

António Teodoro

**EDUCAÇÃO, GLOBALIZAÇÃO
E NEOLIBERALISMO**

**Os novos modos de regulação transnacional
das políticas de educação**

Edições Universitárias Lusófonas

**Lisboa
2010**

Edição	UID Observatório de Políticas de Educação e de Contextos Educativos Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias
Propriedade	Edições Universitárias Lusófonas
Paginação	J. Macau, Lda
Design gráfico	Rute Muchacho
Impressão e acabamento	Rolo & Filhos II, S.A. — Indústrias Gráficas
ISNN	00000
Depósito Legal	00000
Tiragem	1000 exs
Ano de edição	2010
Contactos	Campo Grande, 376, 1749-024 Lisboa Tel. 217 515 500 www.ulusofona.pt

*Em homenagem a Stephen R. Stoer,
scholar exemplar e cidadão do
mundo, que nunca desistiu de l
utar por uma sociedade mais
justa, mais humana e mais s
olidária.*

Utopias? Utopística? Será isto apenas um jogo de palavras? Não penso tal. Utopia, como sabemos, é uma palavra inventada por Sir Thomas More e significa literalmente "lugar nenhum". [...]

O que quero significar por utopística [utopistics], uma palavra substituta que inventei, é algo de bastante diferente. Utopística é uma séria avaliação das alternativas históricas, o exercício do nosso julgamento face a uma racionalidade substantiva de uma alternativa possível de sistemas históricos. É a sóbria, racional e realística evolução dos sistemas sociais humanos, com os constrangimentos do seu contexto e as zonas abertas à criatividade humana. Não a face do perfeito (e inevitável) futuro. É antes um exercício, simultaneamente, nos campos da ciência, da política e da moral.

Immanuel Wallerstein (1998, p. 1-2)

Introdução

Os sistemas de educação não constituem os únicos espaços de formação e de produção de conhecimento. Mas, desde a construção dos modernos sistemas de educação de massas, iniciada na Europa na transição do século XVIII para o século XIX, a *escola* tornou-se um espaço central de integração social e de formação para o trabalho. Num tempo histórico relativamente curto, a educação, de um obscuro domínio da vida familiar, transformou-se num tema central dos debates políticos, nos níveis nacional e internacional.

A massificação dos sistemas de educação conduziu a uma mudança de forma da *escola*. Escolarizar todos os jovens implica ter no sistema de ensino todos os jovens com dificuldades sociais ou de aprendizagem, todos os jovens conflituosos e agressivos, todos os jovens de todas as culturas marginalizadas. Significa transportar para a escola todos os problemas sociais, que, desse modo, se tornaram problemas escolares.

A *escola para todos*, uma conquista social dos ideais democráticos modernos e o meio privilegiado de construção dessa identidade imaginada, o *cidadão nacional*, ao abrir as suas portas a novos públicos escolares – não apenas no ensino primário obrigatório, como o fez no passado, mas também no ensino secundário e, progressiva mas aceleradamente, no ensino superior –, tornou-se uma realidade qualitativamente distinta, com a qual os decisores políticos, os professores, os estudantes e as suas famílias, a opinião pública em geral, têm uma manifesta dificuldade em compreender e lidar.

Pode-se afirmar que a *escola para todos* vive uma dupla crise: de regulação, porque não cumpre, em muitas situações, o seu papel de integração social e de formação para as novas exigências da “economia do conhecimento”; e de emancipação, porque não produz a mobilidade social aguardada por diversas camadas sociais para quem a frequência da escola, sobretudo nos seus níveis superiores, constituía o melhor meio de ascensão social, ou de reprodução do *status* alcançado.

A crise da escola, denunciada tanto à *direita* – baixos resultados escolares, deficiente inserção profissional e fraca capacidade de socialização –, como à *esquerda* – a “indiferença às diferenças” (Bourdieu & Passeron, 1970) torna-a uma instituição social que produz (novas) desigualdades sociais, desenhando numa verdadeira “epidemia política” (Ball, 2002), a *reforma da educação*, que atingiu, nos mais diversos lugares do sistema mundial, governos de países com histórias e culturas bem distintas, vivendo situações

políticas, sociais e económicas igualmente bem diferenciadas. Impulsionadas por poderosos agentes globalizadores, de que a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) constitui o mais significativo *think tank* mundial (Henry, Lindgard, Rizvi & Taylor, 2001), as reformas da educação tornaram-se uma obsessão dos governos. Três palavras-chave passaram a dominar esse discurso reformador a partir dos anos 1990: *competitividade*, *accountability* (*prestação de contas*) e *performatividade*. A combinação e a ênfase dada a cada uma destas palavras-chave pode variar com o contexto nacional ou local, embora o seu conjunto constitua uma tecnologia política que oferece uma alternativa politicamente atraente à tradicional ligação da educação a um direito social e a um bem público (Ball, 2002, 2003).

Compreender os processos que marcam o campo das políticas de educação destas últimas duas décadas e meia constitui o propósito primeiro deste texto, produzido inicialmente no âmbito de provas académicas¹. Retomando alguns trabalhos anteriores (e.g. Teodoro, 2001a; 2001b; 2003; 2003a; 2005; 2007), o texto desenvolve um conjunto de argumentos que tenho vindo a elaborar no âmbito de projectos de investigação em que tenho participado (e coordenado) nos últimos anos², e pretende mostrar a urgência da construção das bases epistemológicas e políticas de um *novo senso comum*, capaz de ajudar a formular uma agenda educacional de um novo bloco social interessado em impulsionar (e realizar) políticas progressivas de paz, justiça social, felicidade e liberdade para todos (Teodoro, 2003c, 2007a, 2007c). Nestes tempos de *bifurcação*, na expressão de Prigogine e Stengers (1986), a dimensão *utopística* (Wallerstein, 1998) da ciência (e da acção dos cientistas sociais) está mais presente do que nunca e constitui uma dimensão ética central na construção de um “trabalho de tradução” visando construir um *conhecimento prudente para uma vida decente* (Santos, 2003, 2007).

O objectivo do trabalho de tradução é criar constelações de saberes e de práticas suficientemente fortes para fornecer alternativas credíveis ao que hoje se designa por globalização neoliberal (...). Sabemos que nunca conseguirá atingir integralmente esse objectivo e essa é talvez a única certeza que retiramos do colapso do projecto da modernidade. Isso, no entanto, nada nos diz sobre se um mundo melhor é possível e que perfil terá. Daí que a razão cosmopolita prefira imaginar o mundo melhor a partir do presente. (...) Aumentando o campo das experiências, é possível avaliar melhor as alternativas que são hoje possíveis e disponíveis. Esta diversificação das experiências visa recriar a tensão entre experiências e expectativas, mas de tal modo que umas e outras aconteçam no presente. O novo inconformismo é o que resulta da verificação de que hoje e não amanhã seria possível viver num mundo muito melhor. (Santos, 2003: 770-1)

¹ Tratou-se de Provas de Agregação, realizadas na Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias em 15 e 16 de Junho de 2009, na disciplina de Educação Comparada, perante um júri constituído pelos seguintes Professores: André Robert (U. Lyon 2), António Nóvoa (U. Lisboa), Boaventura de Sousa Santos (U. Coimbra), José Alberto Correia (U. Porto), José F. Fialho (ISCTE e U. Lusófona), José Maria Hernandez Diaz (U. Salamanca), Licínio C. Lima (U. Minho) e Rogério Fernandes (U. Lisboa); Carlos A. Torres (UCLA) integrava igualmente o júri, mas não pôde comparecer; o Reitor da U. Lusófona, Mário C. Moutinho, presidiu ao júri. O texto beneficia das ricas discussões realizadas nesses dois dias, particularmente dos contributos críticos de Boaventura de Sousa Santos, a quem coube a discussão deste texto, que constituía a versão escrita da *lição* prevista na al. c) do art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 239/2007, de 19 de Junho.

² Refiro-me especificamente, em primeiro lugar, ao projecto “Educating the Global Citizen: Globalization, Educational Reform and the Politics of Equity and Inclusion in 12 Countries. The Portuguese case”. O projecto conta com um financiamento da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (Ref.º POCI/CED/56992/2004 e PPCDT/CED/56992/2004) e integra-se num projecto internacional coordenado por Carlos Alberto Torres (Instituto Paulo Freire, Universidade da Califórnia em Los Angeles, UCLA). Em segundo lugar, à Rede Iberoamericana de Investigação em Políticas de Educação, constituída no âmbito de um projecto financiado para o período de 2007-2010 pelo Programa Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento (CYTED), da Organização dos Estados Iberoamericanos (OEI).

Para além da presente introdução, que localiza o ponto de partida utilizado para a construção do texto, o livro está organizado em sete pontos. No primeiro, relembramos o lugar central do Estado-Nação na construção dos sistemas educativos da modernidade, que conduziu à consolidação de modelos de organização escolar e de organização pedagógica capazes de abranger um cada vez maior número de estudantes, situando a questão em Portugal e procurando as razões que estiveram subjacentes a uma tardia expansão da escola de massas neste país situado na (semi)periferia europeia. No segundo, procede-se a uma análise dos processos de globalização, localizando e definindo esse polissémico (e controverso) conceito, para nos fixarmos na sua utilização no plural, a partir da tipologia construída por Boaventura de Sousa Santos e sua equipa. No terceiro, apresenta-se o neoliberalismo como a forma dominante da globalização hegemónica, argumentando-se que, mais do que uma teoria económica, ele deve ser estudado como uma nova ordem social e uma tecnologia de governo favorável aos mais poderosos. No quarto, situa-se o conceito de governação (*governance*) como o modo de regulação privilegiado do neoliberalismo, construído para responder à crise de legitimidade do Estado nacional constatada no final dos anos 1960, ou, como afirma Bob Jessop, no quadro de uma transição do *Keynesian welfare national state* (KWNS) para um *Schumpeterian Workfare Postnational Regime* (SWPR). No quinto, defende-se que os novos modos de regulação das políticas de educação, assentando numa regulação pelos resultados, têm na escolha dos indicadores dos grandes projectos estatísticos comparativos internacionais o centro nerválgico da construção da agenda global da educação. No sexto, localizam-se esses modos de regulação no processo de *fabrição* da Europa, uma avançada forma de “Estado em rede” (Castells, 2007) que, após a cimeira de Lisboa em 2000, aspira, num espaço curto de tempo, a tornar a União Europeia a economia mais competitiva do mundo. No sétimo (e último) capítulo, analisam-se os traços (e o bloco social de apoio) do novo senso comum imposto por este modo de *educar à direita* e procura-se contribuir para uma alternativa *à esquerda*, no contexto da construção de um Estado cosmopolítico (Beck, 2005) fundado sobre o regime dos direitos humanos, que responda aos dois grandes desafios do século XXI: a redistribuição social e o reconhecimento da diferença (Santos, 2006). Por último, apresentam-se as referências bibliográficas utilizadas na construção do seminário (ou lição).

Um trabalho desta natureza é sempre, como gosto de lembrar aos meus estudantes de mestrado e doutoramento no início dos seus projectos de investigação, o resultado de um percurso *solitário* e *solidário*. Sendo as limitações apenas imputáveis a esse trabalho *solitário* do autor, importa deixar o registo de algumas das muitas solidariedades que tornaram possível a construção deste livro.

O primeiro é, sem dúvida, para os estudantes, sejam de licenciatura, de mestrado ou de doutoramento, tanto da Universidade Lusófona como de muitas outras universidades e instituições de ensino superior, sobretudo de Portugal e do Brasil, que, ao longo destes anos, me têm convidado para seminários, palestras e conferências, e que, com as suas dúvidas, questionamentos e vontade de conhecer, não nos deixam outra margem se não a de continuar as actividades de pesquisa e de *refinar* as hipóteses que permitam uma inteligibilidade e uma melhor compreensão das práticas educativas e das políticas públicas que as condicionam.

O segundo registo é para os membros das equipas de investigação que, nos últimos anos, têm trabalhado comigo em projectos nacionais e internacionais sobre as problemáticas deste livro. No plano nacional, o reconhecimento vai para a equipa que comigo trabalhou no projecto *Educando o Cidadão Global* e, agora, na Rede Iberoamericana de Investigação em Políticas de Educação (RIAIPE): Madalena Mendes, Graça Aníbal, Vasco Graça, Ana Sofia António, Fátima Marques, Carla Galego, Inês Sacchetti, Elsa Estrela, Odete Mota Feliz, Teresa Macara, Maria Neves Gonçalves e Dulce Franco, entre outros. No plano

internacional, um registo muito particular para o Carlos Alberto Torres (UCLA, EUA) e para os coordenadores das equipas nacionais que integram o projecto RIAIPE: José Eustáquio Romão (IPF e UNINOVE, Brasil), Afonso C. Scocuglia (UFPB, Brasil), Armando Alcântara (UNAM, Mexico), Adriana Marrero (UR, Uruguai), Liliana Olmos (IPF, Argentina), José Beltran (UV, Espanha), Alejandra Montané (UB, Espanha), José António Ramirez (UG, Mexico), Cleide Almeida (UNINOVE, Brasil), Maria Leila Alves (UMESP, Brasil) e Juan Miguel Valenzuela (UCINF, Chile). As estimulantes e ricas discussões havidas em um e outro desses espaços, bem como o trabalho aí realizado, em muito me ajudaram na construção do texto agora apresentado. Este registo é extensivo à Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT), que financiou o projecto nacional, e para o Programa Ciencia y Tecnologia para el Desarrollo da Organização dos Estados Iberoamericanos (CYTED-OEI), que financia o projecto RIAIPE.

O terceiro vai para a equipa de docentes e investigadores que trabalham no Instituto de Educação e no Centro de Estudos e Intervenção em Educação e Formação (Ceief) da Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias. Sem a solidariedade, conviência e compreensão de Óscar Sousa, José Duarte, Manuel Tavares, Maria Manuel Ricardo, Rosa Serradas Duarte, Isabel Sanches ou Áurea Adão, entre alguns outros, não teria o tempo e a disponibilidade para realizar mais esta tarefa. Este registo é extensível à Administração e à Reitoria da Universidade que, com a política de grande autonomia e responsabilidade atribuída às suas unidades orgânicas, propiciam condições e um ambiente estimulante para a construção de projectos rigorosos e relevantes nos planos científico e académico. Uma palavra de agradecimento muito especial é devida a Lurdes Alves, uma rectaguarda sempre atenta e segura nas tarefas de secretariado do (agora) Instituto de Educação.

O quarto registo vai para o Institut National de Recherche Pédagogique (INRP), de França, e, em particular para André Robert e Jean-Louis Derouet, responsáveis pela Unité Mixte Recherche Education et Politique (UMR EDUCPOL), que me propiciaram uma estadia durante o mês de Janeiro de 2008 nas suas instalações, em Lyon. O tempo e as condições materiais propiciadas, em particular o acesso à vasta e rica biblioteca do INRP, foram decisivos para o desenho e a escrita do essencial deste livro. Este registo de agradecimento é extensivo a outros investigadores do INRP (e da Université Lumière Lyon 2), em particular a Romuald Normand com quem mantivemos interessantes discussões e trocas de argumentos, bem como a Diane Gérin-Lajoie, da OISE-Université de Toronto, com quem partilhámos o gabinete e o tempo de estadia em Lyon, aproveitados para frutuosas trocas de informações sobre realidades e preocupações científicas comuns. A todos, o meu reconhecido obrigado.

1.

O Estado-Nação como centro da construção dos sistemas educativos da modernidade: a tardia construção da escola de massas em Portugal

Em meados do século XIX, os países europeus dividiam-se em, pelo menos, dois grupos, de acordo com os níveis de literacia e de escolarização da sua população³. No primeiro grupo, estavam os países do Norte da Europa, mais ricos e industrializados, predominantemente (mas não exclusivamente) protestantes, onde a alfabetização se desenvolvera ainda no século XVIII, ou mesmo antes. No segundo grupo, encontravam-se os países do Sul e do Leste da Europa, pobres e mais ruralizados, predominantemente católicos ou ortodoxos, que apresentavam elevadas taxas de analfabetismo nas suas populações.

Quando outros países do Sul da Europa, como a Espanha, a Itália ou mesmo a Grécia fizeram importantes avanços na alfabetização das suas populações no começo do século XX, a distância de Portugal relativamente a outros países europeus tornou-se ainda maior⁴. Uma evolução aparentemente contraditória com o facto de Portugal ter sido o primeiro país católico onde o Estado assumiu a responsabilidade e o controlo do sistema de ensino, com as reformas educacionais do Marquês de Pombal, em 1759 e 1772, que foram, na época, para outros países europeus, uma referência⁵.

A decisão de secularizar e implementar o controlo do Estado foi suportada pela aplicação de um novo imposto directo, o *subsídio literário*, o que desencadeou um movimento de oferta de educação e permitiu, sobretudo no final do século XVIII, um significativo acréscimo do número de escolas. Pode-se afirmar que, após as reformas de Pombal, o Estado tornou-se o quase único agente de escolarização.

Acrescente-se que Portugal foi, provavelmente, o quarto país no mundo a publicar, em 1835, uma lei estabelecendo o princípio da escolaridade obrigatória⁶. Mais tarde, em 1844, uma nova reforma associou

³ Retomam-se, neste ponto, os argumentos sintetizados em Teodoro (2003a) e desenvolvidos em Teodoro (2001a).

⁴ Ver, entre outros, o muito interessante esforço comparativo de António Candeias (2001).

⁵ Sobre as reformas de Pombal, ver Áurea Adão (1997).

⁶ A reforma de 1835, de Rodrigo da Fonseca Magalhães, decreta a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino: “Título I, art. 2º: Esta instrução [primária] será administrada gratuitamente a todos os cidadãos em escolas públicas para esse fim estabelecidas pelo Governo, pelas Câmaras Municipais ou pelas Juntas de Paróquia”; “Título VII, art. 1º: A obrigação imposta pela Carta Constitucional ao Governo de proporcionar a todos os cidadãos a instrução primária, corresponde a obrigação dos pais de família de enviar seus filhos às escolas públicas logo que passem de 7 anos, sem impedimento físico ou moral se meios não tiverem de o fazer construir de outro modo” (Decreto de 7 de Setembro de 1835). No entanto, só a lei de 20 de Setembro de 1844 as

o princípio da escolaridade obrigatória a penalizações aos pais e aos estudantes que não frequentassem a escola; depois, todas as reformas da instrução primária confirmaram esse princípio de associar a obrigatoriedade escolar a penalizações cívicas ou monetárias, não apenas às famílias e aos jovens mas igualmente, em alguns casos, às autoridades locais⁷. No plano legislativo, Portugal, mais do que os outros países do Sul da Europa, apresentava uma notável precocidade. Mas a realidade escolar era completamente diferente: no princípio do século XX, a taxa de inscrições no ensino primário era de 22,1%, e, trinta anos mais tarde, em 1930, era ainda de apenas 37,7% (Nóvoa, 1987).

A expansão da escolarização de massas em Portugal pode ser considerado como um processo típico do que Yasemin Soysal e David Strang (1989) designaram de *construção retórica da educação*: uma significativa precocidade no plano legislativo e no discurso político sobre o papel da escola na modernidade e uma continuada denegação de recursos para o incremento da escolarização.

Esta característica retórica confirma-se inteiramente quando se analisam as despesas públicas com a educação, ou instrução pública, na terminologia utilizada até 1936. Em investigação empírica que realizámos (Teodoro, 2001a), que nos permitiu construir uma série contínua das despesas com a educação entre 1851 e 1999, em percentagem do Produto Interno Bruto (PIB) ou em percentagem do Orçamento de Estado, constatámos que até ao último quartel do século XX se verificou uma persistente subalternidade do financiamento estatal da educação, mesmo nos períodos de maior crescimento económico e de estabilidade financeira: entre 1851 e 1907, a média do orçamento da instrução pública foi da ordem dos 0,2%; só em 1927 as despesas públicas com a instrução atingiram 1% do PIB; entre 1952 e 1965, as despesas com a educação representavam menos de 1,2% do PIB; em 1974, na ocasião da Revolução de Abril, o que se gastava com a educação representava apenas 1,8% do PIB; somente em 1999 é que, pela primeira vez, Portugal pôde atingir, ultrapassando-a, a média dos orçamentos dedicados à educação pelos países membros da OCDE (v. gráfico 1).

Porquê esta subalternização do investimento do Estado na educação pública, apesar de, a nível do discurso político e da produção legislativa, se verificar um assinalável avanço e precocidade?

Os autores da perspectiva neo-institucionalista (e.g., Ramirez & Ventresca, 1992; Meyer & Ramirez, 2000) enfatizam que a origem, a institucionalização e o incremento da escolarização de massas não é uma função específica de características endógenas, como a industrialização ou a urbanização, a estrutura de classes ou a religião dominante, mas o resultado principal da formação do Estado-Nação, alimentada por uma cultura política mundial que emergiu dos dinâmicos e múltiplos conflitos da economia-mundo capitalista. Nesta perspectiva, para se compreender o *atraso educativo*, torna-se então necessário situar a posição de Portugal no sistema mundial.

O mesmo Portugal que desempenhou um papel de liderança na expansão territorial da Europa no século XV, um aspecto essencial e decisivo na construção da moderna economia-mundo capitalista⁸, cedo

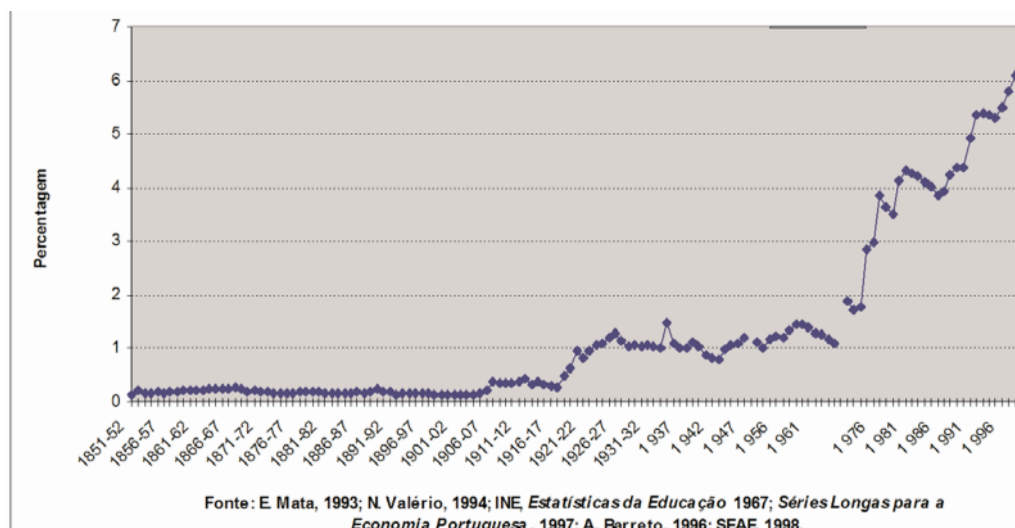
estabeleceu com carácter definitivo. A reforma de 1835, apesar de efémera, foi sucessivamente elogiada ao longo do século XIX, como por exemplo, por D. António da Costa, o primeiro titular do Ministério da Instrução Pública: “Rodrigo da Fonseca Magalhães, então na ardência do entusiasmo e no vigor dos anos, satisfaz ao voto de confiança criando a reforma mais completa da instrução primária depois da do Marquês de Pombal (...) A reforma de 35 foi um meteoro, que deixou um grande rasto luminoso” (Costa, 1871: 159 - 161).

⁷ Por exemplo, a reforma de 1844, de Costa Cabral, previa multas para pais e tutores e perda dos direitos cívicos para os alunos; a reforma de 1878, de Rodrigues Sampaio, e os normativos de 1880 e 1881 previam a admoestação pública e multas para os pais, tutores, empresários e autoridades locais; a reforma de 1911, a grande reforma da República, da autoria de António José de Almeida, previa uma actuação duríssima sobre as autoridades locais, estabelecendo multas e, em caso de reincidência, a dissolução das juntas de paróquia que não organizassem o recenseamento escolar.

se tornou um país periférico na Europa. Diferentes razões são apontadas como responsáveis por este processo: a forma de trabalho dominante, a posse da terra, o desenvolvimento da agricultura, o comércio colonial e a travagem da industrialização (Hespanha, 1993; Magalhães, 1993), a Inquisição e a expulsão dos judeus (Bethencourt, 1994), a *aliança* com a Inglaterra como condição para a manutenção da independência política face à Espanha (Pereira, 1971). Pode-se afirmar que a condição semiperiférica de Portugal, no contexto europeu, começou imediatamente na transição do século XVI para o século XVII e consolidou-se durante os séculos XVII e XVIII.

