

ARTIGO

Políticas educacionais: gerencialismo e democratização da educação em Portugal (2007–2017)

Fátima Antunes^I 

Rosanna Barros^{II} 

Maria João Carvalho^{III} 

Ana Lúcia Felix dos Santos^{IV} 

Esmeraldina Costa Veloso^I 

Emília Vilarinho^I 

RESUMO

O artigo aborda políticas educacionais em Portugal em quatro vertentes: organização da rede, administração e gestão; avaliação institucional e da aprendizagem; participação (acesso/sucesso) em educação; e educação para a cidadania e convivência democrática. Após destacar elementos da globalização e do papel do Estado nos processos de regulação e reformas das políticas educacionais, buscou-se evidenciar tendências de uma década (2007–2017) nas vertentes aludidas. O estudo revela tendências ambivalentes que se destacam pelo caráter ora gerencialista, ora democratizante, visibilizando relações de hibridismo entre as proposições globais e locais na condução das políticas em análise.

PALAVRAS-CHAVE

políticas educacionais; globalização; regulação; democratização da educação; racionalização.

^IUniversidade do Minho, Braga, Portugal.

^{II}Universidade do Algarve, Faro, Portugal.

^{III}Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Vila Real, Portugal.

^{IV}Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, Brasil.

EDUCATIONAL POLICIES: MANAGERIALISM AND DEMOCRATIZATION OF EDUCATION IN PORTUGAL (2007–2017)

ABSTRACT

The article deals with educational policies in Portugal in four areas: in network organization, administration and management; in institutional and learning assessment; participation (access/success) in education; and in education for citizenship and democratic coexistence. After underscoring elements of globalization and the role of State in the processes of regulation and reform of educational policies, it was sought to emphasize tendencies of a decade (2007–2017) in the aforementioned areas. The study reveals ambivalent tendencies that stand out for their sometimes managerialist and sometimes democratizing character, making hybridity relations visible between global and local propositions in the conduct of the policies under analysis.

KEYWORDS

educational policies; globalization; regulation; democratization of education; rationalization.

POLÍTICAS EDUCATIVAS: DEMOCRATIZACIÓN E GERENCIALISMO EN LA EDUCACIÓN EN PORTUGAL (2007–2017)

RESUMEN

El artículo analiza las políticas educativas en Portugal en cuatro aspectos: la organización en red, administración y gestión; evaluación institucional y aprendizaje; participación (acceso/éxito) en la educación; y educación para la ciudadanía y convivencia democrática. Después de destacar elementos de la globalización y el papel del estado en los procesos de ajuste y reforma de las políticas de educación, intentó poner de relieve las tendencias de una década (2007–2017) en los aspectos mencionados. El estudio revela las tendencias ambivalentes que se destacan por su carácter tanto gerencialista como de democratización, creando visibilidad de hibridismo entre propuestas locales y globales en la conducta política bajo análisis.

PALABRAS CLAVE

políticas educativas; globalización; regulación; democratización de la educación; racionalización.

INTRODUÇÃO E NOTA METODOLÓGICA

Este texto discute políticas educacionais (nacionais e internacionais) de pendor racionalizador e democratizante em quatro vertentes, designadamente:

- na organização da rede, administração e gestão;
- na avaliação institucional e das aprendizagens;
- na participação (acesso/sucesso) em educação, nos setores da educação básica e secundária e na educação e formação de adultos;
- na educação para a participação (cidadania) e convivência democrática.

O principal problema sociológico que interpela a investigação¹ em curso prende-se com o objetivo de perceber, por um lado, qual o sentido de escola nas sociedades democráticas. E, por outro lado, como a escola pode desenvolver a democratização diante do declínio do projeto institucional.

Assim, para a pesquisa de que este texto dá conta, identificaram-se os documentos políticos e os normativos principais referentes às quatro vertentes em estudo, os quais constituem o *corpus* da análise documental realizada. A recolha foi feita atendendo à década 2007–2017, no intuito de proceder à identificação das tendências em ação. Neste texto ensaia-se uma interpretação dos dados assente na construção de um mapa analítico próprio.

GLOBALIZAÇÃO, REGULAÇÃO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS

No contexto europeu, desde os anos de 1990, é possível discernir um conjunto de políticas que se arvora a melhorar a qualidade dos sistemas educativos, de “que são exemplos os movimentos de descentralização de poderes e de responsabilidades” (Figueiredo, Leite e Fernandes, 2014, p. 123), conforme orientações dos organismos internacionais e sua influência global sobre as políticas sociais locais.

O fenómeno da globalização vem também encorajando a necessidade de competição e comparação entre as nações mediante parâmetros estabelecidos supranacionalmente que buscam padronizar o sentido da qualidade do serviço prestado e estabelecer metas internacionalmente definidas. Entendendo que o processo de globalização é vivido na inter-relação entre o global e o local, as políticas nacionais vão sendo criadas num processo de “bricolagem”, “um constante processo de empréstimo e cópia de fragmentos e partes de ideias de outros contextos, de uso e melhoria das abordagens locais já tentadas e testadas [...], e, por vezes, de investimento em tudo aquilo que possa vir a funcionar” (Ball, 2001, p. 102).

À medida que essas políticas são colocadas em ação, elas são retrabalhadas, aperfeiçoadas, remodeladas, num complexo “processo de influência, produção e disseminação de textos” (Ball, 2001, p. 102) que acabam por ser recriados na prática

1 Este artigo resulta do Projeto de investigação *Educação 3D: democracia, desigualdade e diferença em educação*, iniciado em 2017 no Centro de Investigação em Educação da Universidade do Minho (CIEd), por uma equipa de 18 investigadores.

tanto na gestão da política como em sua materialização pedagógica em sala de aula, do que se pode dizer que é necessário entender as atuais políticas implementadas por Estados-Nação como produto de um nexo de influências e interdependências que resultam numa combinação de lógicas globais, distantes e locais.

Ao longo dos últimos anos, as políticas educacionais vêm sendo impelidas por reformas de cunho gerencial, pautadas no novo paradigma da gestão pública (Verger e Normand, 2015), cujo foco incide sobre os resultados no que se refere à eficiência, eficácia e qualidade dos serviços, somadas a estratégias de descentralização e de regulação.

A regulação aparece associada ao debate sobre a reforma educacional para sua modernização, criticando a intervenção pública e reforçando uma imagem de Estado prescritiva e mais regulamentadora, orientada por controlo de resultados. Assim, o Estado continua a investir parte do seu orçamento em educação, mas reduz as suas ações cotidianas na educação, de organização e gestão, transferindo-as para a iniciativa privada, assumindo uma função de avaliador. No entanto, o termo também está vinculado ao conceito de desregulamentação, cuja regulação também acontece pela via da iniciativa privada.

A regulação, no sentido mencionado, prende-se a uma perspectiva neoliberal e sua força se expressa numa variedade de políticas em diferentes lugares, cujos discursos buscam criar uma

noção de que as reformas são uma necessidade natural, constituem-se em parte inevitável da globalização e do mercado internacional e de uma economia cada vez mais baseada no conhecimento e que, portanto, exige mudanças radicais na forma de organizar, conceber e desenvolver a educação. Isso conduz a um deslocamento da esfera do político para a esfera do económico, que passa a ser determinante para as definições educativas. (Hypolito, 2010, p. 1.340)

Uma incursão na literatura para apreender linhas de força de políticas públicas de educação na última década em Portugal sugere o seguinte argumento: é inegável a saliência de escolhas políticas inspiradas na nova gestão pública, bem documentadas em domínios como a administração e gestão do sistema educativo (Lima e Sá, 2017) ou pela ênfase na avaliação e na regulação centrada nos resultados (Afonso, 2013), ou ainda por fenómenos de privatização e mercadorização. Encontramos, assim, entre 2007–2017, políticas educativas coerentes com princípios da nova gestão pública adotada em latitudes múltiplas pela extensão do globo, tais como: o reforço de poder dos diretores de agrupamentos de escolas; a definição de indicadores e de parâmetros de referência de qualidade e de sucesso educativos; a avaliação externa das aprendizagens; o financiamento público de escolas privadas; a elaboração de listas ordenadas e de comparações entre escolas pelos resultados dos alunos em exames; a intensificação da subcontratação de serviços educativos oferecidos pelas escolas.

Observa-se simultaneamente uma forte implicação do poder público em políticas de expansão, de ampliação da base social e da participação em educação e

de reforço das aprendizagens (Antunes, 2017) ou de socialização para a convivência e a cidadania democráticas. Aquelas se afirmam legitimadas por apelos à igualdade de oportunidades e ao direito à educação entrelaçados com objetivos de formação de capital humano e de elevação das qualificações para fomentar a competitividade da economia e a coesão social.

