadas as responsabilidades pela prestação do serviço público de educação e pela gestão dos recursos públicos postos à sua disposição”;</p> <p>“prestação de contas da escola relativamente àqueles que serve”;</p>	<p>“a existência de cinco menções qualitativas possíveis e uma contingentação das duas classificações superiores que conferem direito a um prémio de desempenho”;</p> <p>“após conclusão do processo de avaliação, são divulgados na escola os resultados globais da avaliação do desempenho mediante informação não nominativa contendo o número de menções globalmente atribuídas ao pessoal docente”;</p>	<p>“A avaliação do desempenho tem por referência (...) os indicadores de medida previamente estabelecidos (...) quanto ao progresso dos resultados escolares esperados para os alunos e a redução das taxas de abandono escolar tendo em conta o contexto socioeducativo”;</p> <p>“Os objectivos fixados e os resultados a atingir pelo agrupamento (...) no âmbito do respectivo projecto educativo ou plano de actividades são considerados pela comissão de coordenação da avaliação do desempenho no estabelecimento de directivas para uma aplicação objectiva e harmónica do sistema de avaliação do desempenho e ainda para validação das classificações que apresentem as menções de <i>Excelente</i>, <i>Muito bom</i> ou <i>Insuficiente</i>”;</p>
<b>Prestação de contas (accountability)</b>	<p>“Realiza-se através dos resultados, através da avaliação externa e do controlo social do trabalho do professor”;</p> <p>“a efectiva capacidade de intervenção de todos os que mantêm um interesse legítimo na actividade e na vida de cada escola. (...) constitui (...) um primeiro nível, mais directo e imediato, de prestação de contas</p>		<p>“Para o efeito (...) o docente apresenta, na ficha de auto-avaliação, os seguintes elementos: a) Resultados do progresso de cada um dos seus alunos nos anos lectivos em avaliação (...); b) A evolução dos resultados dos seus alunos face à evolução média dos resultados (...); c) Resultados dos seus alunos nas provas de avaliação externa, tendo presente a</p>

	<p>da escola relativamente àqueles que serve”;</p> <p>“conferindo maior capacidade de intervenção ao órgão de gestão e administração, o director, e instituindo um regime de avaliação e de prestação de contas”;</p>		<p>diferença entre as classificações internas e externas”;</p> <p>“Além dos referidos (...), pode o docente apresentar outros elementos (...) que permitam comprovar o seu contributo no progresso dos resultados escolares dos alunos, a redução das taxas de abandono escolar e a apreciação do respectivo contexto socioeducativo”;</p>
<b>Controlo social do trabalho do professor</b>	<p>“reforçar a participação das famílias e comunidades na direcção estratégica dos estabelecimentos de ensino”;</p> <p>“todos os interessados devem estar representados [Conselho Geral] e os corpos representativos dos profissionais que exercem a sua actividade na escola não podem, em conjunto, deter a maioria dos lugares no conselho”; “A prestação de contas organiza-se (...) de forma mais imediata, pela participação determinante dos interessados e da comunidade no órgão de direcção estratégica e na escolha do director”;</p>	<p>“Apreciação realizada pelos pais e encarregados de educação dos alunos, desde que obtida a concordância do docente”;</p>	<p>“A apreciação dos pais e encarregados de educação, (...) depende da concordância do docente e é promovida nos termos a definir no regulamento interno”;</p> <p>“A avaliação do desempenho tem por referência (...) os indicadores de medida, (...) nomeadamente quanto ao progresso dos resultados escolares esperados para os alunos e a redução das taxas de abandono escolar”;</p> <p>“Os objectivos individuais [dos professores] são formulados tendo por referência os seguintes itens: a) A melhoria dos resultados escolares dos alunos; b) A redução do abandono escolar”;</p>
<b>Avaliação dos professores</b>	<p>“delegou neles [nos directores] competências da administração educativa, atribuiu-lhes funções na contratação e na avaliação de desempenho do pessoal docente”;</p>	<p>“A definição de um regime de avaliação que distinga o mérito é condição essencial para a dignificação da profissão docente”;</p> <p>“Sendo indispensável estabelecer um regime de avaliação de desempenho mais exigente e com efeitos no desenvolvimento da carreira que permita identificar, promover e premiar o mérito e valorizar a actividade lectiva”;</p> <p>“a exigência de uma prova pública que, incidindo sobre a actividade profissional desenvolvida, permita demonstrar a aptidão dos docentes para o exercício das funções específicas que lhe estão associadas”;</p>	<p>“A avaliação do desempenho concretiza-se nas seguintes dimensões: a) Vertente profissional e ética; b) Desenvolvimento do ensino e da aprendizagem; c) Participação na escola e relação com a comunidade escolar; d) Desenvolvimento e formação profissional ao longo da vida”;</p> <p>“A entrevista individual dos avaliadores com o respectivo avaliado tem por objectivo dar conhecimento da proposta de avaliação e proporcionar a oportunidade da sua apreciação conjunta, bem como a análise da ficha de auto-avaliação”;</p> <p>“Na avaliação do desempenho realizada pelo inspector são ponderados os parâmetros classificativos previstos no n.º 1 do artigo 45.º do ECD.”;</p>
<b>Autoridade/Hierarquia entre professores</b>	<p>“A estruturação da carreira, com a criação da categoria de professor titular, à qual são reservadas as actividades de coordenação e supervisão, constituiu um importante contributo para a capacidade de organização das escolas”;</p> <p>“criação do cargo de director, coadjuvado por um subdirector</p>	<p>“Sendo impossível organizar as escolas com base na indiferenciação, é indispensável proceder à correspondente estruturação da carreira, dotando cada estabelecimento de ensino de um corpo de docentes reconhecido, com mais experiência, mais autoridade”;</p> <p>“estabelecem-se novas regras</p>	<p>“são avaliadores: a) O coordenador do departamento curricular; b) O presidente do conselho executivo ou o director.”;</p>

