

Estado, globalização e políticas educacionais: elementos para uma agenda de investigação*

Almerindo Janela Afonso

Universidade do Minho, Departamento de Sociologia da Educação e Administração Educacional

Introdução

Seguindo, genericamente, os termos de referência do debate académico em contexto português e europeu, este artigo procura pôr em evidência alguns dos eixos e condicionantes das políticas educacionais actuais, tendo como pano de fundo a redefinição do papel do Estado. Embora essa temática possa ser abordada a partir de perspectivas teórico-conceptuais diferenciadas, privilegio um enfoque sociológico, começando por fazer uma alusão crítica e sucinta às (velhas) teorias do Estado e respectiva crise em termos de capacidade hermenêutica. Num segundo momento, algumas das alternativas de análise emergentes são brevemente enunciadas, procurando não apenas chamar a atenção para novas formas de actuação do Estado, como, também, sinalizando algumas condicionantes decorrentes dos processos de globalização na configuração das políticas educacionais contemporâneas.

O ofício de sociólogo e a sociologia das políticas educacionais

Fiel o quanto posso ao *ofício* e ao *habitus* de sociólogo, privilegiarei neste texto um enfoque analítico próprio de uma *sociologia das políticas educacionais* – designação que venho adoptando há alguns anos, sempre que desejo designar a especificidade do “olhar” a partir do qual tenho procurado construir e reconstruir um dos meus objectos preferenciais de investigação e de docência.

Na verdade, ainda que muito discutível, a observação que acabo de fazer tem implícita a convicção de que as formações académicas dos investigadores – que, em Portugal ou em outros países, analisam as políticas educacionais –, não sendo formações mais determinantes e estruturantes do que as suas opções político-ideológicas ou visões do mundo, têm, todavia, grande influência nas abordagens que privilegiam. Refiro-me, mais concretamente, a três atitudes recorrentes. Uma, de teor mais marcadamente normativo ou prescritivo – traduzindo, talvez, disposições mais afins às disciplinas do direito, da ciência política e da

* A pedido do autor, foi conservada a ortografia de Portugal.

administração pública – tende a convocar e reatualizar velhos postulados funcionalistas na análise da educação, disfarçando mal a obsessão por tornar mais eficaz a agenda política e, assim, privilegiando e enunciando modelos, propostas e orientações que, regra geral, não questionam nem os valores nem a ordem social e pedagógica dominantes. Uma outra atitude, mais acentuadamente explicativa ou compreensiva, e não raras vezes induzida por formações académicas mais próximas de uma sociologia weberiana ou mesmo da própria filosofia,¹ apesar de ser uma atitude que procura desconstruir os processos de formulação, decisão e implementação das políticas educacionais – no sentido de perceber as lógicas, as relações de poder, as contradições e as consequências dessas mesmas políticas –, tende, todavia, a deixar apenas implícitas as alternativas defendidas. Finalmente, uma terceira atitude, mais referenciada à sociologia crítica, pode ser melhor caracterizada como aquela que não se limita à desconstrução analítica das políticas educacionais, 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.

Esta última postura, traduzindo, por um lado, a procura de uma explicação rigorosa e empiricamente sustentada relativamente às políticas educacionais que são objecto de análise, não dispensa o investigador de assumir explicitamente os valores e visões do mundo que defende, ainda que eles, frequentemente, estejam em profunda divergência com o *status quo* que pretende compreender e problematizar. Trata-se de uma atitude epistemologicamente mais complexa, que opta por confrontar crítica e profundamente as realidades (sociais e educacionais) e as suas especificida-

des sem cair na tentação de importar mimeticamente as agendas de investigação dominantes em outros contextos (nacionais ou globais) e sem se deixar enredar em enviesamentos decorrentes de sobredeterminações político-ideológicas.

Em congruência com esta última atitude, que é aquela com a qual mais me identifico, a questão que se coloca como mais pertinente parece-me ser a seguinte: será possível construir com objectividade o objecto *políticas educacionais* sem deixar de manter um compromisso com as lutas sociais em torno dessas mesmas políticas? Aceito, por enquanto, que a resposta possa ser a que é dada por Raymond Morrow e Carlos Alberto Torres (1997) quando propõem que uma

análise integrada da política educativa deve, na perspectiva de uma sociologia da educação crítica e política, possuir dois momentos: a análise objectiva dos determinantes da política pública; e uma análise da antecipação das condições de possibilidade das mudanças e das estratégias prováveis de implementação de uma política de transformação (p. 312-313).

Fazendo dessa proposta um roteiro para o meu próprio texto, não irei, no entanto, muito além do primeiro momento que esses autores propõem para a análise das políticas públicas. Assim sendo, procurarei, sobretudo, colocar em evidência alguns dos eixos e condicionantes das políticas educacionais actuais, tendo como pano de fundo a redefinição do papel do Estado. Do meu ponto de vista, essa parece ser uma etapa prévia pela qual se torna necessário passar antes que possamos estar em condições de equacionar os desenvolvimentos futuros e as “políticas de transformação”.

O Estado-nação, as teorias do Estado e as políticas educacionais

Pela complexidade das questões em jogo, permitindo somente ensaiar uma possível abordagem ao tema a que me propus, começando por referir um dos vectores que tem sido (e continuará ainda a ser) determinante na configuração das políticas educacionais: o Estado-nação.

¹ Ver, a esse propósito, por exemplo, o número temático do *Journal of Education Policy* (nº 4, v. 15, 2000) subordinado ao tema “Education policy and philosophy”.