Gráfico 1

Despesas públicas coma a educação, em percentagem do PIB. 1851-1852 a 1999



Apesar dos propósitos de *regeneração* das sucessivas elites liberais, Portugal viu no século XIX aprofundar-se a sua condição periférica e aumentar o seu atraso face aos países centrais na modernização das estruturas económicas e sociais. Vitorino Magalhães Godinho (1971) ensaia uma interessante resposta para a questão do aprofundamento dessa condição subalterna e periférica de Portugal, quando descreve e analisa o que designa como *as três impossibilidades do século XX português*: (i) a industrialização falhada, (ii) a irrealizada sociedade burguesa e (iii) uma cultura sem eficácia social.

Em 1911, a agricultura absorvia 57,1% da população, enquanto, duas décadas mais tarde, em 1930, essa percentagem ainda se situava na ordem dos 50%. Em 1911, nos centros populacionais estatística e administrativamente considerados como urbanos, viviam apenas 17,5% do conjunto da população (18,3%, em 1920). Em 1911, numa população global de tipo industrial (9,1% do conjunto da população), quatro quintos exercia funções de tipo artesanal, em pequenas oficinas ou em tarefas de tipo ambulatório (construção civil, nomeadamente); dito de outro modo, em 1911, apenas trabalhavam em unidades

⁸ Sobre o papel desempenhado por Portugal nessa expansão, consultar, a título de exemplo, Bethencourt e Chaudhuri (1998), Godinho (1947), ou Wallerstein (1990; ed. or. 1974).

industriais de tipo fabril com mais de 10 operários, menos de 2% do conjunto da população portuguesa (Castro, 1973). Portugal consolida-se como um país semiperiférico, não apenas pelos seus níveis de desenvolvimento, claramente intermédios entre os alcançados pelos Estados centrais da Europa e da emergente América do Norte e os da imensa periferia das regiões colonizadas, mas também pela sua função de intermediação entre esse centro e essa periferia, representada, no caso nacional, pelas suas vastas colónias africanas⁹.

As sociedades situadas na semiperiferia do sistema mundial mostram, em geral, uma centralidade do Estado na regulação social¹⁰, associada a uma baixa corporativização de interesses na chamada sociedade civil. Tal gerou, no caso português, que o Estado tenha sido o quase único agente de escolarização desde as reformas pombalinas da segunda metade do século XVIII, sem que a pressão das organizações autónomas da sociedade tenha sido suficiente, seja para criar redes de escolas alternativas, numericamente significativas, seja para gerar fortes movimentos de procura nas escolas públicas. Por seu lado, o Estado, dominado por uma burguesia fraca e temerosa de mudanças sociais mais profundas, não necessitou de reforçar significativamente a componente reguladora do sistema de educação pública, pois existia um espaço nacional antigo, consolidado nas suas fronteiras e numa língua comum, sem grandes conflitos e factores de desagregação internos (Reis, 1993). Acresce ainda, que a situação semiperiférica de Portugal significou uma economia afastada da grande competição entre nações, desempenhando sobretudo funções de intermediação entre os Estados centrais e a periferia colonial, logo não se colocando como prioritárias a formação e a qualificação da mão-de-obra necessária ao aumento da produtividade do trabalho.

A realidade social é sempre um *sistema histórico*, não se cansa de repetir (e sublinhar) Wallerstein¹¹. E a realidade da formação social portuguesa é seguramente fruto dessa longa permanência, com raízes pelo menos no final do século XVI, de uma condição semiperiférica no sistema mundial moderno, com consequências em todos os planos da vida nacional. Na cultura, convergem os fracos níveis de escolarização e de qualificação escolar e profissional, as grandes dificuldades na promoção de padrões de cultura urbana e de classe média, com a abertura aos padrões culturais dominantes nos países centrais, tomados como referência para importantes grupos populacionais¹². Na economia, estão presentes todas as características de uma sociedade com níveis intermédios de desenvolvimento. Na organização social, a um Estado-providência fraco, que não interiorizou na sua cultura de administração os direitos sociais como *direitos* (e não favores concedidos pelo Estado), corresponde uma *sociedade-providência* forte nas relações de comunidade, na entreajuda e no conhecimento recíproco¹³.

Será apenas nos anos sessenta do século XX que Portugal iniciará um processo de renegociação da sua inserção no sistema mundial. A viragem da economia portuguesa para o espaço europeu na década de 1960, a Revolução de Abril de 1974, o fim do ciclo do império, o processo de integração na Comunidade Económica Europeia, hoje União Europeia, desde 1976, e, recentemente, a participação na primeira fase

⁹ Ver, sobre esta função de intermediação, o interessante estudo de caso sobre o algodão e a indústria têxtil de Carlos Fortuna (1993).

¹⁰ No caso de Portugal essa centralidade do Estado é total, como tem defendido José Mattoso, para quem "Portugal começou por ser uma formação de tipo estatal [e] só muito lentamente acabou por se tornar uma Nação" (Mattoso, 1998, p. 67).

¹¹ Ver, nomeadamente, a conferência proferida na Sessão Solene de Abertura do III Congresso Português de Sociologia, Lisboa, Fevereiro de 1996 (tradução portuguesa: Wallerstein, 1995b).

¹² Ver, entre outros, Augusto Santos Silva (1991).

¹³ A caracterização é de Boaventura Sousa Santos (1990), que tem mostrado, com base numa pesquisa empírica muito vasta nos campos da saúde e da segurança social, que o Estado português é um *semi-Estado-providência* e, em algumas dimensões mais deficientes ou degradadas, pode mesmo considerar-se um *lumpen-Estado-providência*.

da união económica e monetária, representam múltiplos sinais de uma intenção assumida no sentido de rever a antiga posição de Portugal no sistema mundial. Essa viragem estratégica na situação portuguesa irá também traduzir-se nas políticas de educação.

Apesar das resistências do salazarismo, a sociedade portuguesa do após Segunda Guerra Mundial foi sofrendo, nos planos demográfico, do reordenamento do território e da estrutura da população activa, um conjunto de *mudanças invisíveis*¹⁴, que, rapidamente, lhe foram mudando a face¹⁵. Embora os *anos de viragem* na política educativa se possam encontrar nos anos 1950, com a implementação da reforma do ensino técnico, o Plano de Educação Popular e a acção global de Leite Pinto à frente do Ministério da Educação, incluindo, já nos anos sessenta, a participação no Projecto Regional do Mediterrâneo, será contudo no início da década de setenta, com a *reforma Veiga Simão*, que a educação assumirá um lugar central no processo de recomposição do Estado e nos debates sobre a modernização e o desenvolvimento do país. Seguramente por se situar nesse lugar central, a educação, enquanto política pública, cedo mostrou os limites da acção *renovadora* do último Presidente do Conselho de Ministros (e do Ministro da Educação) do Estado Novo, bem como o completo esgotamento dessa forma política, em crescente contradição com as aspirações sociais e a inserção de uma economia progressivamente direccionada para o espaço europeu.

A ruptura iniciada com a Revolução de 25 de Abril, se, no plano mundial, pode ter aberto caminho à *terceira vaga de democratização* no mundo moderno que refere Huntington (1991), no plano nacional, significou a tentativa de superação da dupla crise de *legitimidade* e de *hegemonia* que, desde os finais dos anos sessenta, atravessava fundamente o Estado e a sociedade portuguesa. A mobilização social permitida pela revolução conduziu a que se tivessem dado passos de gigante na afirmação dos direitos de cidadania, levando à construção de um Estado Providência, que, embora incipiente face à dimensão alcançada por esta forma de Estado nos países centrais da Europa, só foi possível por uma desvinculação das políticas sociais das exigências da acumulação, durante o curto período de *crise revolucionária*, em 1974 e 1975.

No campo específico das políticas de educação, a revolução permitiu uma nova centralidade para os problemas educativos, remobilizando as aspirações de acesso aos diferentes níveis de escolarização, amplificado no início dos anos setenta pelo discurso meritocrático de Veiga Simão, e abrindo novas frentes nos planos da participação na gestão escolar e na reformulação das estruturas e conteúdos de ensino. A educação, nesse período de crise revolucionária, para além de um aceso palco de lutas políticas, tornou-se um campo privilegiado de legitimação da nova situação democrática, apostada em mostrar, e não apenas ao nível do discurso político¹⁶, uma radical mudança face às anteriores políticas obscurantistas do Estado Novo. Se, nos primeiros momentos do após movimento militar se pensou em prosseguir a *reforma educativa*, tal como tinha sido delineada a partir da Lei 5/73, cedo se caminhou para a tentativa de formular um programa que, no campo da educação, respondesse ao propósito, então largamente consensual ao nível do discurso político, de construir uma *sociedade a caminho do socialismo*¹⁷.

Normalizada a revolução, pela transposição para o interior do Estado dos impasses na construção de uma hegemonia social e política, que antes se verificavam no seu exterior, nas organizações sociais

¹⁴ A expressão é de Fernando Rosas (1994).

¹⁵ Neste campo, trabalhos como os de António Barreto (1996) ou de José M. Leite Viegas e António Firmino da Costa (1998), são particularmente demonstrativos dessa afirmação.

¹⁶ Se, em 1974, as despesas públicas com a educação representavam 1,73% do PIB, dois anos mais tarde, em 1976, já se aproximavam dos 3% (2,97%, para ser mais preciso).

¹⁷ Ver o desenvolvimento desta ideia em Teodoro (1999).

de base e no Movimento das Forças Armadas (MFA), a educação manteve um estatuto de centralidade nas políticas públicas¹⁸, embora com uma mudança de eixo prioritário. Assumida a integração na Europa comunitária como *motor exógeno* de desenvolvimento do país (Petrella, 1990), o discurso sobre a prioridade educativa passou a privilegiar a questão do papel do sistema escolar na qualificação da mão-de-obra, associado à afirmação da urgência em realizar uma *reforma educativa* global que desse coerência ao sistema de ensino e respondesse às necessidades que o sistema económico, nesta fase de integração europeia, atribui à educação. A referência dominante na condução das políticas educativas de finais dos anos 1970 e dos anos 1980 situou-se, então, no plano da ideologia da modernização (Afonso, 1998), coerente com essa forma de *Estado-corno-imaginação-do-centro* que tem dominado o processo de integração europeia (Santos, 1990, 1993).

Importa, todavia, considerar que o sistema mundial moderno não é uma realidade social estática, ocorrendo, no decurso do seu desenvolvimento histórico, uma dinâmica e contraditória luta dos Estados-nações e das regiões pela sua inserção em posições mais favoráveis aos desígnios dos seus grupos sociais dominantes. Alguns desses processos apresentaram características fortemente centralizantes, outros, pelo contrário, acentuaram a periferização do Estado-nação ou da região em causa.

A história de Portugal destes últimos quinhentos anos é paradigmática do que se afirma. De *centro inicial* na expansão territorial da Europa no século XV, um conjunto de *pequenas diferenças* que geraram *grandes disparidades* (Wallerstein, 1990), conduziu a uma rápida periferização de Portugal no contexto europeu. A dupla crise de legitimidade e de hegemonia da forma política do Estado Novo, ultrapassada com a Revolução do 25 de Abril de 1974, deu origem a um processo de renegociação da inserção de Portugal no sistema mundial, que tem tido, desde essa ocasião, no processo de integração europeia o seu centro nevralgico.

¹⁸ Exceptuam-se, no decisivo campo dos recursos, os momentos em que foram negociados os acordos de estabilização financeira com o Fundo Monetário Internacional (FMI), em 1977-1978 e 1983.

2. Os processos de globalização

O projecto de desenvolvimento encetado após a Segunda Guerra Mundial teve no Estado-nação o seu espaço privilegiado. Esse projecto, em que a *modernização* era assumida como ideal universal, oferecia uma perspectiva optimista para o desenvolvimento económico nacional, assentando em programas de assistência, de carácter *bi* ou *multilateral*, normalmente conduzidos pelas organizações internacionais entretanto criadas. Nessa perspectiva, as iniciativas de desenvolvimento resultavam de um processo em que, apesar de os planos nacional e internacional se apresentarem interligados, era o espaço nacional que constituía a unidade política fundamental para a mobilização das populações e para se atingir o ideal da modernização.

Contraditoriamente (ou não), esse projecto de desenvolvimento *nacional* conduziu a uma integração económica *global*, que, de forma decisiva a partir da *crise da dívida pública* dos anos 1980, a *década perdida* de Philip McMichael (1996), fez deslocar os termos do desenvolvimento de uma questão predominantemente nacional para uma questão progressivamente global. O desenvolvimento deixa de ser um projecto capaz de ser conduzido no quadro do Estado-nação, na base dos tradicionais estímulos ao mercado nacional, para depender cada vez mais do mercado mundial.

Esse projecto de desenvolvimento global — a *globalização*, na expressão consagrada, embora entendido de modos distintos conforme os autores, como veremos adiante, apresenta, todavia, como pilares fundamentais, por um lado, uma estratégia de liberalização e de privatização dos meios de produção e, por outro, a afirmação do axioma das vantagens competitivas, tendo subjacente uma nova concepção de desenvolvimento, adjectivado de *sustentável*, que acaba por trazer novamente para primeiro plano a teoria neoclássica do capital humano.

Definida e caracterizada de modos muito diversos, a *globalização*, para além de ter, como conceito, uma utilização generalizada muito recente, não se apresenta como uma designação totalmente consensual, sendo muitas vezes substituída, sobretudo na literatura de origem francófona, pelo termo *mundialização*, embora aí apresentada muitas vezes como sinónimo de globalização¹⁹. Mas, como sublinha Walter

¹⁹ Por exemplo, em França, o livro de Ulrich Beck, originalmente intitulado *Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter*, foi traduzido por *Pouvoir et contre-pouvoir à l'heure de la mondialisation* (Beck, 2003). Também do outro lado do Atlântico, no Canadá francófono, o termo *mundialização* é assumido como sinónimo de globalização, pelo menos a acreditar na obra recente de Jean-Sébastien Guy, *L'idée de mondialisation* (Guy, 2007).

Mignolo (2000), os dois conceitos têm significados (e sentidos) distintos. Baseando-se em trabalhos do escritor e filósofo franco-tunísino Hélé Béji, do escritor e filósofo da Martinica, Edouard Glissant, e do sociólogo brasileiro Renato Ortiz, Mignolo (2000: 278-311) defende que a *globalização* se identifica com o seu conceito de *global designs*²⁰, enquanto a *mundialização* se aproxima do seu outro conceito de *local histories*. Ainda segundo Mignolo (2000), essa distinção entre *globalização* e *mundialização* é relevante em vários planos: (i) reinscreve a divisão entre a Anglo-América e a América Latina; (ii) rearticula a diferença colonial numa nova forma de colonialidade do poder, não mais localizado num Estado-nação, ou num grupo de Estados-nação, mas antes como uma colonialidade transnacional e trans-estatal global, pelo que vê o neoliberalismo como uma nova forma de civilização e não apenas uma nova organização económica; (iii) e, finalmente, “não é nada mais do que a nova forma na qual a colonialidade do poder está inscrita no tempo da colonialidade global e da diferença colonial rearticulada” (p. 279).

Embora utilizado genericamente nos diferentes campos das ciências sociais, um autor como Immanuel Wallerstein faz uma violenta crítica a todos aqueles que adoptaram o *discurso da globalização*, sobretudo quando pretendem sublinhar os novos tempos pós 1990 como algo de novo na construção do sistema-mundo capitalista.

Este discurso é, de facto, uma gigantesca mistificação da realidade actual – uma decepção que nos é imposta por poderosos grupos, e, talvez pior, uma das que nos impusemos a nós próprios, muitas vezes desesperadamente. É um discurso que nos conduz a ignorar os problemas reais anteriores e a não compreender a crise histórica em que nos encontramos. Vivemos na realidade um momento de transformação. Mas isto não é já um estabelecido novo mundo globalizado com regras claras. Antes, estamos localizados numa idade de transição, transição essa não meramente de uns poucos países atrasados que necessitam de recuperar com o espírito da globalização, mas uma transição na qual o sistema mundial capitalista no seu todo será transformado em alguma outra coisa. O futuro, longe de ser inevitável e onde não há alternativa, está sendo determinado nesta transição que tem um resultado final extremamente incerto. (Wallerstein, 1999)

Em texto posterior (Wallerstein, 2005), o precursor da perspectiva teórica do sistema mundial moderno²¹ apresenta a *globalização* como a continuação natural do *desenvolvimentismo* (“develop-

²⁰ Mignolo (2000: 280) aponta cinco caminhos para a *globalização* e o que designa de “modern/colonial world system”: o primeiro, iniciou-se sob o ímpeto do *Orbis Universalis Christians*, que se consolidou com a derrota dos Mouros, a expulsão dos Judeus e a “descoberta” da América; o segundo substituiu a missão cristianizadora pela missão civilizadora, com um novo tipo de mercantilismo desenvolvido em Amsterdão que preparou o terreno para a emergência dos novos poderes imperiais da França e da Inglaterra; no terceiro, percorrido entre o século XIX e a Segunda Guerra Mundial, a missão civilizadora da versão europeia foi substituída pela ascensão do poder imperial dos Estados Unidos; o quarto, depois da Segunda Guerra, foi o desenvolvimento e a modernização; e, finalmente, a eficiência e a expansão dos mercados tomaram a liderança e colocaram o desenvolvimento e a modernização como uma condição necessária para atingir as finalidades do capitalismo transnacional. Mas, alerta: “A missão Cristã e civilizadora não são ideias do passado, embora possam não ter a mesma força que tiveram nos séculos XVI e XVII respectivamente. O que quero arguir aqui é a coexistência de sucessivos *desígnios globais* como parte do imaginário do sistema mundial moderno/colonial. A mudança dos *desígnios globais* transforma a a estrutura da colonialidade do poder dentro do conflito imperial e da lógica do sistema mundial moderno. Sucessivos *desígnios globais* rearticulam o sistema, reorganizam a estrutura do poder, redesenham as fronteiras interiores e traçam novas fronteiras exteriores” (Mignolo, 2000: 280-1).

²¹ Pode-se considerar como fundadores desta perspectiva teórica os três volumes de *The Modern World-System*. Os dois primeiros estão traduzidos para português (Wallerstein, 1974, 1980). O terceiro volume nunca chegou a ser publicado em português, embora anunciado pela editora; existe no original em inglês (Wallerstein, 1989). Uma síntese desta *teoria* é apresentada em Wallerstein (2006).

mentalism”), após o esgotamento deste como conceito mobilizador de exportação de um modelo de organização económica. Segundo Wallerstein (2005: 323), o novo dogma da globalização tem as suas raízes nos anos 1980, com a decadência dos “sonhos desenvolvimentistas”, associado ao florescimento nos anos 1990 da “nova economia”, com a qual os EUA e alguns países do Leste da Ásia supunham que poderiam liderar o mundo na sua “glória económica”. Ironicamente, escreve:

O zumbido académico de palavras e modismos são volúveis e usualmente utilizados durante uma ou duas décadas. O desenvolvimento desapareceu repentinamente. A globalização chegou na sua esteira. Professores universitários, executivos de fundações, editores e colonistas, todos viram a luz. Para ter a certeza, a óptica, ou melhor dizendo os remédios, mudaram. Agora, o caminho para avançar já não é o da substituição de importações mas antes o de actividades produtivas orientadas para a exportação. Abaixo, não somente com as indústrias nacionalizadas mas também com o controlo da transferência de capitais; acima, com transparentes e desimpedidos fluxos de capitais. Em lugar de regimes de partido único, vamos todos em conjunto estudar a governação (*governance*): uma nova palavra, esplendidamente erudita e completamente incompreensível, se não mesmo sem sentido. Acima de tudo, vamos virar-nos para Meca cinco vezes ao dia e entoar Allahu Akbar TINA – There is No Alternative [“Não há Alternativa”]. (Wallerstein, 2005: 323)

Outra é a posição de Anthony Giddens, para quem a globalização não pode ser entendida como uma mera continuação da construção do sistema mundial moderno. Na sua clássica definição, Giddens (2004: 51) apresenta a globalização como o conjunto de processos que “intensificam cada vez mais a interdependência e as relações sociais a nível mundial”. Para este autor, a globalização é parte integrante da modernidade reflexiva e tem consequências em todos os sectores e aspectos da vida social moderna: “Não deve pensar-se na globalização apenas como o desenvolvimento de redes mundiais – sistemas económicos e sociais afastados das nossas preocupações individuais. É também um fenómeno local, que afecta a vida quotidiana de todos nós”, acrescenta (2004: 51).

Uma abordagem da problemática da globalização, seja numa perspectiva de causa (de *explanans*) seja na dos seus efeitos (de *explanandum*), a partir de um ponto de vista do Norte²², nunca pode ser feita sem se recorrer aos valiosos e sistemáticos contributos de David Held e Anthony McGrew, em particular aos seus *readers* (Held, McGrew, Goldblatt & Perraton, 1999; Held & McGrew, 2002; 2003; 2007) e ao seu *The Global Transformation Website* (com David Goldblatt e Jonathan Perraton)²³.

Na perspetiva de Held e McGrew (2007), o processo de globalização apresenta um conjunto de *deep drivers*, previsivelmente operativos num futuro próximo expectável, que condicionarão as formas institucionais que a globalização tomará. Na síntese de Held (2007: 243), os *condutores profundos* do processo são:

- a mudança de infra-estruturas das comunicações globais ligadas à revolução das TI;
- o desenvolvimento de mercados globais em bens e serviços, conectados com a nova distribuição mundial de informação;
- a pressão da migração e do movimento dos povos, ligada a mudanças nos padrões da procura económica, na demografia e na degradação ambiental;

²² Utiliza-se esta metáfora para distinguir as regiões onde se produz poder (e conhecimento). Por Norte entende-se o espaço dos países centrais, hegemónicos no sistema-mundo capitalista. Por Sul, a “metáfora do sofrimento humano causado pelo capitalismo” (Santos, 2006: 25).

²³ Disponível em <http://www.polity.co.uk/global/> [consultado em 12.11.2008].

- o fim da Guerra Fria e a difusão dos valores democráticos e de consumo em muitas das regiões mundiais que até agora reagiam a isso;
- a emergência de um novo tipo e de uma forma de sociedade civil global, com a cristalização de elementos de uma opinião pública global.

Perante o vasto campo de autores trabalhando as questões da globalização, David Held e Anthony McGrew têm procurado estabelecer tipologias onde, analiticamente, os possam situar. Uma das mais conhecidas, adoptada por Giddens no capítulo 3 da sua *Sociologia* (Giddens, 2004: 50-77), é a que divide em *hiperglobalizadores*, *cépticos* e *transformacionalistas* os autores trabalhados nas principais escolas e academias.

Quadro 1
Tipologias, ou tendências, de abordagem da globalização

	Hiperglobalizadores	Cépticos	Transformacionalistas
O que há de novo	Uma era global	Blocos de comércio, formas de geogovernança mais fracas do que em períodos históricos anteriores	Níveis historicamente sem precedentes de interligação global
Características dominantes	Capitalismo global, governação global, sociedade civil global	Mundo menos interdependente do que por volta de 1890	Globalização “espessa” (intensa e extensivamente)
Poder dos governos nacionais Forças motrizes da globalização	Em declínio ou erosão Capitalismo e tecnologia	Reforçado ou aumentado Governos e mercados	Reconstituído e reestruturado Combinação de forças da modernidade
Padrão de estratificação	Erosão das antigas hierarquias	Marginalização crescente dos países pobres do Sul	Nova configuração da ordem mundial
Interesse dominante	McDonald’s, Madonna, etc.	Interesse nacional	Transformação da comunidade política
Conceptualização da globalização	Como um reordenamento da acção humana	Como internacionalização e regionalização	Como o reordenamento das relações interregionais e como acção à distância
Trajectória histórica	Civilização global	Blocos regionais e confronto de civilizações	Indeterminada: integração e fragmentação global
Argumento principal	O fim do Estado-nação	A internacionalização depende da concordância e apoio do governo	A globalização está a transformar o poder dos governos e a política mundial

Fonte: Giddens (2004: 60), adaptado de Held, McGrew, Goldblatt & Perraton (1999).