	(...), constituindo um órgão unipessoal e não um órgão colegial”;	para a observância de um período probatório, realizado sob supervisão e acompanhamento de um professor mais experiente”;	
		“a carreira docente passará a estar estruturada em duas categorias, ficando reservado à categoria superior, de professor titular, o exercício de funções de coordenação e supervisão”;	
<b>Racionalidade tecnocrática</b>	<p>“procura-se reforçar as lideranças das escolas, o que constitui reconhecidamente uma das mais necessárias medidas de reorganização do regime de administração escolar”;</p> <p>“Impunha -se, por isso, criar condições para que se afirmem boas lideranças e lideranças eficazes, para que em cada escola exista um rosto, um primeiro responsável”;</p>	<p>“No respeito dos direitos laborais dos docentes, estabelecem-se também regras mais exigentes no sentido do cumprimento integral das actividades lectivas”;</p> <p>“estabelecer condições mais rigorosas para o ingresso na carreira”; “introduz-se uma prova de avaliação de conhecimentos, enquanto requisito prévio à candidatura aos procedimentos de recrutamento de pessoal docente”;</p>	<p>“A diferenciação dos desempenhos é garantida pela fixação de percentagens máximas para a atribuição das classificações de <i>Muito bom</i> e <i>Excelente</i>, por agrupamento de escolas ou escola não agrupada”;</p> <p>“A validação das propostas de avaliação final correspondentes às menções qualitativas de <i>Excelente</i> ou <i>Muito bom</i> implica confirmação formal do cumprimento das respectivas percentagens máximas”;</p>
<b>Igualdade de oportunidades quer social, quer educativa</b>	<p>“Promover a equidade social, criando condições para a concretização da igualdade de oportunidades para todos”;</p>	<p>“Facultar orientação e aconselhamento em matéria educativa, social e profissional dos alunos, em colaboração com os serviços especializados de orientação educativa”;</p>	<p>“visa a melhoria dos resultados escolares dos alunos e da qualidade das aprendizagens e proporcionar orientações para o desenvolvimento pessoal e profissional”;</p>
<b>Qualidade da escola pública</b>	<p>“desenvolver a qualidade do serviço público de Educação”;</p> <p>“A celebração de contratos de autonomia persegue objectivos de equidade, qualidade, eficácia e eficiência”;</p> <p>“Responsabilização dos órgãos de administração e gestão do agrupamento de escolas ou escola não agrupada, designadamente através do desenvolvimento de instrumentos de avaliação e acompanhamento do desempenho que permitam aferir a qualidade do serviço público de educação”;</p>	<p>“melhorar a qualidade das aprendizagens”;</p> <p>“cumprimento da missão social e ao desenvolvimento da qualidade e eficiência do sistema educativo”;</p> <p>“Orientar o exercício das suas funções [docentes] por critérios de qualidade, procurando o seu permanente aperfeiçoamento e tendo como objectivo a excelência”;</p>	<p>“concretiza -se nas seguintes dimensões:</p> <p>b) Desenvolvimento do ensino e da aprendizagem;</p> <p>c) Participação na escola e relação com a comunidade escolar”;</p>
<b>Autonomia</b>	<p>“Convém considerar que a autonomia constitui não um princípio abstracto ou um valor absoluto, mas um valor instrumental, o que significa que do reforço da autonomia das escolas tem de resultar uma melhoria do serviço público de educação”;</p>	<p>“O direito à autonomia técnica e científica e à liberdade de escolha dos métodos de ensino, das tecnologias e técnicas de educação e dos tipos de meios auxiliares de ensino mais adequados, no respeito pelo currículo nacional, pelos programas e pelas orientações programáticas curriculares ou pedagógicas em vigor”;</p>	

Partindo do conceito de mandato que alude a disposições que contêm as concepções sobre o que o sistema educativo deve realizar a partir do que é definido como desejável e legítimo (Dale e Ozga 1991), é de salientar, nesta minha análise, a existência de dispositivos que dão corpo a uma concepção política (N1), que se dissemina através de uma política concreta (N2), onde estão contidas as dimensões que são estruturantes do mandato político (N1). Estas conduzem-me a um contexto político, onde se alicerçam e constituem os discursos que exigem dos sistemas educativos mandatos capazes de resolver problemas de um mercado globalmente competitivo.

No entanto, como se pode verificar no Quadro I, também encontro no discurso dos normativos dimensões, cujo enfoque se encontra alicerçado num Estado *intervencionista*, tais como *a igualdade de oportunidades social e educativa* e *a procura da qualidade da escola pública*. Este facto pode significar uma consequência de um *hibridismo* político – sobreposição ou mestiçagem de diferentes lógicas, discursos e práticas, o que reforça o carácter ambíguo, compósito e plural das políticas educativas – que parece ser uma realidade sociopolítica actual.

Apesar desta constatação, é de salientar que ao longo da análise, o discurso político que sobressai é subsidiário de princípios e recomendações emanadas de organizações internacionais, designadamente da OCDE (1995), como referi no Capítulo I, e que no essencial foram traduzidas nos três normativos.

Assim, creio poder concluir que estou perante políticas educativas com um forte enfoque neoliberal, uma vez que a *linguagem legal* que os atravessa, traduz as formas de regulação social e profissional dos estabelecimentos de ensino que me transportam para esse paradigma político.

Pode-se afirmar que as formas de gestão managerialistas são reconhecíveis através de processos constitutivos de

(...) 'desagregação+competição+incentivos'. O primeiro corresponde à ideia de fragmentação do sistema, ou de dispersão das instituições (...), por via da autonomia do mercado. O segundo refere-se à introdução de mecanismos de competição no sistema e nas instituições através da escolha individual (ênfase na noção de consumidor por analogia com o mercado) e das escolhas estratégicas das instituições no 'fornecimento' de serviços. O terceiro enfatiza a recompensa financeira pelos *outputs* obtidos (ao nível

individual e institucional) em detrimento da intervenção, também, financeira, nos *inputs* ou nos processos (Santiago, Magalhães e Carvalho, 2005:8).

A performatividade é uma cultura ou um sistema que emprega julgamentos, classificações e a exposição sócio-profissional como forma de controlo. Estamos perante o

(...) 'surgimento' do desempenho, da *performance* - o fluxo de exigências que mudam, expectativas e indicadores que nos fazem continuamente responsabilizados e constantemente vigiados - "informando a posição de qualquer elemento num ambiente aberto e num dado momento" (Deleuze, 1992, p. 7). Esta é a base para o princípio da incerteza e inevitabilidade, para a insegurança ontológica: "Estamos fazendo o suficiente? Estamos fazendo a coisa certa? Como seremos avaliados?" Cada vez mais operamos num complexo leque de cifras, indicadores de desempenho, comparações e competições - de tal forma que a satisfação da estabilidade é cada vez mais ilusória, os propósitos se tornam contraditórios, as motivações ficam vagas e a auto-estima torna-se instável (Ball, 2001: 110).

O mercado aparece e desempenha "um papel de mediação entre uma mítica instância de regulação (...) e a necessidade de conduzir politicamente os sistemas" (Magalhães, 2001: 131). Talvez através desta forma e do lugar de mediação que se lhe atribui, se explique por que razão, "frequentemente, o 'mercado' surge como a mezinha milagrosa que salvará as nações e os estados dos seus fracassos e ineficiências, da sua alegada decadência num mundo globalizado" (*ibidem*: 131-132).

A AGAE, o ECD e a ADD, formam um triângulo de mudança estrutural do quotidiano escolar e da própria instituição escolar e, dentro do enquadramento acima explicitado, traduzem-se na continuidade de um processo de construção legislativa, que transita da generalidade (Lei n.º 31/2002, aprovada por um Parlamento onde a maioria correspondia a uma coligação do PSD/CDS), para conteúdos mais políticos de especialidade (Decreto-Lei n.º 75/2008, Decreto-Lei, n.º 15/007 e Decreto Regulamentar 2/2008, com um Parlamento de maioria socialista).

