

A Educação em tempos de Globalização. Modernização e hibridismo nas políticas educativas em Portugal

António Teodoro* & Graça Anibal**

O artigo pretende apresentar uma reflexão sobre as políticas educativas e os discursos que as justificam, num tempo de procura de integração de Portugal no espaço europeu após os anos sessenta do século XX e especialmente no quadro democrático do pós-revolução de 1974, identificando uma relevância gradual no entendimento do papel primordial do sistema educativo no desenvolvimento económico. Defende que, especialmente a partir dos anos de 1980, e a partir de uma análise empírica das palavras-chave, se revela um carácter híbrido nos discursos dos responsáveis políticos que associa uma orientação construtivista numa perspectiva crítica com a apologia da eficácia do sistema entendida como necessária à produtividade económica.

Considera-se a importância do contexto nacional e do sentido que as suas características conferem ao modelo globalizado de modernização para explicar por que a tendência homogeneizante da regulação internacional é mitigada por preocupações de cariz emancipatório.

Palavras-chave:

Políticas educativas;
Portugal; globalização;
modernização; hibridismo

* Professor da Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, Lisboa. Director da UID Observatório de Políticas de Educação e de Contextos Educativos. a.teodoro@netvisao.pt

** Professora e Técnica de Educação. Doutoranda e investigadora da UID Observatório de Políticas de Educação e de Contextos Educativos. ganibal@netcabo.pt

Portugal encontra-se numa situação paradoxal. Fruto de um contexto socio-histórico bem marcado, apresenta, por um lado, um assinalável *atraso* no que respeita à generalização da escola para todos, com as inevitáveis consequências nos indicadores educativos que normalmente o colocam num dos últimos lugares das comparações internacionais, quando tomados por referência os chamados países *desenvolvidos*, e, por outro, profundas e rápidas transformações no último quartel do século XX, que o tornam um espaço de experimentação incontornável quando se procuram novos caminhos para a escola e o exercício da profissão docente.

Uma construção tardia e retórica da escola de massas

Em 1960, Portugal apresentava uma taxa de analfabetismo de 34%, enquanto trinta anos antes, em 1930, esta se situava em 62% e, em 1900, em pleno início do século XX, nos esmagadores 74%. Uma tão persistente presença do analfabetismo¹, enquanto indicador privilegiado do atraso da generalização da escola primária, só se torna compreensível na longa duração histórica, e permite entender os muito fracos resultados que o país apresenta quando se analisa a distribuição da população portuguesa por níveis de literacia², ou a distribuição da população activa por níveis de qualificação escolar e profissional.

Em meados do século XIX, os países europeus dividiam-se em, pelo menos, dois grupos, de acordo com os níveis de literacia e de escolarização da sua população. No primeiro grupo, estavam os países do Norte da Europa, mais ricos e industrializados, predominantemente (mas não exclusivamente) protestantes, onde a alfabetização se desenvolvera ainda no século XVIII, ou mesmo antes. No segundo grupo, encontravam-se os países do Sul e do Leste da Europa, pobres e mais ruralizados, predominantemente católicos ou ortodoxos, apresentando elevadas taxas de analfabetismo nas suas populações. Mas, quando outros países do Sul da Europa, como a Espanha, a Itália ou mesmo a Grécia fizeram importantes avanços na alfabetização das suas populações no começo do século XX, a distância de Portugal a outros países europeus tornou-se ainda maior.

Tal evolução mostra-se aparentemente contraditória com o facto de Portugal ter sido o primeiro país católico onde o Estado assumiu a responsabilidade e o controlo do sistema de ensino, com reformas que, no final do século XVIII, constituíram uma referência para outros países europeus. Acrescenta-se que Portugal foi, em 1835, o quarto país do mundo a consagrar em lei o princípio da escolaridade obrigatória, retomado em 1844 e associado, desde essa data, a penalizações cívicas e monetárias a pais, estudantes (a aplicar quando adultos) e autoridades locais que não providenciassem a frequência da escola. No plano legislativo, Portugal, mais do que os outros países do Sul da Europa, apresenta uma notável precocidade. Mas a realidade escolar apresentou-se completamente distinta: no princípio do século XX, a taxa de inscrições no ensino primário era de 22,1% e, trinta anos mais tarde, em 1930, era ainda de apenas 37,7%.

A expansão da escolarização de massas em Portugal pode ser considerada como um processo típico de *construção retórica da educação*: uma significativa precocidade no plano legislativo e no discurso político sobre o papel da escola na modernidade e uma continuada denegação de recursos para o incremento da escolarização³. Esta característica retórica está bem presente quando se analisam as despesas com educação nos últimos cento e cinquenta anos: entre 1851 e 1907, a média do orçamento da instrução pública foi da ordem dos 0,2% do produto interno; só em 1927 atingiu, pela primeira vez 1% do produto; entre 1952 e 1965, as despesas representavam menos de 1,2% e, em 1974, na ocasião da Revolução dos Cravos, 1,8%; somente em 1999, Portugal pôde pela primeira vez atingir, ultrapassando-a, a média dos orçamentos dedicados à educação pelos países membros da OCDE, que então se situava à volta dos 6% do PIB de cada país⁴. Os dados disponíveis permitem afirmar que a construção da modernidade em Portugal foi feita com uma persistente subalternização da educação, mesmo nos períodos de maior crescimento económico e de estabilidade financeira.