O *projecto da modernidade*, em grande medida construído em torno do Estado enquanto produto histórico da conquista e afirmação do monopólio da *violência física legítima*, pôde contar mais tarde com a escola pública, tornada também uma das instituições centrais do exercício da *violência simbólica*, para submeter todas as identidades dispersas, fragmentadas e plurais em torno de um ideário político e cultural a que se haveria de chamar *nação*. Sendo, em parte, impulsionador e, também em parte, consequência da acção eficaz da educação pública, o binómio Estado-nação continua a manter alguma centralidade para a análise das políticas educacionais. E, muito embora não detenha essa prerrogativa exclusivamente, não me parece que possamos falar de uma sociologia das políticas educacionais sem que isso implique, ainda que nem sempre de forma imediata ou explícita, a remissão para uma teoria do Estado, ou, pelo menos, para alguns pressupostos teórico-conceptuais referenciáveis a uma (ou a mais do que uma) teoria do Estado.

Entretanto, uma questão que hoje se coloca é a de saber se, dada a *desnacionalização* do Estado,² ain-

² Boaventura de Sousa Santos (2001), referindo-se ao trabalho de Bob Jessop, escreve: “Tendo em mente a situação na Europa e na América do Norte, Bob Jessop identifica três tendências gerais na transformação do poder do Estado. Em primeiro lugar, a *des-nacionalização* do Estado, um certo esvaziamento do aparelho do Estado nacional que decorre do facto de as velhas e novas capacidades do Estado estarem a ser reorganizadas, tanto territorial como funcionalmente, aos níveis subnacional e supranacional. Em segundo lugar, a *desestatização dos regimes políticos* reflectida na transição do conceito de governo (*government*) para o de governação (*governance*), ou seja, de um modelo de regulação social e económica assente no papel central do Estado para um outro assente em parcerias e outras formas de associação entre organizações governamentais, paragovernamentais e não-governamentais, nas quais o aparelho de Estado tem apenas tarefas de coordenação enquanto *primus inter pares*. E, finalmente, uma tendência para a *internacionalização do Estado nacional* expressa no aumento do impacto estratégico do contexto internacional na actuação do Estado, o que pode envolver a expansão do campo de

da faz sentido convocar teorias que se baseiam nos pressupostos do Estado-nação, isto é, teorias cuja capacidade explicativa supõe a existência de uma grande autonomia de decisão do poder político numa determinada configuração territorial. Na perspectiva de Boaventura de Souza Santos (1998),

[...] o processo de descentramento a que o Estado nacional 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 (p. 59).

Do meu ponto de vista, algumas dessas teorias, como, por exemplo, as *teorias pluralistas*, por pretenderem justificar a acção do Estado enquanto expressão neutra de uma suposta *vontade geral*, estão há muito desacreditadas como instrumento analítico no campo das ciências sociais – sendo certo, todavia, que essa representação social em torno do Estado continua a mostrar alguma eficácia simbólico-ideológica, sem a qual, aliás, não seria certamente tão frequente a sua evocação, não apenas nos momentos consagrados aos rituais de persuasão pré-eleitorais em democracias representativas, como também nos discursos em torno das opções e práticas governativas quotidianas.

Em contraposição, algumas teorias marxistas mais ortodoxas, embora privilegiando o conflito em vez do consenso, nem sempre se distanciaram do determinismo classista na concepção da acção do Estado, pelo que, não apenas se tornaram gradualmente incapazes de explicar a relação deste com os novos movimentos sociais, sobretudo aqueles fundados em processos contra-hegemónicos locais e mais centrados na valorização das subjectividades e identidades multiculturais e de género, como acabaram, por vezes, por promover explicações (e induzir motivações) so-

acção do Estado nacional sempre que for necessário adequar as condições internas às exigências extra-territoriais ou transnacionais”. (p. 44)

bre a mudança social que, ganhando sentido apenas no horizonte exclusivo de promessas revolucionárias, acabaram, paradoxalmente, por justificar alguma desmobilização ou descompromisso político.

Finalmente, mesmo as teorias (neomarxistas ou outras) que privilegiaram a autonomia relativa do Estado – e que demonstraram capacidade hermenêutica bastante para, no contexto nacional, explicar de forma consistente quer o compromisso com a acumulação capitalista, quer a permeabilidade conjuntural às lutas sociais e ao processo de legitimação democrático –, parecem tender também a ficar relativamente anacrônicas (ou, pelo menos, sob suspeita), dada não apenas a erosão (real) do Estado-providência enquanto forma política do Estado capitalista democrático, mas também dada a eficácia de todo o “trabalho de inculcação simbólica” que consegue impor, mesmo às consciências mais críticas, a inevitabilidade da globalização neoliberal e todas as suas consequências nos campos político, económico, cultural e educacional.

Ouvimos dizer [...] que nada há que se possa opor à visão neoliberal, que esta consegue mostrar-se como uma evidência, desprovida, enquanto tal, de qualquer alternativa. Se a visão neoliberal possui esta espécie de banalidade, é porque há todo um trabalho de inculcação simbólica no qual participam, passivamente, os jornalistas ou os simples cidadãos e, sobretudo, activamente, um certo número de intelectuais. Contra tal imposição permanente, insidiosa, que produz, por impregnação, uma verdadeira crença, parece-me que os investigadores têm um papel a desempenhar. Em primeiro lugar, podem analisar a produção e a circulação desse discurso [...]. (Bourdieu, 1998, p. 37)

Perante esse cenário, se me parece fazer algum sentido dizer que já não podemos convocar, sem profundas actualizações, algumas das teorias disponíveis sobre o Estado, também não poderemos deixar de considerar que o Estado, em si mesmo, enquanto sujeito histórico e político, continua a existir, por isso, continuamos a precisar de teorias que dêem conta da redefinição do seu papel e que sejam capazes de explicar quais os limites e possibilidades da sua acção no con-

texto das novas condicionantes megaestruturais. Nesse sentido, julgo que, continuando a ser necessário problematizar os efeitos (não lineares e contraditórios) da *globalização* e a sua configuração como nova e poderosa ideologia, a análise sociológica das políticas educacionais continua a não poder abrir mão da referência ao papel e à natureza do Estado nacional e às suas relações com as classes sociais e a não dispensar, portanto, o entendimento das especificidades (culturais, sociais, políticas, económicas e educacionais) que estão impregnadas da (e na) história de uma dada formação social. Como fazê-lo, entretanto, sem uma teoria do Estado reactualizada? Ou, então, como falar da reforma do Estado sem que se comece por chamar a atenção para a necessidade da reforma das teorias do Estado?