As políticas de mudança gestionária e de desenvolvimento de uma cultura de avaliação, como instrumentos para a eficiência e eficácia, numa lógica de

crescimento qualitativo através de ganhos de eficiência interna e de crescimento da produtividade das instituições escolares, não são uma produção política recente, pois elas vêm-se desenvolvendo desde os finais da década de 1970, até aos nossos dias, como já anteriormente argumentei. Assiste-se durante este período, a

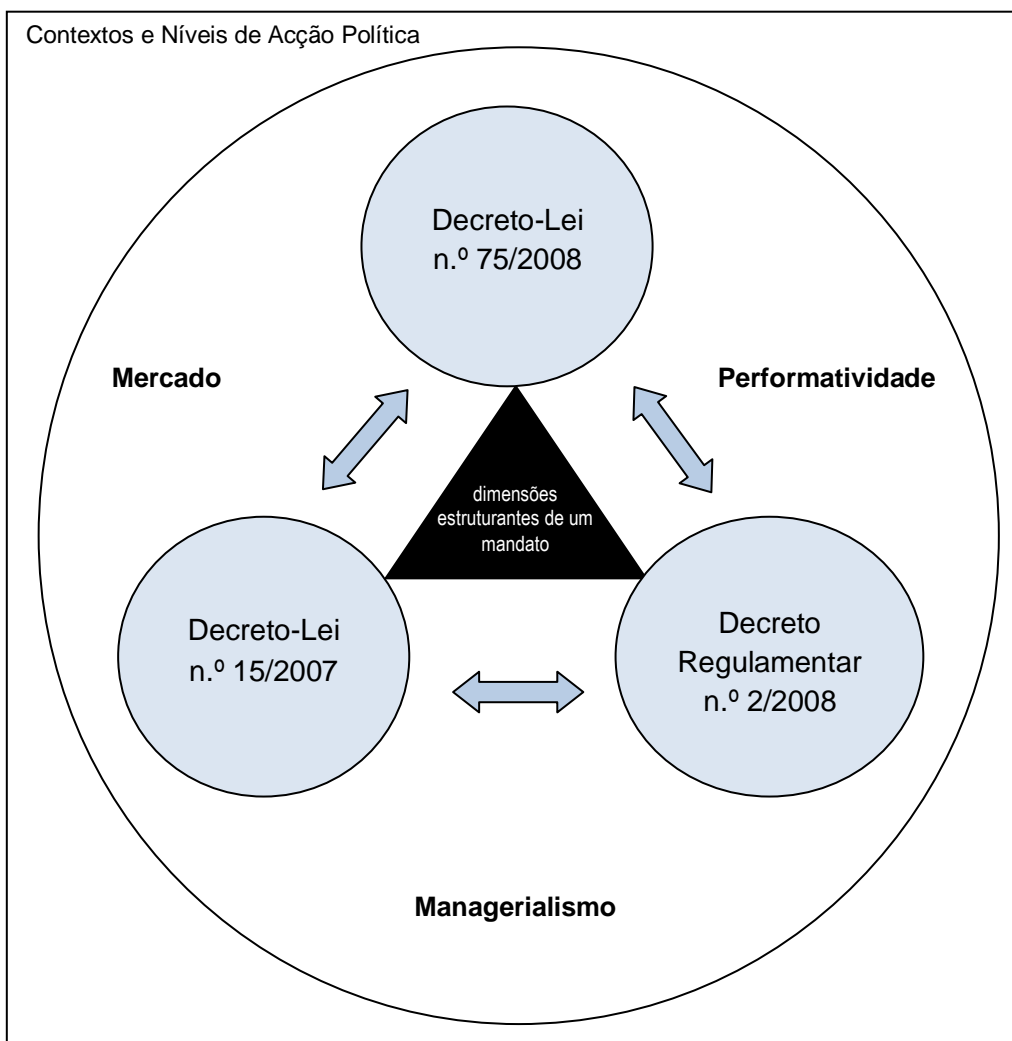
(...) um processo de despolitização, configurando-se como uma espécie de autonomia 'pós-política' já reduzida a dimensões predominantemente técnicas e gerenciais que reclamam a neutralidade axiológica da razão instrumental e que naturalizam as escolhas consideradas óptimas ou incontornáveis (Lima, 2006: 54).

Assim, o meu *corpus*, neste contexto político, foi analisado tendo sempre por base as arenas de acção política, em particular o contexto de influência e o contexto de produção de texto, assim como, os níveis de desenvolvimento de políticas nos níveis 1 e 2 respectivamente.

O contexto da prática e o nível 3 não foram abordados, por saírem do âmbito desta investigação, centrando-se a minha pesquisa apenas nas concepções e orientações políticas do XVII Governo Constitucional e não nos *intérpretes/implementadores (burocratas/professores/pais)* das políticas (Stoer e Magalhães, 2005). Deste modo, procurei recolher informações, nos discursos dos normativos (N2), na arena em que múltiplos interesses se conjugam, protagonizados por diferentes entidades e actores que procuram marcar a definição e influenciar os propósitos da educação (CI), através de tecnologias políticas de reforma, que representam uma opção política, que me possibilitaram elaborar um mapeamento político (N1) que foi consentâneo com o meu objecto de estudo: a procura do(s) mandato(s) endereçado(s) ao sistema educativo pelo XVII Governo Constitucional.

Para melhor se compreender o que acima refiro (o desenrolar do meu trabalho de investigação), considereei pertinente elaborar a Figura 2.

**Figura 2 – Triângulo de Mudança Estrutural no Quotidiano Escolar**



De acordo com este esquema, poderei concluir que estes normativos foram delineados numa lógica de uma *nova gestão pública*, isto é, enquadrada numa *cultura empresarial*, onde o novo AGAE, através dos directores (gestores), podem delinear, normalizar e instrumentalizar os comportamentos dos indivíduos, de modo a que estes atinjam os propósitos e resultados que os primeiros estabelecem.

Considerando o processo político-administrativo em curso (AGAE, ECD e ADD), e tendo presente que os seus objectivos se inter-relacionam e interceptam, é neste sentido que a performatividade e o managerialismo mediados pelo mercado, como tecnologias políticas de reforma, ganham dimensão na



triangulação destes normativos, desocultando referenciais para a identificação do meu objecto de estudo.

Parece-me que, através das interligações e interdependências que emergiram da análise a que procedi da ordem do discurso em educação que estrutura os referidos diplomas, o objectivo global que os atravessa é a transformação do sistema educativo, preconizando a (re)configuração das instituições e dos seus principais actores; as primeiras como organizações e os segundos como profissionais performativos.

Nas instituições são introduzidas novas formas de gestão, privilegiando a figura do director, como órgão unipessoal e rosto da prestação de contas. A fim de que este órgão cumpra o seu propósito, estabelecem-se relações de poder hierarquizadas, muito definidas e explícitas que se conjugam com as responsabilidades e poder atribuídos ao director. Esta estratégia só atinge a sua plenitude e possibilidade de concretização com a necessária reconfiguração dos papéis dos professores. O ECD e a ADD, como instrumentos de operacionalização dessa estratégia estabelecem a promoção do mérito, processo este que despoletam uma competição profissional legitimada pela necessidade e obrigatoriedade de maiores níveis de eficácia e de eficiência da instituição escolar.

Nesta análise, também é de referir a existência de conjugações políticas que criam um hibridismo político, quer ao nível da forma de regulação do Estado, quer ao nível da construção das *policies* que se conjugam politicamente, matizando retoricamente o quotidiano social

Esta foi, na minha perspectiva, a forma e o processo como foram arquitectadas estas políticas educativas, que me levaram a designar o meu *corpus* como um *triângulo de mudança estrutural no quotidiano escolar*, nesta conjuntura política, pela interligação e interdependência que apresentam, não só entre si, mas também com os *ciclos de políticas* e os *níveis de desenvolvimento de políticas* que me serviram de referência e de instrumento teórico-metodológico.

## Considerações finais

Eis-me chegado à parte final do trabalho, onde se espera que identifique com clareza “conclusões” do percurso efectuado ao longo deste trabalho de investigação.