A confluência de opções nesses diversos sentidos tem alinhamentos supranacionais (Oliveira, 2015), mas enraíza-se também nas especificidades e realidades portuguesas, com expressão no semiestado providência português (Santos, 1990), na simultânea crise e consolidação da escola de massas (Stoer, 1994) e no neoliberalismo educacional mitigado dos anos de 1990 (Afonso, 1998). A ambivalência do papel do Estado português também já tem sido sugerida no que respeita à relação que constrói e prevalece, em certos momentos históricos, com os domínios público e privado e a construção do sistema público de educação.

A interrogação que orienta o panorama a seguir desenvolvido questiona implicações da duplicidade da agenda supranacional, bem traduzida na fórmula de um dos seus ícones e mais ativos dinamizadores pela expressão “sistemas eficazes e equitativos” (OCDE, 2014, p. 3). Não se trata de pôr em causa a exigência e o rigor (a eficácia) na produção e distribuição de bens e serviços públicos, mas de perguntar sobre o que, naquela fórmula e nas opções que condensa, é meio ou é fim, é orientação ou é instrumental: a eficácia ou a justiça social e a equidade. Aquela dupla face é observável no contexto nacional pela experiência de políticas públicas de educação dirigidas à racionalização, à performatividade e à regulação por resultados no momento em que amplas camadas da população pela primeira vez são acolhidas e aprendem nos níveis mais elevados do sistema educativo e/ou vêm reconhecido o seu direito à educação como adultos.

Nas páginas seguintes procura-se, então, fundamentar uma leitura de políticas públicas, argumentando que uma agenda política nacional globalmente estruturada para a educação (Dale, 2004) assenta e estimula certas opções políticas gerenciais e também de democratização; enquanto as primeiras se dirigem à racionalização no domínio da administração do sistema educativo e do governo das escolas, bem como à regulação do trabalho e da profissão docente e do trabalho dos alunos, as segundas ampliam a base social de participação em educação, mas também se propõem alimentar a competitividade económica e conter efeitos de fraturas sociais.

AS DIMENSÕES EM OBSERVAÇÃO

Com base no quadro teórico apresentado, busca-se identificar tendências em ação nas políticas de educação portuguesas, aqui discutidas focando as formas de organização da rede, a administração e a gestão escolar; os processos de avaliação institucional e de desempenho; as políticas de participação e, por fim, os elementos que apontam para a adoção de uma educação para a cidadania.

PANORAMAS DE UMA DÉCADA DE ORGANIZAÇÃO DA REDE, ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO ESCOLAR

Os estudos e as publicações produzidas pelas organizações intergovernamentais e de cooperação económica têm sido decisivos na determinação das tendências das políticas educacionais nacionais, ao mesmo tempo que impulsionam as questões educativas para um plano global. Este processo de globalização tem permitido certa padronização dos modelos educacionais, revelando normatividade entre sistemas educativos e fixação das prioridades e das formas como os problemas são apresentados e tratados, sem que as diferenças económicas, políticas e culturais dos diferentes países sejam tidas em conta.

O progresso, a igualdade, o individualismo e os direitos humanos, aspetos inclusos no quadro da modernidade ocidental, têm servido para construir modelos e objetivos comuns, assentes na ideia de uma cultura educacional mundial comum, facilitando a expansão mundial dos sistemas educativos. O desenvolvimento de redes de interdependência entre nações foi propício à maior difusão de contextos de reflexão pelas quais cada um adquire um duplo papel: de modelo e estímulo para todos os que se encontram em rede.

Com efeito, as iniciativas das instâncias internacionais têm subjacente uma lógica capitalista que foi favorável ao aparecimento de uma interdependência económica crescente entre os Estados, convertendo a questão do desenvolvimento nacional em uma questão global e económica. Desta feita, o mercado nacional integra o mercado mundial, e o Estado-nação integra um espaço identitário global, supranacional, que escapa ao controlo tradicional (Marcondes, 2005).

As instâncias supranacionais e transnacionais parecem deter cada vez mais o “poder de moldar e controlar as regras do jogo e de formatar as preferências” (Dale, 2008, p. 3) de uma agenda que se estrutura dentro de uma racionalidade económica (Gillies, 2010).

Passa-se a ter um processo conduzido por um gerencialismo global (*global managerialism*), ficando as instituições nacionais reféns de objetivos mundiais e os governos impelidos a fazer “política em nome de gestores globais — funcionários de instituições multilaterais, executivos de corporações transnacionais ou banqueiros globais” (McMichael, 1996, p. 132).

Também, estes organismos transnacionais têm vindo a assumir-se como definidores de problemas em prejuízo do papel de provedores de soluções. Esta afirmação encontra suporte no discurso de apresentação do secretário-geral da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) no *site* do INES:

Os desafios vividos pelas economias do século XXI e as sociedades são assustadores: enfrentar as consequências humanas e sociais de uma crise financeira internacional, convergir em metas de desenvolvimento, incentivar o crescimento verde em resposta às alterações climáticas, ao envelhecimento das sociedades e da economia do conhecimento. (OCDE, 2012, p. 24, tradução nossa)

Na revista *Education at a Glance*, para fazer face aos problemas elencados a OCDE disponibiliza aos decisores políticos os indicadores que “podem ser usados para ajudar os governos na construção de sistemas de ensino mais eficazes e equitativos” (OCDE, 2014, p. 3). Destes, destaca-se a dimensão instrumental concedida aos próprios indicadores, ao ser apresentada como ferramenta disponibilizada aos decisores políticos e aos governos, o que parece dar credibilidade à ideia defendida por Teodoro (2011) de que os dados fornecidos pelo INES tornaram-se uma das “principais tecnologias de governação” e a necessidade imperiosa da construção de sistemas de ensino mais eficazes e equitativos, convertidos em pilares da Gestão da Qualidade Total (GQT), remetendo para segundo plano a participação e o debate democrático sobre as dimensões políticas da educação.

A GQT configura um tempo (anos de 1990) em que o conceito de qualidade passa a integrar os elementos de visão e de planeamento estratégico das organizações perante a concorrência e a satisfação total do cliente. Aspetos que, por si só, aumentam a pressão da melhoria contínua e exigem maior incremento da gestão, agora empenhada na qualidade para fazer face à intensa concorrência.

A aplicação da teoria da GQT às escolas tem tido o mérito de incitar um debate em que se confrontam duas posições distintas: a que reconhece que a organização escolar apresenta complexidades e especificidades *sui generis* que recusam a lógica empresarial; e a que assume como altamente benéficas as vantagens proporcionadas pelo mercado educacional, motivo pelo qual se defende não ignorar as experiências bem-sucedidas em outros setores de atividade privada, nomeadamente no nível de gestão, o que possibilita ir “da ineficácia normal do Estado à eficácia natural do mercado” (Sá, 2008, p. 429). Ora, sob a égide do cânone gerencialista (Lima, 2011) se promovem a modernização, a racionalização e a otimização das escolas.

Assim, visando converter as escolas em organizações eficazes, eficientes, competitivas e com qualidade, faz-se apologia de um conjunto de técnicas gerencialistas em que se associa a democracia ao “aperfeiçoamento” da eficiência e da qualidade da educação pública. Porém, a concetualização desses conceitos não pode ser feita à margem de uma ideologia neoliberal, que em seus princípios recusa o pressuposto da gestão democrática enquanto corolário de eficiência, eficácia, competitividade e qualidade. A gestão democrática das escolas não se compagina com a racionalidade que incorpora a “gestão moderna, profissional e altamente exigente, incompatível com a falta de competência técnica da liderança e com formas de participação dos não especialistas em gestão” (Lima, 2018, p. 16).

Ora, em Portugal, o programa do XVII Governo Constitucional (2005–2009) bem o fez saber ao reconhecer a importância de rever o regime jurídico de autonomia, administração e gestão das escolas implementadas de acordo com o Decreto-Lei nº 115-A/1998, de 4 de maio. Reforçar a participação das famílias e da comunidade na direção dos estabelecimentos de ensino, por meio do Conselho Geral, e o favorecimento da emergência de lideranças fortes foi o propósito da administração quando tornou público, em 2007, o projeto de decreto-lei do Regime Jurídico de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário. A crítica a este projeto dava conta da “aproximação à ‘nova gestão pública’” (Lima, 2008, p. 4), do “reforço

dos instrumentos de controlo estatal da gestão naquilo que alguns autores designam por uma ‘governança de mão de ferro em luva de veludo’” (Barroso, 2008, p. 4), de um reforço de poderes na figura do diretor que não parece ser capaz de “evitar o estilo de lideranças transacionais e estilos autoritários de governação” (Formosinho e Machado, 2008, p. 6).