Se há partes velhas e anacrônicas nas teorias do Estado (e sabemos que isso se tornou evidente antes mesmo de a redução da autonomia do Estado-nação ser atribuída aos supostos efeitos da globalização), é então urgente encontrar teorias que, permitindo superar os défices já existentes e diagnosticados, procurem explicar a redefinição do papel do Estado e a sua realocação, tendo agora em conta as novas e múltiplas condicionantes emergentes da actual reestruturação do capitalismo a nível global. As possibilidades, por enquanto, são apenas experimentais, e as teorias apenas exploratórias.

Como defende, a esse propósito, David Held (1995), numa época em que coexistem múltiplos centros de poder e sistemas de autoridade, dentro e fora das fronteiras nacionais, é necessário renovar as bases da política e da teoria democráticas. Nesse sentido, o conceito de poder legítimo ou autoridade deve ser separado da sua tradicional associação com os Estados e com os limites rígidos das fronteiras nacionais, para que possa ser realocado no âmbito de uma nova configuração internacional da vida política, moldada e organizada por um novo “direito democrático cosmopolita” ou por uma “democracia cosmopolita internacional”. No entanto, adverte ainda o autor, “isto não implica abandonar o Estado moderno mas sim concebê-lo como um elemento de um con-

texto mais amplo de condições, relações e associações políticas” (p. 22).

Essa perspectiva de David Held parece-me ser compatível com uma outra sugerida por Boaventura de Souza Santos (1998), quando afirma:

[...] sob a mesma designação de Estado está a emergir uma nova organização política mais vasta que o Estado, de que o Estado é o articulador e que integra um conjunto híbrido de fluxos, redes e organizações em que se combinam e interpenetram elementos estatais e não-estatais, nacionais e globais. (p. 59)

Sendo o autor, um enunciado muito amplo e abstracto tem, todavia, a vantagem de permitir integrar, de imediato, as alterações actuais em curso no papel do Estado, apontando, ao mesmo tempo, para vectores mais prospectivos relativamente à sua evolução futura. Nesse sentido, parece-me haver já alguma confirmação empírica convergente com a idéia de o protagonismo do Estado estar a manter-se, muito embora a sua centralidade, responsabilidade e visibilidade sociais estarem, simultaneamente, a esbater-se. A isso não será indiferente o facto de o Estado transferir responsabilidades e funções para novos actores sociais e induzir, por processos muito diferenciados, novas representações e concepções em torno do *bem comum* e do *espaço público* que pretendem legitimar esse descentramento. Dois exemplos paradigmáticos podem ser referenciados a esse propósito: a promoção de *quase-mercados* e as relações com o *terceiro sector*.

Uma das características das políticas neoliberais tem sido a promoção de mecanismos de mercado no interior do espaço estrutural do Estado, liberalizando e promovendo pressões competitivas entre serviços, transformando os utentes em clientes, privatizando, adoptando instrumentos e princípios de gestão baseados na racionalidade instrumental e subordinando os direitos sociais às lógicas da eficácia e da eficiência. Surgem assim os designados *quase-mercados* (cf. Le Grand, 1991) que põem em evidência o carácter híbrido das novas formas de financiamento, fornecimen-

to e regulação (que o próprio Estado incentiva e que se inscrevem na redefinição das suas funções), mas que não significam necessariamente a diminuição do seu poder de intervenção. Há, aliás, vários exemplos relativos a políticas educacionais neoconservadoras e neoliberais que mostram que em algumas situações se produziu um desequilíbrio (paradoxal) a favor do Estado e em prejuízo do livre-mercado, por causa das tensões e contradições assentes na fórmula política da *nova direita*, que se caracterizou por exigir um Estado *limitado*, portanto, mais reduzido e circunscrito nas suas funções, mas, ao mesmo tempo, *forte* enquanto mecanismo de coerção e controlo social (cf. Afonso, 1999a, 2000a).

Os *quase-mercados* são assim uma espécie de *ex libris* do carácter híbrido público/privado, Estado/mercado, inerente às políticas adoptadas na fase de expansão neoliberal. No entanto, esses mecanismos estão longe de esgotar o sentido das mudanças em curso no que diz respeito à redefinição do papel do Estado. Há outros híbridos que vêm ganhando protagonismo porque, não pressupondo a hegemonia do mercado nem a destruição radical do velho espaço público estatal, parecem poder constituir-se como alternativas credíveis para uma “reinvenção solidária do Estado” (como a designa Santos), contribuindo assim para que os valores do *domínio público* (como a igualdade, a justiça e a cidadania) possam ser reactualizados num novo contexto.