O título escolhido não é por acaso, como alternativa ao que poderia ser “Conclusão”, uma vez que, tal como referi na análise da ordem do discurso, este trabalho constitui apenas uma leitura da realidade, dado que sobre os mesmos textos, quer dos analistas que mobilizo, quer dos normativos, poderão existir uma multiplicidade de leituras, de interpretações, de discursos, de acordo com os lugares de onde os mesmos são produzidos.

Assim, cumpre-me aqui reflectir sobre o caminho percorrido, os resultados esperados e os atingidos, sem desprezar as certezas, as dúvidas, a escrita e a reescrita, a selecção dos normativos, que ora me pareciam adequados, ora deixavam de o ser, enfim, uma infinidade de sentimentos claros e confusos que fui experimentando ao longo desta caminhada. No entanto, tive sempre como referência, além dos analistas sociais que mobilizei, a minha visão do mundo, e segundo esta, aquela que foi a minha assunção desde o início, enquanto profissional da educação: a existência de uma tónica política dominante de cariz neoliberal, nas políticas do governo em estudo.

Comecei por construir a conceptualização teórica, alicerçada nas políticas educativas das últimas décadas e seus mandatos, parecendo-me ser este o enquadramento mais adequado para compreender e contextualizar a construção de políticas. Em certo momento do percurso, pareceu-me interessante analisar as políticas educativas e descortinar de que forma o *fosso* (Stoer e Magalhães, 2002), – caracterizado pelo desfasamento existente entre o discurso pedagógico e o discurso político – estava a ser edificado nas políticas educativas. Após ter realizado algumas leituras e reflectido um pouco, apercebi-me de que não era este o enfoque pretendido, tendo concluído que o caminho não poderia ser esse, para encontrar aquele que era o meu propósito: o(s) mandato(s) educativo(s) emanado(s) pelo XVII Governo Constitucional.

Seguidamente, pareceu-me importante, a fim de por vezes poder justificar algumas das análises que produzia, chamar à colação textos produzidos por actores sociais, tais como sindicatos, partidos políticos, através de propostas de

resolução apresentadas na Assembleia da República, entre outros, tendo constatado, que estes se inseriam no campo, como no início destas considerações finais referi, de outras análises feitas sobre os normativos que constituíram o meu referencial empírico, e por isso, tratava-se da tal multiplicidade de discursos que sobre a mesma realidade pode ser levada a cabo. Embora estes actores sociais produzam discursos políticos interessantes e influentes, e até se consiga vislumbrar alguma intertextualidade discursiva, os mesmos não se enquadravam no percurso para o prosseguimento do meu propósito de investigação. Então, voltei a recentrar-me no trabalho de análise para redireccionar e dar corpo a este trabalho de investigação.

Assim, na análise dos três normativos concluí que se incorpora no sistema educativo: uma lógica managerialista de gestão, principalmente visível na introdução da figura do director como gestor onnipotente e da ênfase na questão da “liderança”; uma instituição que procura caracterizar-se pela sobreposição de critérios gestionários aos critérios científico-pedagógicos e estimular a competição profissional, através do estabelecimento de quotas, nos processos de avaliação do desempenho docente com diferenciação meritocrática; um aumento da qualidade através de ganhos de eficiência interna, centrada nos resultados; uma (re)formação dos professores e a sua reconfiguração em aspectos fundamentais, tais como, comportamentos, valores e subjectividades; um novo sentido para a escola como espaço “organizacional e empreendedor” enquanto instituição, que procura construir e governar a “alma” dos seus profissionais.

Uma conclusão a retirar é que não existem políticas veiculando mandatos puros. Existem, na verdade, continuidades e descontinuidades políticas nos sucessivos governos, apesar das ideologias políticas que professam. Como tal, parece-me resultante deste facto, não ignorando a crescente e concreta influência de uma transnacionalização das políticas educativas, a permanência e a persistência de um *hibridismo* político, que assume particular interesse na transformação do modo de regulação estatal como instrumento político e a construção das políticas educativas que daí decorrem. Deste poderei depreender e até identificar a procura de uma racionalidade de políticas para a educação com enfoque numa lógica económica, apelando a uma centralidade no conhecimento e na informação, que vão ao encontro de um dos objectivos centrais desta política: os resultados.

Nesta perspectiva, parece-me ter sido dada prioridade neste processo, de forma clara e decisiva à formação<sup>72</sup>, secundarizando as outras duas importantes categorias de metas a serem alcançadas por um mandato endereçado ao sistema educativo, ou seja, o auto-desenvolvimento (emancipação e individuação) e a cidadania.

Neste sentido e contexto, as políticas educativas passam a desempenhar, na modernização da economia e nas respostas aos imperativos da competitividade, da modernização e dos processos de inovação, um papel cada vez mais instrumental e determinante. Desta forma, procura-se transformar as instituições educativas em organizações subservientes às necessidades que possam surgir quer da reconfiguração científica e tecnológica, quer dos processos de produção e distribuição daí decorrentes.

No que concerne ao apuramento que poderei desenhar do meu trabalho empírico, no cruzamento que estabeleço entre a conceptualização teórica, e o instrumento teórico-metodológico que construí para a cartografia das políticas, parece-me ter proporcionado a emergência do(s) mandato(s) que procurei identificar. Importa aqui salientar que por mandato tive sempre como referência a definição estabelecida por Dale e Ozga (1991), não tendo por isso, problematizado o seu conceito, como se verifica ao longo do meu estudo.

Deste estudo, poderei afirmar que todos os governos herdaram mandatos, porque dependem de decisões e obrigações constitucionais e/ou supranacionais, que decorrem em tempo superior ao dos mandatos dos próprios governos (ver anexo II).

Assim, através dos discursos explícitos nos normativos que constituem o *corpus*, constato que existem predisposições políticas que prescrevem a responsabilização individual através da competição como uma forma natural de convivência social. Assiste-se à emanação e promoção de um novo mandato que procura, a todos os níveis do sistema educativo, desenvolver um perfil individualista, competitivo e empreendedor para que a performance seja vista como o único critério relevante para se alcançar o sucesso.

Estão, desta forma, identificadas as características que constituem o mandato que, de acordo com a perspectiva de Dale e Ozga (1991) no que

---

<sup>72</sup> Como referido no capítulo I, de acordo com Dale (1991).

respeita ao *âmbito*, delineiam as concepções predominantes do que é desejável para o sistema educativo atingir.

Parece-me ter identificado um mandato estruturante que estabelece o mérito competitivo como forma de desenvolvimento económico e social, procurando através da avaliação do desempenho um “processo de individualização no qual o indivíduo se vê confrontado, sem escolha, de não ser mais do que isso mesmo, um indivíduo” (Magalhães e Stoer, 2002: 92), quando deveria despoletar e dar a autonomia necessária, no sentido da “individualização de que fala Beck (1992), isto é, no sentido em que todo o processo emancipatório visa entregar o indivíduo a si próprio” (Magalhães e Stoer, 2002: 92).

Assim, poder-se-á dizer, com alguma substância, que o mandato estruturante endereçado ao sistema educativo pelo XVII Governo Constitucional pode ser considerado como o *mandato promotor da individualização meritocrática*.