Porquê então essa subalternização, apesar de, a nível do discurso político e da produção legislativa, se verificar um assinalável avanço e precocidade?

Diferentes autores enfatizam que a origem, a institucionalização e o incremento da escolarização de massas não é uma função específica de características endógenas, como a industrialização ou a urbanização, a estrutura de classes ou a religião dominante, mas o resultado principal da formação do estado-nação, alimentada por uma cultura política mundial que emergiu dos dinâmicos e múltiplos conflitos da economia-mundo capitalista (Ramirez & Ventresca, 1992). Próxima desta explicação é a aventada por Jaime Reis (1993) que defende a ideia de que Portugal, pela situação de periferia e de lento desenvolvimento económico, ao não ser tocado pela conflitualidade social de características étnicas e religiosas que nos séculos XIX e XX a maioria dos Estados da Europa enfrentou, não necessitou de mecanismos profundos de socialização e de integração para a construção nacional.

Entendendo a realidade social enquanto sistema histórico, a realidade social portuguesa é seguramente fruto de uma longa permanência na semiperiferia do sistema mundial, com raízes pelo menos desde o final do século XVI e com consequências em todos os planos da vida nacional. Na cultura, convergem os fracos níveis de escolarização e de qualificação escolar e profissional, as grandes dificuldades na promoção de padrões de cultura urbana e de classe média, com a abertura aos padrões culturais dominantes nos países centrais, tomados como referência para importantes grupos populacionais (Santos Silva, 1991). Na economia, estão presentes todas as características de uma sociedade com níveis intermédios de desenvolvimento. Na organização social, a um estado-providência fraco, que tem dificuldade em interiorizar na sua cultura de administração os direitos sociais como *direitos* (e não como favores concedidos pelo Estado), corresponde uma sociedade-providência forte nas relações de comunidade, na entajuda e no conhecimento recíproco (Santos, 1990).

Contudo, desde os anos sessenta do século XX, Portugal iniciou um processo de renegociação da sua inserção no sistema mundial. A viragem da economia portuguesa para o espaço europeu na década de sessenta, a Revolução de Abril de 1974, o fim do ciclo do império, o processo de integração na Comunidade Económica Europeia, hoje União Europeia, desde 1976, e, mais recentemente, a participação na primeira fase da união económica e monetária, representam múltiplos sinais de uma intenção assumida no sentido de rever a antiga posição de Portugal no sistema mundial. Essa viragem estratégica na situação portuguesa teve profundas implicações nas políticas públicas de educação.

Apesar das resistências do regime de Salazar, a sociedade portuguesa do pós II Guerra Mundial foi sofrendo, nos planos demográfico, do reordenamento do território e da estrutura da população activa, um conjunto de mudanças invisíveis que, rapidamente, lhe foram mudando a face. Embora os anos de viragem na política educativa se possam encontrar nos anos 1950, com a implementação da reforma do ensino técnico e do Plano de Educação Popular, e nos anos 1960 com a participação no Projecto Regional do Mediterrâneo⁵, será contudo nos anos 1970, com a *reforma Veiga Simão*, que a educação assumirá um lugar central no processo de recomposição do Estado e nos debates sobre a modernização e desenvolvimento do país (Stoer, 1986). Seguramente por se situar nesse lugar central, a educação, enquanto política pública, cedo mostrou o completo esgotamento da acção renovadora do último Presidente do Conselho (e do Ministro da Educação) do Estado Novo, bem como o completo esgotamento dessa forma política, em crescente contradição com as aspirações sociais e a inserção de uma economia progressivamente direccionada para o espaço europeu.

A Revolução de Abril de 1974 e a democratização das aspirações sociais

A ruptura iniciada com a Revolução de 1974 se, no plano mundial, pode ter aberto caminho à *terceira vaga de democratização* no mundo moderno que refere Huntington (1991), no plano nacional, significou a tentativa de superação da dupla crise de legitimidade e de hegemonia que, desde os finais dos anos 1960, atravessava profundamente o Estado e a sociedade portuguesa. A mobilização social permitida pela revolução permitiu que se tivesse dado passos de gigante na afirmação dos direitos de cidadania, levando à construção de um Estado-Providência que, embora incipiente face à dimensão alcançada por esta forma de Estado nos países centrais da Europa, só foi possível por uma desvinculação das políticas sociais das exigências da acumulação, durante o curto período de crise revolucionária, em 1974 e 1975.

No campo específico das políticas de educação, a revolução permitiu uma nova centralidade para os problemas educativos, remobilizando as aspirações de acesso aos diferentes níveis de escolarização, amplificado no início dos anos 1970 pelo

discurso meritocrático do último ministro da Educação do Estado Novo, e abrindo novas frentes nos planos da participação na gestão escolar e na reformulação das estruturas e conteúdos de ensino. A educação, nesse período de crise revolucionária, para além de um aceso palco de lutas políticas, tornou-se um campo privilegiado de legitimação da nova situação democrática, apostada em mostrar uma radical mudança face às anteriores políticas obscurantistas do Estado Novo. Se nos primeiros momentos do após movimento militar se pensou em prosseguir a reforma educativa tal como tinha sido delineada na Lei n.º 5/73, cedo se caminhou para a tentativa de formular um programa que, no campo da educação, respondesse ao propósito, então largamente maioritário ao nível do discurso político, de construir uma sociedade *a caminho do socialismo*⁶.