Não obstante as posições contrárias a este documento, o governo impôs, por meio do Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril, um novo regime jurídico que se justifica pela “necessidade de realizar uma intervenção de fundo na gestão das escolas estatais e na própria filosofia de poder interno que lhe está subjacente” (Silva, 2008, p. 77) e que se viria a traduzir, para além de outros aspetos, na criação da figura do diretor, órgão unipessoal. Esta medida de organização do regime de administração escolar assegura, “de forma generalizada, a emergência de ‘lideranças eficazes’, numa visão racionalista e legalista que parece mais introduzida pela ideologia gerencialista do que pelo reconhecimento crítico da realidade” (Lima, 2011, p. 77). De resto,

um órgão unipessoal não verdadeiramente eletivo, escolhido por um órgão colegial restrito onde estão representados elementos que não os previstos no artigo 48, n. 4, da Lei de Bases, e reconduzível sem novas eleições, podendo ser ocupado por pessoa estranha à Escola ou Agrupamento de Escolas e até ao ensino público. (Pereira, 2009, p. 11)

Prevê também o reforço da autonomia das escolas com consequências para a melhoria do serviço público da educação, agora subordinadas à tríade autonomia-reponsabilização-prestação de contas.

Pode-se dizer que o normativo supracitado

configura um retrocesso no funcionamento democrático da escola pública, recentralizando poderes, impondo soluções únicas em áreas onde até agora as escolas podiam decidir de forma autónoma e pondo em causa princípios de elegibilidade, colegialidade e participação. (FENPROF, 2009, p. 28)

O XIX Governo Constitucional (2011–2015) promove a alteração ao anterior regime jurídico, traduzida na publicação do Decreto-Lei nº 137/2012, de 2 de julho, distinguindo-se do anterior no reajustamento do processo eleitoral do diretor e consagrando mecanismos de responsabilização no exercício dos cargos de direção, de gestão e gestão intermédia.

Regista-se a progressiva “erosão da gestão democrática”, marcada pela substituição de estruturas e práticas de democracia direta por formas e processos de democracia representativa, limitadora da efetiva e substantiva participação dos atores educativos, o que parece ser um modo de garantir professores obedientes e acríticos, uma vez que os reduz à condição de funcionários, controlando fortemente a sua atividade, aspetos que não se compaginam com a democracia na direção e gestão das escolas.

PANORAMAS DE UMA DÉCADA DE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL E DAS APRENDIZAGENS

As políticas de avaliação educacional vêm constituindo-se como uma tecnologia de governo de alcance internacional, com fins de regulação globalizante, vinculadas à conceção de qualidade da educação. Defende-se a perspetiva de que é necessário definir metas de desempenho dos estudantes e das escolas e, posteriormente, aplicar exames (avaliação externa) aos alunos para analisar os hiatos de qualidade entre o que se propôs enquanto meta e o que foi possível alcançar enquanto desempenho estudantil.

As avaliações externas são marcadas por procedimentos de *accountability*, o que leva a exigências de responsabilização e prestação de contas do trabalho efetuado pelas escolas. Assim, a adoção dessa estratégia constitui-se como mecanismo de regulação e elemento impulsionador de uma educação de qualidade.

Em Portugal esse processo expande-se desde os anos de 1990, e a avaliação como elemento da política pública fortaleceu-se a partir da implementação de diversos programas e projetos, tais como: Observatório da Qualidade da Escola (integrado ao Projeto de Educação para Todos — PEPT 2000); Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP); projeto Qualidade XXI e, por fim, o Programa de Avaliação Integrada das Escolas. Já nos anos 2000 há a publicação da Lei nº 31/2002, de 20 de dezembro, que tem por objeto o sistema de avaliação da educação e do ensino não superior.

A avaliação das escolas passa a ter uma relação mais direta com a prestação de contas e com a melhoria dos serviços fornecido, especialmente a partir do ano letivo 2006/2007, quando teve início a Avaliação Externa das Escolas (AEE). Importante mencionar que o modelo português de avaliação sofreu influência do contexto europeu. Ao analisarem documentos da à época designada Inspeção Geral de Educação e do Ministério da Educação, Barreira, Bidarra e Vaz-Rebelo (2011, p. 83) afirmam:

Para a construção do referencial da AEE, o referido grupo de trabalho teve em consideração experiências nacionais e internacionais, sendo de realçar a *Avaliação Integrada das Escolas* realizada pela IGE entre 1999 e 2002, o modelo *European Foundation for Quality Management* (EFQM) e a metodologia desenvolvida pela Inspeção de Educação Escocesa em *How Good is Our School*, criada em 1991, revista em 2002 e reeditada em 2007 com o subtítulo *The Journey to Excellence*, a qual inspirou decisivamente a construção do atual quadro de referência da AEE em Portugal.

Gonçalves, Fernandes e Leite (2014) ressaltam que a avaliação das escolas tem seguido uma trajetória que oscila entre conceções de autoavaliação, avaliação integrada e da relação entre avaliação externa e autoavaliação. Ainda, reconhecem o caráter descontínuo das políticas de avaliação das escolas. Pacheco (2010, p. 4), por sua vez, analisa o quadro teórico que sustenta a elaboração dos modelos de avaliação das escolas e enfatiza:

Poderia dizer que o modelo carece de uma teoria de avaliação. Na análise do documento “Avaliação externa das escolas. Referentes e Instrumentos de avaliação” (IGE, 2009) não se encontra qualquer referência à noção de avaliação, nem tão pouco a paradigmas. O documento, uma síntese de outros documentos, é essencialmente uma opção técnica, explicativa dos objetivos e da sua estrutura interna.

A marcar a década em análise, com base na Lei nº 31/2002, o sistema de avaliação da educação implantou dois ciclos de avaliação das escolas públicas portuguesas. O primeiro aconteceu no período de 2006 a 2011, em duas etapas: uma fase amostral e uma de aplicação em todas as escolas ou agrupamentos escolares públicos. O sistema é integrado por duas modalidades de avaliação: a autoavaliação, realizada por cada escola ou agrupamento de escolas; e a *avaliação externa*, realizada sob a responsabilidade da administração educativa. O segundo ciclo decorreu de 2011 a 2016.

O modelo de AEE que vigorou no 1º ciclo constou de 5 domínios (Resultados; Prestação de Serviço Educativo; Organização e Gestão Escolar; Liderança; Capacidade de Autorregulação e Melhoria) e utilizou a seguinte escala de avaliação: Muito Bom, Bom, Suficiente e Insuficiente.

Para a aplicação do 2º ciclo houve uma reorganização dos domínios de avaliação que foram reduzidos para três (Resultados; Prestação do Serviço Educativo; Liderança e Gestão), assim como a escala de avaliação foi acrescentada de um nível de classificação — o nível Excelente. A AEE é aplicada por uma equipa composta de dois avaliadores do Ministério e de um avaliador externo. Essa equipa realiza uma avaliação documental e uma avaliação presencial nas escolas.

Críticos destacam elementos gerencialistas e produtivistas com foco no desempenho dos estudantes e na competitividade. A atenção nos resultados e em elementos de homogeneização das classificações, por exemplo, é observada por Gonçalves, Fernandes e Leite (2014, p. 85):

A partir de 2012/2013, foram, de forma sub-reptícia, introduzidas diretrizes que recomendam um procedimento de homogeneização das classificações a atribuir aos domínios da avaliação. Tais diretrizes assentam, no entendimento da IGEC, no pressuposto de que os domínios são interdependentes e, por isso, as classificações a atribuir a cada um desses domínios têm, entre si, de ser coerentes ou, melhor dizendo, de serem iguais. Nesta relação entre os domínios, a diretriz vai ainda mais longe, apontando o domínio “Resultados” e, mais especificamente, o campo de análise dos “Resultados Académicos” como determinante das classificações dos outros domínios.

A principal crítica incide na prevalência do domínio “Resultados” sobre os outros. Essa estratégia tende a fragilizar elementos relevantes na avaliação da escola que fazem parte do processo de autoavaliação e reflexão sobre ela mesma. Desse modo, reforça a ação do Estado avaliador e fragiliza a perspectiva de uma avaliação reflexiva e formativa que possa contribuir para a melhoria dos processos educativos.

Esta orientação da ação do Estado é também marcante no domínio avaliação das aprendizagens. A assunção da relação entre a avaliação interna e externa das aprendizagens e o desempenho dos sistemas educativos passou a ser um dos eixos das opções das políticas educacionais no referido domínio. Observa-se a valorização dos “resultados” quantitativos obtidos por meio da aplicação de testes estandardizados aos estudantes em todos os níveis dos ensinos básico e secundário, infletindo tendências de pendor mais democratizantes observadas nos períodos anteriores.

Entre 1987 e 2004, foi visível uma tentativa de articulação entre o sistema de avaliação interna — orientada para a melhoria das aprendizagens e do ensino, de natureza formativa e contínua e da responsabilidade da escola e dos professores — e o de avaliação externa assente em provas estandardizadas de natureza normativa e sumativa e da responsabilidade de estruturas do Ministério da Educação, com o propósito de monitorização, de controlo e de certificação (Fernandes, 2014).