Em jeito de reflexão, deixando em aberto a identificação de outros possíveis mandatos, gostaria de trazer à colação o que António Magalhães (2007) refere:

Se se admitir que se desenha, em termos globais, um novo mandato para a educação no que diz respeito ao desenvolvimento das capacidades individuais, qual o ‘lugar’ que a nossa posição de recusa da dicotomização do debate educacional entre aqueles termos ocupa? Aquilo que é, para utilizar os termos de Dale (1989), desejável e possível realizar por intermédio do sistema educativo, num contexto de sociedade e de estado em rede, não nos surge como se tivéssemos de escolher entre um *corpus* de conhecimento capaz de proporcionar a funcionalidade aos sistemas social e económico e o conhecimento *esclarecedor*, capaz, por si, de induzir e produzir liberdade individual e grupal, como se de um lado houvesse o sistema capitalista e do outro sujeitos, mais ou menos puros, na ânsia de serem ‘salvos’ através da educação. O que aqui está em causa é, antes, uma reconfiguração dos limites e das potencialidades do próprio conceito de ‘mandato’. A educação dificilmente surge hoje, nas investigações de ciências sociais e humanas, como um campo privilegiado de condução da mudança social, nem o seu conteúdo se apresenta como universal e definitivo (Magalhães, 2007: 34).

## **Referências Bibliográficas**

## Referências Bibliográficas

AFONSO, Almerindo J. (1997a) “O Neoliberalismo Nacional Mitigado numa década de Governação *Social-Democrata*. Um contributo sociológico para pensar a reforma educativa em Portugal (1985-1995)”, *Revista Portuguesa de Educação*, vol. 10, n.º 2, 103-137.

AFONSO, Almerindo J. (1997b) “Para a configuração do Estado-providência na Educação em Portugal, 1985-1995”, *Revista Educação Sociedade & Culturas*, 7, 131-156.

AFONSO, Almerindo J. (1999) *Políticas Educativas e Avaliação Educacional. Para uma análise Sociológica da Reforma Educativa em Portugal*. Braga: Edição do Centro de Estudos em Educação e Psicologia, Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho.

AFONSO, Almerindo J. (2001) “A redefinição do papel do Estado e as políticas educativas: elementos para pensar a transição”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 37, 33-48.

AFONSO, Almerindo J. (2002) “Políticas Contemporâneas e avaliação Educacional”, in Licínio C. Lima, Almerindo J. Afonso (orgs) (2002a) *Reformas da Educação Pública. Democratização, Modernização, Neoliberalismo*, Porto: dições Afrontamento, 111-127.

AFONSO, Almerindo J. (2003) “Escola pública, Gerencialismo e Accountability”, *Jornal “A Página da Educação”*, 126, 21.

AFONSO, Almerindo J. (2005) *Avaliação Educacional: Regulação e Emancipação*. São Paulo: Cortez Editora

AFONSO, Almerindo J. (2006) “Repolitizar as Políticas”, *Jornal “A Página da Educação”*, 161, 6.

AFONSO, Natércio (2005) *Investigação Naturalista em Educação*. Porto: Edições ASA.

AMARAL, D. F. do (1995) *O Antigo Regime e a Revolução. Memórias Políticas (1941-1975)*. Lisboa: Círculo de Leitores.

ANTUNES, Fátima (2001) “Os locais das escolas profissionais: novos papéis para o Estado e a europeização das políticas educativas”, in Stephen R. Stoer, Luiza Cortesão e José A. Correia (orgs.) *Transnacionalização da Educação: Da Crise da Educação à “Educação” da Crise*. Porto: Edições Afrontamento.

ANTUNES, Fátima (2008) *A Nova Ordem Educacional, Espaço Europeu de Educação e Aprendizagem ao Longo da Vida: Actores, Processos, Instituições. Subsídios para Debate*. Coimbra: Edições Almedina.

BALL, Stephen J. (1994) "Some reflections on policy theory: a brief response to Hatcher and Troyna", *Journal of Education Policy*, London, v. 9, n.º 2, 171-182.

BALL, Stephen J. (2001) "Directrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação", *Currículo sem Fronteiras*, v.1, n.º 2, 99-116. [On-line], <http://www.curriculosemfronteiras.org>, 08/03/15.

BALL, Stephen J. (2002) "Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade", *Revista Portuguesa de Educação*, 15, 3-23.

BALL, Stephen J. (2003) "The teacher's soul and the terrors of performativity", *Journal of Education Policy*, vol. 18, n.º 2, 215-228.

BARROSO, João (2003a) "Organização e Regulação dos Ensino Básico e Secundário em Portugal: Sentidos de uma Evolução", *Educação, Sociedade*, vol. 24, n.º 82, 63-92. [On-line], <http://www.cedes.unicamp.br>, 08/08/20

BARROSO, João (2003b) *A Escola Pública – Regulação, Desregulação e Privatização*. Porto: Edições ASA

BARROSO, João (2005) "O Estado, a Educação e a Regulação das Políticas Educativas", *Educação, Sociedade*, vol. 26, n.º 92, 725-751. [On-line], <http://www.cedes.unicamp.br>, 08/07/15.

BARROSO, João (2009) "Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos básico e Secundário", *Revista "A Página da Educação"*, n.º 186, 31.

BELFIELD, R. Clive e LEVIN, M. Henry (2004) *A Privatização da Educação – Causas e Implicações*. Porto: Edições ASA.

BOURDIEU, Pierre, (2001) *Contrafogos 2: Por Um Movimento Social Europeu*. Oeiras: Celta Editora.

BOWE, Richard; BALL, Stephen J. with GOLD, Anne (1992) "The Policy process and the process of policy", in Richard Bowe, Stephen J. Ball (with Anne Gold), *Reforming Education and Changing Schools: Case studies in Policy Sociology*, Londres: Routledge, 6-23.

CANÁRIO, R. (1998) "Educação e perspectivas de desenvolvimento do "interior", in MADUREIRA PINTO, J.; D'Ornelas, R. (Coord.) *perspectivas de desenvolvimento do interior*, Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda.



CARNEIRO, R. (2000) “2020: 20 anos para vencer 20 décadas de atraso educativo: síntese do estudo”, in R. CARNEIRO, J. CARAÇA, M. SÃO PEDRO (Coord.). *O Futuro da Educação em Portugal: tendências e oportunidades; um estudo de reflexão prospectiva*, v. 1, Lisboa: Ministério da Educação.

CARVALHO, Rómulo (2001) *História do Ensino em Portugal*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

CASTELLS, Manuel (2005) *A Sociedade em Rede*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

CASTELLS, Manuel (2007) *O Fim do Milénio*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

CERNY, Philip G. (1990) *The Changing Architecture of Politics. Structure, Agency and the Future of the State*. Londres: Sage.

CHARLOT, Bernard (2007) “Educação e Globalização: uma tentativa de colocar ordem no debate” *Revista de Ciências da Educação*, 4, 129-136.

CORREIA, José A.; STOLEROFF, Alan D.; STOER, Stephen R. (1993) “A Ideologia da Modernização no Sistema Educativo em Portugal”, *Cadernos de Ciências Sociais*, 12/13, 25-51.

CORREIA, José Alberto (1994) “A Educação em Portugal no Limiar do Século XXI: Perspectivas de Desenvolvimento Futuro”, *Educação, Sociedade & Cultura*, 2, 7-30.

CORREIA, José Alberto (1998) *Para uma Teoria Crítica em Educação*. Porto: Porto Editora.

CORREIA, José Alberto (2000) *As Ideologias Educativas Em Portugal Nos Últimos 25 Anos*, Porto: Edições ASA.

DALE, Roger e OZGA, Jenny (1991) “Introducing Education Policy: Principles and Perspectives”, *E333 Policy Making in Education: A Third Level Course*, Milton Keynes: Open University Press.