Em consequência, e de acordo com a tese de José Alberto Correia (2000), enquanto nas democracias estabilizadas se trata da formação dos cidadãos integrados na democracia, em Portugal a educação, numa primeira fase após Abril de 1974, construía a própria formação democrática. Neste trabalho, em que o autor discorre sobre as transformações operadas nos discursos educativos no campo da definição educativa, Correia (2000) distingue, de 1974 a 1999, quatro ideologias-tipo educativas em Portugal: (i) a ideologia *democratizante e crítica*, (ii) a ideologia *democrática*, (iii) a ideologia da *modernização* e (iv) a ideologia da *inclusão*, que, por sua vez, são inspiradas, respectivamente, em “quatro modos legítimos de definir educação”: (i) a definição *política*, (ii) a definição *jurídica*, (iii) a definição *economicista* e (iv) a definição *organizacional*.

Segundo Correia (2000), apenas na fase pós-revolucionária é reconhecível a ideologia democratizante e crítica. Os discursos assumem-se, então, “como discursos (pre)ocupados na gestão das tensões contraditórias e, por isso, marcados por uma instabilidade intrínseca inibidora da sua apropriação como discursos normativos”, o que “os torna (...) especialmente vocacionados para proporcionarem dinâmicas envolventes imprescindíveis ao desenvolvimento de uma acção projectual sustentada na permanente recriação da sua dimensão utópica” (p.8). Os défices de normatividade e a ausência do escopo regulatório, proporcionam, segundo Correia (2000), o aparecimento de espaços educativos de dimensão emancipatória transformadora.

É Rui Grácio (1995) quem ilustra esta dimensão ao referir-se a práticas escolares à época:

(...) uma escola diferente, aberta ao mundo actual, à realidade concreta, à actividade produtiva (económica, social, cultural), à comunidade próxima, uma escola susceptível de mobilizar, numa perspectiva de intervenção crítica e criadora, professores e alunos, de suscitar a cooperação activa de pais, de trabalhadores e de outras pessoas e grupos da comunidade, de fazer uns e outros agentes responsáveis de transformação social e cultural. (p. 356)

A integração europeia e as políticas de modernização da sociedade portuguesa

Normalizada a revolução – pela transposição para o interior do Estado dos impasses na construção de uma hegemonia social e política que antes se verificava no seu exterior, nas organizações sociais e no Movimento das Forças Armadas (MFA) -, a educação manteve um estatuto de centralidade nas políticas públicas, embora com uma mudança de eixo prioritário. Assumida a integração na Europa comunitária como motor exógeno de desenvolvimento do país, o discurso sobre a prioridade educativa passou a privilegiar a questão do papel do sistema escolar na qualificação de mão-de-obra, associado à afirmação da urgência em realizar uma reforma educativa global que desse coerência ao sistema de ensino e respondesse às necessidades que o sistema económico, nesta fase de integração europeia, atribui à educação.

A referência dominante na condução das políticas educativas de finais dos anos 1970, dos anos 1980 e da primeira metade dos anos 1990 situou-se então no plano da ideologia da modernização (Afonso, 1999), congruente com essa forma de *Estado-como-imaginação-do-centro* que dominou o processo de integração europeia⁷. Vai-se então afirmando uma linha discursiva que se constitui como entendimento comum e orientador dos estados-membros e que assenta num conceito de educação intimamente ligado ao mundo da economia e do trabalho.

Numa das classificações mais conhecidas dos períodos da economia portuguesa depois da Revolução de Abril de 1974 (Vasconcelos e Sá, 1998), encontramos a identificação de três ciclos económicos: (i) de 1975 a 1985 deu-se, em momentos e circunstâncias diversas, a convergência política com a então Comunidade Europeia, em termos de mercado cada vez mais aberto e das ajudas de pré-adesão; (ii) de 1985 a 1997 registou-se a convergência macroeconómica, na aproximação lenta às condições da Europa; (iii) e, desde 1998, a par do percurso de identificação monetária e financeira com o euro e o pacto de estabilidade, houve um processo muito apoiado em Programas Operacionais (PO) que intentaram e intentam modernizar as variadas áreas.

Entretanto, houve, de facto, uma aproximação à Europa em termos de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), efectuado, embora, essencialmente á custa de três factores: (i) os fundos de apoio da Comunidade Europeia (que constituíam 2,5 a 3% do PIB anual), (ii) o aumento do consumo privado e (iii) o aumento do número dos trabalhadores activos (Serra, 2000). Este quadro, presente no período de 1985 a 1995, considera-se esgotado com a previsível diminuição dos fundos comunitários e com o facto evidente de o consumo não poder aumentar sem uma correspondente criação da riqueza. O denominador necessário torna-se então, agora, o da produtividade.