Nesta tipologia (ou *tendências*, no quadro de Giddens, 2004: 60), os *hiperglobalizadores* (ou *globalistas*, como são designados por Held e McGrew, 2003: 121-2) assumem como *coração* do seu argumento que a globalização está a transformar a natureza e as formas do poder político, verificando-se uma acentuada e clara perda de soberania dos Estados nacionais e das suas instituições representativas. Para os autores que se situam nesta perspectiva, este é um processo sem precedentes no passado, que está a ob-

rigar os governos e as sociedades a se ajustarem a um mundo onde não mais existe distinção entre assuntos internos e externos, domésticos ou internacionais. "Hoje parece que os chefes de governo podem ser os últimos a reconhecer que eles e os seus ministros perderam a autoridade sobre as economias e as sociedades nacionais que costumavam ter", escreve Susan Strange, uma das principais representantes desta *tendência*²⁴.

Em sentido oposto situam-se os argumentos dos *cépticos*. Segundo os autores que se posicionam nesta perspectiva, as mudanças nas leis internacionais, a constituição de associações regionais e de instituições globais no último século não alteraram, no fundamental, as formas do sistema estatal, que continua a assentar na divisão do mundo em Estados-nação, com distintos interesses geopolíticos, e conduzindo a construção de instituições regionais e de governação global. O crescente internacionalismo não diminui, para estes autores, o mundo estado-cêntrico (*state-centric world*), embora alguns admitam reconfigurações no seu papel. Como sintetiza Michael Mann:

Com pouco sentido da história, eles [os globalistas e transformacionalistas] exageram a força anterior dos estados-nação; com pouco sentido da variedade global, eles exageram o seu actual declínio; com pouco sentido da sua pluralidade, eles subestimam as relações inter-nacionais. Em todas as quatro esferas da "ameaça" devemos distinguir: (a) os impactos diferenciais em diferentes tipos de Estado em diferentes regiões; (b) as tendências de enfraquecimentos e as tendências de fortalecimento dos Estados-nação; (c) as tendências do deslocamento da regulação nacional para a inter-nacional bem como para as redes transnacionais; (d) as tendências simultaneamente de fortalecimento dos Estados-nação e das transnacionais. (In Held & McGrew, 2003: 145)

Os *transformacionalistas* procuram adoptar uma posição intermédia. Na síntese de Giddens (2004), que se assume como integrando esta *tendência*, "a ordem global está a ser transformada, mas muitos dos padrões tradicionais continuam a existir" (p. 59). Concordando com os *hiperglobalizadores* no reconhecimento de que as antigas fronteiras entre interno e o externo tendem a desaparecer, consideram, todavia, a globalização como um processo sujeito a influências contraditórias: "a globalização não é um processo de sentido único, (...) mas um fluxo de imagens, informações e influências em dois sentidos" (Giddens, 2004: 59-60). Na questão da soberania dos Estados, os transformacionalistas preferem sublinhar, não a perda de influência, mas a reconfiguração das suas funções e modos de governação. A sistematização apresentada por Giddens (2004: 60), que se reproduz no *quadro 1*, sintetiza de modo bastante didáctico o sentido geral das posições defendidas sobre a globalização e os impactos nos diferentes campos da política, da economia e da cultura.

Em trabalho mais recente, Held e McGrew sistematizam em quatro *vagas*²⁵, que se encavalitam, o campo de "erudição" (*scholarship*) nesta problemática: *teórica*, *histórica*, *institucional* e *desconstrutiva* (Held & McGrew, 2007: 5-6). Na primeira, a vaga *teórica*, Held e McGrew incluem autores como Giddens, Robertson, Rosenau, Albrow, Ohmae, Harvey e Lawrence, e caracterizam-na como especialmente preocupada com os debates sobre a conceptualização de globalização, as suas dinâmicas principais e as suas consequências estruturais e sistémicas como um processo de mudança social mundial. A vaga *histórica*, construída a partir da sociologia política e do desenvolvimento global, preocupou-se principalmente,

²⁴ In Held e McGrew (2003: 127).

²⁵ "A analogia da vaga é útil na medida em que alude à difusão sucessiva de distintos programas de investigação, nos quais o centro das problemáticas de investigação acabam por ser reapropriadas e redefinidas por novas agendas de investigação" (Held & McGrew, 2007: 5).

explorando diferentes caminhos, com a discussão se a globalização contemporânea pode ser considerada única (e nova, enquanto fenómeno social), ou seja, se define uma nova época de transformações na organização política e socio-económica dos assuntos humanos, e, consequentemente, quais as suas implicações na realização de valores progressivos e de projectos de emancipação humana. Nesta vaga, são incluídos autores como os próprios Held e McGrew, Hirst e Thompson, Frank, Castells, Dicken, Baldwin e Martin, Mann, Hopkins, Sassen, Hardt e Negri, Boyer e Drache, Appadurai, Amin, Taylor e Tomlinson, entre outros. A vaga *institucional* reúne os autores cépticos aos argumentos da transformação estrutural, centrando os seus argumentos na convergência (ou divergência) global pela concentração de questões em torno da mudança institucional e da resiliência, enquanto modelos nacionais de capitalismo, de reestruturação do Estado ou da vida cultural. São aqui incluídos autores como Garrett, Swank, o próprio Held, Keohane e Nye, Campbell, Mosley, Hay e Watson, Cowen e Pogge, entre outros. Por último, a vaga *desconstrutiva* (ou *desconstrutivista*)²⁶, mais recente que as outras, reflecte a influência do pensamento pós-estruturalista e construtivista nas ciências sociais, do marxismo “aberto” às teorias pós-modernas. Como consequência destas influências teóricas, há uma ênfase na importância das ideias, do protagonismo dos sujeitos²⁷, na comunicação, na análise das mudanças, contingentes ou normativas, geradas pela globalização, tanto como processo histórico como discurso hegemónico. Central na literatura incluída nesta vaga – são referidos trabalhos de Hoffman, Rosenberg, Hay, Urry, também de Held e McGrew, Harvey, Keohane e Nye, Callinicos, entre outros – é o debate sobre se a conjuntura histórica actual não será melhor compreendida se considerarmos que vivemos numa época de globalizações (no plural), alternativas e competitivas.

Embora nunca referida nos *readers* de David Held e Anthony McGrew²⁸, é esse o sentido da proposta de Boaventura de Sousa Santos, elaborada a partir dos trabalhos do projecto de investigação “A Sociedade Portuguesa perante os Desafios da Globalização: Modernização Económica, Social e Cultural”, realizado entre 1995 e 2000 no Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra, e no qual participei inserido na equipa que trabalhou a área da Educação²⁹.

O ponto de partida de Boaventura de Sousa Santos (2001) é o de que vivemos no quadro de um *sistema mundial em transição* (SMET), distinto do anterior sistema mundial moderno (SMM). Enquanto que este último assentava em dois pilares (a economia-mundo e o sistema inter-estatal), o SMET assenta em três pilares (práticas inter-estatais, práticas capitalistas globais e práticas sociais e culturais transnacionais) em que nenhum deles assume a consistência de um sistema: são “antes constelações de práticas cuja

²⁶ O termo usado por Held e McGrew (2007: 5) é “deconstructive”.

²⁷ Adoptamos aqui a tradução de *agency* feita por Stephen Stoer, Luiza Cortesão e Tiago Neves em Morrow e Torres (1997).

²⁸ Nestes *readers*, cujo valor académico e científico não se questiona, há, todavia, ausências que não podem deixar de ser sublinhadas. Referimo-nos a obras de autores do Sul, como Otavio Ianni (2004a; 2004b), ou mesmo Boaventura de Sousa Santos, um autor do Sul do Norte, como é designado por José Eustáquio Romão. Para melhor compreender estas *ausências*, ver “Uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências” (Santos, 2006: 87-125).

²⁹ O projecto reuniu uma vasta equipa de cientistas sociais, coordenada por Boaventura de Sousa Santos, distribuídos por sete áreas temáticas: Economia, Estado, Movimentos Sociais, Ciência, Educação, Cidades e Identidades. Para além de inúmeros artigos científicos, os resultados do projecto foram apresentados em 8 livros: Santos (2001), Reis & Baganha (2001), Hespanha & Carapinheiro (2001), Pureza & Ferreira (2001), Nunes & Gonçalves (2001), Stoer, Cortesão & Correia (2001), Fortuna & Santos Silva (2001) e Ramalho & Ribeiro (2001). A área da Educação foi coordenada por Stephen R. Stoer e integrou como investigadores Luiza Cortesão, José Alberto Correia, António Candeias, Manuel Matos, António M. Magalhães, Fátima Antunes, António Teodoro, Ana Maria Seixas e Lucília Salgado. O nosso contributo, teórico e empírico, encontra-se em Teodoro (2001b), que retomamos e desenvolvemos no presente texto.

coerência interna é intrinsecamente problemática” e cuja complexidade (e incoerência) reside “em que nele os processos de globalização vão muito para além dos Estados e da economia, envolvendo práticas sociais e culturais que no SMM estavam confinadas aos Estados e sociedades nacionais ou a sub-unidades deles” (Santos, 2001: 63). Sublinhando que algumas dessas “novas práticas culturais transnacionais” se constituem “livres da referência a uma nação ou a um Estado concretos”, Boaventura de Sousa Santos defende que, enquanto no SMM os dois pilares apresentavam contornos claros e bem definidos, “no SMET há uma interpenetração constante e intensa entre as diferentes constelações de práticas” (idem, 65). Neste contexto, conclui: “Assim, o Estado, que no SMM assegurava a integração da economia, da sociedade e da cultura nacionais, contribui hoje activamente para a desintegração da economia, da sociedade e da cultura a nível nacional em nome da integração destas na economia, na sociedade e na cultura globais” (Santos, 2001: 65).

Os processos de globalização resultam das interacções entre as três constelações de práticas. As tensões e contradições, no interior de cada uma das constelações e nas relações entre elas, decorrem das formas de poder e das desigualdades na distribuição de poder. Essa forma de poder é a troca desigual em todas elas, mas assume formas específicas em cada uma das constelações que derivam dos recursos, artefactos, imaginários que são objecto de troca desigual. O aprofundamento e a intensidade das interacções estatais, globais e transnacionais faz com que as formas de poder se exerçam como trocas desiguais. (Santos: 2001: 65)

Deste ponto de partida podem-se retirar um conjunto de ilações importantes. A primeira, é que não existe uma globalização genuína: “aquilo a que chamamos globalização é sempre a globalização bem sucedida de um determinado localismo” (Santos, 2001: 69). A segunda, é que a globalização pressupõe a localização: “o processo que cria o global, enquanto posição dominante nas trocas desiguais, é o mesmo que produz o local, enquanto posição dominada e, portanto, hierarquicamente inferior” (idem, 69). Se vivemos tanto num mundo de localização como num mundo de globalização, sendo analiticamente correcto utilizar tanto um como outro termo, porque se utiliza então o segundo termo e não o primeiro? A resposta de Boaventura de Sousa Santos é devastadora: o motivo porque é preferido o termo globalização “é, basicamente, o facto do discurso científico hegemónico tender a privilegiar a história na versão dos vencedores” (Santos, 2001: 69).

Neste quadro teórico e analítico, aqui sumariamente apresentado, pode-se considerar que o modo de produção geral de globalização se desdobra em quatro modos de produção específicos que, no entender de Santos (2001: 71-77), dão origem a *quatro formas de globalização*, assim apresentadas:

- (i) *localismo globalizado*, quando um fenómeno local é globalizado com sucesso, relegando outros fenómenos locais concorrentes para posições subalternas ou locais;
- (ii) *globalismo localizado*, que consiste no impacto específico no local das práticas e imperativos transnacionais que decorrem dos localismos globalizados;
- (iii) *cosmopolitismo*, definido como a organização transnacional da resistência dos Estados-nação, das regiões, das classes ou dos grupos vitimizados por trocas e relações de poder desiguais; e,
- (iv) *património comum da humanidade*, definido também como o conjunto das lutas transnacionais para a protecção e desmercadorização dos recursos, das entidades, dos artefactos ou dos ambientes considerados essenciais à sobrevivência da humanidade e cuja sustentabilidade somente pode ser assegurada ao nível planetário.

As duas primeiras formas são consideradas de natureza hegemónica; as duas outras são assumidas como de natureza contra-hegemónica. A expressão mais comum das formas de globalização hegemónica é a globalização neoliberal, que desenvolveremos no ponto seguinte. As duas formas em que se manifesta a globalização contra-hegemónica lutam “pela transformação de trocas desiguais em trocas de autoridade partilhada” (Santos, 2001: 79).

Para os argumentos que iremos desenvolver, sobretudo no ponto 7, pode ser útil ainda distinguir diferentes graus de intensidade da(s) globalização(ões). Boaventura de Sousa Santos (2001: 91) faz a distinção entre *globalização de alta intensidade*, para os processos rápidos intensos, monocausais, e uma *globalização de baixa intensidade* ao nível dos processos mais lentos e difusos, e mais ambíguos quanto à sua causalidade. E acrescenta:

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

Em diversos trabalhos anteriores (Teodoro, 2001b; 2003; 2003a; 2007), tenho caracterizado a Educação como uma área das políticas públicas em que, pelo menos nos países centrais (ou situados em espaços centrais), dominam modos de globalização de baixa intensidade³⁰. Como argumento principal apresento o facto dos Estados nacionais assumirem uma posição de intermediários na decisão política em Educação, em geral condicionada por fortes movimentos sociais, como os sindicatos dos professores, e outros interesses de natureza local ou regional muito diversa³¹.

³⁰ Sublinha-se que esta afirmação reporta-se aos países centrais, ou situados em espaços centrais, bem como a alguns países por vezes designados de emergentes, isto é, que, embora localizados na semiperiferia do sistema mundial, possuem uma dimensão (populacional, económica e política) reconhecida e influente no quadro das relações internacionais. Nos países do chamado Terceiro Mundo, da periferia do sistema mundial, existe uma real *institucionalização da influência internacional* na mais pública das políticas públicas, a educação, como o mostra Joel Samoff (2007: 59): “A dependência de fundos externos conduz, em simultâneo, à imposição de condições explícitas pelas organizações financiadoras e a influências mais subtis. Algumas vezes, essa relação é agressivamente manipuladora. A agência financiadora coloca como condição da provisão do apoio à adopção de políticas específicas, de prioridades ou programas. As condições podem ser directas (a ajuda está dependente da adopção de uma política específica ou a implementação de uma mudança institucional especificada) ou indirecta (o apoio para as escolas vocacionais podem estar dependentes da implementação de uma determinada estratégia para incrementar as matrículas femininas no curriculum técnico). Ocasionalmente, a influência desloca-se em outra direcção. Para garantir recursos para um programa preferido, a liderança nacional pode mobilizar apoios e exercer pressão sobre a agência financiadora na sua casa”.

³¹ Na apresentação do argumento de que as políticas públicas de educação assumem formas de globalização de baixa intensidade, tenho sido questionado sobre se considero que tal possa ser aplicável ao ensino superior e à investigação científica, fortemente marcados por uma agenda global de educação. Também, distintamente para a reforma educacional brasileira, José E. Romão, embora “reconhecendo que esta classificação é uma poderosa e útil ideia”, defende, no caso da especificidade da reforma educacional brasileira, “a globalização hegemónica como sendo a do tipo de alta intensidade”. E acrescenta: “Ela apenas não é explicitada como de alta intensidade, mas está intensamente implícita na orientação das reformas e das políticas educacionais latino-americanas” (Romão, 2008: 173).

O neoliberalismo como expressão das formas de globalização hegemónica

Luc Boltanski e Ève Chiapello, na monumental obra *Le nouvel esprit du capitalisme* (Boltanski & Chiapello, 1999), evidenciam que, para além do discurso regularmente invocado por actores económicos e políticos sobre a “crise”, os anos que se seguiram a 1973 ficaram marcados por um paradoxo que se tem vindo a acentuar desde então: um capitalismo *florescente*, onde o capital conheceu oportunidades de investimento oferecendo taxas de lucro bastante mais elevadas que em épocas anteriores, e uma situação social degradada, em que a pobreza e o aumento das desigualdades cresceram e se acentuaram, mesmo nos países centrais que tinham vivido a *era de ouro* (Hobsbawmn, 1996) do pós Segunda Guerra Mundial.

É este período assinalado por Boltanski e Chiapello que normalmente é associado às formas de globalização hegemónica, que têm no neoliberalismo a sua expressão principal (e mais influente). Neste contexto, do ponto de vista analítico, importa então conhecer as origens do neoliberalismo, os seus principais objectivos e características, as suas consequências tanto ao nível da soberania do Estado como da cidadania.

O cientista social David Harvey, na sua *Brief History of Neoliberalism* (Harvey, 2005), defende que os futuros historiadores olharão para os anos de 1978 a 1980 como um “ponto de viragem revolucionário” (*revolutionary turning-point*) na história económica e social do mundo. Ainda que a *longa marcha* do neoliberalismo tenha começado em 1947 com os trabalhos teóricos e as instituições delineadas por Hayek, e tenha tido no Chile do general Pinochet um primeiro momento de experimentação (nos anos 1970, após o golpe de Estado de 1973), Harvey (2005: 1) assinala quatro momentos-chave como constituindo os *revolutionary turning-points* da história mundial que consagram o neoliberalismo como globalização hegemónica: (i) em 1978, com os primeiros passos dados por Deng Xiao Ping no sentido da liberalização da economia comunista chinesa, que tornaram aquele país, que reúne um quinto da população mundial, em duas décadas, um centro aberto do capitalismo dinâmico e que sustém taxas de crescimento sem paralelo na história da humanidade; (ii) igualmente em 1978, mas do outro lado do Pacífico, a nomeação os meses, mudou drasticamente a política monetária; (iii) em 1979, a eleição de de Paul Volcker como governador da Reserva Federal americana, que, em pouc Margaret Thatcher como Primeira Ministra no Reino Unido com um mandato de submeter os sindicatos e de pôr fim à estagnação inflacionária em que o país estava mergulhado na última década; e, (iv) em 1980, a eleição de Ronald Reagan como Presidente

dos EUA, mantendo Paul Volcker num primeiro momento³², e acrescentando as suas políticas de diminuição do poder dos sindicatos, de desregulamentação da indústria, agricultura e extracção dos recursos, e da libertação dos poderes da finança, tanto interna como externamente. Sublinhando que estas mudanças não “ocorreram por acidente”, Harvey (2005: 2) esclarece que esta nova configuração económica – escondida muitas vezes atrás do termo *globalização* – decorre da capacidade de tirar das sombras uma doutrina económica relativamente obscura conhecida como *neoliberalismo*, e transformá-la no princípio guia do pensamento económico e do *management*.

Harvey (2005: 2) define neoliberalismo como sendo, em primeira instância, uma teoria da economia política que propõe que o bem-estar e o desenvolvimento humanos podem ser melhor alcançados por meio da libertação das capacidades empresariais individuais, no interior de uma estrutura institucional caracterizada por fortes direitos de propriedade privada, mercados livres e comércio livre. Por sua vez, esta teoria da economia política atribui ao Estado (nacional) o papel de criar e preservar as estruturas institucionais apropriadas a essas práticas, garantindo a qualidade e a integridade do dinheiro, e assegurando as estruturas legais, as forças armadas e a polícia, capazes de defender os direitos da propriedade privada, se necessário com o recurso à força, bem como o funcionamento dos mercados. Nos sectores onde os mercados ainda não existem, como a terra, a educação, a saúde, a segurança social, a água ou a poluição ambiental, competirá ao Estado criar esses mercados. Por outro lado, o Estado deve abster-se de intervir nos mercados, ou ter uma intervenção mínima, com o argumento de que este não possui informação suficiente para ler os sinais do mercado (a formação dos preços) e, também, porque está muito sujeito a poderosos interesses de grupo (sindicatos, profissões, regiões) que, inevitavelmente, introduzem pela acção política distorções em seu próprio benefício.

A definição de neoliberalismo apresentada por Otávio Ianni (2004b: 313-327) é em tudo semelhante à de David Harvey, sublinhando que, simultaneamente, conduz a uma “globalização das forças produtivas e das relações de produção”, ainda que de maneira desigual, contraditória e combinada (p. 314). Segundo Ianni, o que está em causa no neoliberalismo é a “busca de maior e crescente produtividade, competitividade e lucratividade”, tendo em conta já não apenas os mercados nacionais, mas os mercados regionais e mundiais. Na expressão deste cientista social brasileiro, cria-se “a impressão que o mundo se transforma no território de uma vasta e complexa fábrica global, ao mesmo tempo que *shopping center* global e *disneylândia global*” (Ianni, 2004b: 214).

Depois dos anos 1970, multiplica-se um discurso, sobretudo ao nível de instituições intergovernamentais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial ou a OCDE, mas também de muitos *think tank*, centrado sobre algumas palavras-chave: desregulação, privatização, recuo do Estado nos sectores sociais, como a saúde e a educação, apresentados como serviços e não como instituições tendo um papel ao nível do respeito pelo cumprimento de direitos humanos fundamentais. Como sublinha David Harvey (2005), o neoliberalismo torna-se hegemónico primeiro como um modo de discurso³³, procurando

³² Segundo Joseph Stiglitz, Volcker acabou por ser demitido por Ronald Reagan e substituído por Alan Greenspan na presidência da Federal Reserve, o banco central norte-americano, porque não actuava “de maneira adequada à desregulamentação” (entrevista publicada em *O Estado de São Paulo*, de 18.09.2008).

³³ Boltanski e Chiapello (1999) analisam a emergência desta nova configuração ideológica a partir dos textos de *management* produzidos entre os anos 1960 e os anos 1990, que alimentaram o pensamento teórico (patronal) e a reorganização das empresas nesse período, onde o capitalismo (pelo menos o mais dinâmico) renuncia ao princípio fordista da organização hierárquica do trabalho para desenvolver uma nova organização em rede, fundada sobre a iniciativa dos actores e a autonomia relativa do seu trabalho, mas tendo como preço a precarização do trabalho.

criar um senso comum centrado na ideia que, face às imensas e rápidas mudanças em curso em sectores como as novas tecnologias de informação e a organização das grandes empresas multinacionais, o único caminho estava no recuo da função reguladora (e distributiva) do Estado. Este é também o período da crise do modelo de socialismo de Estado, que será final, e da afirmação das teorias da pós-modernidade (dominantes), que renunciam mesmo a projectos colectivos de emancipação social³⁴.

Depois da Segunda Guerra Mundial, desenvolveram-se na Europa Ocidental e mesmo nos Estados Unidos da América (EUA) um conjunto largo e variado de regimes ou formas de Estado (social-democrata, social-cristão, liberal-democrático), tendo subjacente um compromisso entre o capital e o trabalho na base de uma política económica keynesiana, onde o Estado intervinha na política industrial, estabelecendo salários mínimos e favorecendo a concertação social, ao mesmo tempo que desenvolvia e construía, com diferentes graus de profundidade, o Estado Providência (*Welfare State*). Harvey (2005: 11) designa esta forma de organização económica de “liberalismo incorporado” (*embedded liberalism*), para sublinhar como os processos de mercado e as actividades das empresas e das corporações multinacionais podem ser integradas numa rede de constrangimentos sociais e políticos e num ambiente regulador que, algumas vezes restringe, mas, em outras ocasiões, abre caminho à estratégia económica e industrial. O projecto neoliberal visa, conclui Harvey (2005: 11), “desincorporar” o capital desses constrangimentos.