Analisando a reemergência do chamado *terceiro sector* e consciente não apenas das suas potencialidades, mas também dos seus limites e perigos, Santos (1999) interroga-se cautelosamente sobre a viabilidade desse terceiro sector poder contribuir para a reforma solidária do Estado, ao admitir que estaria agora aberta a possibilidade de reconvocar a *comunidade* para “protagonizar uma nova proposta de regulação social, mais justa, capaz de repor a equação entre regulação social e emancipação social” (p. 19). Considerando ainda que a “refundação democrática do terceiro sector” poderia implicar que este assumisse os valores que subjazem ao *princípio da comunidade* (como a cooperação, a solidariedade, a participação,

a transparência, a democracia interna, entre outros), Santos ainda problematiza a criação de um “espaço público não-estatal” com base na complementaridade entre esse novo terceiro sector e o Estado, referindo ainda que os caminhos de uma política progressista desenham-se “na busca de uma articulação virtuosa entre a lógica da reciprocidade própria do princípio da comunidade e a lógica da cidadania própria do princípio do Estado” (p. 47).

Nesse mesmo sentido, poderíamos perguntar: até que ponto as políticas educacionais podem favorecer novas articulações com a *comunidade* que sejam referenciáveis ao debate sobre a “reinvenção solidária e participativa do Estado”? Poder-se-ão desenvolver projectos que se inscrevam na agenda acima sinalizada, pressupondo, por exemplo, a construção de *políticas educacionais locais* que não deixem de ser políticas públicas, embora já não referenciadas exclusivamente ao Estado? Como pensar uma política educacional por referência a um *novo espaço público* (não-estatal) que continue a incluir de forma privilegiada o Estado (e os valores do domínio público), mas que já não se pode equacionar sem a *comunidade* (e os valores que esta pressupõe), sem esquecer também o papel dos novos movimentos sociais?

A esse propósito, há perspectivas analíticas que têm ganhado uma presença crescente, sobretudo na literatura que tem origem ou influência francófona, e que procuram equacionar as políticas educacionais actuais essencialmente por referência à ideia de um “bem comum local”, que se traduziria na conciliação entre o interesse público, representado pelo Estado, e os interesses privados, representados pelas famílias e outras instituições, serviços ou actores locais.

De acordo com João Barroso (1998), para viabilizar esse compromisso, designado por “bem comum local”, propõem-se medidas de *territorialização* e *parcerias sócio-educativas* que “devem constituir um processo de contratualização que co-responsabilize diversos organismos e entidades (entre elas a escola) na concretização de interesses comuns, no quadro de desenvolvimento de uma política educativa local”, fugindo assim à polarização, quer num “modelo de

súbdito”, fortemente subjugado ao Estado, quer num “modelo de mercado”, exclusivamente motivado pelos interesses particulares. Acredita-se assim, por exemplo, que

[...] só uma política deliberada (e globalmente assumida) de partilha de poderes e recursos entre a administração central e local (incluindo a escola), sustentada pela participação social e pela intervenção do Estado na defesa do bem comum, poderá fazer com que a descentralização e a autonomia da escola sejam uma forma de devolver o sentido cívico e comunitário à escola pública (p. 51-54).

Todavia, na minha perspectiva, além de a ideia da construção de um *bem comum local* ser extremamente problemática, nomeadamente pelo facto de haver hoje concepções, referências e apelos ideológicos à *comunidade* que são muito diversos e contraditórios (Afonso, 1999b), é também necessário discutir em maior profundidade a valorização das redes (ou parcerias) entre actores colectivos e o Estado, porque, embora traduzam uma das alternativas mais inovadoras e interessantes das actuais políticas educacionais, elas também escondem uma nova (e mais eficaz) forma de legitimação da acção do Estado, num contexto de retracção das políticas públicas e dos direitos sociais, económicos e culturais. Nesse sentido, pode-se mesmo dizer que a *crise de legitimação* do Estado capitalista democrático não tem sido mais acentuada porque a assunção do seu novo papel de *articulador* (há também quem discuta hoje o *Estado-articulador* como uma outra forma de actuação do Estado) permite-lhe mais facilmente descentrar a pressão social relativa aos direitos para uma pluralidade de novos actores colectivos não-estatais, os quais, sendo levados a assumir-se como *parceiros*, assumem também, em decorrência desse facto, uma importante parcela de responsabilidade na consecução de objectivos públicos que antes recaía exclusivamente no Estado. Talvez por isso as *parcerias* constituam hoje um eixo fundamental na elaboração e implementação das políticas públicas e educativas, não significando, necessariamente, a diminuição, mas antes a reactualização em novos mol-

des do poder de regulação do Estado e, assim, contribuem também para a substituição da noção de *governo* pela (nova) noção de *governância*.

Globalização e educação: a hipótese de uma globalização de baixa intensidade

Para equacionar a relação da globalização com a educação há pelo menos duas propostas teóricas muito diferentes que podem ser convocadas. Sigo aqui muito de perto Roger Dale, que vem discutindo criticamente essas questões nos seus trabalhos de análise sociológica das políticas educacionais (cf. Dale, 1998, 1999, 2000).

Uma delas, que pode ser designada como a perspectiva dos institucionalistas do sistema mundial (*world institutionalists*), tenta demonstrar que o desenvolvimento dos sistemas educativos tem como pressuposto a existência de uma *cultura educacional mundial comum* que se traduz num conjunto de recursos imateriais disponíveis, partilhados por uma comunidade internacional (mundial) composta por Estados-nação autónomos que tendem a institucionalizar modelos estandardizados e a seguir orientações idênticas, isto é, a reproduzir um certo “isomorfismo educacional” (cf., por exemplo, Ramírez, 1992; Ramírez & Ventresca, 1992; Meyer, Ramírez & Soysal, 1992).