Nas políticas sociais em Portugal é evidente uma tendência convergente com as dos outros países europeus, designadamente a partir de 1986. Efectivamente,

a influência dos padrões de decisão política da União Europeia tem reflexos no curso das políticas sociais intentadas. Reconhecendo o facto, Hespanha (2002) não deixa de apontar que a convergência se faz, todavia, à custa de compromissos impositivos, como seja o papel que desempenham tanto os fundos estruturais e de coesão no tornar possível programas sociais, como o sistema monetário que, pelo argumento da convergência, obriga, por via indirecta, à retracção das políticas sociais.

O discurso educativo e as modalidades de governação acompanham estes ciclos, reflectindo o resultado da difusão europeia de ideologias e padrões de organização educativa. Constituindo-se como instância supranacional, a intervenção comunitária tem vindo a desenvolver e a aperfeiçoar métodos de concretização das políticas que reforçam a convergência. Antunes (2004a, 2004b) constata a existência de um percurso neste processo de europeização, iniciado nos anos 80 através de Programas de Acção, reforçado entre 1986 e 1992 por uma agenda “sustentada em acções comunitárias e processos normativos (intensificados)” (2004a, p.106) adquirindo nos últimos anos um novo desenvolvimento de feição mais impositiva.

“Trata-se da definição do nível supranacional como locus de inscrição formal e explícita das políticas a desenvolver para os sistemas educativos e de formação em que a execução da política é objecto de controlo realizada pelas instâncias que a definem, o Conselho “Educação”, a Comissão Europeia, o Conselho Europeu, e baseada em parâmetros e indicadores previamente definidos, regularmente aferidos e publicamente divulgados” (Antunes, 2004b, p.7)

É, pois, possível, no campo da educação, identificar processos de convergência com as políticas internacionais, convergência de que resultam políticas idênticas assumidas por partidos ideologicamente diferentes, bem como a produção de um discurso homogêneo, justificado pela incontornabilidade da necessidade de modernização que promete a aproximação aos países do centro. Discursos como o da valorização das competências, da avaliação externa como garantia de qualidade e instrumento de controlo, da desestatização das escolas, ou da regulação social, evidenciam uma progressiva internacionalização das políticas.

A inquestionabilidade do modelo de desenvolvimento que legitima o discurso da modernização nas políticas educativas tem a sua matriz ideológica no conceito de evolucionismo linear, conceito que, subsidiário do carácter cientificizante e etnocêntrico do saber ocidental que procura estabelecer regras gerais para casos particulares, atribui ao sistema social português, dada a sua condição histórica semiperiférica, um estádio intermédio, inacabado que só atingirá completude quando alcançar condição de país do centro (Magalhães, 1998). Esta *rational* parte da noção de uma construção social mundial cujos princípios e práticas assumem carácter universal e se difundem por indicadores que constroem o sentido dessas mesmas políticas.

O hibridismo nas políticas educativas

A partir dos anos 1980, se as políticas educativas e os discursos que as justificam entendem a convergência como o *caminho a seguir*, apresentam contudo um carácter híbrido resultante de duas abordagens concomitantes que assentam em diferentes perspectivas sobre a escola de massas – uma, de que a escola, ao conferir competências essencialmente cognitivas, prepara para o mercado do trabalho e, outra, que defende a escola que conduz à emancipação (Magalhães & Stoer, 1998).

Correia (2000), na análise que faz sobre as ideologias educativas, encontra nos discursos da década de 1980 um apagamento da assunção do papel da educação para a democracia e um crescente aumento da “empresarialização do campo semântico da educação” (p. 15). Fá-lo, porém, através de um discurso da modernização em que este termo se revela imbuído de polissemias que ocultam opções ideológicas de cariz neoliberal.

Na sequência de um período revolucionário de ideologia democratizante, seguido de um processo de normalização, garante de uma estabilidade democrática juridicamente formalizada, o período que se inicia na década de 1980 caracteriza-se pela persistência discursiva no tema da modernização, legitimado por duas temáticas respectivamente “estruturadoras do discurso democratizante e do discurso democrático” (Correia, 2000, p. 16), características dos períodos anteriores. Isto é, a par da temática da diversificação contextualizadora das ofertas educativas e da temática da igualdade de oportunidades, exalta-se a intervenção empresarial nas ofertas locais de formação e promove-se uma “lógica gestionária sustentada numa ideologia meritocrática” (idem, p. 16).

Também Rui Gomes (1999) encontra um “veio discursivo neoliberal, desregulamentador”, associado, paradoxalmente, a “um aumento constante da intervenção estatal nos planos jurídico-legal, curricular e gestonário” (p. 138). Almerindo Afonso (1998) define os dois vectores em tensão que geram esse paradoxo: de um lado, o *Estado-Providência* que assenta na expansão do Estado, através da democratização e alargamento da igualdade de oportunidades no acesso à educação; do outro, uma apetência neoliberal, com a redução desse mesmo Estado e “abrindo o campo da educação à iniciativa privada” (p. 210). A esta apetência neoliberal no campo educativo, exteriorizada mais por uma retórica discursiva do que por concretização de medidas, confere o mesmo autor a designação de neoliberalismo educacional mitigado que caracteriza como “resultante das pressões contraditórias exercidas pelos diferentes grupos e classes sociais que participaram directa ou indirectamente, na definição da política educativa (...)” (p. 232).