Neste período, designado como “o tempo da avaliação” (Fernandes, 2014), esta entrou na agenda da educação, da investigação e da política associada ao processo de reforma educativa dos anos de 1980. No que diz respeito à avaliação das aprendizagens, o Despacho n.º 98-A/92² constitui-se em um marco importante, pois nele é assumido o primado da avaliação interna, deixando a avaliação externa de ter efeito nas classificações dos alunos do ensino básico. A avaliação formativa para as aprendizagens ganha centralidade e a responsabilidade da avaliação passa a ser exclusiva dos professores e das escolas. Todavia, a reintrodução dos exames nacionais do ensino secundário³, com a dupla finalidade de certificação do nível e de acesso ao ensino superior, ainda que o peso seja inferior ao da avaliação interna para efeitos de certificação (30%), dá corpo à tendência de valorização da avaliação externa orientada para os resultados, que será materializada com a introdução progressiva de exames nacionais e de provas aferidas, a partir do ano letivo de 2004/2005⁴. Portugal começou a participar nos estudos internacionais de avaliação das aprendizagens na década de 1990, mas será na década seguinte, com a participação no Programme for International Student Assessment (PISA), em 2006, que o XVII Governo Constitucional (2005–2009) assumirá a necessidade de avaliar para melhorar os resultados. A partir deste período, a avaliação como processo destinado a melhorar as aprendizagens dos alunos é associada ao sucesso e à melhoria do sistema educativo. Assim, observa-se uma valorização crescente da avaliação externa das aprendizagens estandardizada com a introdução progressiva dos exames a matemática e a língua portuguesa em 2012/2013 e 2011/2012, nos 4º

2 Foi revogado pelo Despacho n.º 30/2001, de 22 de junho.

3 Despacho n.º 338/93, de 21 de outubro.

4 Neste ano letivo, foram introduzidos os exames nacionais de matemática e de português para o 9º ano, e as provas aferidas nestas disciplinas passam a ser uma regularidade no ensino básico, desde o ano 2000. Também foi criado, em 1997, o Gabinete de Avaliação Educacional (GAVE), que era a estrutura responsável pela conceção daqueles instrumentos de avaliação externa.

e 6º anos de escolaridade, respetivamente, e dos exames no final dos 1º e 2º ciclos do ensino básico (2012/2013).

Em síntese, de 2007 em diante, o sistema de avaliação das aprendizagens é atravessado por tensões marcadas, por um lado, pela orientação para os resultados e para a prestação de contas e, por outro, para a melhoria das aprendizagens e do ensino, substanciando práticas avaliativas híbridas, que têm vindo a sobrevalorizar a avaliação externa, de pendor racionalizador, em relação à avaliação interna, de pendor mais formativo e democratizante.

PANORAMAS DE UMA DÉCADA DE POLÍTICAS DE PARTICIPAÇÃO (ACESSO E SUCESSO) NA EDUCAÇÃO E NA APRENDIZAGEM

As políticas europeias e as opções nacionais para o ensino básico (2007–2017)

Portugal esteve envolvido no PISA desde 2000 e as classificações médias dos alunos portugueses têm atingido níveis mais elevados, em cada uma das seis edições realizadas a cada três anos até 2015. Pelo menos, desde 2005, verifica-se a adoção de políticas públicas relacionadas e com ênfase nas áreas curriculares avaliadas pelo PISA, bem como de medidas cuja legitimação inclui referências a esse programa. Quer a legislação, quer a investigação testemunham ainda, em algumas dessas medidas, orientações para promover a igualdade de oportunidades de participação na escola e nas aprendizagens e/ou a eficácia das aprendizagens (Portugal, 2006, 2008, 2009; Rodrigues *et al.*, 2014).

Ora, na sequência de políticas europeias de educação desenvolvidas no âmbito da Estratégia de Lisboa e do Programa Educação & Formação 2010 (E&F2010), Portugal é sinalizado como um caso isolado quanto à baixíssima taxa de população entre 18 e 22 anos diplomada com o ensino secundário. Neste contexto, agudizou-se a relevância sociopolítica dos problemas de insucesso e abandono escolares (Magalhães *et al.*, 2015) que foram alvo de diversas medidas, até porque se ia tornando clara a perceção de que a dimensão do abandono escolar precoce tinha raízes na prevalência estrutural de insucesso escolar, massivo e repetido⁵.

Por sua vez, no ensino básico, as políticas de participação na educação e na aprendizagem tenderam a concentrar-se nas chamadas estratégias remediativas (Dale, 2010) centradas em fileiras de segunda oportunidade — cursos de educação e formação (CEF) e, mais recentemente, cursos vocacionais (CV) (cf. Quadro 1); em 2009, o Programa Mais Sucesso Escolar (PMSE) destaca a intervenção em dimensões organizacionais e pedagógicas e a iniciativa das escolas e envolve cerca de 12 mil alunos do ensino básico e 123 escolas/agrupamentos de escolas; já em 2016, a tónica do Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar (PNPSE) vai para o apoio a iniciativas das escolas, que massivamente se candidataram, e para medidas preventivas ou de intervenção; as fileiras remediativas (CEF e CV) perdem protagonismo e ganham visibilidade medidas de flexibilização organizacional e cur-

⁵ Consultar <http://w3.dgeec.mec.pt/DireitoaEducao/i3/I35A.htm>. Acesso em: 13 abr. 2018.

Quadro 1 – A frequência das fileiras remediativas entre a década 2006/2007 e 2015/2016*.

	2006/07	07/08	08/09	09/10	10/11	11/12	12/13	13/14	14/15	15/16
Ensino Regular	359.847	342.544	337.055	339.585	343.238	346.781	350.320	342.320	334.255	325.481
CEF	25.925 (7,2%)	45.820 (13,4%)	41.586 (12,3%)	37.959 (11,2%)	35.188 (10,2%)	35.395 (10,2%)	26.692	17.655	7.180	2.433
CV							243 (7,7%)	8.462 (7,6%)	21.873 (8,7%)	25.035 (8,4%)
PCA			134	639	2.220	3.000	4.204	4.214	3.855	3.495
Total fileiras remediativas*	25.925 (7,2%)	45.820 (13,4%)	41.720 (12,4%)	38.598 (11,4%)	37.408 (10,9%)	38.395 (11%)	31.139 (8,9%)	30.391 (8,9%)	32.908 (9,8%)	30.963 (9,5%)

*Com exceção do Programa Integrado de Educação e Formação (PIEF): CEF: cursos de educação e formação; CV: cursos vocacionais; PCA: percursos curriculares alternativos.

Fonte: DGEEC, DSEE e DEEBS (2017, p. 36).

ricular e de apoio individualizado ou em pequenos grupos a alunos academicamente frágeis ou já penalizados pelo insucesso escolar (apoio tutorial).

O Programa TEIP, já referido, criado pelo Despacho n° 147-B/ME/1996 (alargado em 2008 e 2012), e o Programa Escolhas, desde 2001, têm em comum, para além da sua longa duração, o facto de serem apresentados como medidas de discriminação positiva e intervenção — no primeiro caso por meio da escola, no segundo por meio da comunidade — para favorecer a superação do insucesso e abandono escolares em comunidades e contextos particularmente penalizados. Não deixam, no entanto, de suscitar inúmeros questionamentos relacionados com a concentração de desvantagens e de alunos em desvantagem, em certos contextos e estabelecimentos, parecendo ser raras as estratégias pedagógicas orientadas para flexibilizar percursos, mantendo os objetivos e os grupos (heterogêneos) de aprendizagem.

As políticas europeias e as opções nacionais para o ensino secundário (2007–2017)

No ensino secundário regular a sociedade portuguesa conviveu até 2005 com as elevadas taxas de reprovação e de saída antecipada e as modestas percentagens de conclusão, em particular na educação profissional. E aceitou durante uma década, não sem controvérsia, o modelo que continuamente as gerava. Essa estrutura do ensino secundário só viu alterada as suas componentes fundamentais de estagnação, no que se refere à população abrangida e de respostas educativas, em 2004/2005, sob a pressão das políticas europeias de educação e de formação.

As medidas tomadas incidiram, por um lado, nos cursos profissionais (até aí oferecidos com limitação de vagas apenas no subsistema de escolas profissionais, quase sempre privadas) que passaram a ser oferecidos também nas escolas públicas, sem limitação de vagas; por outro lado, o exame nacional deixou de ser exigido

para a conclusão do ensino secundário também na educação profissional do ensino regular (Decreto-Lei nº 24/2006, de 6 de fevereiro).