Nessa perspectiva, a influência da referida comunidade internacional, veiculada nomeadamente através de organizações internacionais (OCDE, Unesco, Banco Mundial, entre outras), é vista como mais determinante no desenvolvimento dos respectivos sistemas educativos e na disseminação de orientações e categorias organizacionais e curriculares do que os factores internos a cada um dos diferentes Estados-nação (por exemplo, Meyer, 2000; Azevedo, 2000; Teodoro, 2001). Aliás, o argumento central desses institucionalistas é que as instituições nacionais, incluindo o próprio Estado, não se desenvolvem autonomamente, sendo, antes, essencialmente modeladas no contexto supranacional pelo efeito de uma ideologia mundial (ocidental) dominante.

Uma segunda perspectiva, ao contrário da ante-

rior, defende que as políticas educacionais encontram uma explicação mais consistente na hipótese da existência de uma *agenda globalmente estruturada para a educação*. Essa perspectiva, entre outros pressupostos, enfatiza a centralidade da economia capitalista no processo de globalização, entende o global como o conjunto de forças económicas que operam supranacional e transnacionalmente, e discute os processos que levam à imposição de prioridades por parte de alguns Estados sobre outros.

Apesar de defenderem pressupostos muito diferentes, essas duas perspectivas partilham a ênfase no papel de factores supranacionais na configuração das políticas de educação nacional. No entanto, enquanto que para a perspectiva institucionalista os valores e a ideologia que *modelam* a “cultura educacional mundial comum” são tão determinantes que se sobrepõem aos factores nacionais, desvalorizando, assim, a especificidade desses e a sua contribuição; para a perspectiva da “agenda globalmente estruturada para a educação” o que está em causa é a manutenção e reprodução do sistema económico capitalista e a posição hegemónica que nele detêm os Estados mais poderosos – o que, no entanto, não impede que se analisem as especificidades dos processos nacionais na procura das suas articulações com as dinâmicas transnacionais e globais. Nessa última perspectiva, a discussão da educação, enquanto variável dependente, remete para uma série de questões que vão muito além da identificação do *mandato*, ou seja, daquilo que é considerado desejável que os sistemas educativos realizem. Nesse sentido, procura-se dar resposta às seguintes questões: i) quem é ensinado, o que é ensinado, como é ensinado, por quem e em que circunstâncias?; ii) como, por quem e através de que estruturas, instituições e processos são as dimensões anteriores definidas, governadas, organizadas e geridas?; iii) quais são as consequências sociais e individuais dessas estruturas e processos? Em suma, numa análise sociológica mais complexa, trata-se, acima de tudo, de verificar como é que a natureza mutável da economia capitalista, que constitui a força principal da globalização, afecta os sistemas educativos, tendo em conta,

no entanto, que há efeitos de mediação que se produzem nacionalmente e que não são completamente independentes do lugar e situação de cada país em relação a essa mesma economia global (Dale, 2000).

Levando em consideração esses e outros factores, alguns trabalhos recentes, tendo como exemplo as especificidades portuguesas, agora em contexto europeu, têm vindo a propor a designação de “globalização de baixa intensidade” para sinalizar a mediação dos Estados nacionais na formulação das respectivas políticas educacionais, chamando ao mesmo tempo a atenção para o facto de a educação, comparativamente com outras áreas, parecer estar resistindo mais ao impacto da globalização, isto é, de os efeitos nesse campo não parecerem ser tão directos e profundos como em outros sectores (por exemplo, Teodoro, 2001).

Mesmo quando a reconfiguração do papel do Estado passa pelas condicionantes inerentes à cedência voluntária de parcelas de soberania nacional através da integração em instâncias supranacionais de carácter regional, como acontece, por exemplo, com Portugal relativamente à União Européia, isso não implica (ou não tem implicado até o momento) homogeneização ou uniformização de políticas e orientações educativas. Trabalhos na área da sociologia das políticas educacionais que têm privilegiado o período imediatamente posterior à integração europeia, têm mostrado isso mesmo ao procurar dar conta da permanência de especificidades nacionais, apesar das novas condicionantes em vigor. A esse propósito, por exemplo, os trabalhos que têm incidido no período temporal que vai aproximadamente de 1985 a 1995 apontam para a existência de decisões extremamente ambíguas e heterogéneas. Se, por um lado, na política económica desse período foram adoptadas orientações inequivocamente neoliberais (de desregulação, de privatização, de desmantelamento do sector empresarial estatal, de abertura ao mercado, de vulnerabilização dos direitos ligados ao trabalho), por outro, na política educativa, foi possível tomar decisões em relativo contraciclo com a ideologia neoliberal e, em alguns casos, como o do ensino fundamental, chegaram a ser decisões congruentes com a expansão de direitos (ain-

da) referenciáveis ao modelo de Estado-providência (Afonso, 1997, 1999c, 2000b).

Apesar da preocupação sociológica com a demonstração das especificidades nacionais – atitude que, como comecei por observar nas páginas iniciais deste texto, pelo facto de decorrer do compromisso com a objectividade na investigação, não deixa, por isso, de permitir a descoberta de espaços de ambiguidade e até de estratégias de resistência na configuração das políticas nacionais, que podem vir a ser aproveitados para contrariar os efeitos da retórica ideológica neoliberal – há, obviamente, aqueles arautos da globalização, na versão homogeneização cultural ou *mcdonaldização* da sociedade, a que se juntam os pessimistas ou descrentes em relação às possibilidades da *globalização contra-hegemónica*, que não se cansam de anunciar, também aqui, a inevitável convergência global de todos os sistemas educativos. Aos seus argumentos, que é necessário conhecer em profundidade e confrontar criticamente, não prestarei atenção neste texto. Procurarei, antes, dar mais algumas indicações relativamente aos caminhos de investigação seguidos em alguns trabalhos recentes de autores portugueses que se têm preocupado em aprofundar algumas políticas sectoriais, discutindo-as, quer por referência aos processos de globalização (económica, política e cultural), quer por referência à emergência de novas formas de actuação do Estado.