DALE, Roger (1991) “Perspectives on Policy-Making”, *E333 Policy Making in Education*, Milton Keynes: Open University Press, 45-103.

DALE, Roger e OZGA, Jenny (1993) “Two hemispheres – Both ‘New Right’?: 1980’s Education Reform in New Zealand and England and Wales” in Bob Lingard *at al.* (orgs) *Schooling Reform in Hard Times*, Londres: Falmer Press, 63-87.

DALE, Roger (1994) “A Promoção do Mercado e a Polarização da Educação”, *Educação, Sociedade & Cultura*, 2, 109-110.

DALE, Roger (2001) “Globalização e Educação: Demonstrando a existência de uma ‘cultura educacional mundial comum’ ou localizando uma ‘agenda globalmente estruturada para a educação?’”, *Educação, Sociedade & Cultura*, 16, 133-169.

DALE, Roger (2008) “Construir a Europa através de um Espaço Europeu de Educação”, *Revista Lusófona de Educação*, 11, 13-30.

DURKHEIM, Émile (2001) *As regras do método sociológico*. Porto: Rés-Editora.

FENPROF – Federação Nacional dos Professores (2009) *2005-2009 Livro Negro das Políticas Educativas do XVII Governo Constitucional*. Lisboa: Fenprof.

FEYERABEND, Paul (1977) *Contra o Método*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora S.A.

FAIRCLOUGH, Norman (1997) “Discurso, mudança e hegemonia” in Emília Ribeiro Pedro (org.) *Análise Crítica do Discurso*. Lisboa: Editorial Caminho, 77-103.

FAIRCLOUGH, Norman (2004) *Language and Power*. Londres: Longman.

FOUCAULT, Michel (1997a) *A Ordem do Discurso*. Lisboa: Relógio D’Água Editores.

FOUCAULT, Michel (1997b) *Vigiar e Punir*. Petrópolis: Editora Vozes.

FOUCAULT, Michel (2004) *A Arqueologia do Saber*. Rio de Janeiro: Editora forense Universitária.

FOUCAULT, Michel (2007) *Microfísica do Poder*. São Paulo: Edições Graal.

GENTILI, Pablo (1995) "Adeus à Escola Pública: a desordem neoliberal, a violência do mercado e o destino da educação das minorias", in P. Gentili (org.) *Pedagogia da Exclusão*, Petrópolis: Vozes, 228-252.

GIDDENS, Anthony (1997) *Para além da Esquerda e da Direita*. Oeiras: Celta Editora.

GIDDENS, Anthony (1999) *O Mundo na Era da Globalização*. Lisboa: Editorial Presença.

GIDDENS, Anthony (2000) *Sociologia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

GIDDENS, Anthony (2002) *As Consequências da Modernidade*. Oeiras: Celta Editora.

GIROUX, H. (1983) *Teoria Crítica e Resistência em Educação - Para Além das Teorias de Reprodução: Teoria crítica e prática educacional*. Petrópolis: Vozes.

GOMES, Rui (1997) "A análise do discurso: as políticas educativas como texto", in Actas do VII Colóquio Nacional da AIPEL/AFIRSE ("Métodos e Técnicas de Investigação científica em educação"), 409-427.

GRÁCIO, R. (1995) *Obra completa*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

HABERMAS, Jurgen (2006) *Técnica e Ciência como "Ideologia"*. Lisboa: Edições 70.

HANF, Kenneth (1994) "The political economy of ecological modernization", in M. Moran & T. Prosser (orgs.) *Privatization and Regulatory Change in Europe*, Buckingham: Open University Press, 126-143.

HARNECHER, Marta (1971) *Conceitos Elementares do Materialismo Histórico I*, Lisboa: Editorial Presença.

HIRSCHMAN, Albert O. (1970) *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Londres: Macmillan, 1-12.

LIMA, Jorge Ávila de (1996) "O Papel dos Professores nas Sociedades Contemporâneas", *Educação, Sociedade & Cultura*, 6, 47-66.

LIMA, Licínio C. (1998) *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar. Um Estudo da Escola Secundária em Portugal (1974-1988)*. Braga: Edição do Centro de Estudos em Educação e Psicologia, Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho.

LIMA, Licínio C. (2003) "Lei de Bases da Educação: O individual, o vocacional e o gerencial", *Jornal "A Página da Educação"*, 126, 39.

LIMA, Licínio C., AFONSO, Almerindo J. (2002a) *Reformas da Educação Pública. Democratização, Modernização, Neoliberalismo*. Porto: Edições Afrontamento.

LIMA, Licínio C., (2002b) "Modernização, Racionalização e Optimização: Perspectivas neotaylorianas na organização e administração da educação", in Licínio C. Lima, Almerindo J. Afonso (2002a) *Reformas da Educação Pública. Democratização, Modernização, Neoliberalismo*. Porto: Edições Afrontamento, 17-32.

LIMA, Licínio C., PACHECO, José A., ESTEVES, Manuela, CANÁRIO, Rui (2006) *A Educação em Portugal (1986-2006). Alguns Contributos de Investigação*,

Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação. [On-line], <http://www.debatereducação.pt>, 08/10/20.

LOPES, E. R., GRILO, E. M., NAZARETH, J. M., AGUIAR, J. A., & AMARAL, J. P. (1989) *Portugal, os desafios dos anos 90*. Lisboa: Editorial Presença.

LUIZA, Cortesão, MAGALHÃES, António, STOER, Stephen (2001) "Mapeando Decisões no Campo da Educação no Âmbito do Processo da R das Políticas Educativas", *Educação, Sociedade & Culturas*, 15, 45-58.

MAGALHÃES, António (2001a) "A transformação do modo de regulação estatal e os sistemas de ensino: a autonomia como instrumento", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 59, 125-143.

MAGALHÃES, António M. (2001b) "O Síndrome de Cassandra: Reflexividade, a construção de identidades pessoais e a escola", in Stephen R. Stoer, Luiza Cortesão e José A. Correia (orgs.) *Transnacionalização da Educação: Da Crise da Educação à "Educação" da Crise*, Porto: Edições Afrontamento.

MAGALHÃES, António M., e STOER, Stephen R. (2002a) *A Escola para todos e a Excelência Académica*. Porto: Profedições.

MAGALHÃES, António M., e STOER, Stephen (2002b) "A Nova Classe Média e a Reconfiguração do Mandato Endereçado ao Sistema Educativo", *Educação, Sociedade & Cultura*, 18, 25-40.

MAGALHÃES, António M. (2003) "As Transformações do Mercado de Trabalho e as Novas Identidades Individuais e Colectivas: a reconfiguração do papel da escola e da cidadania" in José Alberto Correia e Manuel Matos (orgs.) *Violência e Violências da e na Escola*, Porto: Edições Afrontamento.

MAGALHÃES, António M. (2004) *A Identidade do Ensino Superior. Política, Conhecimento e Educação numa Época de Transição*. Braga: Fundação Calouste Gulbenkian e Fundação para a Ciência e a Tecnologia.

MAGALHÃES, António M. (2005) "Não há performance sem pedagogia e não há pedagogia sem performance", *Jornal "A Página da Educação"*, 149, 11-13.

MAGALHÃES, António M., e STOER, Stephen R. (orgs.) (2006) *Reconfigurações: Educação, Estado e Cultura numa Época de Globalização*. Porto: Profedições.