Nos anos subsequentes alterou-se muito o panorama do insucesso e da saída antecipada na educação profissional regular e no ensino secundário no seu conjunto, de tal modo que, em 2010/2011, a taxa de transição/conclusão na educação profissional era de 81,6%, sendo que no conjunto do ensino secundário se cifrava nos 79,2% e a taxa de retenção/desistência no ensino secundário havia passado de 31,9% em 2004/2005 para 20,5% em 2010/2011 (DGEEC; DSEE; DEEBS, 2015, p. 34).

Mesmo se o conhecimento, o debate e os dados estatísticos divulgados se mostram pouco elucidativos ou contraditórios, é possível colocar a hipótese de que em 2011/2012 se iniciou uma trajetória de canalização para fora da escola de jovens academicamente mais frágeis e/ou socioeconomicamente desfavorecidos com consequências expectáveis de segregação social e académica. Ainda em linha com políticas europeias — mas agora do chamado ajustamento estrutural na sequência do pedido de resgate financeiro de abril de 2011 e da assinatura do memorando de entendimento de maio seguinte, no quadro do que alguns cientistas sociais designam como “a economia política do retrocesso” (Reis, 2014) —, o governo português assumiu uma política de cortes orçamentais em educação que, logo a partir de 2011 e no ensino secundário, se traduziu pela contenção de abertura de cursos profissionais nas escolas públicas, mas também nas escolas profissionais privadas, e pela ampliação das vagas no sistema de aprendizagem.

Chegados a 2012 e à concretização da escolaridade obrigatória de 12 anos (Lei nº 85/2009), o XIX Governo Constitucional tentou restabelecer certa continuidade com o percurso anterior a 2005 num contexto substancialmente diferente. Assim, uma fração crescente de jovens desfavorecidos terá sido canalizada para uma via de educação mínima e tendencialmente fora da escola — os cursos de aprendizagem. O aumento exponencial dos inscritos nesses cursos, a contenção de matriculados nas escolas secundárias e em cursos profissionais e a distribuição dos novos frequentadores indicam os contornos de uma política de colocação de diferentes segmentos sociais e académicos de jovens em contextos e processos de educação e formação de nível secundário distintos, alinhados com desiguais percursos futuros.

Ainda em 2012 foram agravadas as condições de acesso ao ensino superior para os diplomados dos cursos de ensino secundário de dupla certificação com a multiplicação de exames obrigatórios em programas não lecionados nos seus cursos; e, em 2013, foram alterados os currículos dos cursos profissionais em sentidos que distanciam ainda mais as aprendizagens aí reforçadas (em contexto de trabalho) perante os requisitos de prosseguimento de estudos no ensino superior. Em contrapartida, foram criadas vias paralelas de conclusão do ensino secundário, CV, e de acesso ao ensino superior, cursos técnicos superiores profissionais (TESP, qualificação nível 5, diploma sem grau). Em 2014, no Plano Nacional de Reformas apresentado à Comissão Europeia, o governo afirmava o Projeto do Ensino e Formação Profissional Dual: um “sistema dual como única modalidade de educação e formação de dupla certificação” (Portugal, 2014, p. 36-39), que não chegou a ser concretizado.

Ora, entre 2016 e 2017, o XXI Governo Constitucional tem mantido a orientação de universalizar a participação no ensino secundário, elevando a taxa de escolarização e reduzindo a taxa de abandono e insucesso, ao mesmo tempo que têm sido desenvolvidas diligências para alargar a base social de estudantes do ensino superior. Para esse efeito, por um lado, deitou-se mão de um instrumento como os cursos TESP, acompanhado de uma orientação da sua creditação para efeitos de obtenção do grau de licenciatura e, por outro lado, da tentativa de alteração da hegemonia do modelo de acesso ao ensino superior desenhado para os cursos científico-humanísticos do ensino secundário. Nesse sentido, a democratização quantitativa limitada passaria crucialmente por estabelecer o prosseguimento de estudos como possibilidade (estatística e socialmente) normal de todo o ensino secundário.

Portanto, quando observamos as políticas de participação na educação (e na aprendizagem) ao longo da década 2007–2017, apreendemos uma orientação transversal ao ensino básico e secundário de convergência com metas e parâmetros de referência da política europeia de educação, tal como é formulada nos Programas E&F2010 e E&F2020⁶ em torno dos tópicos:

- aprendizagem das competências essenciais/desempenho PISA;
- taxa de conclusão do ensino secundário/abandono precoce;
- frequência do ensino superior.

Mesmo se, entre 2011–2015, se registaram roturas e descontinuidades neste percurso, não é hoje visível o seu impacto. Mais notório aparece, isso sim, o caráter ambivalente desta agenda política nacional que é globalmente estruturada, com dimensões de democratização, pela ampliação da participação em educação e (o reforço da) aprendizagem, associadas às igualmente marcantes orientações de modernização e racionalização da formação do capital humano para alimentar a competitividade da economia e fomentar a coesão social.

As políticas europeias e as opções nacionais para a educação e formação de adultos (2007–2017)

Há dois constantes no cenário nacional da nova política de educação e formação de adultos, em vigor desde 1999: por um lado, a manutenção da intermitência dos mandatos criados para a governação do sector; e, por outro lado, a manutenção da ancoragem de toda a lógica das práticas no reconhecimento de adquiridos experienciais, operacionalizada no dispositivo nacional de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC).

Assim sendo, observa-se que a principal tendência identificada nas políticas educacionais de educação e formação de adultos é a de estas se apresentarem híbridas, espelhando o impacto supranacional que o paradigma hegemónico global da política pública para as estatísticas (traduzido no sector

6 Consultar: https://ec.europa.eu/education/policies/european-policy-cooperation/et2020-framework_pt. Acesso em: 4 maio 2018.

pelo International Adult Literacy Survey — IALS — e pelo Programme for the International Assessment of Adult Competencies — PIAAC) comporta para a sua governação e desenvolvimento, cuja essência humanista (promovida em larga medida pela United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization — UNESCO) não se compatibiliza com a formação instrumental de recursos humanos (incentivada fortemente pela União Europeia). Com este enquadramento pluriescalar, durante a década em observação, fizeram parte da agenda nacional dois programas políticos⁷, intercalados de um hiato programático, revelando importantes contradições inerentes aos sentidos dos discursos públicos veiculados (Barros, 2018). Ora, esta duplicidade na agenda política impactou na oferta pública disponível cujas práticas também apresentam significativas ambivalências ora em prol da democratização ora em prol da mera instrumentalização (Barros e Ferreira, 2018).

Assim, foi possível observar uma tendência, na agenda, para governar o sector adotando uma lógica paliativa, em particular quando no início desta década se deu o processo de massificação do dispositivo, bem como a sua expansão como modo de conclusão do ensino secundário. De facto, a marcar o período em observação temos o Programa Novas Oportunidades, que redobrou a aposta na educação e formação de adultos, alargando exponencialmente a rede de centros em funcionamento no território nacional (Centros Novas Oportunidades — CNO) e dando uma forte visibilidade pública ao sector, aliás totalmente inédita na sua história nacional. Não obstante, estipulou concomitantemente metas de resultados (outputs) avassaladoras para os atores envolvidos.

Neste período assiste-se, pois, à emergência em Portugal das políticas de racionalização na educação e formação de adultos, típicas do padrão de governação educacional prevalecente a nível supranacional. Trata-se de um padrão de tipo neoliberal que, para a oferta destinada aos adultos, assenta na ideia da responsabilização individual pela empregabilidade por meio de mais educação e formação, de preferência ao longo de toda a vida, e em todos os lugares da vida, colonizando-se assim pela aprendizagem ao longo da vida toda a esfera, previamente humanista, da educação permanente (Barros, 2012, 2020).

Porém, a intermitência dos mandatos e, portanto, a vulnerabilidade deste sector ficou radicalmente patente sobretudo no período compreendido entre 2012–2015, no qual também aqui se impôs severas políticas de austeridade conducentes à extinção da rede de CNO. Surgem, então, novos centros então designados de Centros para a Qualificação e o Ensino Profissional (CQEP), porém em muito menor número que os anteriores e sem qualquer financiamento. Foi feita uma reconversão da educação e formação de adultos, que se escolariza com a desvalorização do portefólio biográfico e a introdução nas práticas de RVCC de uma prova de inspiração escolar. Ora, esta caraterística, nova em Portugal no âmbito do processo de reconhecimento de adquiridos experienciais, apareceu justificada no discurso público como uma pretensão de atribuir mais rigor ao processo, que sofreu algum descrédito

7 O Programa Novas Oportunidades (2006–2012) e o Programa Qualifica (desde 2016).

na fase de expansionismo acelerado da rede de CNO. Porém, novas e problemáticas contradições foram incorporadas nos dispositivos. Com efeito, prevaleceu uma ação política nacional impositiva, legitimada por uma aliança supranacional, inscrita na já referida “economia política do retrocesso”, pela qual a educação e formação de adultos em Portugal praticamente desapareceu da agenda política.