Em 1987, o então Primeiro Ministro, Cavaco Silva, aquando da apresentação na Assembleia da República do Programa do XI Governo Constitucional, afirmava:

É hoje generalizada nas sociedades modernas a consciência de que a excessiva estatização impede o desenvolvimento, rigidifica as estruturas sociais e limita a

liberdade. (...) Assim se explica o apoio crescente da opinião pública de muitos países à desregulamentação, privatização e liberalização.⁸

Consequentemente, a par do anúncio de um caminho de privatizações no sector estatal, na lógica da “estratégia de progresso assente no reconhecimento do papel primordial da iniciativa privada, da concorrência e dos mecanismos de mercado”, o primeiro ministro anunciava ao mesmo tempo uma profunda “reforma do sistema educativo”, que “vença os desafios da integração europeia” e “assegure o futuro nacional de uma geração (...) mais competente e empreendedora, com maior sentido de autonomia, capaz de assumir riscos e aberta à inovação e, assim, melhor preparada para o desempenho das complexas tarefas do mundo moderno”⁹.

Na mesma altura, o Ministro da Educação, Roberto Carneiro, num discurso onde, a par de preocupações humanistas assentes em valores democráticos e emancipatórios, não deixava de insistir na concepção de uma educação como “investimento decisivo de desenvolvimento”, “vistas as coisas por um ângulo económico e de progresso material”, defendendo uma acção que seria um *desafio* com “cinco vectores” – (i) democratização do ensino, (ii) qualidade para a promoção da excelência, (iii) educação para o sucesso a favor de “uma educação para a confiança e autonomia, para a criação de homens competentes, empreendedores, inovadores e capazes de correr riscos”, (iv) educação para a vida activa, (v) valorização da pátria, da língua e da cultura portuguesa.¹⁰

De 1992 a 1995, na segunda fase de governação do Primeiro Ministro Cavaco Silva, os Ministros da Educação reforçam o discurso político que acentua a relação da educação com a competitividade económica, entendida como processo incontornável no percurso para a modernização do país. Uma gestão orientada para a eficácia do sistema e centrada nos resultados é o mote dos discursos políticos deste período governamental. Nas palavras da Ministra da Educação, Manuela F. Leite, em 1994, “tem de haver um empenhamento total (...) através de uma política educativa que se deverá centrar na eficácia do sistema” e este “deve adequar-se às exigências do mercado de emprego”¹¹,

Os Governos da responsabilidade do Partido Socialista, que se sucedem entre 1995 e 2002, procuram demarcar-se dos modos de governação anterior, fazendo-o, sobretudo, por um corte particularmente evidente no domínio discursivo. Ruptura que, ao nível do Governo, acentuará a ênfase no carácter social das preocupações da governação e que, na política educativa, se faz com o abandono da ideia da Reforma *top down* do anterior Ministério para eleger o consenso nacional como o campo privilegiado na educação e enfatizar a participação como fundamento da democratização. O Ministro Marçal Grilo propõe, então, em documento intitulado *Pacto educativo para o Futuro*, uma plataforma de entendimento que apresenta na Assembleia da República:

Pretendemos pôr em prática um pacto aberto que permita uma partilha e uma complementaridade nas responsabilidades. Ao Estado caberá assumir um papel

estratégico insubstituível, assumindo a sua quota parte no investimento, na regulação e na orientação. Mas à sociedade será cometida a tarefa de dar corpo e consequência às políticas, em nome do respeito pelos princípios constitucionais ligados ao direito à educação e à liberdade de ensinar e aprender.¹²

É neste período que o hibridismo da política educativa surge mais patente. Não obstante a insistência nos conceitos de igualdade de oportunidades e de inclusão, transpostos para medidas como as que criam os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária¹³ e os Currículos Alternativos¹⁴, as constantes referências que aliam educação e desenvolvimento, numa lógica homogeneizante e universal de modernização, afirmam a existência de continuidade nos parâmetros fundamentais das políticas educativas.

Em consequência desenvolvem-se orientações híbridas que associam discursos de pendor construtivista numa perspectiva crítica com discursos apologistas de eficiência social que submete a utilidade da educação à produtividade económica. É deste hibridismo que o discurso sobre o currículo baseado em competências é refém. No entender de alguns pedagogos (Stoer & Magalhães, 2005) “à medida que o conhecimento vai ganhando centralidade como factor de produção” o conceito de competência tende a corresponder “às exigências do mercado” (p. 46, 47). Se reduzido a essa função de articulação da educação com o mundo do trabalho, o currículo baseado em competências, apresentado na sua génese escolar como participante de um modelo construtivista promotor de uma aprendizagem reflexiva e emancipatória, transfigura-se num modelo regulatório, vocacionado para a especialização e controle de resultados. É neste período de construção do currículo por competências numa concepção construtivista que o controle dos resultados se intensifica com a instituição de provas de avaliação externa e exames nacionais então abolidos em 1980. Foi nesta altura criado o Gabinete de Avaliação Educativa, serviço central do Ministério da Educação, com a função de elaboração dos exames e provas nacionais.

A vertente construtivista, assumida na governação educativa do partido socialista, apaga-se claramente na política da nova governação educativa dos anos de 2002 -2004, à qual Licínio Lima (2003) atribui “uma visão liberal” “de lógica individualista, de emulação e de competitividade”, “naturalizando a igualdade de oportunidades e recursos” (Lima, 2003). Os discursos testemunham uma tendência crescente para a valorização da regulação a partir dos resultados e, conseqüentemente para a defesa da avaliação externa com publicitação da “qualidade” de cada escola.