MAGALHÃES, António (2007) "Entre a individualização e a individuação: a reconfiguração da educação na sociedade e economia do conhecimento", in

Maria de Fátima Chorão Sanches, Feliciano Veiga, Florbela de Sousa e Joaquim Pintassilgo (orgs.) *Cidadania e Liderança escolar*, Porto Editora.

MAINARDES, Jefferson (2006) “Abordagem do Ciclo de Políticas: Uma Contribuição para a Análise de Políticas Educacionais”. *Educação, Sociedade, Campinas*, vol. 27, n.º 94, 47-69. [On-line], <http://www.cedes.unicamp.br>, 09/03/15.

MONTEIRO, A. Reis (2008) *Qualidade, Profissionalidade e Deontologia na Educação*. Porto Editora.

MOORE, Robert (1987) “Education and the Ideology of Production”, *British Journal of Sociology of Education*, 8, 2, 227-242.

MORROW, Raymond A. e TORRES, Carlos A. (1997) *Teoria Social e Educação*. Porto: Edições Afrontamento.

NÓVOA, António (2005) *Evidentemente. Histórias da Educação*. Porto: Edições ASA.

NUNES, Rosa (2002) “E a Escola?” *Revista Educação Sociedade & Culturas*, 18, 67-82.

NUNES, Rosa (2006) *Nada sobre nós, sem nós: a centralidade da comunicação na obra de Boaventura Sousa Santos*. São Paulo: Cortez Editora.

O’CONNOR, James (1977) *USA: A Crise do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

OECD (1995) *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

PEDRO, Emília Ribeiro (1997) “Análise crítica do discurso: aspectos teóricos, metodológicos e analíticos” in Emília Ribeiro Pedro (org.) *Análise Crítica do Discurso*, Lisboa: Editorial Caminho.

PETERS, Michael (1994) “Governamentalidade neoliberal e educação”, in T. Tadeu da Silva (org.) *O Sujeito da Educação: Estudos Foucaultiano*. Petrópolis: Vozes, 211-224.

PHILIPS, Louise e JORGENSEN, Marianne (2004) *Discourse Analysis as Theory and Method*. Londres: Sage.

PORTUGAL (1985) *Programa do X Governo Constitucional*.

PORTUGAL (1987) *Programa do XI Governo Constitucional*.

PORTUGAL (1991) *Programa do XII Governo Constitucional*.

PORTUGAL (1995) *Programa do XIII Governo Constitucional*.

PORTUGAL (2002) *Programa do XIV Governo Constitucional*.

PORTUGAL (2002) *Programa do XV Governo Constitucional*.

PORTUGAL (2004) *Programa do XVI Governo Constitucional*.

PORTUGAL (2005) *Programa do XVII Governo Constitucional*.

ROBERTSON, Susan L. (2007) “Reconstruir o Mundo’: Neoliberalismo, a transformação da Educação e da profissão (do) professor”, *Revista Lusófona de Educação*, 9, 13-34.

SANTIAGO, Rui, MAGALHÃES, António, CARVALHO, Teresa (2005) *O Surgimento do Managerialismo no Sistema de Ensino Superior Português*. CIPES.

SANTIAGO, Rui (2003) “O ‘homo economicus’ espreita (agora) com mais força no ensino superior!”, *Jornal “A Página da Educação”*, 126, 17.

SANTOMÉ, Jurjo Torres (2000) “O Professorado na Época do Neoliberalismo” in José Augusto Pacheco (org.) *Políticas Educativas, O Neoliberalismo em Educação*, 67-90, Porto Editora.

SANTOS, Boaventura S. (1990) *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto: Edições Afrontamento.

SANTOS, Boaventura S., (2001a) *Um Discurso sobre as Ciências*. Porto: Edições Afrontamento.

SANTOS, Boaventura S., (2001b) “Processos de Globalização”, in Santos, B. de Sousa (org.) *A Sociedade Portuguesa Perante os Desafios da Globalidade: Modernização Económica, Social e Cultural*, 31-106, Porto: Edições Afrontamento.

SANTOS, Boaventura S., (2002a) *Introdução a uma Ciência Pós-Moderna*. Porto: Edições Afrontamento.

SANTOS, Boaventura S., (2002b) *Reinventar a Democracia*. Lisboa: Edição Gradiva.

STOER, Stephen (1982) *Educação, Estado e Desenvolvimento em Portugal*. Lisboa: Livros Horizonte.

STOER, Stephen (1986) *Educação e Mudança Social, 1970-80: uma década de transição*. Porto: Edições Afrontamento.

STOER, Stephen (2002) “No fio da navalha ou, por outras palavras, como Michael Apple chama a nossa atenção para ter cuidado com o fosso”, *Revista Currículo sem Fronteiras*, 1, 99-105.

STOER, Stephen R. (2001) “A Educação como Direito: o papel estratégico da educação pública na construção da igualdade e justiça social”, *Fórum Mundial de Educação*, Porto Alegre, Brasil.

STOER, Stephen R. (2008) “O Estado e as Políticas Educativas: Uma proposta de mandato renovado”, *Educação, Sociedade & Cultura*, 26, 149-173.

STOER, Stephen R., Magalhães, António (2005) “A Diferença Somos Nós” *A Gestão da Mudança social e as Políticas Educativas e Sociais*, Porto: Edições Afrontamento.

STOER, Stephen R.; STOLEROFF, Alan D.; CORREIA, José A. (1990) “O Novo Vocacionalismo na Política Educativa em Portugal e a Reconstrução da Lógica da Acumulação”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 29, 11-53.

TEODORO, António (2001) *A Construção Política da Educação. Estado, Mudança Social e Políticas*. Porto: Edições Afrontamento.

TEODORO, António (2003) *Globalização e Educação. Políticas Educacionais e Novos Modos de Governação*. Porto: Edições Afrontamento.

TEODORO, António (2006) *Professores para quê? Mudanças e Desafios na Profissão Docente*. Porto: Profedições.

TEODORO, António; ANÍBAL, Graça (2007) “A Educação em tempos de Globalização. Modernização e hibridismo nas políticas educativas em Portugal”, *Revista Lusófona de Educação*, 10, 13-26.

TORRES, Carlos A. (1993) *Sociologia Política da Educação*. S. Paulo: Cortez.

Decreto Regulamentar n.º 1-A/2009, de 5 de Janeiro.

Decreto Regulamentar n.º 2/2008, de 10 de Janeiro.

Decreto-Lei n.º 1/98, de 2 de Janeiro.

Decreto-Lei n.º 115A/98, de 4 de Maio.

Decreto-Lei n.º 15/2007, de 19 de Janeiro.

Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio.

Decreto-Lei n.º 200/2007, de 22 de Maio.

Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril.