Com as alterações governativas em fins de 2015, foram criados os atuais Centros Qualifica. E, em contraciclo com as medidas anteriores, vem-se observando uma retoma do sector na agenda política para desenvolver lógicas de democratização por meio da criação deste último programa. Assim, o alargamento das equipas, o aumento do tempo concedido ao processo de RVCC, a eliminação da prova escrita e retoma do modelo de júri de validação do portefólio biográfico, a criação de dispositivos de apoio novos, quer para o processo RVCC, quer para os cursos educação e formação de adultos, que aparecem propostos em dois documentos: o Guia Metodológico; e a orientação metodológica nº 1, que representam algumas das medidas já implementadas.

As tendências manifestas nesta década obrigam a analisar as várias escalas interrelacionadas de governação da nova educação e formação de adultos (supranacional, nacional e subnacional), que, se entende, ganharam uma acentuada complexidade neste sector perante a década anterior.

PANORAMAS DE UMA DÉCADA DE EDUCAÇÃO PARA A PARTICIPAÇÃO (CIDADANIA) E CONVIVÊNCIA DEMOCRÁTICA

Com base em Menezes (2003, 2007) e Ribeiro, Neves e Menezes (2014), a periodização aqui proposta engloba três fases: a primeira fase começa em 2007 e termina em 2011, a segunda prolonga-se até 2017, e a última fase vai de 2017 a atualidade.

Para analisar a educação para a cidadania em Portugal a partir de 2007, impõe-se analisar o Decreto-Lei nº 6/2001, de 18 de janeiro, que procede a uma reorganização do currículo do ensino básico, que vigorou até 2011. Foi a primeira vez que a designação educação para a cidadania foi contemplada na legislação portuguesa (Ribeiro; Neves e Menezes, 2014).

No entanto, este interesse pela educação para a cidadania não foi somente português, mas foi extensível a outros países, levando Menezes (2007, p. 21) a falar num “*big bang* da cidadania nos finais da década de 90”. Concretamente na Europa, tendo em conta as situações de xenofobia e de exclusão, a par com a indiferença e o desinteresse pela política e pela participação cívica por parte dos jovens e adultos, surgiu a ideia da necessidade da construção de uma cidadania europeia que promovesse a solidariedade, sendo a escola percebida como um agente educativo nessa construção, por meio da educação para a cidadania.

Na realidade portuguesa, o referido decreto-lei determinou “a criação de três áreas curriculares não disciplinares — área de projeto, estudo acompanhado e formação cívica” (Portugal, 2001, p. 259). O facto de a educação para a cidadania ser considerada neste diploma uma área curricular não disciplinar atende ao requisito de que a educação para a cidadania deve envolver a experiência e a participação do

aluno em diferentes situações da vida escolar e comunitária, entendendo-se que esta “lógica disciplinar é, assim, considerada limitativa e daí a procura de outras formas curriculares (por exemplo, a disseminação transversal) mais congruentes com os objetivos pretendidos para trabalho neste domínio” (Menezes, 2007, p. 22).

A partir de 2011 irão registar-se mudanças mediante um conjunto de normativos. O Decreto-Lei nº 18/2011, de 2 de fevereiro, reduziu as áreas curriculares não disciplinares pela exclusão da área de projeto e reforçou a importância do estudo acompanhado para fortalecer o apoio às disciplinas de língua portuguesa e de matemática. Esta alteração significou para Ribeiro, Neves e Menezes (2014, p. 23) “o início de uma viragem política-educativa que pretendia promover as aprendizagens dos saberes disciplinares tradicionais socialmente valorizados, em detrimento das aprendizagens que estavam para além dos conteúdos exclusivamente académicos”, embora continuasse a ser contemplada a educação para a cidadania como o era em 2001.

O Decreto-Lei nº 50/2011, de 8 de abril, criou a disciplina de formação cívica no 10º ano, pretendendo-se alargar a educação para a cidadania para além do 3º ciclo. Contudo, o facto de ter sido criada tal disciplina, foi entendida por Ribeiro, Neves e Menezes (2014, p. 24) como o resultado “de uma interpretação desajustada do papel da formação cívica, que não podia ser resumido à mera transmissão de valores e à dimensão ética”. Aliás, esta mesma preocupação, encontramos-na na recomendação nº 1/2012, do Conselho Nacional de Educação, sobre a educação para a cidadania, na qual se afirma: “A educação e aprendizagem para a cidadania [...] devem ser desenvolvidas, sobretudo [...] em atividades e projetos concretos” (CNE, 2012, p. 2.824).

O Decreto-Lei nº 139/2012, de 5 de junho, entre outros aspetos, eliminou a área da formação cívica criada em 2001. Com esta mudança, a educação para a cidadania é limitada a uma área transversal, podendo ser abordada nas diferentes áreas curriculares, tendo as escolas a possibilidade de criar projetos e atividades promovendo a formação pessoal e social de cada aluno, assim como a frequência facultativa da disciplina educação moral e religiosa. Estamos perante um diploma legal que não dá destaque à educação para a cidadania nem a valoriza. Constata-se que, com a crise económico-financeira que as sociedades europeias vivenciaram a partir de 2008 e os seus diversos efeitos sociais e políticos, assistiu-se a “uma eliminação subtil da educação para a cidadania”, pois já não se reconhecia nela “uma determinada utilidade instrumental” (Ribeiro; Neves e Menezes, 2014, p. 25).

Monteiro (2013) articula esta situação de transversalidade da educação para a cidadania com a importância que é dada no currículo às disciplinas de português e matemática, e “à preocupação obsessiva com a preparação dos alunos para os exames nacionais”, o que tem conduzido a uma “ausência de concretização” da formação pessoal e social, ou, mais globalmente, da educação para a cidadania (Monteiro, 2013, p. 7).

Resumindo, de 2011 a 2016, a educação para a cidadania acabou remetida para uma área curricular sem grande visibilidade e possibilidade de concretização. O seu estatuto de menoridade conferido pelos diferentes diplomas também está

em contradição com as orientações do Conselho da Europa, como as contidas na Carta desse Conselho, de 2010, em que se defende uma educação para a cidadania, reconhecendo que esta é importante para combater a violência, o xenofobismo, a intolerância, o racismo e o extremismo (CE, 2010). Isto ocorreu apesar dos diferentes estudos, da Recomendação do Conselho de Educação e da Proposta Curricular de educação para a cidadania para os ensinos básico e secundário (CNE, 2017), coordenada por Santos (2011, p. 5), em que se defendia que a “aprendizagem da cidadania requer uma vivência de cidadania”.

Ora, a partir de 2016, assiste-se a uma intenção política de intervenção na área da educação para a cidadania, entendendo e defendendo a escola pública como um agente educativo fundamental para o desenvolvimento de uma estratégia de educação para a cidadania, para formar crianças e jovens de acordo com os Direitos Humanos, ideia que se encontra patente no preâmbulo do Despacho nº 6.173/2016 (Portugal, 2017b), que cria um Grupo de Trabalho para conceber uma Estratégia de Educação para a Cidadania (Portugal, s.d., p. 3). Esta estratégia define como área importante para a concretização da educação para a cidadania a disciplina de cidadania e desenvolvimento (Portugal, s.d., p. 7).

A concretização da educação para a cidadania por meio de uma disciplina autónoma, concretamente nos 2º e 3º ciclos do ensino básico, apelidada de cidadania e desenvolvimento (Despacho nº 5.908/2017, Portugal, 2017a), parece retornar à lógica disciplinar da antiga disciplina “desenvolvimento pessoal e social”, o que pode levar a retomar o debate e a problematização deste conceito (Menezes, 2007).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A nova configuração geopolítica, determinada por fatores como a globalização, a reestruturação do Estado e a crise do capitalismo, fez atribuir à educação um papel fundamental para fazer face às novas exigências de mercado. Nesse contexto, organismos internacionais encetaram formas de ação em vários domínios, entre os quais a educação, tendo influenciado os Estados-Nação, com o objetivo de os alinhar à nova ordem económica, política e social. Com efeito, instâncias transnacionais e supranacionais têm sido responsáveis pela produção de ideologias educativas. Tais pressões conduziram a mudanças de cariz político, subordinadas a uma agenda educacional globalmente estruturada, que foram também seguidas em Portugal com vista a promover a qualidade da educação.