Face à crise do Estado Providência dos anos 1970 e 1980 nos países centrais, o neoliberalismo apresenta a reacção dos grandes detentores de capital a este equilíbrio conduzido pelas políticas keynesianas, no momento em que verificaram que uma nova correlação de forças lhe era francamente favorável. Na expressão de Gérard Duménil e Dominique Lévy, que fizeram um vasto estudo sobre a evolução dos rendimentos do capital e do trabalho em França e nos EUA, e da exploração e devastação em países (semi)periféricos (Brasil, México e Argentina), entre 1950 e 2000, o neoliberalismo é, fundamentalmente, para além de uma ideologia e de uma propaganda, uma *nova ordem social*, “na qual o poder e os rendimentos das frações das classes dominantes – as pessoas ricas – foi restabelecido no rasto de um retrocesso” (Duménil & Lévy, 2005: 9).

³⁴ Boaventura de Sousa Santos (2006: 21-43) analisa diferentes concepções que se reivindicam do pós-moderno. Integrando nas concepções dominantes trabalhos de Rorty, Lyotard, Baudrillard, Vattimo e Jameson, sistematiza do seguinte modo as características dessas concepções: “crítica do universalismo e das grandes metanarrativas sobre a unilinearidade da história traduzida em conceitos como progresso, desenvolvimento ou modernização que funcionam como totalidades hierárquicas; renúncia a projectos colectivos de transformação social, sendo a emancipação social considerada como um mito sem consistência; celebração, por vezes melancólica, do fim da utopia, do cepticismo na política e da paródia na estética; concepção da crítica como desconstrução; relativismo ou sincretismo cultural; ênfase na fragmentação, nas margens ou periferias, na heterogeneidade e na pluralidade (das diferenças, dos agentes, das subjectividades); epistemologia construtivista, não-fundacionalista e anti-esencialista” (p. 26). Procurando demarcar-se de algumas destas características, Boaventura de Sousa Santos defende o que designa de “pós-modernismo de oposição”, construído a partir das teorias pós-coloniais e da crítica ao eurocentrismo da ciência moderna, para o qual encontra os seguintes aspectos de demarcação: “Em vez da renúncia a projectos colectivos, proponho a pluralidade de projectos colectivos articulados de modo não hierárquico por procedimentos de tradução que se substituem à formulação de uma teoria geral de transformação social. Em vez da celebração do fim da utopia, proponho utopias realistas, plurais e críticas. Em vez da renúncia à emancipação social, proponho a sua reinvenção. Em vez da melancolia, proponho o optimismo trágico. Em vez do relativismo, proponho a pluralidade e a construção de uma ética a partir de baixo. Em vez da desconstrução, proponho uma teoria crítica pós-moderna, profundamente auto-reflexiva mas imune à obsessão de desconstruir a própria resistência que ela funda. Em vez do fim da política, proponho a criação de subjectividades transgressivas pela promoção da passagem da acção conformista à acção rebelde. Em vez do sincretismo acrítico, proponho a mestiçagem ou a hibridação com a consciência das relações de poder que nela intervêm, ou seja, com a investigação de quem hibrida quem, o quê, em que contextos e com que objectivos” (p. 27).

Quem são então essas *classes dominantes* que têm ganho com esta *nova ordem social*, ou no dizer de Harvey (2005: 31), com esta “restauração do poder de classe”?

Assumindo a dificuldade em estabelecer os contornos da configuração social deste *poder de classe*, Harvey (2005: 31-2) sublinha que esta restauração do poder económico não significa necessariamente que seja das mesmas pessoas, ou grupos, podendo ser distintos os grandes beneficiários em países, ou regiões, como os EUA, o Reino Unido, a Austrália, o México ou alguns países da Ásia, como a Indonésia ou a Malásia. Inequivocamente, “um núcleo significativo do crescente poder de classe sob o neoliberalismo reside, portanto, nos CEOs, nos operadores chave das administrações das corporações transnacionais, nos líderes dos aparelhos financeiro, legal e técnico que rodeiam esse santuário da actividade capitalista” (Harvey, 2005: 33). Mas, acrescenta David Harvey, seria completamente errado limitar a este grupo os beneficiários do neoliberalismo. A abertura de oportunidades empresariais e as novas estruturas de comércio internacional conduziram à emergência de novos processos de formação de classe: nas primeiras, temos sectores como as tecnologias de informação e comunicação (TIC) ou as biotecnologias, intimamente ligados aos avanços da ciência nos respectivos campos; nas segundas, temos as grandes empresas de comércio retalhista, capazes de *comprar barato e vender caro*. Um outro grupo assinalado é o daqueles que souberam diversificar os seus campos de actuação e construir relações privilegiadas com o poder de Estado; os exemplos são muitos, e em muitos países e regiões, podendo os impérios de Murdoch e Carlos Slim ser apontados como paradigmáticos.

Contudo, o que há de novo neste processo é, possivelmente, uma *radical reconfiguração das relações de classe* com a emergência de uma “classe capitalista transnacional”, cujo “campo de reprodução social é o globo enquanto tal e que facilmente ultrapassa as organizações nacionais de trabalhadores, bem como os Estados externamente fracos da periferia e semiperiferia do sistema mundial” (Santos, 2001: 37)³⁵.

Mas esta reconfiguração da dominação de classe manifesta-se, em primeiro lugar, pela legitimação ideológica, como Max Weber nos obriga sempre a ter presente.

A antropóloga Aihwa Ong (2006) defende que o neoliberalismo – com um *n* pequeno, como faz questão em sublinhar – está a reconfigurar as relações entre governantes e governados, poder e conhecimento, soberania e território, com particulares implicações nos conceitos de *cidadania* e *soberania* (do Estado). Adoptando o conceito de Foucault de *governamentalidade* – mobilização do conjunto de conhecimentos e de técnicas que guiam e regulam a nossa conduta diária, Ong (2006: 4) mostra que a racionalidade neoliberal “enforma a acção de muitos regimes e fornece os conceitos que enformam o governo dos indivíduos livres que são então induzidos a um governo de si próprios de acordo com os princípios do mercado: disciplina, eficiência e competitividade”.

Na abordagem que faz às implicações do neoliberalismo nos dois conceitos antes referidos, Ong (2006: 6-7) sublinha que os elementos que criaram o conceito de *cidadania* – direitos, garantias, territorialidade, nação – estão a ser desarticulados e rearticulados pelo conjunto de forças do mercado. Por um lado, elementos da cidadania crescentemente associados aos critérios neoliberais, como o capital humano

³⁵ Embora menos afirmativo, Harvey (2005: 36) vai no mesmo sentido: “Embora esse grupo heterogéneo de indivíduos integrados nas corporações transnacionais financeiras e de comércio (...) não conspire necessariamente como uma classe, e embora possam existir tensões entre eles, possuem, no entanto, uma certa identidade de interesses que geralmente reconhece as vantagens (e, agora, alguns dos perigos) que são decorrentes do processo de neoliberalização. Também possuem, através de organizações como o Fórum Económico Mundial de Davos, meios de trocas de ideias e de estabelecer consórcios e espaços de consulta com os líderes políticos. Eles exercem uma imensa influência sobre os negócios globais e possuem uma liberdade de acção que as pessoas normais não possuem”.

e a *expertise*, constituem elementos altamente valorizados e que podem ser exercidos em diversos locais; mas, por outro lado, os cidadãos que não tenham essas competências transacionáveis tornam-se mais vulneráveis a práticas excludentes. Acresce que a territorialidade da cidadania, ou seja, o espaço nacional, está a ser parcialmente incluído na territorialidade do capitalismo global e em espaços mapeados pelas organizações não governamentais (ONGs). Tal sobreposição de espaços está a conduzir a tradicional noção de cidadania para um regime universal de direitos humanos. Em síntese, afirma Ong (2006: 7), “as componentes de cidadania desenvolveram ligações separadas em novos espaços, tornando-se rearticuladas, redefinidas e re-imaginadas relativamente a diversas situações locais e éticas”.

No que respeita ao conceito de *soberania* (do Estado), conceptualizado durante muito tempo como uma singularidade política, há uma manifesta redefinição do seu papel. A soberania manifesta-se em múltiplas e, por vezes, contraditórias estratégias, em função de diferentes contestações e reivindicações. Nas interacções com os mercados globais e as instituições reguladoras, Ong (2006) defende que a regra da soberania estatal invoca a excepção para criar novas possibilidades económicas, espaços e técnicas de governo da população. A excepção³⁶ neoliberal conduz a uma flexibilidade da soberania que, simultaneamente, fragmenta e estende o espaço do Estado-nação. Por um lado, essa fragmentação espacial corresponde a estratégias dirigidas pelo mercado e que visam responder a necessidades do capital global em diversas categorias de capital humano, que engendram um conjunto de espaços, não contíguos e diferentemente administrados, de “soberania matizada” ou “graduada” (Ong, 2006: 7)³⁷, a que acresce o poder exercido indirectamente sobre as populações pelas corporações e ONGs, em diferentes escalas políticas, o que nos conduz à situação emergente de “soberanias sobrepostas”³⁸. Por outro lado, as tecnologias estão a reposicionar algumas metrópoles como um centro principal de actividades, de recursos e de actores, constituindo distintos ecossistemas. Cidades como Nova Iorque, Londres ou Tóquio, a que se juntam mais recentemente Shanghai, Hong Kong ou Singapura, controlam um conjunto de serviços e sustentam circuitos globais, criando diferentes tipos de sinergias espaço-tempo impulsionadas pelas excepções neoliberais.

Nesta perspectiva, mais do que uma teoria económica, o neoliberalismo deve ser estudado e assumido como uma tecnologia de governo, como técnicas móveis calculadas que podem ser descontextualizadas das suas fontes originais e recontextualizadas na constelação de relações contingentes e mutuamente constitutivas. Como defende Ong (2006: 13), “este meio é um espaço de entre dois, o local do problema e da sua resolução”.

³⁶ Conceptualizo a excepção (...) como uma extraordinária orientação em política que tanto pode incluir como excluir. (...) Na minha formulação, necessitamos de explorar a articulação entre o neoliberalismo como excepção e a excepção do neoliberalismo, a interação entre as tecnologias de governar e de disciplinar, de inclusão e de exclusão, de dar valor ou de negar esse valor à conduta humana” (Ong, 2006: 5).

³⁷ Ong está a referir-se, em particular, a diferentes zonas económicas existentes no Sudeste e Leste da Ásia.

³⁸ No original, “overlapping sovereignties”.

A governação (*governance*) como modo de regulação do neoliberalismo

De acordo com a teoria, o Estado neoliberal deve favorecer fortemente os direitos de propriedade individual e o papel da lei, permitindo o funcionamento livre dos mercados e o comércio livre (Harvey, 2005: 64). Ainda que no centro desta teoria esteja uma ideia de liberdade, embora quase sempre degenerando na defesa única da propriedade privada e da liberdade empresarial, os teóricos neoliberais desconfiam da democracia, considerada um luxo somente possível para as sociedades ricas, com uma vasta classe média capaz de garantir a estabilidade política. Em geral, preferem formas de governo conduzidas por elites e tecnocratas, baseadas em executivos fortes e em instituições autónomas da decisão democrática dos parlamentos, como o banco central e as instituições reguladoras. O direito e a lei, quando estão conformes aos seus interesses, têm um papel central na teoria neoliberal. Todas as soluções e remédios devem ser procuradas, individualmente, no sistema legal.

Subjacente às teorias que alimentam o neoliberalismo estão, na expressão de Ianni (2004b), os *mitos* do “individualismo metodológico” e da “escolha racional”:

Supõe-se que o indivíduo é o ator e agente por excelência da organização e funcionamento da sociedade, a começar pela economia e o mercado. Supõe-se que o indivíduo tende predominantemente a agir de modo racional, próprio, deliberado, com relação aos seus interesses, à realização dos seus objetivos. E que agirá mais ou menos racionalmente, conforme a soma das informações de que dispõe, tendo naturalmente em conta as escolhas racionais que também poderão estar realizando os outros indivíduos situados no mesmo contexto, com base nas informações de que dispõem. São mitos que dizem algo sobre as ações e relações sociais em alguns contextos sociais, mas principalmente no mercado, no processo de compra e venda de mercadorias reais e imaginárias; e se transferem do mercado para praticamente todos os outros contextos sociais, vistos ou constituídos com base no modelo do mercado (p. 324-5).

Sem pretender entrar na crítica aos *mitos* da escolha racional e do individualismo metodológico, é inequívoco que a teoria neoliberal apresenta diversos pontos de tensão e contradição. David Harvey (2005: 67-70) aponta alguns desses pontos. O primeiro é o de como interpretar o poder monopolista, pois a competição conduz, muitas vezes, à constituição de monopólios ou oligopólios, onde as empresas fortes

absorvem ou destroem as mais fracas, permitindo-lhes, depois, fixar livremente os preços. O segundo ponto verifica-se quando o mercado falha, seja pela externalização de custos assumidos socialmente – é o clássico caso da poluição do meio ambiente, seja pelo desenvolvimento de formas de especulação financeira que conduzem a preços sem qualquer relação com o valor real da mercadoria produzida. O terceiro ponto situa-se na contradição entre um individualismo possessivo e o desejo de uma vida colectiva harmoniosa; os indivíduos são considerados livres para escolher, mas não se pensa que eles escolham constituir sindicatos ou partidos políticos fortes para defender os seus interesses e agir sobre o Estado para que esses interesses sejam defendidos.

São esses pontos de contradição que criam dois importantes paradoxos do Estado neoliberal: (i) em vez de uma ingénua utopia em que os actores possuem todos a mesma informação e podem fazer as suas escolhas racionais que lhes permita uma vida melhor, o que se verifica é uma concentração de riqueza e uma acentuada restauração do poder de classe; (ii) em vez de um Estado fraco e quase ausente, o que se constrói é um Estado fortemente interventivo, não por meio de instituições sujeitas ao escrutínio democrático dos cidadãos, mas de organizações (nacionais ou transnacionais) onde as elites e os peritos dominam – os bancos centrais, as instituições reguladoras, a Organização Mundial do Comércio – e impõem os interesses dos poderosos. Como conclui Harvey (2005: 70), depois de se referir ao medo de K. Polanyi de que a utopia liberal (e neoliberal, por extensão) só possa, em última instância, ser sustentável pelo recurso ao autoritarismo – “the freedom of the masses would be restricted in favour of the freedoms of the few”.

Neste contexto, os teóricos neoliberais procuraram novas formas de regulação política, que superassem o anterior paradigma baseado no conflito social e no papel privilegiado do Estado (nacional), enquanto entidade soberana, na regulação dos conflitos pela utilização dos meios de comando e coerção de que dispõe. O novo paradigma, designado em língua inglesa por *governance*, foi apresentado como um suposto modo de regulação pós-estatal, capaz de ultrapassar a crise de regulação das sociedades modernas, dilaceradas entre o Estado e o mercado. Boaventura de Sousa Santos (2006: 373-385) defende que esta nova forma de regulação, a *governança*³⁹, omnipresente na literatura de ciências sociais (sociologia, administração, economia, ciência política) das últimas duas décadas, tornou-se a matriz⁴⁰ política da globalização hegemónica, o neoliberalismo.

Em “A crítica da governação neoliberal: o Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmológica subalterna” (Santos, 2006: 371-400), Boaventura de Sousa Santos faz a genealogia do conceito de

³⁹ Esta é a tradução apresentada por Boaventura de Sousa Santos (2006) para *governance*, e que aqui adoptamos. Outros autores (e.g., Barroso, 2006) mantêm a expressão inglesa na definição apresentada pelo sociólogo Bob Jessop: “auto-organização reflexiva de actores independentes envolvidos em complexas relações de interdependência recíproca” (cit. por Barroso, 2006: 62). Na língua francesa o termo foi traduzido por *gouvernance*. Por exemplo, Claude Lessard (2006), depois de reconhecer que não há um consenso sobre a definição de “gouvernance”, considera que “o seu centro é a ideia que os governos actuais dos Estados do Norte e do Sul não têm mais o monopólio da força legítima, e que outras instâncias podem e devem contribuir para a manutenção da ordem e participar na regulação económica e social” (p. 182). Em Bouvier (2007: 151-7) é feito um recuo histórico sobre as origens da “gouvernance” e apresentados os seus fundamentos. Na opinião deste autor, “a governança é o multi” (p. 154).

⁴⁰ Boaventura de Sousa Santos (2006: 374) considera que o termo *paradigma*, utilizado por Bob Jessop para se referir a este fenómeno político-ideológico, é um conceito “demasiado forte”, sobretudo se se entender por paradigma a formulação originalmente proposta por Thomas Kuhn. Essa opção decorre do termo ser utilizado com múltiplos significados, constituindo uma “ideologia esquiva e uma prática que de um modo geral ainda não foi testada” (Santos, 2006: 374). E conclui: “Encontramo-nos num estádio de desenvolvimento do conceito de governança muito semelhante ao que se verificava com o conceito de globalização em meados da década de 1990, altura em que as práticas sociais ainda não permitiam discernir completamente as clivagens e contradições geradas pelos próprios processos de globalização” (p. 375).

governação, encontrando nos anos 1970 a sua origem, na sequência do debate sobre a crise de legitimidade do Estado social-democrata, incapaz de incluir grandes grupos sociais (como as minorias e os emigrantes) e questões sociais importantes (como a diversidade cultural e o ambiente). Essa crise atingiu também os actores historicamente responsáveis pelo aprofundar da democracia e da emancipação social, os partidos (de origem) operários (sociais-democratas, socialistas, comunistas) e os sindicatos. O movimento estudantil de 1968 foi o espelho dessa crise, como o mostram os trabalhos de Jurgen Habermas e Claus Offe sobre este período-chave na história da modernidade ocidental.

Todavia, ao nível hegemónico, o ponto de viragem (Lessard; 2006; Santos, 2006) está na publicação em 1975 do relatório da Comissão Trilateral, *The Crisis of Democracy*, da autoria de Michel Crozier, Samuel Huntington e Joji Watanuki (Crozier, Huntington & Watanuki, 1975). Tendo subjacente a constatação de um evidente pessimismo sobre a democracia, os autores partem de duas perguntas: “É a democracia política, como existe hoje, uma forma viável de governo para os países industrializados da Europa, América do Norte e Ásia? Podem esses países continuar a funcionar durante o ultimo quartel do século XX com as formas de democracia política que desenvolveram no terceiro quartel desse século?” (p. 2). Nas suas conclusões, o relatório realça o facto das sociedades democráticas ocidentais estarem sobrecarregadas⁴¹ de direitos e de reivindicações, como resultado dos governos serem muito sensíveis e permeáveis às pressões exercidas pelos sindicatos, os estudantes e outros movimentos sociais. Daí, é-lhe fácil induzir a crítica ao carácter demasiado inclusivo do contrato social da modernidade e apontar para que a solução esteja, não no que exigiam os estudantes do Maio de 1968, mas em *menos democracia*. Como sublinha Boaventura de Sousa Santos, “com esta análise e o poder social por detrás dela, a crise do governo baseado no consenso (crise de legitimidade) transformou-se numa crise do governo *tout court*, e, com isto, a crise de legitimidade transformou-se em crise de governabilidade” (Santos, 2006: 375).

A natureza da contestação à crise do Estado é profundamente alterada. Para os estudantes do Maio de 1968 (e todos os que partilhavam as suas análises), o problema estava na incapacidade do Estado em fazer justiça e responder aos novos movimentos sociais e às suas exigências de mais democracia e inclusão. Para os autores do relatório *The Crisis of Democracy*, e para a sua base de apoio social, política e económica presente na Comissão Trilateral, a questão central estava em como conter e controlar essas crescentes reivindicações da sociedade face ao Estado. Em breve, esta segunda posição torna-se dominante e, em consequência, a terapia proposta: do Estado (central) para a devolução/descentralização, do político para o técnico, da participação popular para os sistemas de *experts*, do público para o privado, do Estado para o mercado. Foi uma terapia que preparou “o avanço para a solução abrangente para a crise da governabilidade: a lei do mercado”, como conclui Santos (2006: 376).

Em *Le nouvel esprit du capitalisme*, Boltanski e Chiapello (1999) estudaram as mudanças ideológicas que acompanharam as transformações do capitalismo desde o final dos anos 1960, tomando como base de análise empírica os textos de *management* que alimentam o pensamento do patronato, pelo menos nos países centrais. Aplicando o conceito de *cidade* como modelo de justificação das comunidades políticas⁴², os autores referem uma mudança nos dispositivos de justificação, emergindo uma nova forma de

⁴¹ O termo usado é “overload” (Crozier, Huntington & Watanuki, 1975: 164).

⁴² Este modelo de comunidade política é apresentado em Boltanski e Thévenot (1991: 96-102) e assenta em seis axiomas: (i) o princípio da comum humanidade; (ii) o princípio da dissemelhança; (iii) a comum dignidade; (iv) a ordem de grandeza; (v) a fórmula do investimento; e, (vi) o bem comum. Com base nesses axiomas, Boltanski e Thévenot (1991: 107-157) descrevem e apresentam seis formas políticas de cidade: (i) na cidade *inspirada*, a grandeza é a do santo que recebe um estado de graça ou um artista a inspiração; (ii) na cidade *doméstica*, a grandeza provém da posição hierárquica numa cadeia de dependências

cidade, a sétima nesta tipologia de Boltanski e seus colaboradores, que designam, evocando a literatura do *management*, de *cidade por projectos*.

O projecto é a ocasião e o pretexto da conexão. Este reúne temporariamente pessoas muito díspares, e se apresenta como uma *ponta de rede fortemente activada* durante um período relativamente curto, mas que permite forjar laços mais duráveis que serão em seguida arquivados, permanecendo disponíveis. Os projectos permitem a produção e a acumulação num mundo que, se fosse puramente conexcionista, não conheceria se não fluxos sem que nada os pudesse estabilizar, acumular ou tomar forma (---). O projecto é precisamente um *cluster* de conexões activas próprias para fazer nascer formas, quer dizer, fazer existir objectos e sujeitos, estabilizando e tornando irreversíveis os seus laços. É, pois, um *bolso de acumulação* temporária (...). (Boltanski & Chiapello, 1999: 157)

Justificando a escolha do projecto como a lógica dominante pelo método do ideal tipo, entre outras lógicas igualmente presentes, Boltanski e Chiapello (1999) defendem que a cidade por projectos se constitui como um sistema de constrangimentos construídos sobre um mundo de redes que incitam a não tecer laços e a não estabelecer ramificações senão respeitando as máximas da acção justificável próprias aos projectos. Os projectos são uma forma de entrave à circulação absoluta, porque reclamam um certo envolvimento, ainda que temporário e parcial, e supõem um controlo pelos outros participantes. Sendo as cidades um dispositivo de constrangimento (e de justificação) em função de uma relação de grandeza, este novo tipo de comunidade política que emerge, a cidade por projectos não é excepção: "Constrange a rede para o submeter a uma forma de justiça que, no entanto, salvaguarda o conteúdo e valoriza as qualidades do fazedor, o que não estava ao alcance de ser feito por nenhuma das cidades já estabelecidas" (Boltanski & Chiapello, 1999: 161).

É no conceito de rede que assentam todas as definições de governação, condensadas por Bob Jessop (1999: 351) na referência a qualquer forma de coordenação de relações sociais interdependentes, desde a mais simples interacção diádica até às complexas divisões sociais do trabalho, ou por Alain Bouvier (2007: 151) como "um direito de controlo e de acção sobre os projectos e os sistemas que os transportam e que estão na sua origem, que lhes foram encomendados e encorajados, que agem em consequência, e que aguardam os resultados". Daqui, uma concepção *benigna* do conceito de governação, que sublinha o "multi", a descentralização, a participação dos poderes locais e dos actores, a transparência das decisões e a prestação de contas, a valorização dos processos de negociação enquanto forma privilegiada de uma democracia participativa (ver, e.g., o citado trabalho de Bouvier, 2007, e Lessard, 2006). Como o próprio Boaventura de Sousa Santos reconhece, a matriz da governação pode ser encarada como uma intenção de corrigir os falhanços do mercado, onde não predomina a lógica do campo económico mas antes a do campo social: "Em lugar de concorrência (mercado), coordenação e parceria (governação); em lugar de destruição criativa, problemas sociais, em lugar de rentabilidade, coesão social; em lugar de consequências imprevistas, consequências a tratar como se houvessem sido previstas; em lugar de mercado, sociedade civil" (Santos, 2006: 379).

pessoais: o pai, o ancião, o primogénito; (iii) na cidade *da opinião*, ou *de renome*, a grandeza depende da opinião dos outros, da estima e reconhecimento que é atribuído a cada um; (iv) na cidade *cívica* é o representante de um colectivo que exprime a vontade geral; (v) na cidade *mercantil* o "maior" é o que enriquece e tem êxito na concorrência de mercadorias desejadas; e, (vi) na cidade *industrial*, a grandeza funda-se na eficácia e determina uma escala de capacidades profissionais.