As novas designações e formas de actuação do Estado e as políticas educacionais relativas ao ensino profissional e superior

Com a aceleração da globalização económica e com as mudanças no papel do Estado, têm-se verificado também alterações nas prioridades relativas ao que se espera que seja a contribuição da educação. Durante a vigência e expansão do Estado-providência, o contributo da educação visava sobretudo o processo de *legitimação*; na fase actual, a prioridade é direccionada para o processo de *acumulação*. O Estado actua agora tendo como principal objectivo a competitividade económica e, em função disso, alguns autores co-

meçam já a designá-lo por *Estado-competidor* ou de competição (*competition state*).³

Referindo-se a essa nova forma de actuação do Estado, Roger Dale (1998) mostra que o que está em causa é essencialmente uma redefinição de prioridades relativas a cada um dos três problemas centrais que têm caracterizado o mandato para a educação nas sociedades capitalistas democráticas, aparecendo agora em primeiro lugar o apoio ao processo de acumulação; em segundo lugar, a garantia da ordem e controle sociais; em terceiro lugar, a legitimação do sistema. Entretanto, o modo como a educação apoia o processo de acumulação pode variar em função das dominâncias que configurarem, de forma mais precisa, a actuação do Estado-competidor. Assim, ainda segundo Dale, essa actuação pode passar por uma forte intervenção do Estado na promoção da investigação e da inovação para atender às necessidades do tecido produtivo; pela adopção de lógicas e mecanismos de mercado na educação; ou ainda pela contribuição da educação para a reprodução de mão-de-obra especializada (*skilled workers*).

A convocação desse quadro teórico na interpretação do projecto das *escolas profissionais* em Portugal

³ Esta designação aparece em Cerny (1997). Roger Dale (1998), transcrevendo e comentando uma passagem da obra de Cerny, escreve: “He argues that *Rather than attempt to take certain economic activities out of the market, to ‘decommodify’ them as the welfare state was organised to do, the competition state has pursued increased marketization in order to make economic activities located within the national territory, or which otherwise contribute to national wealth, more competitive in international and transnational terms, and he goes on to list four specific types of policy change that are thereby forced to the top of the political agenda. These are: a shift from macroeconomic to microeconomic interventionism; a shift from the pursuit of comparative advantage to the pursuit of competitive advantage; the control of inflation as the touchstone of state economic management; and a shift in the focus of national politics from the general maximisation of welfare to the promotion of enterprise innovation and profitability on both private and public spheres*” (as citações transcritas de Cerny, 1997, p. 259, em itálico no original).

mostra que esse sector do sistema de ensino é extremamente relevante para uma compreensão mais ampla da forma como se está processando a “europeização das políticas educacionais” e como estão sendo concretizados os novos papéis do Estado. Tratando-se, em última instância, de dinâmicas igualmente referenciáveis a processos de globalização, encontramos, também aqui, algumas *nuances* específicas da situação portuguesa. Nesse sentido, e tal como afirma Fátima Antunes (2001, p. 202), as escolas profissionais parecem atender em primeiro lugar ao problema político (a questão do controle e da ordem social) – que, nesse caso, passa a “proporcionar respostas para o desemprego dos jovens e para a escolarização prolongada de novos públicos” –, enquanto que, apenas num plano secundário, se visa igualmente “garantir a formação de mão-de-obra adequadamente qualificada, mobilizada e disponível para diferentes sectores da economia e do mercado” (apoio ao processo de acumulação). Por sua vez,

[...] a legitimação da acção do Estado e a conquista de lealdade aparecem crescentemente associadas ao esforço de constituir uma oferta diversificada de serviços educativos, tendo em vista uma população escolar cada vez mais heterogénea e a missão de capacitar todos e cada um para lidar e reagir, de modo adequado, às novas e intensamente diferenciadas condições do mercado de emprego e de trabalho. (Antunes, 2001, p. 202)

Nesse sentido, conclui a autora,

a criação das escolas profissionais evidencia o modo como a tendência global para uma nova forma de actuação do Estado – o Estado de competição – foi articulada [...] na área da educação face a uma situação que impunha que a crise da escola de massas fosse confrontada em simultâneo com a sua expansão e consolidação, assumindo como prioritária a contribuição da educação para a coesão e controle sociais.⁴ (Antunes, 1998, p. 202)

⁴ Sobre a emergência das escolas profissionais como um dos eixos das políticas educacionais dos últimos anos em Portugal ver ainda Fátima Antunes (1998).

Afastando-se da regra da universalização de direitos enquanto característica do modelo social-democrata de Estado-providência e, mais especificamente, rompendo com algumas conquistas relativas aos direitos culturais que tiveram a sua própria tradução ao nível das políticas educacionais, nomeadamente com a expansão da *escola de massas* (a escola para todos, oficial, obrigatória e laica) e com a valorização do princípio da igualdade de oportunidades, o que parece estar a configurar a tendência actual, como a análise das escolas profissionais em Portugal sugere, é a emergência de “políticas sociais particularísticas” que tem uma tradução específica para a educação ao privilegiarem a *individualização* (das opções e dos projectos) e a *dualização* do sistema educativo, sendo a individualização e a dualização vectores de estratégias mais abrangentes de “redefinição da cidadania educativa” (Antunes, 2001, p. 202).