O período que medeia entre 2007 e 2017 foi permeável ao desenvolvimento de políticas educacionais cujo enfoque na ampliação da participação deu destaque à problemática do acesso e do sucesso na educação e na aprendizagem, referenciáveis a uma agenda transversal aos ensinos básico e secundário de convergência com metas europeias integradas nos programas Educação & Formação 2010 e Educação & Formação 2020, envolvendo: o desempenho dos estudantes portugueses no PISA; a taxa de abandono precoce; e a taxa de diplomação no ensino superior. Nesse sentido, é plausível a interpretação de que tal agenda é estruturada por processos globais com efeitos ambivalentes, incluindo dimensões

de democratização, com a ampliação da participação em educação e (o reforço da) aprendizagem e dimensões de modernização e racionalização, tendo em vista a formação de capital humano para alimentar a competitividade da economia e fomentar a coesão social. Neste quadro, a articulação entre o sentido da escola e a democratização, em particular para públicos em desvantagem, pode ser problematizada, como sugere investigação recente, analisando, por exemplo, políticas e práticas de intervenção socioeducativa para ampliar oportunidades de participação em educação e de vida, tendo em vista compreender como é vivida e trabalhada, pelos sujeitos e pelas comunidades, a tensão entre esta escola não me interessa para nada e inscrever uma grande escolaridade nos projetos de vida dos sujeitos.

Por seu turno, na governação da educação e formação de adultos, se o mandato inicial (2007–2012) nesta década passou por massificar a oferta adotando-se políticas de racionalização no sector, já o mandato seguinte (2012–2015) fomentou a sua redução quase ao ponto da sua extinção, adotando-se políticas de austeridade no sector. De uma lógica paliativa transitou-se para uma lógica letárgica, ficando assim patente, pela intermitência dos mandatos, a vulnerabilidade da educação e formação de adultos portuguesa e a regulação–contenção do seu potencial democratizante.

No campo da avaliação observa-se maior evidência das avaliações externas, de pendor racionalizador, em relação à avaliação interna, de pendor mais formativo e democratizante. O foco nos resultados fixa sentidos mais próximos da avaliação como aferição e controle, dando ênfase a elementos de performatividade tão caros aos processos neoliberais de condução das políticas, atribuindo protagonismo aos conceitos de eficiência e eficácia na prestação do serviço educativo. Esta orientação, pelos efeitos seletivos que tem produzido, pode ser interrogada pela reinvenção de processos de avaliação interna (da escola e das aprendizagens) mais democratizantes e mais participativos, que reforcem a escola como *locus* de democratização.

À margem desta agenda não ficou a educação para a cidadania, preconizando-se a construção de uma cidadania europeia, atribuindo-se à escola um papel preponderante nesse desígnio, concretamente entre 2001 e 2011. Porém, as mudanças políticas efetivadas a partir desse período revelaram a menorização da sua importância, com prejuízo para as vivências democráticas enquanto aprendizagem da cidadania, conjuntura sujeita às novas dinâmicas que estão em curso desde 2016 nesta área. Portanto, a escola configura-se como um dos meios, por excelência, em que a formação para os valores e a prática da decisão política se realizam. Com efeito, nas sociedades democráticas os governantes e os governados fazem-se, sendo que em momentos diferentes da vida cada sujeito pode ser um deles. Por isso, não podemos menorizar a importância da formação intelectual e da informação, que ocorre na educação escolar e não escolar, para a formação de cada um, sob pena da sua insuficiência se traduzir em desigualdades sociais potenciando, dessa feita, a existência de injustiças.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, A. J. **Políticas educativas e avaliação educacional**. Para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal (1985-1995). Braga: Universidade do Minho, 1998.
- AFONSO, A. J. Ensaio sobre a *accountability* no ensino superior em Portugal (1976-2013). Discursos, formas parcelares e modelo atual. *In*: SOUSA, J. V. de (org.). **Educação Superior: cenários, impasses e propostas**. Campinas: Autores Associados, 2013. p. 13-59.
- ANTUNES, F. Políticas públicas e ensino secundário: caminhos da democratização. *In*: MACHADO, J.; ALVES, J. M. (org.). **Equidade e justiça em educação: desafios de uma escola bem-sucedida com todos**. Porto: Universidade Católica Editora, 2017. p. 43-50.
- BALL, S. Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. **Currículo sem Fronteiras**, v. 1, n. 2, p. 99-116, jul./dez. 2001.
- BARREIRA, C. F.; BIDARRA, M. G.; VAZ-REBELO, M. P. Avaliação externa de escolas: do quadro de referência aos resultados e tendências de um processo em curso. **Revista Portuguesa de Pedagogia**, Extra-Série, p. 81-94, 2011.
- BARROS, R. From lifelong education to lifelong learning: discussion of some effects of today's neoliberal policies. **European Journal for Research on the Education and Learning of Adults**, v. 3, n. 2, p. 119-134, 2012. <http://dx.doi.org/10.3384/rela.2000-7426.rela0071>
- BARROS, R. A “Nova Política de Educação e Formação de Adultos” em Portugal: Crítica à Governação Neoliberal do Sector em Contexto de Europeização. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 26, n. 100, p. 573-594, 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-40362018002601050>
- BARROS, R. The role of transnational bodies in lifelong learning and the politics of measurement: the global promise and national pitfalls of outcomes-based assessment into recognition of prior learning system in Portugal. *In*: FINNEGAN, F.; GRUMMELL, B. (org.). **Power and possibility: adult education in a diverse and complex world**. Leiden/Boston: Brill-Sense Publishers, 2020. p. 53-63.
- BARROS, R.; FERREIRA, J. A criação e evolução do reconhecimento de adquiridos experienciais em Portugal. *In*: CAVACO, C. (org.). **Reconhecimento, validação e certificação de adquiridos experienciais em Portugal, França, Bélgica**. Lisboa: Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, 2018. p. 43-74.
- BARROSO, J. **Parecer de Projecto de Decreto-Lei nº 771/2007-ME**. Portugal, 2008. 13 p.
- CONSELHO DA EUROPA (CE). **Carta do Conselho da Europa sobre a Educação para a Cidadania Democrática e a Educação para os Direitos Humanos**. CE, 2010. Disponível em: http://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ficheiros/edc_charter2_pt.pdf. Acesso em: 16 maio 2018.
- CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CNE). Recomendação n. 1/2012. Recomendação sobre Educação para a Cidadania. **Diário da República**, n. 17, Série II, 2012.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CNE). **Estado da Educação 2016**. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, 2017. Disponível em: <http://www.cnedu.pt/pt/publicacoes/estudos-e-relatorios/estado-da-educacao/1243-estado-da-educacao-2016>. Acesso em: 12 jan. 2018.

DALE, R. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? **Educação & Sociedade**, v. 25, n. 87, p. 423-460, 2004. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302004000200007>

DALE, R. Brief Critical Commentary on CWEC and GSAE 8 Years on. *In*: CONFERENCE COMPARATIVE AND INTERNATIONAL EDUCATION SOCIETY, 52., 2008. **Anais [...]**. Nova York: Teachers College, Columbia University, 2008. p. 17-21.

DALE, R. Early School Leaving. Lessons from research for policy makers. **NESSE Report**, 2010. Disponível em: <http://www.nesse.fr/nesse/activities/reports>. Acesso em: 1º jan. 2015.

DIREÇÃO-GERAL DE ESTATÍSTICAS DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA (DGEEC)/DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE ESTATÍSTICAS DA EDUCAÇÃO (DSEE)/DIVISÃO DE ESTATÍSTICAS DO ENSINO BÁSICO E SECUNDÁRIO (DEEBS). **Regiões em Números 2013/2014: Norte**. Lisboa: DGEEC, 2015. v. 1.

DIREÇÃO-GERAL DE ESTATÍSTICAS DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA (DGEEC)/DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE ESTATÍSTICAS DA EDUCAÇÃO (DSEE)/DIVISÃO DE ESTATÍSTICAS DO ENSINO BÁSICO E SECUNDÁRIO (DEEBS). **Educação em Números: Portugal 2017**. Lisboa: Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC), 2017.

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS PROFESSORES (FENPROF). Autonomia, administração e gestão das escolas. **A Página da Educação**, n. 186, série II, p. 38-40, 2009.

FERNANDES, D. Avaliação das aprendizagens e políticas educativas: o difícil percurso da inclusão e da melhoria. *In*: RODRIGUES, M. L. (org.). **40 Anos de Políticas de Educação em Portugal: a construção do sistema democrático de ensino**. Coimbra: Almedina, 2014. v. 1. p. 231-268.

FIGUEIREDO, C.; LEITE, C.; FERNANDES, P. Modelos internacionais de avaliação externa. A avaliação de escolas em Portugal e na Inglaterra: origem, fundamentos e percursos. *In*: PACHECO, J. A. (org.). **Avaliação externa de escolas: quadro teórico/conceptual**. Porto: Porto Editora, 2014. p. 119-146.

FORMOSINHO, J.; MACHADO, J. **Parecer sobre o Projecto de Decreto-Lei nº 771/2007: Regime de Autonomia, Administração e Gestão das Escolas**. Portugal, 2008.