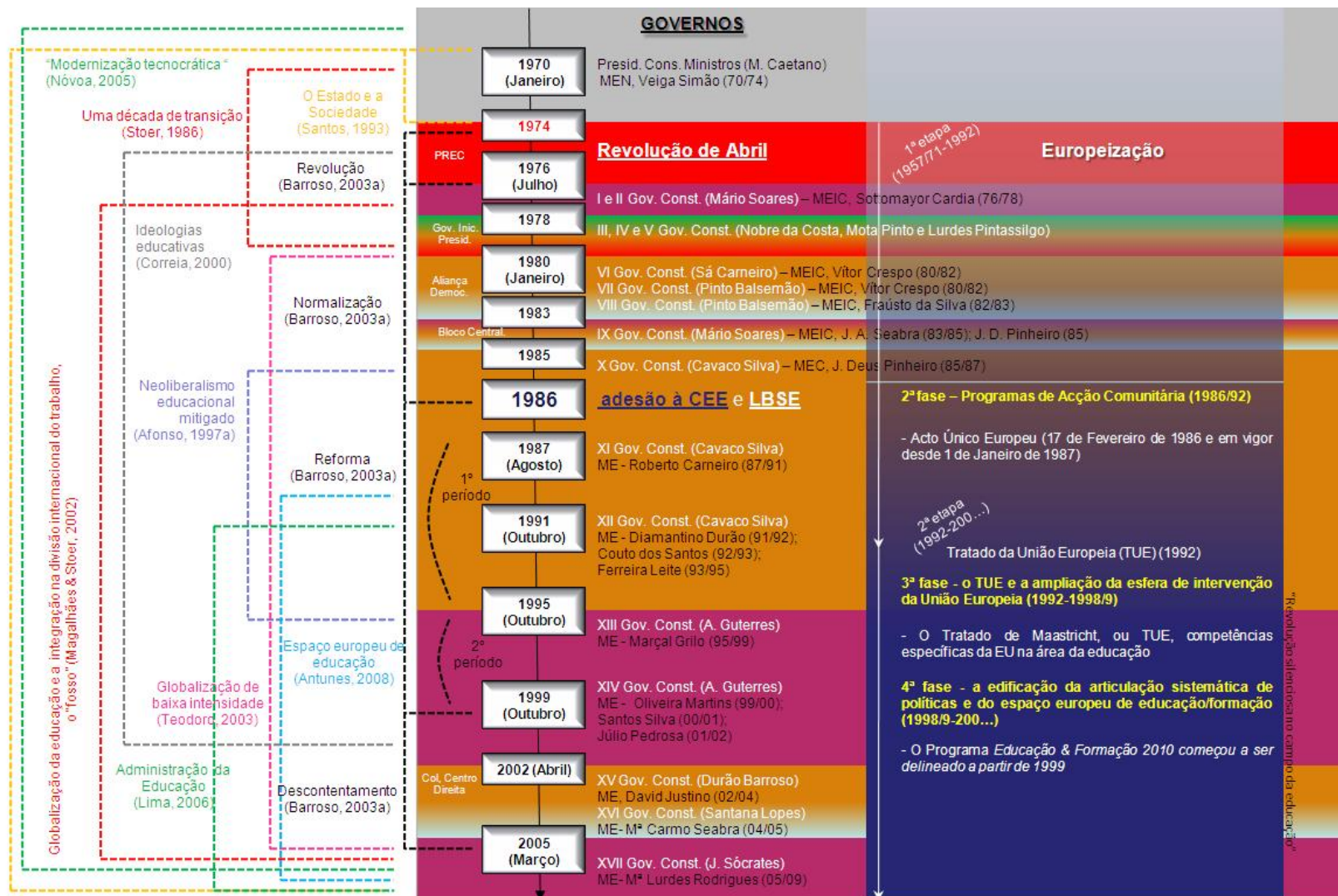
Lei n.º 31/2002, de 20 de Dezembro.

Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro.

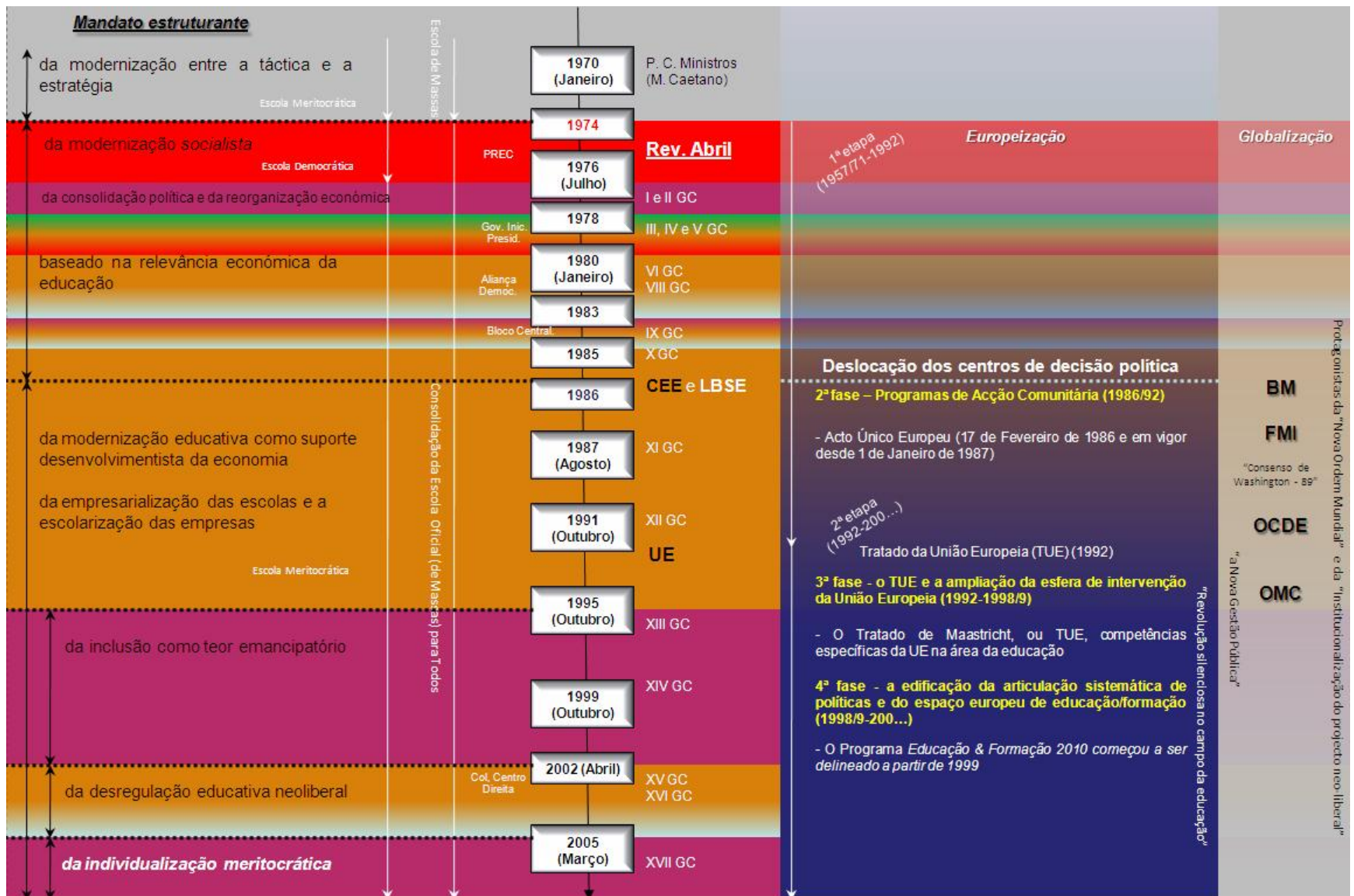
Lei n.º 5/73, de 25 de Julho.

## **Anexos**





**Anexo I – Análises de políticas, governos e a europeização nas últimas quatro décadas**



Anexo II – Mandatos endereçados ao sistema educativo e influências transnacionais