“Rejeitamos quer o darwinismo social quer o pretensão igualitarismo”, ou “Queremos distinguir as melhores escolas”, são afirmações do Ministro da Educação do Governo PSD-CDS/PP, David Justino, em 2002¹⁵, que bem espelham o sentido de uma orientação política apenas esboçada no plano prático, mas fortemente defendida e suportada por influentes *opinion makers* da sociedade portuguesa.

O novo ciclo de governação política iniciado em 2005, com a vitória do Partido Socialista (e do seu líder, José Sócrates), parece caracterizar-se pela emergência

de políticas de racionalização que assentam em duas vertentes: (i) "moralizar" o sistema da escola pública como factor de justiça social e promoção da igualdade de oportunidades¹⁶, e (ii) promover o controlo social, defendendo uma avaliação externa das escolas e dos professores por agentes da sociedade civil¹⁷.

Os conceitos estruturantes dos discursos sobre educação proferidos ao longo dos últimos 25 anos estão patentes nas palavras que sustentam esses discursos, palavras-chave que documentam o pensamento político educativo que tem percorrido o período considerado (ver tabela). Na sua análise revela-se evidente a predominância do factor "modernização", conceito que assenta em medidas de racionalidade técnica, com prioridade às reformas de carácter gestionário, inspiradas e legitimadas pela necessidade de convergência com soluções postas em prática pelos países que, nos *rankings* mundiais e, em especial europeus, ocupam melhor posição.

Projecto POCTI/CED/56992/2004 - Educating the Global Citizen: Globalization, Educational Reform and the Politics of Equity and Inclusion. The Portuguese case

Tabela - Mapa das palavras-chave dos discursos dos Ministros da Educação

Ministro da Educação	Roberto Carneiro 17.08.1987 a 31.10.1991	E. Marçal Grilo 28.10.1995 a 25.10.1999	David Justino 06.04.2002 a 17.07.2004	Maria Lurdes Rodrigues 12.03.2005 a ...
Primeiro Ministro Maioria Política	A. Cavaco Silva Partido Social Democrata	António Guterres Partido Socialista	José M. Durão Barroso Partido Social Democrata + Centro Democrático Social/Partido Popular	José Socrates Partido Socialista
Palavras-chave	Modernidade/ Modernização Liberdade (de escolha) Solidariedade Identidade nacional Igualdade de oportunidades Pluralismo Reforma Educativa Qualidade Valores (família) Autonomia (escolas)	Pacto Educativo Parcerias/ Acordos/ Negociação Gradualismo/ incrementalismo Redes Inovação Cidadania Comunidade (educativa) Diversidade Autonomia (escolas e professores) Inclusão	Liberdade (de escolha) Mérito/Meritocracia (contra a escola igualitária) Rankings Avaliação (escolas, professores e alunos) Exames (standards/nacionais) Autoridade (professores)	Avaliação externa Resultados Controlo social (trabalho do professor) Avaliação dos professores e alunos) Autoridade/hierarquia (entre professores) Racionalização Igualdade de oportunidades (Social e educativa) Qualidade (da escola pública)

A partir de uma reforma educativa que se pretendeu abrangente nos anos de 1986, a preponderância da incidência no modo de gestão e nos critérios de eficiência e qualidade como determinantes das opções pedagógicas é, em determinados períodos, mitigada por preocupações discursivas referentes à questão da igualdade de oportunidades e ao incremento da participação de todos os actores sociais. De notar, contudo, que a palavra “modernização”, qualquer que seja o posicionamento ideológico de quem a profere, se faz acompanhar da ideia de que a sua promoção é o processo que garante uma democratização qualificada. Os últimos governos têm colocado o acento numa “racionalização” que baseia a democratização no mérito, independentemente das origens sociais, tendendo, por meio de mecanismos de competitividade, sempre publicitados, ora para a privatização da escola pública ora para a sua defesa como instituição pública decorrente da dialéctica que suporta as identidades partidárias diferentes. Em qualquer dos casos, constata-se a tendência para a valorização gestonária através de mecanismos de avaliação externa, reduzindo os poderes dos professores e dos sindicatos e um reforço do controlo social (participação dos pais e outros actores da comunidade na avaliação) e da monitorização externa (encerramento das escolas com piores resultados, standardização da avaliação, etc).

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.

Pedro Hespanha (2002) faz notar que, em qualquer comparação, não é possível alienar as especificidades que resultam do hibridismo que caracteriza o Estado Providência português, que “combina, ao mesmo tempo corporativismo, universalismo e liberalismo”. Corporativismo que ainda se descortina nos sistemas sociais públicos como a segurança social, apesar do universalismo de direitos sociais que vigora no sistema nacional de saúde e de um liberalismo, actualmente a conduzir as decisões políticas, que seleccionam o acesso aos direitos.