Mas, lembra Bob Jessop (1999), o conceito de governação está intimamente associado a três problemas respeitantes ao *welfare*⁴³, estreitamente interrelacionados: as mudanças nas definições de *welfare*, nas instituições responsáveis pela sua materialização e nas práticas nas (e pelas) quais o *welfare* é concretizado. Jessop defende que o que se está a verificar é uma falha no modo de governação (melhor, para respeitar a distinção que adiante se apresentará, de governo) do que identifica pelo acrónimo KWNS – *Keynesian Welfare National State*. *Keynesiano*, porque assenta na intervenção do Estado, feita com o objectivo de garantir, de um lado, as condições do investimento do capital e, do outro, o pleno emprego, salários e condições de vida dignas para os trabalhadores e suas famílias; *Welfare*, porque pretende concretizar o compromisso de classe entre o trabalho e o patronato organizados, assente na negociação colectiva e respeitando, não apenas o direito à propriedade, mas igualmente o direito à distribuição dos aumentos de produtividade; *Nacional*, porque se dirige a uma população vivendo num determinado espaço, a Nação; e, Estado (*State*), porque a escala económica é a do Estado nacional enquanto corpo soberano.

Segundo Jessop (1999), perante a emergente crise da “economia fordista atlântica”, o *Keynesian welfare national state* (KWNS) está a dar origem a um outro modo de governação que designa pelo acrónimo SWPR – *Schumpeterian Workfare Postnational Regime*. *Schumpeteriano*, porque a preocupação da política económica passou a ser a promoção da flexibilidade e inovação permanentes em economias relativamente abertas, fortalecendo, tanto quanto possível, a competitividade estrutural e sistémica; enquanto que o KWNS aspirava ao pleno emprego, o SWPR desloca o seu objectivo central para promover a competitividade. *Workfare*⁴⁴, porque subordina a política social à procura de flexibilidade do mercado de trabalho e à competitividade estrutural e sistémica; enquanto que o KWNS procura estender os direitos sociais aos seus cidadãos, o SWPR está preocupado com o provimento de serviços de *welfare* que beneficiem a competitividade dos negócios, remetendo para segundo plano as necessidades individuais (que podem também ser supridas individualmente, por meio de seguros de saúde, de complementos de reforma, ou outros produtos em geral financeiros), o que inclui uma enorme pressão sobre os salários no sentido de se adaptarem aos custos internacionais, ou seja, aos custos salariais praticados em países emergentes, onde os direitos sociais são praticamente inexistentes. *Pós-nacional*, porque a escala e os horizontes já não são o território nacional, mas o mercado global de exportações; o Estado (nacional) deixa de ser o (único, ou dominante) contendor de poder (“power container”), para ganharem relevo agências internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), e, em muito menor escala, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), ou, em espaços supranacionais como a União Europeia, as instituições de poder próprias de um regime (quase) federal, distribuídas pelos níveis legislativo, executivo e judicial. E, finalmente, *Regime*, porque incrementa a importância dos mecanismos não estatais na compensação das falhas (e da inadequação) do mercado, bem como no provimento das políticas sociais e económicas antes da exclusiva responsabilidade do Estado.

Ao fazer contrastar estes dois ideais-tipo, a tese de Bob Jessop é a de que a emergência da *governação* ocorre no contexto desta mudança de regime de *welfare*.

⁴³ Mantemos a expressão no seu original em inglês pelo seu significado sociológico, que se perde um pouco com a tradução para “bem-estar”.

⁴⁴ Mantém-se o original em inglês por ausência de um termo correspondente em português.

Organizacionalmente, o período fordista representou um conjunto amplo de estruturas hierárquicas cujo modelo se alargou aos papéis económicos e sociais do Estado. Esse paradigma está sendo desafiado por um novo “paradigma de rede”, que enfatiza o partenariado, a auto-regulação, o sector informal, a facilitação da auto-organização, o contexto descentralizado do governo. Em geral, isso envolve uma mudança tendencial de um imperativo de coordenação pelo Estado soberano para uma ênfase na interdependência, nas divisões do conhecimento, na negociação reflexiva, na mútua aprendizagem. Em suma, há uma mudança de governo para *governança*. (Jessop, 1999: 354-5. Os itálicos estão no original)

Assim como o KWNS comporta diferentes formas, do Estado Providência das sociais-democracias nórdicas (Suécia, Finlândia, Dinamarca e Noruega) aos tardios e (mais) frágeis Estados Providência da Península Ibérica⁴⁵, também o emergente SWPR apresenta várias formas: neoliberal, neo-corporatista, neo-estatista e, como um suplemento, neo-comunitarista (Jessop, 1999: 357). Só que, como sublinha Jessop, a forma neoliberal é a hegemónica nos tempos que correm.

Mas, para se compreender o significado político da governação no contexto do neoliberalismo é necessário, como recomenda Boaventura de Sousa Santos, prestar atenção não apenas ao que diz mas igualmente ao que silencia. E, para este autor, os silêncios desta matriz são alguns e significativos: as transformações sociais, a participação popular, o contrato social, a justiça social, as relações de poder e a conflitualidade social, todos conceitos que, nos anos 1970, estiveram no centro da formulação pela teoria crítica da crise de legitimidade do Estado. “Ao silenciá-los, sem para eles oferecer uma alternativa positiva, a governação assinala a derrota da teoria crítica tanto no plano social como no plano político”, conclui Santos (2006: 377).

Aplicando a *sociologia das ausências*⁴⁶, Boaventura de Sousa Santos (2006: 378) detecta no conceito de governação, para além dos silêncios referidos, dois actores não existentes: o Estado e os excluídos, embora, no caso do Estado, sublinhe que não se trata verdadeiramente de uma ausência, mas antes da omissão do princípio da soberania e do poder de coerção que normalmente lhe estão associados. Santos (379-80) recorda ainda que, mesmo a constante referência à sociedade civil, presente no conceito de governação, é a uma “sociedade civil liberal”, que partilha e aceita os valores subjacentes à parceria e à coordenação auto-regulada, sem a “política” e a “ideologia” a interferir.

Pesando todos estes argumentos, pode-se afirmar a concluir, com Boaventura de Sousa Santos (2006: 381), que a governação é uma forma “geneticamente modificada de direito e de governo, que procura tornar-se resistente a duas perigosas pragas: por um lado, pressões populares, a partir de baixo, potencialmente caóticas; por outro lado, mudanças imprevisíveis das regras de jogo da acumulação de capital, causadas pela regulação estatal ou interestatal”.

⁴⁵ Relativamente a Portugal, ver a análise feita por Boaventura de Santos Santos (1990) e por ele e pela sua equipa do Centro de Estudos Sociais (Santos, org., 1993).

⁴⁶ Sobre a sociologia das *ausências* (e também das emergências), ver o muito interessante texto, nomeadamente no plano da epistemologia e metodologia científica, de Boaventura Sousa Santos (2006: 87-125).

5. Novos modos de regulação transnacional das políticas de educação: a regulação pelos resultados e o papel das comparações internacionais

Vários podem ser os sentidos atribuídos ao termo *regulação*, em função das abordagens teóricas assumidas. Christian Maroy (2006: 11-17) sinaliza três dessas abordagens: (i) a regulação no sentido funcionalista e cibernético; (ii) a regulação institucional; e, (iii) a regulação a partir de teorias não funcionalistas, que sintetiza no que designa de abordagem socio-construtivista. Não sendo meu propósito desenvolver o que distingue teoricamente esses diferentes tipos de abordagem, pode-se, de forma genérica, definir a regulação da educação como o conjunto de processos colocados em prática num sistema educativo de forma a que os seus actores (ou agentes, conforme o nível de *autonomia relativa* que se lhe reconheça), do centro à periferia, atinjam, com a maior eficácia possível, os objectivos fixados no quadro do que entende ser os interesses gerais (ver, e.g., Meuret, 2007: 101). Reconhecendo que podem ser múltiplos os planos e escalões onde os processos de regulação se concretizam (ver, e.g., Dale, 2005: 62; Maroy, 2006: 17-25), o presente texto situa-se no plano transnacional e da sua influência sobre todos os outros planos e escalões de regulação.

Em trabalhos anteriores (Teodoro, 2001b, 2003b, 2007b), procurei uma explicação para as relações entre globalização (hegemónica) e educação sobretudo a partir da abordagem de Roger Dale, que, em texto muito conhecido (Dale, 2001, 2004), se posicionava distintamente face aos trabalhos de John Meyer e seus colaboradores da Universidade de Stanford. Meyer e colaboradores defendem que a expansão mundial dos sistemas educativos assenta, fundamentalmente, em modelos e objectivos comuns definidos no quadro da modernidade ocidental, como o progresso, a igualdade ou os direitos humanos (Meyer, 2000; Suarez & Ramirez, 2007) – uma *cultura mundial educacional comum* (CMEC), na fórmula com que Dale sintetizou esta abordagem dos autores da teoria neo-institucional: “(...) a educação, por si só, é uma formalidade mundialmente estandardizada, pelo que, ao adoptarem a educação, os países ficam implicados em dispositivos comuns” (Meyer, 2000: 20). Dale afastava-se desse tipo de abordagem, defendendo que a globalização “é um conjunto de dispositivos político-económicos para a organização da economia global, conduzido pela necessidade de manter o sistema capitalista, mais do que qualquer outro conjunto de valores”. E acrescentava: “A adesão aos seus princípios é veiculada através da pressão económica e da percepção do interesse nacional próprio” (Dale, 2004: 436).

No plano das consequências da globalização na educação, Meyer e seus colaboradores insistem, baseando-se fundamentalmente numa análise das políticas curriculares e nas estruturas organizacionais, no desenvolvimento por isomorfismo da escola de massas nos diferentes espaços do sistema mundial. Por seu lado, Dale prefere sublinhar que a globalização não significa a dissipação ou o enfraquecimento dos Estados já poderosos, mas antes o reforço da sua capacidade para responder colectivamente às forças que nenhum deles pode, por si, jamais controlar individualmente. Centrando a sua crítica na teoria da agência subjacente à abordagem da CMEC de John Meyer, Dale (2001, 2004) sugere que a influência da globalização (hegemónica) se manifesta sobretudo a partir da fixação de uma *agenda globalmente estruturada da educação* (AGEE), onde agências multilaterais como a UNESCO, o Banco Mundial ou a OCDE desempenham um papel crucial.

Com um outro tipo de abordagem, de natureza histórico-social e apoiando-se na teoria dos sistemas sociais auto-referenciais de Niklas Luhmann, também Jürgen Schriewer tem procurado mostrar os limites da abordagem neo-institucionalista de Meyer e colaboradores. Apoiando-se num vasto trabalho empírico realizado no seio do Centro de Educação Comparada da Universidade Humboldt, de Berlim⁴⁷, Schriewer (2004) defende que as tendências não vão no sentido da construção de *um só mundo* mas antes, e muito mais, da persistência de *múltiplos mundos*⁴⁸. Segundo esta perspectiva, a influência mundial é sempre mediatizada por um processo de ‘externalização’ (Schriewer, 2000), ou seja, reconstruída em função das tradições, dos valores e dos objectivos assumidos no interior das sociedades nacionais.

Em texto recente, Dale (2008b) faz uma revisão crítica da sua anterior posição. Reconhecendo um conjunto de limitações *internas* e *externas* à sua proposta, bem como o uso de uma abordagem metodológica inadequada – “é claro que o nacionalismo metodológico, a equação ‘sociedade com Estado-nação’, que caracterizou não apenas a educação mas todas as outras ciências sociais, não é somente inadequada mas também enganadora” –, Roger Dale assume que, desde que formulou originalmente a sua proposta em 1998-9, houve substanciais mudanças designadamente nos conceitos de currículo, Estado e nacional, os elementos-chave da abordagem de John Meyer e colaboradores⁴⁹. Apoiando-se no trabalho de Boaventura de Sousa Santos (1995)⁵⁰, no sentido de distinguir as trajectórias do capitalismo e da modernidade (e não de as tratar como implicitamente equivalentes), Roger Dale analisa as relações entre uma e outra na reprodução das sociedades, incluindo através da educação, propondo-se, em conclusão, centrar a sua atenção, em próximas abordagens, em quatro aspectos particulares:

1. Se queremos compreender as relações entre Educação e globalização melhor, temos de reconhecer que as consequências da modernidade são muito vastas e que os seus princípios fundamentais são reproduzidos como universais em todo o mundo.

⁴⁷ O projecto de investigação baseou-se na análise das temáticas dos artigos das principais revistas pedagógicas publicadas entre 1920 e 1997 em três países de diferentes espaços do sistema mundial: Espanha, Rússia/URSS e China (ver Schriewer, 2004: 12-3).

⁴⁸ Por este ponto de vista, os resultados condensados aqui colocam explicitamente em relevo os laços gerais – características das externalizações da reflexão pedagógica – entre as mudanças de um sistema político e social, as mudanças de imperativos em matéria de reforma do seu sistema educativo e as transformações da reflexão sobre a educação e as políticas educativas que lhes estão associadas” (Schriewer, 2004 : 21)

⁴⁹ Mais especificamente, a mudança para uma Economia do Conhecimento Global/Neoliberal como representação da globalização pode trazer uma transformação do pensamento no curriculum, que deixa de ser um corpo de conhecimentos justificados pelo seu contributo para os valores da modernidade e estruturado (e ensinado) de um modo planeado e sequencial, para se tornar em competências destinadas a serem aprendidas *ad hoc*, como e quando necessário” (Dale, 2008).

2. O conceito de Agenda Globalmente Estruturada para a Educação continua a manter alguma validade, mas unicamente nos termos e limites sugeridos acima.
3. Mais importante, é crucial ver as relações entre Educação e globalização como um elemento-chave das mudanças nas relações entre capitalismo e modernidade na era neoliberal.
4. Não são somente os discursos, as instituições e as práticas da Modernidade Ocidental que necessitam de ser problematizados, mas os próprios pressupostos metodológicos e os instrumentos que geram. (Dale, 2008)

O novo projecto de desenvolvimento gerado pela globalização hegemónica trouxe, para primeiro plano, uma estratégia de liberalização dos mercados mundiais, levando o axioma das vantagens competitivas a tornar-se o centro desse projecto e, desse modo, à recuperação da teoria neoclássica do capital humano. Não admira então que Roger Dale (1998) argumentasse que os mais claros efeitos da globalização nas políticas educativas sejam consequência da reorganização dos Estados para se tornarem mais competitivos, nomeadamente de forma a atraírem os investimentos das corporações transnacionais para os seus territórios.

No anterior projecto desenvolvimentista, as relações entre os planos nacional e internacional na definição das políticas educativas nacionais processava-se num duplo registo: por um lado, a assistência técnica das organizações internacionais era (é) activamente procurada pelas autoridades nacionais, sobretudo como meio de *legitimação* das opções internas entretanto assumidas; por outro, as constantes iniciativas (seminários, conferências, *workshops*), estudos e publicações das organizações internacionais desempenham um decisivo papel de normalização das políticas educativas nacionais, estabelecendo uma agenda que fixa não apenas prioridades mas igualmente as formas como os problemas se colocam e equacionam, e que constituem uma forma de fixação de *mandato*, mais ou menos explícito conforme a centralidade dos países⁵¹.

No projecto da globalização – e essa é a hipótese que tenho vindo a defender desde 2001 (Teodoro, 2001b; 2003b, 2007b, 2008) –, essas relações estabelecem-se sobretudo tendo como centro nevrálgico os *grandes projectos estatísticos internacionais*, e, muito em particular, o projecto INES⁵², do Centre for Educational Research and Innovation (CERI) da OCDE. Nesses projectos estatísticos, a *escolha dos indicadores* constitui a questão determinante na fixação de uma agenda global para a educação⁵³, com um enorme impacto nas políticas de educação dos países centrais, mas igualmente dos países situados na semiperiferia dos espaços centrais.

O projecto INES foi marcado, de início, por uma forte controvérsia e uma larga oposição interna no seio da OCDE (Henry, Lingard, Rizvi & Taylor, 2001)⁵⁴. Tendo como expressão pública mais conhecida a

⁵⁰ Dale cita a edição de *Toward a New Legal Common Sense* de 2004 (London, Butterworth). A nossa referência é a da edição original.

⁵¹ Para o caso de Portugal, e para o período compreendido entre o final da Segunda Guerra Mundial e a adesão, em 1986, à então Comunidade Económica Europeia (CEE), ver Teodoro (2001b).

⁵² Indicators of Educational Systems (Indicadores dos Sistemas Educativos).

⁵³ Como explicitarei adiante, a influência desses grandes projectos estatísticos vai bem mais além da mera fixação da “agenda global da educação”.

⁵⁴ Tive a oportunidade de confirmar essa afirmação com Maria do Carmo Clímaco, que representou Portugal nas reuniões que prepararam o lançamento do projecto, bem como com Ana Benavente, que, no final dos anos 1990 e início de 2000, representou Portugal no Comité Directivo da OCDE (cf. memorandum da oficina de trabalho “Organizações internacionais e regulação transnacional das políticas educativas: os indicadores de comparação internacional e a construção de uma agenda global de

publicação anual de *Education at a Glance*, este empreendimento da OCDE foi decidido na sequência de uma conferência realizada em Washington, em 1987, por iniciativa e a convite do Governo dos EUA e do Secretariado da OCDE, em que participaram representantes de 22 países, bem como diversos peritos e observadores convidados⁵⁵. O ponto principal da agenda da OCDE no campo da educação era, nessa época, a *qualidade do ensino*, que serviu como questão de partida para o lançamento do projecto INES, possivelmente a mais significativa e importante actividade dessa organização internacional em toda a década de 1990.

Reconhecendo que o problema mais complexo não era tanto o cálculo de indicadores válidos mas a classificação dos conceitos, os representantes dos países membros da OCDE e os peritos convidados examinaram um conjunto de mais de 50 indicadores nacionais possíveis, tendo acabado por reuni-los em quatro categorias: (i) os indicadores de *input* (entrada), (ii) os indicadores de *output* (resultados), (iii) os indicadores de processo, e (iv) os indicadores de recursos humanos e financeiros (Bottani & Walberg, 1992).

A concretização desse projecto permitiu à OCDE estabelecer uma importante base de dados de indicadores nacionais de ensino, que alimenta a publicação, desde 1992, do *Education at a Glance*. Nesses *olhares*, para além dos tradicionais indicadores, sejam as diferentes taxas de escolarização, os vários índices de acesso à educação, as despesas com a educação, as qualificações do pessoal docente, figura um conjunto de novos indicadores que têm profundas consequências, a *montante*, na formulação das políticas de educação no plano nacional⁵⁶. Esses novos indicadores são apresentados pela OCDE de uma forma particularmente significativa:

Para responder ao interesse crescente da opinião e dos poderes públicos face aos resultados do ensino, mais de um terço dos indicadores apresentados nesta edição tratam dos resultados, tanto no plano pessoal como no respeitante ao mercado de trabalho, e da avaliação da eficácia da escola. Os indicadores que se inspiram no primeiro Inquérito Internacional sobre a Alfabetização dos Adultos dão uma ideia do nível de proficiência das competências de base dos adultos e dos laços existentes entre essas competências e algumas características chave dos sistemas educativos. A publicação compreende ainda uma série completa de indicadores sobre os resultados em Matemática e em Ciências, que cobre a quase totalidade dos países da OCDE e inspiram-se no Terceiro Estudo Internacional de Matemática e Ciências. Além disso, os indicadores tirados do primeiro inquérito sobre as escolas do projecto INES contribuem para o alargamento da base dos conhecimentos disponíveis sobre a eficácia da escola (CERI, 1996: 10).

Mas mais significativas ainda são as prioridades futuras apresentadas para este projecto, constituindo uma verdadeira *agenda global* para as reformas realizadas, ou em curso, na transição de século e de milénio nos sistemas de educação dos diferentes países:

educação”, realizada em 22 de Março de 2007, em Lisboa, no âmbito da Rede Iberoamericana de Investigação em Políticas de Educação, RIAIPE).

⁵⁵ De uma forma mais detalhada, ver a génese deste projecto em “A regulação transnacional das políticas educativas. O papel dos indicadores de comparação internacional na construção de uma agenda global de educação”, paper apresentado por Madalena Mendes e Carla Galego na 8th Conference of European Sociological Association, que teve lugar na Escócia, de 3 a 6 de Setembro de 2007. Este trabalho foi realizado no âmbito da Rede Ibero-Americana de Políticas de Educação e do Projecto Educating the Global Citizen, financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (Ref POCI/CED/56992/2004 e PPCDT/CED/56992/2004).

⁵⁶ Ver, e.g., os dois campos privilegiados pela OCDE nos finais da década de 1990: a avaliação do funcionamento das escolas e a avaliação externa das aprendizagens.

Em primeiro lugar, as informações classificadas sobre a aprendizagem para a vida e os seus efeitos sobre a sociedade e sobre a economia estão cruelmente em falta. Sendo um dado adquirido que os países não podem mais contar unicamente com a expansão progressiva da formação inicial para satisfazer os pedidos de novas qualificações de alto nível, novos indicadores devem ajudar os decisores a melhorar as bases da aprendizagem para a vida. Para isso, é preciso criar fontes de dados sobre a formação em empresa, a formação contínua e a educação de adultos e sobre outras formas de aprendizagem que se situam fora da escola. Os factores que influem nos perfis da aquisição dos conhecimentos ao longo da vida estão em risco de serem difíceis de apreender. Os dados sobre a literacia dos adultos [...] são um primeiro passo nessa direcção porque fornecem informações sobre as relações entre os programas escolares e as competências requeridas pelos adultos, e entre a aprendizagem e o trabalho dos indivíduos, de todas as idades.

A evolução das necessidades de informação exige também uma expansão da base dos dados sobre os resultados, nomeadamente os dos alunos e das escolas. As fontes de informação deverão passar de simples constatações dos resultados relativos dos países, e tentar identificar as variáveis que influem nesses resultados (CERI, 1996: 11).

O quadro 2 sistematiza os indicadores temáticos usados entre 1992 e 2007 nos relatórios anuais da OCDE, *Education at a Glance*. Como se pode verificar, assiste-se nos últimos anos a um processo de normalização dos indicadores, isto é, os indicadores seleccionados centram-se em quatro temas, que procuram medir os resultados dos sistemas educativos: (i) acesso à educação; participação e progresso; (ii) o ambiente da aprendizagem e a organização das escolas; (iii) recursos humanos e financeiros investidos em educação; e (iv) resultados das instituições educacionais e o impacto do conhecimento. Enquanto durante a segunda metade da década de 1990, os indicadores usados diziam respeito quer ao contexto quer aos custos, relação mercado/sociedade, equidade e resultados, no início do novo milénio eles prendem-se fundamentalmente com contexto, custos e resultados.

Os efeitos práticos desse projecto estão bem presentes nas políticas educativas adoptadas nos diferentes Estados membros (ou associados) da OCDE desde a década de 1990, em geral pertencendo a espaços centrais ou na semiperiferia desses espaços centrais. Uma influência que se manifesta não por um mandato explícito⁵⁷ mas pela necessidade de responder a uma agenda global baseada na comparação e, sobretudo, na competição de *performances* dos sistemas educativos. Como afirma Andy Green (2002), a obsessão com a medida dos resultados e *performances* torna os governos (e, acrescido, demais actores políticos, com destaque para aqueles que possuem um acesso privilegiado aos meios de comunicação social de massas) prisioneiros de uma espécie de Jogos Olímpicos de nações, onde se colocam sob a forma de *ranking* os sistemas educativos em termos da sua eficácia.