Do meu ponto de vista, essas estratégias, em que assentam agora as políticas de diversificação e de hierarquização da oferta educativa pública, não deixam também de poder contribuir para escamotear velhas fórmulas de indução discriminatória e classista, que parecem estar de novo a ser reintroduzidas no sistema educativo português, atribuindo exclusivamente à responsabilidade individual dos sujeitos as supostas escolhas e opções relativas aos seus percursos de escolarização e formação.

Os indivíduos são convocados a serem responsáveis pelo seu destino, pela sua sobrevivência e pela sua segurança, gestores individuais das suas trajectórias sociais sem dependências nem planos predeterminados. No entanto, esta responsabilização ocorre de par com a eliminação das condições que a poderiam transformar em energia de realização pessoal. O indivíduo é chamado a ser o senhor do seu destino quando tudo parece estar fora do seu controle. A sua responsabilização é a sua alienação; alienação que, ao contrário da alienação marxista, não resulta da exploração do trabalho assalariado mas da ausência dela. (Santos, 1995, p. 10)

Tomando agora como objecto de estudo as mudanças no ensino superior, sobretudo aquelas que es-

tão em curso na Europa ocidental, verifica-se que os trabalhos mais recentes, na esteira, nomeadamente, de Guy Neave e Frans van Vught, procuram defender a idéia de que nesse sector está igualmente a ocorrer uma mudança no modo de regulação, que se traduz, nesse caso, pela transição de um modelo de *controlo* estatal para um modelo de *supervisão* estatal. O modelo de controlo é um modelo de regulação burocrático e centralizado em que o Estado mantém sob sua alçada todos os aspectos do ensino superior (acesso, currículos, nomeação de pessoal, normas para concessão de graus etc.). Entre esse modelo e o seu oposto, isto é, um modelo de controlo totalmente baseado no mercado, a tendência nos últimos anos em termos de ensino superior, na Europa ocidental e também em Portugal, tem sido a adopção de um modelo híbrido que conjuga o controlo pelo Estado com estratégias de autonomia ou de auto-regulação institucional. É esse modelo que tem sido designado como modelo de *supervisão* pelo Estado (Correia, Amaral & Magalhães, 2000).

Nesse contexto, surge uma nova forma de actuação do Estado que, já há alguns anos, foi designada por Guy Neave (1988, 1998) como a emergência do Estado-avaliador (*the rise of the evaluative state*). Com a visibilidade social e a importância política crescentes que foi adquirindo ao longo da década de 1980, a avaliação transformou-se num dos eixos estruturantes das políticas educacionais (Afonso, 1999a, 2000a). Através dela procura-se compatibilizar exigências relativamente contraditórias: as que têm a ver, até certo ponto, com um relativo aumento do poder de regulação do Estado e aquelas que decorrem de uma lógica mais voltada para o mercado ou para a auto-regulação institucional. A esse propósito, Ana Maria Seixas (2001), que tem trabalhado as questões relativas ao ensino superior, escreve:

O Estado-avaliador implica uma redistribuição das funções e responsabilidades na coordenação do ensino superior. Basicamente podem-se referir três aspectos fundamentais: a concentração da administração central na dimensão estratégica de desenvolvimento do sistema, definindo os objectivos

e os critérios de qualidade do produto final; a emergência de poderosos órgãos intermediários de especialistas funcionando como agentes directos de avaliação e coordenação; e a ênfase na auto-regulação das instituições. (p. 217)

E acrescenta:

A transformação do papel do Estado não implica, no entanto, uma diminuição do seu poder [...]. A principal contradição do Estado avaliador reside exactamente na ênfase simultânea, por um lado, na desregulação e na autonomia institucional, e, por outro, no desenvolvimento de um corpo regulatório condicionando a acção institucional. (p. 217)

Em síntese, como procurei referir brevemente nas páginas deste texto, estão hoje em curso estratégias diferenciadas para a redefinição do papel do Estado que é preciso analisar em profundidade de modo que percebemos as suas implicações específicas no campo das políticas educacionais. Há também caminhos que estão a ser construídos e soluções que estão a ser propostas que contêm tensões e dilemas difíceis de resolver, sobretudo quando a lógica da *regulação* se sobrepõe à lógica da *emancipação*. Entretanto, fora das velhas e das novas ortodoxias, há também experiências em curso que continuam a dar sentido a lutas sociais e a políticas públicas em torno de projectos emancipatórios. Para que estes se concretizem e se consolidem é preciso não esquecer que a Educação e as políticas educacionais também devem ser pensadas e equacionadas como parte integrante dos processos de *globalização contra-hegemónica*.

ALMERINDO JANELA AFONSO, sociólogo e doutor em educação, é professor associado do Departamento de Sociologia da Educação e Administração Educacional e vice-presidente da Faculdade de Educação e Psicologia da Universidade do Minho (Portugal). Atualmente é diretor do mestrado em sociologia da educação e políticas educativas. Investiga na área da sociologia das políticas sociais e educacionais e na área da sociologia da educação e da avaliação. Publicou: *Políticas educativas e avaliação educacional: para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal, 1985-1995* (Universidade do Minho, Centro de Educação e Psico-

logia, 1999) e *Avaliação educacional: regulação e emancipação* (Cortez, 2000). *E-mail*: ajafonso@iep.uminho.pt.