Também Boaventura de Sousa Santos (1994) reconhecia, em Portugal, especificidades que neste processo de integração na União Europeia o singularizam. O mercado não era hegemónico. A tutela do Estado, embora atenuada por iniciativa do próprio Estado, era ainda preponderante. Coexistiam resquícios de agricultura não capitalista com processos de mundialização do mercado; descaracterizaram-se regiões industriais e dinamizaram-se indústrias locais. O princípio da comunidade apresentava debilidades ao nível da regulação autónoma. Registava-se um défice corporativo e um apagamento da sociedade civil a favor do domínio do Estado. Nas racionalidades da emancipação coexistiam formas importadas e dependentes de movimentos dominantes nos países centrais com formas pré-modernas.

A especificidade portuguesa não pode ser entendida, pois, como característica

de um estadio intermédio mundial, mas resultado de heterogeneidades que se articulam e geram sentidos próprios e estruturas concordantes. Nesta construção social o modelo global da modernização só produzirá significado se recontextualizado. É com este argumento que parece poder defender-se, como o fazem alguns, a possibilidade de uma política educativa que não se atenha prevalentemente a processos de “racionalização da educação” e que permita uma escola, produto de sujeitos globais e locais, “espaço público de experimentação gerido de um modo dialógico”¹⁸.

Notas

Artigo produzido no âmbito do Projecto “Educating the Global Citizen: Globalization, Educational Reform and the Politics of Equity and Inclusion in 12 Countries. The Portuguese case”. O projecto conta com um financiamento da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (Ref^o POCTI/CED/56992/2004).

- ¹ O Recenseamento de 1991 assinalava ainda, na população maior de 10 anos, uma taxa de analfabetismo literal (declarar não saber ler nem escrever) de 11%. Mas, dez anos depois, em 2001, a taxa de analfabetismo mantinha-se em 9%. Fonte: <http://www.min-edu.pt/Scripts/ASP/destaque/recenseamento02.asp> (consulta em 14.06.2006).
- ² Ver Ana Benavente, Alexandre Rosa, António Firmino da Costa & Patrícia Ávila, *A Literacia em Portugal*. (1996). Sobre a comparação com estudos realizados em outros países, ver CERI (1996).
- ³ Sobre este conceito, ver Yasemin S. Soysal & David Strang (1989). No caso específico de Portugal, ver o capítulo 2 do livro *A Construção Política da Educação* (Teodoro, 2001, pp. 98-130)
- ⁴ Sobre a evolução das despesas com a educação, desde o primeiro orçamento de Estado em 1851-1852 ao ano de 2000, ver Teodoro (2001, pp. 113-130).
- ⁵ Sobre a participação de Portugal nesse primeiro projecto de planeamento educativo conduzido pela OCDE, ver Teodoro (2000; 2001).
- ⁶ Ver o desenvolvimento desta ideia em António Teodoro (1999, 2001).
- ⁷ A caracterização é de Boaventura de Sousa Santos (1993), que a apresenta do seguinte modo: “O Estado-como-imaginação-do-centro é uma forma política com uma produtividade variada. Em primeiro lugar, produz sinais intelegíveis e creíveis de uma melhor vida futura, tornando transitórias e, consequentemente, suportáveis as dificuldades e as carências actuais. Em segundo lugar, permite que o Estado tire partido de todos os benefícios decorrentes da integração, relegando eventuais custos para um futuro indeterminado. Em terceiro lugar, deslegitima qualquer especificidade do desenvolvimento nacional que não se enquadre nos actuais objectivos do Estado (por exemplo, o sector empresarial do Estado ou a pequena agricultura familiar), alegando que contrariam os padrões de desenvolvimento europeu, não sendo, por isso, politicamente defensáveis. Em quarto lugar, despolitiza o processo político interno, invocando a inevitabilidade técnica de determinadas medidas em nome das exigências da integração europeia” (p. 51).
- ⁸ Diário da República n^o 004, p.44, 1987, V Legislatura, sessão de 26.08.1987.
- ⁹ Diário da República n^o 004, 1987, p. 46, V Legislatura, 1987, sessão de 26.08.1987.
- ¹⁰ Diário da República n^o 006 de 1987, p. 131, V legislatura, sessão de 28.08.87.
- ¹¹ Diário da República n^o 077, VI Legislatura, 1994, sessão de 26.05.1994.
- ¹² Diário da República n^o 083, p. 2777, 1996, VII Legislatura, sessão de 12.06.1996.
- ¹³ Os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP) são criados pelo Despacho n^o 147 – B/96 de 1 de Agosto que determina a possibilidade dos estabelecimentos de educação e ensino se associarem com vista à constituição de territórios educativos, zonas tidas como carenciadas, que asseguram o percurso escolar dos alunos através de medidas facilitadoras da execução dos seus Projectos Educativos.
- ¹⁴ Os Currículos Alternativos têm o seu enquadramento legal no Despacho n^o 22/SEEI/96 de 20 de Abril (DR, II série, n^o 140 de 19 de Junho de 1996. Esta medida gerou polémica nos meios educativos e académicos tendo sido tomada por uns como inovadora de combate ao insucesso, foi, por outros, tida como segregadora, “gueto” social. Alguns investigadores incluem-na no conceito de gestão controlada da exclusão no processo de implementação local. (ver Cortesão, L., Magalhães, A.M. & Stoer, S. R.(2000))
- ¹⁵ Diário da República n^o 004, p.96, IX Legislatura, 2002, sessão de 18 de Abril de 2002.
- ¹⁶ Em entrevista, a Ministra da Educação, Maria de Lurdes Rodrigues, afirmava que o objectivo do prolongamento de horário nas escolas “é o de garantir que, no espaço da escola todos os alunos tenham acesso gratuito a um conjunto de recursos” e que “as escolas devem garantir a universalidade de acesso” (*Solidariedade*, jornal das IPSS, em 17 de Setembro de 2006).