São conhecidos múltiplos trabalhos que mostram os limites e a fragilidade dos fundamentos técnicos e científicos, bem como os problemas epistemológicos, das comparações internacionais de resultados (ver, e.g., Afonso & St. Aubyn, 2006; Bautier, Crinon, Rayou & Rochex, 2006; Broadfoot, Osborn, Planel & Sharpe, 2000; Normand, 2003, 2004). Mas a questão central está no facto desse tipo de comparação se tornar uma arma muito poderosa para quem controla os 'significados' do que é comparado. Isso mesmo é reconhecido por um antigo administrador principal do CERI-OCDE:

⁵⁷ Esclarece-se de novo que esta afirmação se reporta aos países centrais ou na semiperiferia dos espaços centrais, bem como aos chamados países emergentes, que actualmente integram ou são membros associados da OCDE. Para os países do chamado Terceiro Mundo, na periferia do sistema mundial, outras são as relações de força que se estabelecem, por exemplo entre instituições financeiras como o Banco Mundial ou o FMI e os governos nacionais (ver nota 31).

Quadro 2

Indicadores temáticos dos relatórios anuais da OCDE *Education at a Glance*, 1992-2007

Título dos capítulos	1992	1993	1995	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Custos, Recursos e Processos Escolares	X	X	X											
Resultados da Educação	X	X	X											
Contexto da Educação	X	X	X				X	X						
Resultados da Educação no Mercado de Trabalho a nível Individual e Social							X	X						
Resultados da Educação na Aprendizagem								X						
Transição da Escola para o Trabalho						X								
Contexto Demográfico, Social e Económico da Educação				X	X	X								
Custos da Educação e Recursos Humanos e Financeiros				X										
Resultados da Graduação das Instituições Educativas				X										
Sucesso dos Estudantes e Literacia dos Adultos				X										
Resultados da Educação no Mercado de Trabalho				X										
Ambiente Escolar e Processos da Escola/Sala de aula				X	X									
Acesso à Educação, Participação e Progressão				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Ambiente de Aprendizagem e Organização das Escolas					X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Recursos Humanos e Financeiros Investidos na Educação					X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Resultados das Instituições Educativas e Impacto da Aprendizagem									X	X	X	X	X	X
Sucesso dos Estudantes					X		X							
Sucesso dos Estudantes e Resultados da Educação nos planos Social e do Mercado de Trabalho						X								
Resultados da Educação nos planos Social e do Mercado de Trabalho					X									

© Carla Galego & Madalena Mendes, 2007.

Os estudos comparados funcionam como alavancas que permitem fazer saltar as resistências, não importa a que nível se situem, seja ao nível da investigação ou ao nível político. A comparação torna-se uma arma no conflito sobre a organização do ensino. Permite sobretudo implementar estratégias de informação novas sobre os processos educativos e trazer informações que aguçam e enfraquecem as posições dos adversários. (Bottani, 2001 : 75)⁵⁸

Como sublinha Romuald Normand (2003), esta obsessão pelos resultados e pela comparação internacional de *performances* assenta no duplo propósito de, por um lado, ‘moldar’ um modelo político para a educação e, por outro, institucionalizar um modo de governação que tende a confiscar o debate democrático e a impedir uma reflexão sobre o projecto político da escola.

Neste contexto, o poder das organizações internacionais nos tempos actuais vai além do já importante papel de fixação da agenda global da educação. Recorrendo a uma analogia com a distinção que Basil Bernstein faz entre *reconhecimento* (“recognition”) e *realização* (“realisation”)⁵⁹, Roger Dale defende que a influência das organizações internacionais, – de entre as quais destaco a OCDE por considerar que constitui, pelo menos no campo da educação, o principal *think tank* mundial da globalização hegemónica⁶⁰, – se situa não apenas na segunda dimensão de poder de Steven Lukes – “poder como definição de agenda” – mas, sobretudo, na sua terceira dimensão – “poder de moldar e controlar as regras do jogo e de formatar as preferências” (Dale, 2008: 3)⁶¹. Por isso também a convicção de Roger Dale de que o papel das organizações internacionais tem vindo a mudar, assumindo-se cada vez mais como *definidores de problemas* (‘problem definers’) e menos como *provedores de soluções* (‘solution providers’).

Os grandes inquéritos internacionais como o TIMSS⁶², o PISA⁶³, o PIRLS⁶⁴ ou o novel TALIS⁶⁵ (e, em alguns países, replicados no plano nacional), e a sua permanente comparação em relatórios e estudos

⁵⁸ Sublinhe-se que, na ocasião em que a afirmação foi escrita, N. Bottani ainda desempenhava as funções de administrador principal do CERI-OCDE.

⁵⁹ A regra do reconhecimento permite, essencialmente, a apropriação de realizações para serem colocadas em conjunto. A regra da realização determina como colocamos significados em conjunto e os tornamos públicos. A regra da realização é necessária para produzir o texto legitimado. Assim, diferentes valores de enquadramento actuam selectivamente nas regras de realização e na produção de diferentes textos. De modo simples, as regras de reconhecimento regulam os significados que são relevantes e as regras de realização como os significados são colocados em conjunto para criar o texto legitimado” (Basil Bernstein, cit. por Dale, 2008: 3).

⁶⁰ Esta minha posição, defendida desde a publicação do artigo “Organizações internacionais e políticas educativas nacionais: a emergência de novas formas de regulação transnacional ou uma globalização de baixa intensidade” (Teodoro, 2001b), é corroborada por Henry, Lingard, Rizvi e Taylor (2001).

⁶¹ Dale refere-se ao livro de Steven Lukes, *Power, a Radical View* (London, Macmillan, 1ª ed. 1974; 2ª ed., 2005).

⁶² Third/Trends in International Mathematics and Science Study. Publicado em 1995, com a designação de Third, passou a partir de 1999 a designar-se de Trends. Conduzidos pela International Association for the Evaluation of the Educational Achievement (IEA), foram realizadas até agora as edições de 1995, 1999, 2003 e 2007. Portugal só participou na edição de 1995.

⁶³ Program for International Student Assessment. Este estudo foi lançado pela OCDE em 1997 e teve, até agora, três ciclos. O primeiro, que decorreu em 2000, teve como principal domínio de avaliação a literacia em contexto de leitura e envolveu cerca de 265 000 alunos de 15 anos, de 32 países. No segundo ciclo, realizado em 2003, participaram 41 países, envolvendo mais de 250 000 alunos de 15 anos, dando uma maior ênfase à literacia matemática e tendo como domínios secundários as literacias de leitura e científica, bem como a resolução de problemas. No terceiro ciclo, que decorreu em 2006, houve preponderância da literacia científica e contou com a participação de cerca de 60 países, envolvendo mais de 200 000 alunos de 7000 escolas. Portugal participou nos três ciclos do PISA.

⁶⁴ Progress in International Reading Literacy Study. Este projecto, conduzido pela International Association for the Evaluation of the Educational Achievement (IEA), realizou dois ciclos de recolha de dados. No primeiro, denominado PIRLS 2001, participaram

internacionais (e nacionais), pouco (ou nada) preocupados com os contextos socio-históricos geradores desses resultados, tornaram-se uma das principais tecnologias de governação. O seu papel é o de fornecer as *evidências* para a acção política governativa ("*evidence-based policy*"), remetendo para segundo plano a contextualização dos processos de aprendizagem, bem como a participação e o debate democráticos sobre as dimensões políticas da educação.

Este é o paraíso da governação neoliberal: uma acção política baseada em *evidências* apontadas pela *expertise* dos técnicos e cientistas, em vez da participação dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada, associada à livre e democrática afirmação e concorrência de projectos políticos contrastantes. É, em suma, o velho sonho conservador de *fazer políticas sem política*, de um governo de *sábios* que conhece os caminhos e as soluções para tornar o "povo" feliz⁶⁶.

cerca de 150.000 alunos do 4º ano de escolaridade em 35 países. No segundo, PIRLS 2006, já participaram crianças do 4º ano de 45 sistemas escolares, abrangendo um mínimo de 150 escolas, com um total de 4500 a 5000 alunos a serem testados em cada um dos sistemas escolares participantes. Portugal não participou em ambas as edições.

⁶⁵ Teaching and Learning International Survey. Em Setembro de 2007 tinham participado 24 países, entre os quais Portugal. Este projecto é apresentado como o primeiro *survey* internacional, onde o foco principal situa-se no contexto de aprendizagem e nas condições de trabalho dos professores nas escolas.

⁶⁶ Mesmo que, muitas vezes, os seus mentores não tenham condições para explicitar este ponto de vista, a *política baseada em evidências* tem, contudo, consequências claras: operar, simultaneamente, como legitimação das políticas adoptadas e desqualificação de políticas alternativas, apontadas como resultado de interesses particulares que não têm suporte técnico-científico nem respondem ao interesse geral.

6. A “europeização” das políticas de educação: da exclusiva responsabilidade dos Estados nacionais à construção do Espaço Europeu de Educação

Nas últimas décadas, múltiplas foram as formas como os Estados nacionais responderam aos desafios do processo de desenvolvimento conhecido por globalização⁶⁷. Uma dessas formas foi a constituição de blocos e entidades de carácter regional, tendo por base acordos multilaterais entre Estados. A União Europeia⁶⁸ representa uma das formas institucionais mais avançadas nesta área, incrementando um vasto campo de intervenção e assumindo um papel progressivamente mais activo em todos os campos políticos, económicos e sociais.

Embora a ideia de uma Europa unida comece a ser formulada nos princípios do século XX, quando o Estado capitalista se constituiu numa democracia liberal, é após a Segunda Guerra Mundial que se assiste a um novo relacionamento dos Estados na Europa. Em 1949, foi fundado o Conselho da Europa, com o objectivo de superar as dificuldades provocadas pelo confronto bélico e de aproximar as nações europeias. Os Estados que estão no centro da construção dessa Europa unida, com a aprovação das suas diversas constituições, adoptaram a forma de Estados democráticos e de direito, baseados numa política económica keynesiana⁶⁹. O Estado adquiriu um carácter intervencionista nos campos económico e social, contrário à maior inércia do Estado liberal, e assumiu o compromisso de assegurar os direitos sociais aos cidadãos, entre eles, o da educação.

⁶⁷ O presente capítulo segue de muito perto os trabalhos realizados no seio do projecto “Educating the Global Citizen: Globalization, Educational Reform and the Politics of Equity and Inclusion in 12 Countries. The Portuguese case” (Ref POCI/CED/56992/2004 e PPCDT/CED/56992/2004) e da Rede Iberoamericana de Investigação em Políticas de Educação (RIAIPE), e que estão publicados em Marques, Aníbal, Graça e Teodoro (2008a, 2008b). Por esse motivo, é justo afirmar que este capítulo é da co-autoria de Fátima Marques, Graça Aníbal e Vasco B. Graça, meus estudantes de doutoramento que, com a sua experiência, conhecimento, trabalho e apurado sentido crítico, muito contribuíram para o conhecimento destes novos modos de regulação das políticas educativas, aqui designado de ‘europeização’.

⁶⁸ Na sua designação actual. Em 1951 foi assinado em Paris o tratado que instituiu a Comunidade Económica do Carvão e do Aço (CECA); em 1957, o Tratado de Roma passou a designar esta entidade regional de Comunidade Económica Europeia (CEE); em 1992, o Tratado de Maastricht adoptou a designação actual de União Europeia (UE).

⁶⁹ A escola keynesiana fundamenta-se no princípio de que o ciclo económico não é auto-regulador como pensavam os neoclássicos, uma vez que é determinado pelo “espírito animal” dos empresários. É por esse motivo, e pela ineficiência do sistema capitalista em empregar todos os que querem trabalhar, que Keynes defende a intervenção do Estado na economia.

Na década de 1950, a Europa entrou numa fase de rápido desenvolvimento económico, materializado num grande crescimento industrial e comercial e por amplos movimentos migratórios. Essa situação favoreceu o alargamento da cooperação a outros sectores, tais como a política, a educação e a cultura (Starkie, 2006). Iniciou-se uma crescente consciência da importância de criar uma identidade europeia bem como conceder alguns direitos políticos aos cidadãos no plano europeu.

Nos anos 1980, o projecto de integração dos Estados membros teve novo desenvolvimento com a valorização da interdependência dos Estados soberanos, em substituição da mera cooperação, e com a procura de afirmar uma representação de Europa entre os cidadãos, tentando superar a imagem tecnocrática e economicista que até então prevalecera. Além da livre circulação das pessoas e de bens, a noção de cidadania da Comunidade Europeia procura potenciar o espírito europeísta, recorrendo para tal a propostas no domínio cultural e educativo.

A partir de 1992, com a aprovação do Tratado de Maastricht, a evolução da União Europeia assume contornos acentuadamente federalistas⁷⁰.

Este processo de construção da União Europeia, desde os Tratados iniciais de 1951 até ao Tratado Constitucional de Lisboa, em 2007, corresponde a perspectivas e interesses diversos, complexos e contraditórios, sendo que a sua execução se tem processado de forma não linear, com refluxos, derivas, ajustamentos e saltos. A origem das Comunidades Económicas Europeias, como parte do processo posterior à Segunda Guerra Mundial, respondeu à necessidade de *normalizar* as relações entre as nações da Europa e os respectivos conflitos sociais, ao mesmo tempo que pretendeu redefinir o posicionamento das economias desses países europeus face à competição internacional que então se operava.

A par da promoção de condições que salvaguardassem uma paz duradoura na Europa, pode-se também considerar como um aspecto relevante na emergência da dinâmica europeísta a contenção da *instabilidade* decorrente da elevada participação e influência das classes trabalhadoras na realidade política do pós-guerra e da atracção que sobre elas exercia o modelo soviético, entretanto também vitorioso do conflito mundial.

Emergente de uma elite social-democrata e democrata-cristã, o projecto de construção europeia, na sua primeira fase, procura um compromisso visando o bem estar generalizado, o pleno emprego e a criação de classes médias numerosas, tendo por base a propriedade privada e a liberdade de mercado, consubstanciado no *Estado Providência*⁷¹.

Mas, para além desta dimensão interna, havia também uma dimensão de resistência europeia face às condições em que se operava a acumulação de capital, com acrescido benefício para os grandes grupos de origem norte-americana. Num quadro internacional onde o dólar se constituía como referência e em que prevaleciam os produtos, empresas e interesses de origem americana, importava sobremaneira ao capital europeu e a sectores da social-democracia defensores do Estado Providência, criar condições de concorrência e de sucesso para as empresas europeias.

Os tratados davam, assim, sustentação a uma visão essencialmente “neo-mercantilista”, que apostava na criação de um amplo mercado interno, se necessário protegido da concorrência externa, e na alavancagem das empresas europeias nos mercados internacionais.

⁷⁰ Esta mudança aparece associada a vários acontecimentos históricos relevantes, tais como a queda do muro de Berlim, a ruptura da Jugoslávia e a consequente guerra, a reunificação da Alemanha e o *crash* económico de 1987.

⁷¹ Ou Estado de Bem Estar. *Welfare State* em inglês.

A visão neomercantilista (...) sustenta-se no propósito inicial de criação de um simples mercado europeu e de uma União Económica e Monetária (UEM). Para os neomercantilistas, a distância da competitividade europeia face ao resto do mundo era atribuída aos mercados fragmentados, a uma relativa inabilidade para explorar plenamente economias de escala na produção, e um insuficiente investimento em investigação e tecnologia. (Para os neoliberais, os problemas estavam – e ainda estão – mais localizados em factores como a inflexibilidade dos mercados de trabalho, ou a insustentabilidade e desencorajamento do trabalho dos Estados Providência. Como van Appeldoorn documenta, o projecto neomercantilista estava mais próximo de um modelo de ‘resistência’ do que de um modelo ‘aberto’ de regionalismo. (Storey, 2004: 4)

Entretanto, a evolução do sistema económico à escala global e a substancial alteração das condicionantes mundiais influíram significativamente no desenvolvimento do processo europeu e na sua reconfiguração. A União Europeia a 27 países, mais do que uma instância regional baseada num modelo específico de conjugação entre o progresso articulado da economia e dos direitos sociais, institucionalizou-se, sobretudo a partir do final dos anos 1990, como parte do processo global de hegemonia neoliberal. Apesar das tensões e contradições existentes, a União constituiu-se como um elemento disciplinador, tendo em vista (i) acelerar os processos de conformação das legislações e das práticas nacionais às orientações do neoliberalismo, (ii) agir activamente para a liberalização dos mercados internacionais nos termos adequados aos interesses dos grandes grupos económicos, e (iii) articular a participação europeia no plano das tendências económicas internacionais dominantes, designadamente a economia do conhecimento.

Esta evolução não significa que a União funcione hoje segundo um modelo monolítico e “puro”, sem *nuances* ou contradições. Pelo contrário, quanto mais o neoliberalismo se tem tornado o paradigma dominante na União Europeia maiores têm sido as tensões entre este novo regime de acumulação e os regimes anteriores centrados no designado modelo social europeu, resultante do projecto social-democrático da era keynesiana (Mitchel, 2004). Filósofos influentes como o alemão Jürgen Habermas e o francês Jacques Derrida (Habermas, 2001; Habermas & Derrida, 2003), ou o sociólogo alemão Ulrich Beck (1999), salientam que, apesar da hegemonia neoliberal, a União Europeia consegue ser ainda um espaço onde prevalece uma acrescida atenção ao modelo social de bem-estar e de solidariedade, havendo uma forte participação dos cidadãos em defesa dos seus direitos e de políticas democráticas.

A evolução ocorrida nestas décadas de construção do espaço político-económico europeu tem-se reflectido na forma como as questões educativas são abordadas nos planos supranacional e nacional.

No início do século XX, são atribuídas à educação as funções de reprodução social, de legitimação do sistema, de controlo social, de produção de recursos humanos e de formação para a cidadania. A educação é considerada como um meio que permite o acesso a novas posições na escala social⁷². No seio dos Estados-nação tratava-se de criar a identidade nacional, encobrendo realidades de natureza local ou regional, com as suas línguas e culturas intranacionais, e secundarizando a realidade internacional, europeia e mundial.

(O sistema nacional de ensino) foi utilizado para assimilar as culturas imigrantes, para promover as doutrinas religiosas estabelecidas, para difundir a norma estandardizada da língua nacional, para forjar uma identidade

⁷² O sistema educativo até então assentava num sistema dual: as classes inferiores recebiam uma formação mínima limitando-se ao ensino primário para serem bons súbditos, enquanto as classes superiores tinham acesso ao ensino secundário (liceal) e ao universitário, com o objectivo de governarem eficazmente o Estado (Starkie, 2006).

nacional, para generalizar novos hábitos e formas racionais de pensamento, para encorajar os valores patrióticos, para inclulcar as disciplinas morais e, sobretudo, para endoutrinar segundo os credos políticos e económicos das classes dominantes (Green, cit. por Nóvoa, 1998: 89-90).

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, à educação começam a ser atribuídas novos papéis e funções, nomeadamente a consolidação do sistema político democrático, a diminuição das desigualdades sociais e, determinate, a qualificação da mão-de-obra necessária à reconstrução económica da Europa devastada pela guerra (Starkie, 2006). Estes propósitos impulsionaram reformas globais dos sistemas educativos em praticamente todos os países.

Com a celebração dos Tratados Europeus de Paris, em 1951, e de Roma, em 1957, a educação, tal como outros aspectos sociais e de cidadania, não constituiu foco de interesse europeu, mantendo-se sob exclusiva responsabilidade de cada Estado membro das Comunidades Europeias (Erlt, 2006; Nóvoa, 1998).

A sua entrada no leque de temas comunitários vai fazer-se nos anos 1970, por meio do alargamento do conceito de formação profissional (Nóvoa, 1998), sendo então objecto das primeiras iniciativas europeias. As autoridades comunitárias reconhecem a existência de uma “dimensão europeia da educação”, mas salvaguardando sempre a diversidade e as tradições dos sistemas educativos nacionais dos Estados membros. A preocupação de não harmonizar e de não interferir nas políticas de educação de cada Estado constituiu uma marca visível das primeiras propostas de governação supranacional da educação europeia, como sugere Starkie (2006).

Será na década de 1990 que, de uma forma explícita, se começam a construir na Europa os mecanismos de regulação supranacional da educação (Antunes, 2005b). O Tratado de Maastricht, que entrou em vigor em 1992, teve profundas implicações no processo europeu de integração. Neste Tratado, as questões da Educação recebem uma atenção mais explícita e aprofundada, atribuindo-se à Comunidade Europeia (artºs. 126º e 127º) o papel de contribuir para o desenvolvimento de uma educação de qualidade, excluindo, contudo, quaisquer processos de harmonização na organização dos sistemas educativos dos Estados membros.

À época, a preocupação dominante da Comunidade situava-se no desenvolvimento da “dimensão europeia da educação”, concretizada através de programas de intercâmbio de estudantes, professores e investigadores e no incremento da mobilidade de trabalhadores dos Estados membros, visando a construção de uma cidadania europeia activa. Em 1997, com a aprovação do tratado de Amesterdão, embora mantendo-se os mesmos artigos sobre educação, os direitos da cidadania europeia são ampliados. A cidadania activa foi considerada um elemento primordial para a construção da Europa.

A necessidade de livre circulação de serviços, de bens e de capitais reforçou as necessidades de mobilidade da força de trabalho. Como consequência, acentuaram-se as intenções de comparabilidade entre as qualificações e os sistemas educativos dos Estados membros, com implicações na estandardização e na harmonização das qualificações da formação profissional, bem como a criação de padrões educacionais equivalentes e a introdução de níveis europeus da qualificação. Como sublinha Hirtt (2005), a emergência de iniciativas visando ‘harmonizar’ as políticas educativas surgem como uma aplicação progressiva das recomendações formuladas desde 1989 pela *European Round Table of Industrialists* (ERT), um *think tank* constituído por cerca de quarenta e cinco dos mais poderosos dirigentes da indústria europeia.⁷³

⁷³ Uma informação mais detalhada sobre os objectivos deste *forum informal*, como se auto-classificam os seus promotores, pode ser procurado em <http://www.ert.be/home.aspx>.

Entre 1997 e 2000, a intervenção da União Europeia, tendo por base o artº 149º do Tratado de Maastricht, procura uma legitimação para o incremento de uma política educativa europeia a partir do conceito vago e flexível de “qualidade”. Os *dezasseis indicadores de qualidade*, apesar de publicados em 2000 (dois meses depois da aprovação da Estratégia de Lisboa), corporizam ainda uma etapa mais orientada para a avaliação da eficiência do funcionamento dos sistemas nacionais, embora com base em referentes definidos supranacionalmente pela UE.

Entretanto, várias estruturas, mecanismos e processos contribuíram para o crescimento das áreas de intervenção europeia no seio da educação e da formação. O desenvolvimento e o impacto dos programas europeus representam uma forte evidência de “europeização”⁷⁴ da educação e formação profissional.

Com a definição da Estratégia de Lisboa⁷⁵ emerge uma nova fase. As questões da educação e da formação adquirem centralidade nas políticas da União, estabelecem-se áreas prioritárias comuns de intervenção, define-se um programa articulado e uma estratégia de actuação que possibilita aprofundar o processo de integração educacional, para além do expressamente previsto no Tratado.

Roger Dale (2008) aponta três fases (ou estádios) de desenvolvimento do espaço europeu educação (EEE): a fase I reporta-se a todo o período anterior à cimeira de Lisboa em 2000; a fase II abrange o período de tempo entre 2000 e 2005; e, a fase III, a partir dessa data. A sua sistematização, sintetizada no quadro 3, ajuda a compreender a evolução das prioridades e das dinâmicas dominantes.