Referências bibliográficas

- AFONSO, Almerindo J., (1997). O neoliberalismo educacional mitigado numa década de governação social-democrata: um contributo sociológico para pensar a reforma educativa em Portugal (1985-1995). *Revista Portuguesa de Educação*, v. 10, nº 2, p. 103-137.
- _____, (1999a). Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. *Educação & Sociedade*, nº 69, p. 139-164.
- _____, (1999b). A(s) autonomia(s) da escola pública na encruzilhada entre o velho e o novo espaço público. *Inovação*, v. 12, nº 3, p. 121-137.
- _____, (1999c). *Educação básica, democracia e cidadania: dilemas e perspectivas*. Porto: Afrontamento.
- _____, (2000a). *Avaliação educacional: regulação e emancipação*. São Paulo: Cortez.
- _____, (2000b). Políticas educativas em Portugal (1985-2000): a reforma global, o pacto educativo e os reajustamentos neo-reformistas. In: CATANI, Afrânio M., OLIVEIRA, Romualdo P. (orgs.). *Reformas educacionais em Portugal e no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica. p. 17- 40.
- ANTUNES, Fátima, (1998). *Políticas educativas para Portugal, anos 80/90: o debate acerca do ensino profissional na escola pública*. Lisboa: IIE.
- _____, (2001). Os locais das escolas profissionais: novos papéis para o Estado e a europeização das políticas educacionais. In: STOER, S.R. e outros (orgs.). *A transnacionalização da educação: da crise da educação à educação da crise*. Porto: Afrontamento. p. 165-210.
- AZEVEDO, Joaquim, (2000). *O ensino secundário na Europa: o neoprofissionalismo e o sistema educativo mundial*. Porto: ASA.
- BARROSO, João, (1998). Descentralização e autonomia: devolver o sentido cívico e comunitário à escola pública. *Colóquio/Educação e Sociedade*, nº 4, p. 32-58.
- BOURDIEU, Pierre, (1998). *Contrafogos*. Oeiras: Celta Editora.
- CERNY, Philip, (1997). Paradoxes of the competition state: the

- dynamics of political globalization. *Government and Opposition*, v. 32, nº 2, p. 251-274.
- CORREIA, Fernanda, AMARAL, Alberto, MAGALHÃES, António, (2000). *Diversificação e diversidade dos sistemas de ensino superior: o caso português*. Porto: CIPES (relatório policopiado).
- DALE, Roger, (1998). Globalization: a new world for comparative education? In: SCHRIEWER, Jürgen (org.). *Discourse and comparative education*. Berlin: Peter Lang.
- _____, (1999). Specifying globalization effects on national policy: a focus on the mechanisms. *Journal of Education Policy*, v. 14, nº 1, p. 1-17.
- _____, (2000). Globalization and education: demonstrating a “common world educational culture” or locating a “globally structured educational agenda”? *Educational Theory*, v. 50, nº 4, p. 427-448.
- HELD, David, (1995). *Democracy and the global order: from the modern state to cosmopolitan governance*. Cambridge: Polity Press.
- LE GRAND, Julian, (1991). Quasi-markets and social policy. *Economic Journal*, nº 110, p. 1256-1267.
- MEYER, John, (2000). Globalização e currículo: problemas para a teoria em sociologia da educação. In: NÓVOA, António, SCHRIEWER, Jürgen (orgs.). *A difusão mundial da escola*. Lisboa: Educa. p. 15-32.
- MEYER, John, RAMÍREZ, Francisco, SOYSAL, Yasemin (1992). World expansion of mass education, 1870-1980. *Sociology of Education*, nº 65, p. 128-149.
- MORROW, Raymond, TORRES, Carlos Alberto, (1997). O Estado capitalista e a elaboração da política educativa. In: _____, *Teoria social e educação*. Porto: Afrontamento. p. 311-337.
- NEAVE, Guy, (1988). On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988. *European Journal of Education*, v. 23, nº 1/2, p. 7-23.
- _____, (1998). The evaluative state reconsidered. *European Journal of Education*, v. 33, nº 3, p. 265-284.
- PEREYRA, Miguel A., MÍNGUEZ GARCÍA, Jesús, BEAS, Miguel, GÓMEZ, Antonio J. (orgs.), (1996). *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*. Barcelona: Pomares-Corredor.
- RAMÍREZ, Francisco, (1992). A institucionalização e globalização do estado-nação: cidadania e mudança educacional. *Educação & Sociedade*, nº 43, p. 413-427.
- RAMÍREZ, Francisco, VENTRESCA, Marc, (1992). Institucionalización de la escolarización masiva: isomorfismo ideológico y organizativo en el mundo moderno. *Revista de Educación*, nº 298, p. 121-139.
- SANTOS, Boaventura de Sousa, (1995). *A construção multicultural da igualdade e da diferença*. Conferência proferida no VII Congresso Brasileiro de Sociologia. Rio de Janeiro: UFRJ (texto policopiado).
- _____, (1998). *Reinventar a democracia*. Lisboa: Gradiva.
- _____, (1999). *A reinvenção solidária e participativa do estado*. Coimbra: Oficina do CES, nº 134.
- _____, (2001). Os processos da globalização. In: _____, (org.). *Globalização: fatalidade ou utopia?* Porto: Afrontamento. p. 33-106.
- SEIXAS, Ana Maria, (2001). Políticas educativas para o ensino superior: a globalização neoliberal e a emergência de novas formas de regulação estatal. In: STOER, S.R. e outros (orgs.). *A transnacionalização da educação: da crise da educação à educação da crise*. Porto: Afrontamento. p. 211-239.
- STOER, Stephen, CORTESÃO, Luiza, CORREIA, J. Alberto (orgs.), (2001). *A transnacionalização da educação: da crise da educação à educação da crise*. Porto: Afrontamento.
- TEODORO, António, (2001). Organizações internacionais e políticas educacionais nacionais: a emergência de novas formas de regulação transnacional, ou uma globalização de baixa intensidade. In: STOER, S.R. et al. (orgs.). *A transnacionalização da educação: da crise da educação à educação da crise*. Porto: Afrontamento. p. 127-164.

Recebido em novembro de 2002

Aprovado em janeiro de 2003