¹⁷ “Defendo uma avaliação externa. Os intervenientes com melhores condições de desempenho são os pais”, afirmava a Ministra em entrevista à Rádio Renascença a 4 de Junho de 2006.

¹⁸ Ver, entre outros, Magalhães (1998) e Teodoro (2003).

Referências bibliográficas

- Afonso, A. J. (1999) *Políticas Educativas e Avaliação Educacional*. Braga: Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho
- Antunes, F. (2004a). *Globalização, europeização e especificidade educativa portuguesa*. Revista Crítica de Ciências Sociais, 70. p.101-125
- Antunes, F. (2004b). *A europeização das políticas educativas. A nova arquitectura e o novo elenco no campo da educação*. Jornal A Página, 130, ano 13, p.7
- Benavente, A. Rosa, A., Firmino da Costa, A. & Ávila, P. (1996). *A Literacia em Portugal. Relatório de uma pesquisa ensaio e monográfica*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/Conselho Nacional de Educação.
- Center for Educational Research and Innovation [CERI] (1996). *Regards sur l'éducation. Les indicateurs de l'OCDE*. Paris: OCDE.
- Correia, J. A. (2000). *As ideologias educativas em Portugal nos últimos 25 anos*. Lisboa: Edições ASA.
- Cortesão, L, Magalhães, A.M. & Stoer, S.R. (2000). Mapeando decisões no campo da educação no âmbito do processo da realização das políticas educativas. *Educação, Sociedade e Culturas* n° 15, p.p.45-58
- Gomes, R. (1999). 25 anos depois: expansão e crise da escola de massas em Portugal. *Educação, Sociedade e Culturas* n° 11. Porto: Edições Afrontamento. pp.133-164
- Grácio, R. (1995) *Obra Completa, Vol. I*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Hespanha, P. (2002). Mal estar e risco social no mundo globalizado. In Santos, B. S. (2002) *Globalização: fatalidade ou utopia*. Porto: Edições Afrontamento, 2ª edição. pp. 163-193
- Huntington, S. P. (1991). *The Third Wave. Democratisation in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Lima, L. C. (2003, Agosto/Setembro). Lei de Bases da Educação: o individual, o vocacional e o gerencial. *A Página da Educação*, 126 (12), p.39.
- Magalhães, A. M. (1998) *A escola na transição pós-moderna*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional
- Magalhães, A. M. & Stoer, S.R. (1998). *Orgulhosamente filhos de Rousseau*. Porto: Profedições
- Ramirez, F. O. & Ventresca, M. J. (1992). *Building the Institution of Mass Schooling: Isomorphism in the Modern World*. In B. Fuller & R. Rubinson (Ed.). (1992). *The Political Construction of Education. The State, School Expansion, and Economic Change* (pp. 47-59). New York: Praeger.
- Reis, J. (1993a). O analfabetismo em Portugal no século XIX: uma interpretação. *Colóquio Educação e Sociedade*, 2, 13-40.
- Santos, B. de S. (1990). *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, B. de S. (1993). O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na semiperiferia: o caso português. In B. de S. Santos (Org.). *Portugal: um retrato singular* (pp. 15-56). Porto: Edições Afrontamento / Centro de Estudos Sociais.
- Santos, B. de S. (1994). *Pela Mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade*. Porto: Edições Afrontamento
- Santos Silva, A. (1991). A cultura portuguesa numa perspectiva histórico-sociológica. In AA.VV. *Estudos de História Contemporânea Portuguesa. Homenagem ao Professor Victor de Sá* (pp. 61-67). Lisboa: Livros Horizonte.
- Serra, J.A. (2000). Portugal na encruzilhada. *Revista O Economista* n° 13 (2000). Anuário da Ordem dos Economistas. Lisboa: Polimeios
- Soysal, Y. & Strang, D. (1989). Construction of the First Mass Education Systems in the Nineteenth Century in Europe. *Sociology of Education*, 62, 277-288.
- Stoer, S. R. (1986). *Educação e Mudança Social em Portugal. 1970-1980, uma década de transição*. Porto: Edições Afrontamento.
- Stoer, S.R. & Magalhães, A.M. (2005) *A diferença somos nós. A gestão da mudança social e as políticas educativas e sociais*. Porto: Edições Afrontamento
- Teodoro, A. (2000). O fim do isolacionismo. Da participação de Portugal no Plano Marshall ao Projecto Regional do Mediterrâneo. *Revista de Humanidades e Tecnologias*, 3, 48-54.
- Teodoro, A. (2001). *A Construção Política da Educação. Estado, mudança social e políticas educativas no Portugal contemporâneo*. Porto: Edições Afrontamento.
- Teodoro, A. (2003). *Globalização e Educação. Políticas Educacionais e novos modos de Governança*. Porto: Edições Afrontamento.
- Vasconcelos e Sá, J.A. (1998) *Portugal a voar baixo*. Lisboa: Verbo Editora