GILLIES, D. Economic goals, quality discourse and the narrowing of European state education. **Education, Knowledge & Economy**, v. 4, n. 2, p. 103-118, 2010. <https://doi.org/10.1080/17496896.2010.539470>

- GONÇALVES, E.; FERNANDES, P.; LEITE, C. Avaliação externa das escolas em Portugal – políticas e processos. In: PACHECO, J. A. (org.). **Avaliação Externa de Escolas**: quatro teórico/conceptual. Porto: Editora do Porto, 2014. p. 71-87.
- HYPOLITO, Á. M. Políticas curriculares, Estado e regulação. **Educação & Sociedade**, v. 31, n. 113, p. 1337-1354, out.-dez. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n113/15.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302010000400015>
- LIMA, L. **Audição Parlamentar sobre o Projecto Governamental de “regime Jurídico de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos da Educação Pré-Escolar e dos Ensino Básico e Secundário**. Portugal, 2008. 4 p.
- LIMA, L. Políticas educacionais, organização escolar e trabalho dos professores. **Educação: Teoria e Prática**, v. 21, n. 38, p. 8-26, 2011.
- LIMA, L. Por que é tão difícil democratizar a gestão da escola pública? **Educar em Revista**, Curitiba, v. 34, n. 68, p. 15-28, 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/er/v34n68/0104-4060-er-34-68-15.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2018. <https://doi.org/10.1590/0104-406057479>
- LIMA, L.; SÁ, V. (org.). **O governo das escolas**: democracia, controlo e performatividade. Braga: DCSE-UMinho/Edições Húmus, 2017.
- MAGALHÃES, A. M. *et al.* Early school leaving in Portugal: policies and actors' interpretations. **Educação, Sociedade & Culturas**, n. 45, p. 97-119, 2015.
- MARCONDES, M. Educação comparada: perspectivas teóricas e investigações. **Revista ECCOS**, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 139-163, 2005. <https://doi.org/10.5585/eccos.v7i1.406>
- MCMICHAEL, P. **Development and social change**: a global perspective. Thousands Oaks: Pine Forge Press, 1996.
- MENEZES, I. Civic education in Portugal: curricular evolution in basic education. **Journal of Social Science Education**, 2003. <http://dx.doi.org/10.4119/UNIBI/jsse-v2-i2-474>
- MENEZES, I. Evolução da Cidadania em Portugal. In: Encontro de Investigação e Formação – Educação para Cidadania e Culturas de Formação, 3., 2007. **Actas [...]**. Disponível em: https://sigarra.up.pt/fpceup/pt/pub_geral.pub_view?pi_pub_base_id=84105. Acesso em: 3 maio 2018.
- MONTEIRO, J. A. **O desenvolvimento pessoal e social**: entre a lei e a cidadania. Tese (Doutoramento em Ciências da Educação) – Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação, Universidade do Porto, Porto, 2013.
- OLIVEIRA, D. A. Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Educação & Sociedade**, v. 36, n. 132, p. 625-646, 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/ES0101-73302015152440>
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Indicators of Education Systems**. OCDE, 2012. Disponível em: <http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/49338320.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2018.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Education at a Glance 2014**: OECD indications. OECD, 2014. Disponível em: <http://www.oecd.org/edu/Education-at-a-Glance-2014.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2018.

PACHECO, J. A. Avaliação externa das escolas: teorias e modelos. *In*: SEMINÁRIO AVALIAÇÃO EXTERNA DAS ESCOLAS: MODELOS, PRÁTICAS E IMPACTO, 2010. **Anais [...]**. Minho: Universidade do Minho, 2010. Disponível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/11718/4/Avalia%C3%A7%C3%A3o%20externa%20escolas.Teorias%20e%20modelos%20%28portugu%C3%AAs%29.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2018.

PEREIRA, A. G. **Parecer Preliminar**. Portugal, 2009. 64 p. Disponível em: <https://educar.files.wordpress.com/2009/02/parecer-preliminar-garcia-pereira.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2018.

PORTUGAL. Direção-Geral da Educação. **Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania**. **Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania**, s.d. Disponível em: <http://www.dge.mec.pt/estrategia-nacional-de-educacao-para-cidadania>. Acesso em: 18 maio 2018.

PORTUGAL. Decreto-Lei nº 6/2001. **Diário da República**, n. 15/2001, Série I-A, 2001.

PORTUGAL. Despacho nº 12.591/2006, de 16 de junho. **Diário da República**, n. 115, Série II, 2006.

PORTUGAL. Decreto-Lei nº 186/2008, de 19 de setembro. **Diário da República**, n. 182, Série I, 2008.

PORTUGAL. Decreto-Lei nº 55/2009, de 2 março. **Diário da República**, n. 42, Série I, 2009.

PORTUGAL. Despacho nº 5.908/2017. **Diário da República**, n. 128, Série II, 2017a.

PORTUGAL. Despacho nº 6.173/2016. **Diário da República**, n. 128, Série II, 2017b.

PORTUGAL. **Estratégia Europa 2020**. Ponto de Situação das Metas em Portugal. Portugal, 2014. Disponível em: <https://infoeuropa.euroid.pt/registo/000059187/>. Acesso em: 7 jul. 2014.

REIS, J. (coord.). **A economia política do retrocesso**: crise, causas e objectivos. Coimbra: Almedina/CES, 2014.

RIBEIRO, N.; NEVES, T.; MENEZES, I. Educação para a cidadania em Portugal: contributos para analisar a sua evolução no currículo escolar português. **Currículo sem Fronteiras**, v. 14, n. 3, p. 12-31, 2014.

RODRIGUES, M. L. *et al.* A construção do sistema democrático de ensino. *In*: RODRIGUES, M. L. (org.). **40 anos de políticas de educação em Portugal**: a construção do sistema democrático de ensino. Coimbra: Almedina, 2014. v. 1. p. 35-88.

SÁ, V. O discurso da qualidade no contexto da recomposição das desigualdades em educação. **Revista Brasileira Estudos Pedagogia**, Brasília, v. 89, n. 223, p. 425-444, 2008. <https://doi.org/10.24109/2176-6681.rbep.89i223.684>

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

SANTOS, M. E. B. (coord.). **Educação para a cidadania**: Proposta Curricular para os Ensinos Básico e Secundário. Portugal, 2011. Disponível em: https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ECidadania/ed_cidadania_basico_sec_2011.pdf. Acesso em: 2 fev. 2018.

SILVA, E. A virtude do erro: uma visão construtiva da avaliação. **Revista de Estudos em Avaliação Educacional**, v. 19, n. 39, p. 911-914, 2008.

STOER, S. O Estado e as políticas educativas: uma proposta de mandato renovado para a escola democrática. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 41, p. 3-33, 1994.

TEODORO, A. “A fortuna é de quem a agarrar”. A Rede Ibero-Americana de Investigação em Políticas De Educação (RIAIPE) e as perspectivas de trabalho futuro. **Revista de la Asociación de Sociología de la Educación**, v. 4, n. 1, p. 6-18, 2011.

VERGER, A.; NORMAND, R. Nueva gestión pública y educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 132, p. 599-622, jul.-set. 2015. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87342690002>. Acesso em: 22 mar. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/ES0101-73302015152799>

SOBRE AS AUTORAS

FÁTIMA ANTUNES é doutora em educação pela Universidade do Minho (Portugal). Professora da mesma instituição.

E-mail: fantunes@ie.uminho.pt

ROSANNA BARROS é doutora em educação pela Universidade do Minho (Portugal). Professora da Universidade do Algarve (Portugal).

E-mail: rmb Barros@ualg.pt

MARIA JOÃO CARVALHO é doutora em educação pela Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (Portugal). Professora da mesma instituição.

E-mail: mjcc@utad.pt

ANA LÚCIA FELIX DOS SANTOS é doutora em educação pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professora da mesma instituição.

E-mail: analufelix@gmail.com

ESMERALDINA COSTA VELOSO é doutora em educação pela Universidade do Minho (Portugal). Professora da mesma instituição.

E-mail: eveloso@ie.uminho.pt

EMÍLIA VILARINHO é doutora em ciências da educação pela Universidade do Minho (Portugal). Professora da mesma instituição.

E-mail: evilarinho@ie.uminho.pt

Conflitos de interesse: Os autores declaram que não possuem nenhum interesse comercial ou associativo que represente conflito de interesses em relação ao manuscrito.

Financiamento: Este trabalho é financiado por Fundos Nacionais por meio da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) no âmbito do Projeto UIDB/05739/2020.

Contribuições dos autores: Administração do Projeto, Análise Formal, Conceituação, Curadoria de Dados, Escrita – Primeira Redação, Revisão e Edição: Antunes F.; Barros, R.; Carvalho, M. J.; Santos, A. L. F.; Veloso, E. C.; Vilarinho, E.

*Recebido em 17 de abril de 2019
Aprovado em 10 de fevereiro de 2020*