Quadro 3

Fases de desenvolvimento do Espaço Europeu de Educação (Dale, 2008)

	Governação	Mecanismos	Propósito	“Europa”
FASE 1 — Pré-Lisboa (até 2000)	Grupos de Trabalho de Estados-membro	Indicadores	Concepção comum de “Educação”	Coordenadora de experiências nacionais/definidora de “Qualidade”
FASE 2 —Lisboa (2000-05)	MAC (Método de Coordenação Aberta)	<i>Benchmarks</i> ; Boas Práticas	Identificação de problemas e coordenação política comuns, meios diferentes	Orquestradora de uma divisão funcional e de escala da governação educacional
FASE 3 —Lisboa pós-revisão de médio prazo (2005-...)	Quadro de Referência único (ALV – Aprendizagem ao Longo da Vida)	Metas (ex.: Investimento)	Objectivos comuns, via comum	Criadora de novos sectores europeus de “Política Social” e “Política do conhecimento”

⁷⁴ Nos dois textos que serviram de base ao presente capítulo (Marques, Aníbal, Graça e Teodoro, 2008a, 2008b), utiliza-se a expressão ‘unionização’. Com o mesmo sentido, opto, neste capítulo, pela designação de “europeização”.

⁷⁵ Durante o Conselho Europeu de Lisboa, realizado em Março de 2000, os Chefes de Estado e de Governo lançaram uma estratégia, dita “de Lisboa”, com o objectivo de tornar a União Europeia (UE) na economia mais competitiva do mundo e alcançar o objectivo de pleno emprego até 2010. Desenvolvida em vários Conselhos Europeus posteriores, esta estratégia assenta em três pilares: (i) um pilar económico que deve preparar a transição para uma economia competitiva, dinâmica e baseada no conhecimento; (ii) um pilar social que deverá permitir modernizar o modelo social europeu graças ao investimento nos recursos humanos e à luta contra a exclusão social; e, (iii) um pilar ambiental, acrescentado no Conselho Europeu de Göteborg, em Junho de 2001.

É no período compreendido entre 2000 e 2004 que são criados os grupos de trabalho de peritos, iniciado o programa “Educação e Formação 2010” e implementado o “método aberto de coordenação” (MAC). Esta aceleração do processo de construção do espaço educativo europeu comportou aspectos contraditórios, propiciou tensões diversas e, provavelmente, até 2005, não terá logrado alcançar os resultados pretendidos.

O programa *Educação e Formação 2010* começou a ser preparado a partir de 1999, vindo a organizar-se como um conjunto de objectivos, adoptados pelos Estados membros, para os sistemas educativos e de formação do grupo de países abrangidos. Posteriormente, foi também aprovado um programa de trabalho detalhado, com indicadores e valores de referência, para futura monitorização da implementação daquele programa.

Em Novembro de 2003, a Comissão Europeia publica um documento que teve forte impacto nas políticas educativas europeias – *Educação e Formação 2010: a Urgência das Reformas Necessárias para o Sucesso da Estratégia de Lisboa*. Neste documento, Vivian Reding, a Comissária Europeia da Educação, analisa as políticas educativas nacionais e os efeitos desenvolvidos em todos os países europeus para adoptar os sistemas de educação e de formação à sociedade e à economia do conhecimento (Hirtt, 2005). São enumeradas as prioridades para os anos seguintes, bem como são propostos mecanismos de controlo para assegurar que cada Estado membro respeite essas prioridades.

Se a intervenção política comunitária na área da educação se torna declarada a partir os anos 1980, por intermédio de programas de acção, e adquire limites claros no decorrer dos anos 1990, é, todavia, em meados de 2000 que emerge algo inédito, como sublinha Fátima Antunes (2005a: 129-30):

O que de inédito testemunhamos neste momento é a constituição formal e explícita de um nível de governação supranacional como locus de inscrição das políticas a desenvolver para os sistemas educativos e de formação. Este conjunto de iniciativas representa, assim, a tentativa de edificação de um processo sistemático de articulação das políticas nacionais de educação e formação em torno de prioridades e objectivos comuns, acordados e congruentes ou convergentes com metas e estratégias definidas ao nível da União Europeia. Dir-se-ia que as fases anteriores, prosseguidas nas últimas três décadas, terão permitido a lenta gestação do processo de europeização que, agora, ensaia a maturidade.

A escolha do método aberto de coordenação (MAC) e as “razões” que lhe subjazem são significativas para a compreensão da conjuntura política que define as orientações tomadas na União. O método aberto de coordenação, sugerido pelo Conselho Europeu de Lisboa de 2000, inicia um novo estilo de relação de trabalho entre os Estados membros e a União, e entre os Estados membros entre si, ao serviço do cumprimento dos objectivos da estratégia de Lisboa (2000-2010). O MAC é aplicado em campos tão diversos como a economia, a educação e a formação, a protecção social, a pobreza, o ambiente, as tecnologias, a investigação, ou a sociedade da informação. Esta forma transnacionalizada de organização do trabalho assenta em orientações expressas por *benchmarks* (valores de referência) e indicadores assumidos como resposta aos desafios da globalização, de forma a que as políticas nacionais, num processo de “europeização”, contribuam, nos diferentes campos, para uma competitividade que torne a UE na “economia mais dinâmica e competitiva do mundo”.

O papel dos Estados membros, através de peritos nacionais, é o de partilharem boas práticas, numa formação mútua, indicarem os factores que contribuem para uma melhor *performance* das políticas

nacionais e negociarem os *benchmarks* a integrar nos Planos de Acção nacionais. A transposição das orientações para indicadores e a avaliação da *performance* dos Estados membros na sua consecução são atribuídas à Comissão.

O MAC introduz uma rotura nos mecanismos que até então constituíam a forma de gerir os processos de transferência de competências para a União Europeia e que, em certas áreas, nomeadamente as de política social, constituem o chamado método comunitário (MC). Este baseia-se numa integração pelo direito sob a forma de directivas e de regulamentação europeias, em que a União detém o poder de legislar e de sancionar. A falta de clareza na distribuição das competências aos Estados membros e à União foi factor de dificuldade na gestão. Os novos instrumentos não se regem por uma integração pelo direito, mas por uma coordenação com base em orientações políticas.

No campo da educação, este modo de governação (e os seus instrumentos) assumem-se como gestores da mudança na educação e na formação considerada pertinente para a construção de uma sociedade europeia baseada no conhecimento (Comissão da União Europeia, 2000b). Como afirma Nóvoa (2002), nos documentos da UE a mudança apresenta-se não como uma política, mas apenas como uma técnica, ou seja, como um mecanismo tecnológico ligado à ideia de inovação, autonomia, flexibilidade e empreendedorismo.

O MAC organiza e dá coerência a esta forma de governação a partir de orientações políticas e de uma monitorização ao nível supranacional, promovendo a homogeneização das políticas europeias e a sua aplicação. A monitorização, actuando como pressão normativa e avaliativa, se bem que não sancionatória, funciona efectivamente como mecanismo de convergência.

No debate sobre a ‘fabricação da Europa’ (Nóvoa & Lawn, 2002), Ronald G. Sultana chama a atenção para a coincidência de agendas entre as principais orientações fixadas pela UE e as recomendações produzidas pelo European Round Table of Industrialists (ERT):

Em Março de 1995, [...] a ERT publicou um relatório intitulado *Education for Europeans: towards the learning society*. Dois anos mais tarde, a UE libertou um White Paper intitulado *Teaching and Learning: towards the learning society*. Em 1997, a ERT publicou *Investing in Knowledge: the integration of technology in European education*. Isto teve eco num documento saído da Comissão Europeia no mesmo ano com o título *Towards a Europe of Knowledge*. A similitude de agendas é mais do que superficial, indicando uma bem urdida política de rede que se estende a todos os níveis de educação, educação superior incluída. (Sultana, 2002: 122)

As mudanças na natureza da política educativa europeia baseada em metas e critérios de eficácia a partir de responsabilidades partilhadas, sujeita a estratégias da política económica, comportam, segundo Dale (2008), um novo entendimento de subsidiariedade e a criação de um novo Espaço Europeu de Educação, baseado numa divisão do trabalho da governação educativa.

Este Espaço Europeu modela o seu conceito de educação por padrões internacionais, nomeadamente os fixados no âmbito da OCDE. Embora necessitando de mais trabalho empírico de comprovação, pode-se afirmar que há um plasmar dos conceitos, da estruturação das ideias e da formulação dos argumentos produzidos em documentos da OCDE para os documentos da UE.

Para Martin Lawn (2002), esta nova governação transnacional tornou-se na expressão simbólica da legitimação do poder do capital livre dos limites do Estado nação. Perante esta agenda da UE, filtrada embora pelas diferentes sensibilidades dos Estados membros, a questão, como a coloca Sultana (2002), pode ser a de *quem ganha e quem perde neste novo espaço europeu?*

A análise da situação existente realizada pela Comissão Europeia, tanto no plano estritamente educacional quanto no plano mais geral do incremento da Estratégia de Lisboa, conduziu à adopção de medidas de adaptação e de reforço dos programas que a concretizam. A partir de 2004, desenha-se uma actuação mais determinada de aplicação das orientações saídas da cimeira de Lisboa, e acentua-se o compromisso de cada país na execução das estratégias europeias.

Roger Dale (2008) considera que, nesta terceira fase, segundo a sua cronologia, o enfoque das políticas educativas da União é atenuado noutros planos para se concentrar essencialmente numa estratégia de Aprendizagem ao Longo da Vida (*Life Long Learning*) (ALV/LLL), entendida como um programa integrador de todas as políticas de educação e formação.

Em Fevereiro de 2004, na sequência do 'relatório Kok' sobre a aplicação da Estratégia de Lisboa, o Conselho e a Comissão elaboraram um documento que intitularam *A urgência das reformas necessárias para o sucesso da estratégia de Lisboa*. Nele consideram que "muito há ainda a fazer em pouco tempo", pois que todos os relatórios e indicadores disponíveis apontam para a mesma conclusão: "se se pretende atingir os objectivos em matéria de educação e de formação, o ritmo das reformas terá que ser acelerado. Subsistem ainda demasiados pontos fracos, que limitam as potencialidades de desenvolvimento da União" (Conselho da União Europeia, 2004). Afirmam ainda que existe um significativo atraso da UE relativamente aos seus 'concorrentes', sobretudo no âmbito do ensino superior, e entendem que "continuam acesos muitos sinais de alarme".

Neste quadro, o Conselho e a Comissão consideraram ser necessário prosseguir a estratégia de Lisboa com muito maior determinação em torno de três eixos essenciais: (i) concentrar as reformas e os investimentos nas áreas fulcrais, (ii) fazer da aprendizagem ao longo da vida uma realidade concreta, e (iii) construir enfim uma Europa da Educação e da Formação.

O relatório intercalar subsequente foi aprovado em 2006, sob o título *Modernizar a educação e a formação: um contributo vital para a prosperidade e a coesão social na Europa*. Nele são analisados os progressos alcançados na aplicação do programa "Educação e Formação para 2010", concluindo-se pela necessidade de "acelerar o ritmo das reformas para garantir um contributo mais eficaz para a concretização da estratégia de Lisboa e o desenvolvimento do modelo social europeu" (Conselho da União Europeia, 2006). Neste quadro, os Estados membros e a Comissão acordaram num conjunto de medidas para conferir maior eficácia à concretização do programa "Educação e Formação para 2010".

Apesar da complexidade do processo e das tensões que inevitavelmente ele gera, não parece haver por parte das instâncias da União Europeia necessidade de alterar o enquadramento legal que enforma este processo de integração. É assim que o recente Tratado de Lisboa, aprovado em Conselho Europeu no final de 2007⁷⁶, apresenta um enquadramento institucional aparentemente idêntico ao que já os anteriores Tratados haviam definido (artºs 149º e 150º) para as matérias de educação e formação. O complicado *puzzle* jurídico com que foi apresentado o Tratado de Lisboa dificulta a sua plena compreensão mas, pelo menos no que à Educação diz respeito, ele retoma, no essencial, as perspectivas e formulações que já constavam do anterior projecto de Constituição Europeia.

Apesar do carácter limitado das alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa nas matérias educacionais, importa referir que ele também abre possibilidades até hoje bastante mais restringidas. Tal como alerta Louis Weber (2003), as inquietações podem ser maiores no domínio do comércio internacional,

⁷⁶ Lembra-se que a sua entrada em vigor exige a ratificação unânime pelos Estados membros. Na altura em que se escreve, a República da Irlanda, em referendium, recusou a sua ratificação.

onde as formulações são menos precisas e a unanimidade deixa de ser necessária para a aprovação de regras de comércio, incluindo os serviços sociais, de educação e de saúde.

De facto, as novas redacções dos artigos relativos à política comercial comum facilitam a capacidade de actuação da União Europeia no comércio internacional, considerada matéria de exclusiva competência comunitária, e alteram as regras comerciais no que respeita à educação. Até ao presente, a UE só podia estabelecer acordos de comércio internacional em questões de educação e formação se houvesse unanimidade dos Estados membros, mas, com o Tratado de Lisboa, passa a poder celebrar esses acordos com base numa decisão maioritária do Conselho. A unanimidade agora apenas é exigível no domínio do comércio de serviços sociais, educativos e de saúde, sempre que esses acordos sejam susceptíveis de causar graves perturbações na organização desses serviços ao nível nacional e de prejudicar a responsabilidade dos Estados-Membros de prestarem esses serviços. Fica assim significativamente facilitada a intervenção da União na liberalização internacional da educação.

Qual será o sentido da próxima evolução das questões educativas na UE? A evidência é que coexistem tendências contraditórias que tendem, por um lado, à centralização e ao reforço da actuação da União na harmonização das políticas educativas, mas, por outro, e em simultâneo, fortes perspectivas de desregulação e privatização de diversos serviços sociais.

Desta tensão emergirão evoluções para o futuro da educação e da formação onde o papel da UE tenderá, certamente, a reforçar-se. A investigação no campo das políticas públicas, e os actores educativos em geral, têm aqui um relevante campo de estudo e de acção, a que nem sempre têm dedicado a adequada atenção.

7. Crítica e utopística: por uma pedagogia da possibilidade na construção de políticas de educação democráticas numa era cosmopolítica

Quando penso em história penso em possibilidade – a história é o tempo e o espaço da possibilidade. (...) Fazendo história escolhemos e realizamos possibilidades. E, ao fazermos história, começamos por ser feitos pela história.

- Paulo Freire (1989)⁷⁷

Nascendo da confluência do projecto iluminista com o da afirmação e construção do Estado-nação, e destes com o capitalismo, enquanto modo de organização da produção, os sistemas escolares representaram um dos lugares centrais da construção da modernidade. Apesar de múltiplas dificuldades práticas e diferentes ritmos de expansão, a escola assumiu-se muito cedo como um *localismo globalizado*, utilizando o conceito de Santos (2001), que se desenvolveu, em larga escala e em múltiplos aspectos, por isomorfismo no mundo moderno.

Ao longo dos séculos XIX e XX, primeiro na Europa, depois nos outros espaços mundiais, a escola transformou-se numa instituição fundamental para a homogeneização linguística e cultural, a invenção da cidadania nacional e a afirmação do Estado-nação. Como não se cansam de sublinhar os autores que perfilham a perspectiva do sistema mundial moderno, a expansão da escola encontra-se intimamente ligada à construção dessa nova comunidade imprescindível ao novo estádio da economia mundo capitalista, o Estado-nação: “A escola de massas torna-se o conjunto central de actividades através das quais os laços entre os indivíduos e os Estados-nação são forjados” (Ramirez & Ventresca, 1992: 49-50).

Esse longo processo implicou a progressiva expansão a todas as camadas e grupos sociais, fruto tanto da necessidade histórica desse novo estádio da economia mundo capitalista como de poderosas lutas sociais pelo acesso à escola, enquanto um direito de cidadania a que todos os membros de uma comunidade devem ter acesso em condições de igualdade.

O desenvolvimento da *escola para todos*, sobretudo depois da Segunda Guerra Mundial, assentou na concretização, mesmo que limitada, do ideal social-democrático (ou liberal-democrático, na tradição

⁷⁷ Preface: Making History: Education for the Future, in Antonia Darder, *Reinventing Paulo Freire*, (Boulder & Oxford, UK: Westview Press, 2002), p. x. Este prefácio é a transcrição de um discurso feito por Paulo Freire na Claremont Graduate University, em 12 de Maio de 1989, no agradecimento pela atribuição de mais um doutoramento *honoris causa*.

norte-americana) de igualdade de oportunidades. Assumiu-se, como prioridade das políticas públicas, a construção de uma escola que acolhesse todos, independentemente da condição social e económica, do grupo étnico ou diferença cultural, e a todos permitisse oportunidades de promoção social, profissional e cultural.

Nesta perspectiva, a escola era entendida, para além da sua dimensão modernizadora e de pilar do *desenvolvimento*, como uma instância de integração e de ascensão social, mesmo que, como o mostraram muitos trabalhos de sociologia da educação, os seus efeitos não fossem precisamente esses. Utilizando as categorias de Habermas, essas políticas combinavam um princípio regulador com a afirmação de um princípio emancipador, herdeiro do projecto iluminista de construção de um *homem novo* e do ideal igualitário da Revolução Francesa. O conceito de *democratização do ensino*, e as políticas públicas a ele associados, representaram bem esse consenso, que foi dominante no discurso público e político até final dos anos 1970.

Contudo, nas últimas duas décadas do século XX, assistiu-se à afirmação de um novo senso comum no discurso e nas políticas públicas de educação, assente numa redução dos conceitos de democracia às práticas de consumo, de cidadania a um individualismo possessivo e de igualdade ao ressentimento e medo do outro. Michael W. Apple, que tem dedicado o principal dos seus trabalhos ao combate contra este modo de *educar à direita*, defende que o centro deste discurso está na transferência para o mercado – e não, como antes, nas políticas democráticas – “o verdadeiro reino da liberdade” (Apple, 2000: xiii). O que, ainda segundo Apple, “não é nada menos do que o recorrente conflito entre direitos de propriedade e direitos da pessoa que tem sido a tensão central na nossa economia” (2000: 17).

As consequências dessa transferência de centro do discurso político estão bem presentes na agenda hegemónica das políticas públicas de educação contemporâneas. Em primeiro lugar, concretizam-se numa clara associação entre a privatização de importantes áreas dos serviços públicos, entre os quais o da educação, e uma forte regulação estatal. É, como observa Apple (2000: xxv-xxvii), “uma estranha combinação de uma ênfase nos mercados e na ‘escolha’ (Estado fraco), por um lado, e num incremento intervencionista dos normativos regulamentadores (Estado forte), focados nos currículos nacionais, nos standards nacionais, nos testes/exames nacionais, por outro”. Em segundo lugar, consequência primeira do *medo do outro* – aqui entendido tanto na dimensão social como na cultural –, na materialização de novas formas de exclusão, bem presentes na sistemática preocupação em transformar todos os processos avaliativos em *rankings*, ou no retorno a concepções meritocráticas que fazem tábua rasa dos contributos que a ciência social, em particular a sociologia da educação, deu nas últimas décadas para a compreensão dos processos de reprodução social e cultural.

Partindo de uma rigorosa análise do contexto norte-americano, Michael Apple defende que esse novo bloco social hegemónico é constituído por uma aliança de quatro grupos principais (e.g. Apple, 2000, 2001). No primeiro, os *neoliberais* representam as elites políticas e económicas que intentam “modernizar” a economia e as instituições que estão directamente ao seu serviço. Para este grupo, que em geral assume a liderança desta aliança, o “mercado” é a única solução para os problemas sociais, assumindo como afirmação de referência que o que é privado é bom e funciona bem e o que é público funcional mal e é “despesista”.

No segundo grupo, os *neoconservadores* defendem, na base de uma visão nostálgica e algo romantizada do passado, o retorno aos (altos) “níveis de qualidade”, à disciplina, à preocupação com o “conhecimento” e à selecção dos melhores que marcavam a escola antes da sua massificação. Este grupo tem uma particular preocupação com o currículo e os métodos pedagógicos, responsabilizando os ‘filhos

de Rousseau' (e as ciências da educação em geral) pela fraca "qualidade" da escola actual, em resultado de uma pedagogia centrada no interesse do aluno e não no "conhecimento" das disciplinas científicas. As suas principais batalhas situam-se na definição de um currículo central e básico e de um reforço do "poder disciplinar" dos professores.

No terceiro grupo, os *populistas autoritários* dirigem as suas preocupações principais para a questão de valores como segurança, família, sexualidade, ou moral religiosa, que consideram afastados (ou pervertidos) na escola pública. Este grupo, particularmente representativo nos EUA mas com fraca representação em Portugal, tem uma forte desconfiança face ao Estado, um sentido comunitário apurado e uma ampla participação política, normalmente por meio de grupos evangélicos. Em geral, apoiam os neoliberais e os neoconservadores nas suas batalhas por "menos Estado" e contra o "humanismo secular" que, na sua óptica, invade a escola pública.

O quarto, e último grupo, é composto por uma fracção importante da *nova classe média profissional*. Embora nem sempre concordando com as agendas dos outros grupos, em particular no plano ideológico, pois, em geral, assumem posições mais moderadas e liberais, por razões de interesse, de ideologia profissional e de mobilidade social, este grupo está profundamente associado às soluções técnicas e gestionárias dos dilemas educacionais desta agenda hegemónica. *Accountability* (prestação de contas), *performance*, *management* (gerencialismo), *school choice* (escolha da escola) constituem palavras-chave que integram o seu próprio capital cultural, que põem ao serviço desta aliança e que Apple (2000, 2001), nas velhas mas sempre presentes distinções, designa de *right wing*⁷⁸.

São inquestionáveis os meios que esta "aliança de direita" possui e utilizou para construir a sua hegemonia ideológica e política, para mais fazendo parte desse processo global do que se designa de *globalização neoliberal*. Mas, longe de se pretender relativizar a força desse processo, pode-se também concordar que ele foi facilitado "à esquerda". Luc Boltanski e Ève Chiapello assinalam que o *enfraquecimento da crítica*, num momento em que "o capitalismo conhecia uma forte reestruturação cuja incidência social portanto não podia passar despercebida" (Boltanski & Chiapello, 1999: 36), contribuiu para a construção dessa hegemonia ideológica, significativamente num momento em que as "fontes de indignação" não faltam (idem, p. 37). Por seu lado, Boaventura de Sousa Santos prefere sublinhar, a propósito da consagração da *governança* como modo de regulação dominante, a "derrota da teoria crítica tanto no plano social como no plano político" (Santos, 2006: 377). Com forte sentido (auto)crítico para os intelectuais e educadores críticos, Michael Apple enfatiza: "Penso que muito do discursos em que participámos era verdadeiramente um criticismo negativo. O trabalho negativo é concerteza importante como "testemunho" da opressão, mas muitas vezes não permite dar às pessoas um sentido da possibilidade" (Apple, 2000: 166).

Mas, a questão central que tenho vindo a formular e para a qual procuro dar um contributo é a seguinte: ***é possível, nos tempos de hoje, construir as bases de um novo senso comum, capaz de ajudar a formular uma agenda educativa e um novo bloco social interessado em impulsionar (e realizar) políticas progressivas de paz, justiça social, felicidade e liberdade?***

Provisoriamente, podem ser três os pontos de partida para essa construção de uma agenda educativa, capaz de gerar novos sentidos comuns mobilizadores de esperança e de acção humana transformadora.

O primeiro, particularmente importante na formação dos *incluídos* das sociedades do Primeiro Mundo e dos *privilegiados* do Terceiro Mundo, pode expressar-se na convicção de que *todos somos cidadãos* do

⁷⁸ Em tradução livre, usamos a seguir "aliança de direita".

mesmo mundo e que a luta pelo bem-estar, felicidade e segurança de uns está intimamente ligada ao combate à fome e à pobreza, às causas da injustiça e da exclusão social, tanto no plano das sociedades nacionais como no das relações internacionais. Isso implica procurar soluções e propostas não num estrito quadro nacional mas antes no que se pode designar de *globalização cosmopolita*, no sentido que Boaventura de Sousa Santos (2001) lhe atribui, ou de *regime cosmopolita*, como Ulrich Beck (2005) prefere designar.

O segundo ponto de partida pode representar o antídoto ao *medo do outro*, que fundamenta muitas das políticas da actual agenda hegemónica. Trata-se, na esteira ainda de Boaventura de Sousa Santos (2003), de materializar políticas inter/multiculturais em que o princípio da igualdade seja colocado de par com o princípio do reconhecimento da diferença: *temos direito a ser iguais quando a diferença nos inferioriza; temos direito a ser diferentes quando a igualdade nos descaracteriza*. Materializar este princípio em políticas e na prática pedagógica significa, provavelmente, a procura de uma feliz síntese entre o princípio da “igualdade de oportunidades”, dominante nas políticas educacionais de cariz social-democrático do pós-Segunda Guerra Mundial, e o do diálogo intercultural, ou seja, um diálogo não apenas entre diferentes saberes mas entre universos de sentidos diferentes, em certa medida incomensuráveis.

O terceiro ponto de partida pode ser expresso na tentativa de materialização da consigna *uma escola de excelência para todos*, entendida como uma resposta (e uma alternativa) à crítica que os neoconservadores fazem ao abaixamento da qualidade do ensino e às pedagogias da escola actual. António Magalhães e Stephen R. Stoer (2002, 2003) pensam encontrar essa alternativa construindo um *continuum* heurístico entre pedagogia e *performance*, lembrando que se a pedagogia sem *performance* não é “nada”, como defendem os neo-meritocratas mais radicais, também não há *performance* sem pedagogia, pois, por mais mecânico que seja o conhecimento, ele é sempre “veiculado”, ou seja, mediado por um processo pedagógico.

Assim, a assunção deste *continuum* não só permite mapear as propostas dos diferentes intervenientes do debate, como também sugere que, no actual contexto de um mercado de trabalho estruturado pelo capitalismo flexível, não é obrigatório ficar confinado à defesa radicalmente pedagógica da educação (como se autonomia do pedagógico fosse independência face à economia) ou a redução da educação à *performance* (como se a *performance* pudesse existir sem pedagogia). Os caminhos alternativos podem ser procurados nas diferenças (eventualmente incomensuráveis) que estruturam os mandatos educativos e na sua mútua análise crítica. (Magalhães & Stoer, 2002: 37)

A modernização conservadora procurou (e conseguiu, em grande parte) remodelar radicalmente o senso comum da sociedade quanto à agenda educativa, sintetizada no triptico reformista que a OCDE – principal *think tank* mundial e privilegiado agente da globalização hegemónica – assume como fortemente consensual: a descentralização, a diferenciação dos ensinos no seio da escola obrigatória (mas também nos ensinos secundário e superior) e a livre escolha da escola pelas famílias (Mons, 2007)⁷⁹, políticas essas

⁷⁹ Registe-se, contudo, que em *No More Failures. Ten Steps to Equity in Education* (Field, Kuczera & Pont, 2007), um documento publicado sob a responsabilidade do Secretário-Geral da OCDE, embora, como se alerta nas páginas iniciais de todos os realtórios assinados da OCDE, “as opiniões expressas e os argumentos utilizados não reflectem necessariamente o ponto de vista oficial da Organização ou dos Governos dos países membros”, se alerta os governos e demais actores políticos para as consequências negativas no plano da equidade e da inclusão de dois desses *sensos comuns* que, durante anos a fio, a OCDE incluiu em todas as suas *receitas* de reforma, recomendando agora: *Passo 1: Limite a uma seleção precoce em termos académicos e de*

assentes num modo renovado de regulação, fundado numa avaliação dos resultados e na sua permanente comparação por meio de grandes inquéritos estatísticos internacionais (TIMSS, PISA, PIRLS).

A direita obteve essa hegemonia porque conseguiu criar uma unidade descentralizada, em que cada grupo sacrificou parte do seu projecto particular para entrar nas áreas que os ligam entre si (Apple, 2001). ***Pode-se, simetricamente, construir uma aliança tensa que, através de esforços sistemáticos e persistentes, reconstrua um outro senso comum hegemónico, que traga para primeiro plano as dimensões emancipatórias do processo educativo?***

Determinar os possíveis pontos de partida para a elaboração de uma agenda educacativa alternativa à da direita tem uma inequívoca importância e significado. Mas, simultaneamente, importará igualmente para a acção política proceder a um esforço de sinalização dos grupos sociais e profissionais capazes de se interessarem (e construir) essa outra agenda, que venha a tornar-se o centro de uma governação à esquerda.

Um primeiro grupo social capaz de integrar essa aliança tensa pode ser designada – talvez de modo pouco rigoroso no plano sociológico – por *baixa classe média*, ou seja, por aqueles estratos sociais emergentes na vida pública que (ainda) valorizam a educação como processo de ascensão social, de acesso a um emprego qualificado e a um *status* social superior para os seus filhos. Estes estratos sociais apresentam, em geral, preocupações com o acesso à educação e à qualidade das formações recebidas pelos seus filhos, e da articulação destas com o mercado de emprego. A escola para todos deve responder às mesmas exigências de qualidade e rigor de quando era apenas para alguns.

Um segundo grupo pode ser representado pelos movimentos sociais que representam os trabalhadores e lutam contra os novos (e velhos) modos de exclusão social. Situam-se aqui desde os mais antigos movimentos sociais, de que o mais relevante e influente é, seguramente, o movimento sindical, mas também os movimentos camponeses, até aos novos movimentos sociais constituídos por organizações nacionais e internacionais de direitos humanos, de defesa do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, de solidariedade com povos oprimidos, de representação e afirmação dos direitos culturais de minorias étnicas, dos cidadãos portadores de deficiência física ou mental, de movimentos feministas e dos direitos de opção sexual, de associações de desenvolvimento local, de movimentos literários, artísticos e culturais alternativos, que lutam contra o *pensamento único* e as formas hegemónicas da chamada cultura global. Neste heterogéneo e plural grupo, existe, todavia, uma preocupação comum na esfera educativa: realçar o possível (e desejável) papel *conscientizador* da escola (e da vida) – utilizando o conceito de Paulo Freire, um dos autores de referência da generalidade das organizações e movimentos que integram este grupo –, o que valoriza os processos e os modos de agir, a *pedagogia*.

O terceiro grupo pode ser constituído pelos profissionais da educação e da ciência, em particular os professores, educadores e investigadores, que constituem hoje o mais numeroso grupo de trabalhadores intelectuais do nosso azul planeta Terra e que, em muitos países, gozam de elevado prestígio social e têm uma forte e organizada intervenção nos planos social e político. Em geral, pela sua própria missão social, os professores e educadores têm desempenhado historicamente um papel impulsionador da democratização do acesso à educação e das relações de poder no interior da escola, das universidades e dos sistemas educativos (Torres, 2006). A questão política central na mobilização social deste grupo profissional estará, possivelmente, na arte de saber integrar a luta por melhores condições de vida, de trabalho e de

organização paralela das vias de estudo; Passo 2: gerir a escolha da escola tomando em consideração os riscos que esta contém para a equidade.

formação, fortemente degradadas em grande parte do planeta, num projecto político que assuma a educação e a ciência como dos mais importantes factores de *empowerment*, dos indivíduos e das comunidades.

O quarto grupo, particularmente decisivo nas sociedades democráticas dos países centrais e mesmo da semiperiferia do sistema mundial, pelo seu peso eleitoral e junto dos *media*, pode-se designar por *nova classe média*. Este grupo, caracterizado pelo sociólogo Basil Bernstein como a classe social que vai buscar as suas fontes de rendimento e o seu poder social ao capital cultural e escolar que possui (ver o artigo de síntese de Power & Whitty, 2002), tem vindo a assumir uma influência determinante na agenda pública da educação desde o último terço do século XX e que, pelo menos uma importante fracção, como mostra Apple (2001), tem participado na aliança conservadora. Ganhar este grupo social para uma política à esquerda implica uma séria preocupação em articular escola para todos com excelência académica, ou seja, em saber (ou poder) desenvolver, em paralelo, políticas em duas decisivas frentes: (i) o da resolução do acesso e do sucesso escolar dos grupos sociais e culturais mais desfavorecidos e (ii) da qualidade e relevância dos percursos escolares, nomeadamente nos níveis secundário e superior, particularmente sensíveis para este grupo.

A construção de uma *aliança tensa*, nos planos social e político, que permita à esquerda valorizar mais o que a identifica do que a divide, condição para a afirmação de novos sentidos comuns alternativos ao que a direita conseguiu tornar hegemónicos, implica a superação do que designo por *traumas* profundos que marcam as relações de desconfiança mútua entre algumas das suas principais componentes. O primeiro trauma é o da forte tentação neoliberal que marca os programas e, sobretudo, as práticas governativas dos partidos socialistas e social-democratas, bem como de partidos de base popular como o Partido dos Trabalhadores (PT), do Brasil. O segundo implica a superação pelos (pós)comunistas e radicais de esquerda do conceito jacobinista de Estado, considerado em geral nas suas análises (neste caso, pouco marxistas) como quase única fonte de distribuição e igualdade.

Possivelmente, essa *aliança tensa* passará pelo exercício de construir um programa que seja capaz de estabelecer uma síntese dinâmica entre (i) o reforço da *autonomia e da responsabilidade individual*, propósito ainda incompleto da modernidade, (ii) da afirmação da *comunidade* como um espaço central não apenas na construção de identidades mas igualmente da gestão da coisa pública, (iii) e da *reforma do Estado*, aproximando-o dos cidadãos e tornando transparente a acção política, por meio do incentivo à participação popular e da democratização do espaço público.

As sociedades contemporâneas atravessam um período de mudanças profundas, onde o *espaço-tempo nacional* tem vindo a perder, paulatinamente desde os anos 1970, a primazia em relação à crescente importância dos *espaços-tempos global e local*, conduzindo à crise do *contrato social* nacional, que esteve na base do moderno desenvolvimento dos Estados centrais, enquanto paradigma de legitimidade de governação, de bem-estar económico e social, de segurança e de identidade colectiva.

Importa, então, repensar o projecto que esteve no centro da construção da (primeira) modernidade. O primeiro contributo é de natureza metodológica, na esteira de Ulrich Beck (1999, 2005): a um *nacionalismo metodológico*, que tem como *container* o espaço do Estado-nação (1999) e onde se persiste “na ideia que o meta-jogo político mundial é e continua um jogo de damas nacional” (2005: 31), há que contrapor um *cosmopolitismo metodológico*. “Quem, no meta-jogo mundial, joga somente a carta nacional, perde”, acrescenta Beck (2005: 38-39), que propõe uma inversão de perspectiva: “o contra-poder dos Estados desenvolve-se pela transnacionalização e a cosmopolitização desses mesmos Estados” (Beck,

2005: 39). E, acrescentamos, não apenas dos Estados, mas igualmente dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada.

A perspectiva cosmopolítica revela espaços e estratégias de acção que a perspectiva nacional oculta. Esta é, em síntese, a tese de Beck (2005: 82-83) para uma teoria crítica que interroge “as *contrações*, os *dilemas* e os *efeitos secundários não desejados e não percebidos* de uma modernidade em vias de cosmopolitização, e retira o seu poder da definição crítica da tensão entre a auto-descrição política e a observação sociológica daquela”.

Não existe legitimidade democrática sem justiça social, ela própria transformada no princípio conservador daquela, lembra-nos Habermas (1999, 2001). E, como sublinha Beck (2005: 68-71), as desigualdades sociais são legitimadas pelo menos por dois princípios: o da *performance* e o do Estado nacional. Se o princípio da *performance* permite uma legitimação *positiva* das ‘pequenas’ desigualdades (nacionais), o princípio do Estado nacional conduz a uma legitimação *negativa* das grandes desigualdades (mundiais).

A redistribuição social é o problema mais sério com que nos deparamos neste início do século XXI, defende Boaventura de Sousa Santos, que acrescenta: “Não é o único. Desde a década de 1980 que ao problema da redistribuição veio juntar-se o problema do reconhecimento da diferença” (Santos, 2006: 382). A resposta que Beck dá a estes dois desafios maiores deste início de século, bem como à globalização e à sua vertente hegemónica, o neoliberalismo, é a do *Estado cosmopolítico*, fundado sob o regime dos direitos humanos, por ele considerado o *dogma* da modernidade cosmopolítica (Beck, 2005: 536).

Assumindo-se como uma resposta política tanto à globalização neoliberal como ao desafio da luta contra as desigualdades e pelo reconhecimento das diferenças, o *Estado cosmopolítico* de Beck (2005) assenta no princípio da *indiferença nacional* do Estado, de modo a permitir a coabitação das identidades nacionais graças ao princípio da tolerância constitucional.

Tal como a paz de Westphalia pôs termo às guerras civis da religião do século XVI graças à separação do Estado e da religião, poder-se-á – tal é a minha tese – fazer com que uma separação do Estado e da nação possa responder às guerras (civis) mundiais de natureza nacional que o século XX tem conhecido. Do mesmo modo que, somente com um Estado a-religioso, se tornou possível a prática das diferentes religiões, o Estado cosmopolítico deverá garantir a coabitação das identidades nacionais graças ao *princípio da tolerância constitucional*. (Beck, 2005: 189)

Neste contexto, a *Europa* pode representar um espaço institucional de experimentação de enorme significado e relevo no plano mundial⁸⁰. Como sublinha Goran Therborn (2002), a Europa pode ser considerada, para além de um centro de comércio mundial, englobando 40% das exportações mundiais, uma *normative area*, pioneira de um sistema legal transnacional: “Através do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos e de Justiça e através dos procedimentos de queixa do Conselho da Europa em relação aos direitos sociais, os cidadãos individualmente e as organizações não-estatais podem levar à condenação do Estado-nação que tradicionalmente tem a soberania sobre eles, e que ainda emitem os seus passaportes” (Therborn, 2002: 15).

Nesta *fabricação* da Europa (Nóvoa & Lawn, 2002), a Educação encontra-se, pelo menos desde 2000, no centro deste processo. Roger Dale (2008) argumenta que a União Europeia (UE) está não apenas a construir um Espaço Europeu de Educação, sobre o qual detém o controlo, mas sobretudo a formar uma nova versão da *Europa* para a educação, com implicações, muito possivelmente, para além dela.

⁸⁰ Beck, citando David Held et al., exprime essa possibilidade através da seguinte imagem: “a Europa deve fazer seu o sonho americano: tu podes tornar-te um outro, tu não estás determinado pela tua origem, pelo teu estatuto social, a cor da tua pele, a tua nação, a tua religião, o teu sexo!” (Beck, 2005: 196).

A dinâmica dos vários processos de globalização, por mais ambíguos e contraditórios que sejam, anunciou o fim do domínio do Estado-nação como modelo de organização política (Habermas, 2001). Por isso, o Estado-nação – mas também o mercado, não estão em condições de responder à ambígua situação de legitimidade em que vivemos. Essa legitimidade deve ser procurada, segundo Habermas (2001), numa *solidariedade cosmopolita* construída a partir de uma efectiva soberania popular, assente em redes transnacionais de comunicação, na proliferação de esferas públicas interconectadas, na cooperação de organizações não-governamentais, ou em movimentos políticos populares com visão global, às quais se pode acrescentar Estados subalternos (ou da semiperiferia) que lutam por relações internacionais (e sociais) mais justas e equilibradas, ou mesmo o Estado na sua transformação enquanto *novíssimo movimento social* (Santos, 1998)⁸¹.

E essa é também a nossa *utopística*, no sentido que Wallerstein (1998:1) lhe atribui: *uma séria avaliação das alternativas históricas, o exercício do nosso julgamento face a uma racionalidade substantiva de uma alternativa possível de sistemas históricos*. Utopística que, no campo específico da Educação (e das ciências sociais), pode gerar uma agenda de investigação extremamente rica, que marca algumas das minhas prioridades éticas e científicas, a saber:

- (i) a construção de indicadores que privilegiem a equidade e a inclusão e que possam ser usados na Educação Comparada (temos como pressuposto que o nível de ‘civilização’ dos povos se mede pelo modo como trata os mais fracos) e na avaliação das políticas públicas;
- (ii) a necessidade de aprofundar os impactos da(s) globalização(ões) no trabalho dos professores;
- (iii) a construção de uma agenda da educação que corresponda à construção de uma *nova cultura política* (Santos, 2006), capaz de dar sentido de possibilidade a conceitos como os de *solidariedade cosmopolita* (Habermas, 1999) ou de *regime cosmopolítico* (Beck, 2005);
- (iv) o papel da Europa, enquanto *normative area* (Therborn, 2002), na construção de políticas de educação inclusivas e democráticas;
- (v) a elaboração de contributos firmes e consequentes para se poder responder a esta pergunta que perpassa toda a prática educativa: *pode a escola ser outra coisa, pode ser generalizável um outro modelo escolar, uma outra gramática da escola, que responda simultaneamente à luta pela igualdade e pelo reconhecimento da diferença?*

Vivemos um tempo de transição e de luta, de *bifurcação*, na expressão de Wallerstein (2003), que aparenta ser, em muitos aspectos, caótica, mas de onde, muito provavelmente, sairá uma “nova ordem”. Mas, como sublinha o autor, referindo-se especificamente às estruturas do conhecimento, mas generalizável para o conjunto da acção humana, *essa ordem não é determinada, mas determinável*. “só poderemos ter a *fortuna* se a agarrarmos” (p.123).

⁸¹ Boaventura de Sousa Santos apresenta a seguinte definição: “O Estado como novíssimo movimento social é um estado articulador que, não tendo o monopólio da governação, retém contudo o monopólio da meta-governação, ou seja, o monopólio da articulação no interior da nova organização política” (Santos, 1998: 67-8).

O presente texto foi escrito antes do desencadear da crise financeira de 2008, considerada por Joseph Stiglitz, Prémio Nobel da Economia em 2001 e antigo economista-chefe do Banco Mundial, como representando “para o fundamentalismo do mercado o que a queda do Muro de Berlim representou para o comunismo”⁸². Essa crise, associada à histórica eleição de Barack H. Obama para Presidente dos EUA, vem acentuar a convicção de que vivemos um *tempo de transição* que importa transformar em oportunidade.

A globalização neoliberal, hegemónica desde os anos 1980, assentou na *velha* ideia de que os governos, todos os governos, deviam deixar livre o caminho às grandes e eficientes empresas nos seus esforços para competir no mercado mundial. Essa velha ideia, ciclicamente na moda, conduziu, segundo Wallerstein (2008), a três ordens de implicações políticas: a primeira, é que (todos) os governos deviam permitir que as corporações tivessem toda a liberdade para atravessar fronteiras com os seus bens e os seus capitais; a segunda, é que (todos) os governos deviam renunciar a qualquer propriedade de meios de produção, privatizando as empresas públicas e criando mercados em sectores onde não existissem (saúde, educação, água); a terceira, (todos) os governos deviam minimizar, se não mesmo eliminar, toda a espécie de bem-estar social assente na redistribuição de rendimentos, desmantelando o Estado Providência.

Nesses anos de 1980, essas *velhas* ideias da globalização neoliberal foram apresentadas como contraponto às também *velhas* ideias Keynesianas e socialistas, que prevaleciam em muitos países em diferentes espaços do sistema mundial: que as economias deviam ser mistas, podendo o Estado manter sob o seu controlo empresas e actividades consideradas estratégicas; que os governos deviam proteger os seus cidadãos da depredação das grandes corporações estrangeiras, funcionando em regime de monopólio ou quase-monopólio; que os governos deviam tentar equalizar as oportunidades de uma vida digna, transferindo benefícios para os menos favorecidos (especialmente em educação, saúde e segurança social na velhice), o que requeria uma política de impostos fortemente regressiva, penalizando os maiores rendimentos e os lucros das corporações empresariais (Wallerstein, 2008).

⁸² Entrevista a Nathan Gardels e Global Viewpoint, publicada em *O Estado de São Paulo*, de 18.09.2008.

A ofensiva neoliberal verificou-se após as crises económicas dos anos 1970, com problemas graves na balança de pagamentos de muitos países, especialmente do Sul e dos chamados países socialistas, e a diminuição acentuada dos lucros das grandes empresas no Norte. O consenso de Washington, construído sob a direcção e impulso dos governos de Reagan e Thatcher e a activa participação das duas principais agências financeiras intergovernamentais – Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial, representa o conjunto de receitas recomendadas (ou impostas) para todos os países, independentemente do seu estágio de desenvolvimento ou localização no sistema mundial. A crise financeira de 2008, antecedida de múltiplos sinais que apontavam já para a necessidade de um pós-consenso de Washington, veio desocultar os resultados desastrosos para as condições de vida dos mais desfavorecidos (países, regiões, classes e grupos sociais marginalizados) desse ciclo hegemonizado pelo neoliberalismo e a sua forma dominante de globalização.

Mas a globalização neoliberal tem sido confrontada com uma outra forma de globalização, alternativa e solidária, construída a “partir de baixo” (Santos, 2005, 2006). Essa outra globalização contra-hegemónica, desenvolvida de modo mais evidente a partir do levantamento de Chiapas, dos protestos contra os acordos da Organização Mundial do Comércio (OMC) e a guerra do Iraque, e do surgimento de movimentos sociais e de organizações da sociedade civil que lutam contra as consequências da degradação ambiental e da exploração económica gerada pela globalização neoliberal, tem no Fórum Social Mundial (FSM) o seu espaço emblemático, onde, segundo a tese defendida por Boaventura de Sousa Santos, se têm construído as condições políticas do “surgimento de uma legalidade cosmopolita e insurgente” e se pode estar a gerar uma outra “matriz da governação” (Santos, 2006: 384).

Sendo ainda muito cedo para se determinar o sentido das mudanças geradas pela crise financeira de 2008, alguns sinais emergem, contudo, com suficiente nitidez para poderem ser apontados. O primeiro, é a confirmação do declínio dos EUA como potência mundial e a consagração de outros países e regiões como actores mundiais; o segundo, é o anacronismo do consenso de Washington e a total perda de autoridade do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial para impor políticas de ajustamento aos países do Sul; a terceira, é a emergência e consolidação de novos regionalismos, na América do Sul, em África e na Ásia; o quarto, é o regresso do Estado como actor de primeiro plano na resolução dos problemas económicos e financeiros.

Esses sinais implicarão mudanças na estratégia dos actores da globalização cosmopolita, que têm no Fórum Social Mundial o seu espaço de convergência mais relevante, e que incluirão, muito provavelmente, a afirmação de uma maior centralidade das lutas nacionais e regionais, uma redefinição das relações com os partidos ligados historicamente à emancipação social, a consagração da luta pela “refundação democrática dos Estados” (Santos, 1998, 2008) como uma prioridade, ou a definição de políticas de alianças capazes de construir novos blocos sociais favoráveis a uma *solidariedade cosmopolita* (Habermas, 2001).

Como se mostra em pontos anteriores, o neoliberalismo não se delimita à actividade económica. Atinge todos os sectores da vida humana e assumiu-se como uma tecnologia de governo. Na educação significou uma mudança radical de prioridades na agenda política: o ideal social-democrata da igualdade de oportunidades, que esteve na base da fortíssima expansão educativa do pós-segunda guerra, foi substituído por um vago conceito de *qualidade*, ponto de partida da trilogia reformadora das últimas duas décadas – competitividade, *accountability* e performatividade.

As políticas de educação, sobretudo depois dos anos 1990, foram incluídas como uma questão central da agenda da globalização neoliberal: a consideração do conhecimento como uma *commodity* transa-

cionável relegou para segundo plano os factores potenciais de emancipação e de mobilidade social inerentes ao acto educativo e ao projecto de uma *educação para todos*. Muito provavelmente, à agenda global hegemónica no campo da educação imposta a partir desse conceito de *qualidade* se deva contrapor uma outra assente na palavra-chave da *coesão social*, o que implicará uma preocupação dominante com a equidade, a inclusão educativa e a celebração de boas práticas.

Tal como nos anos 1970, estamos a viver momentos de *bifurcação*, onde a intervenção cidadã, nos seus diferentes espaços, da ciência à intervenção política, se apresenta como particularmente determinante. Mas, também aqui, no espaço da educação, a *fortuna é de quem a agarrar*.

Referências bibliográficas

- Adão, A. (1997). *Estado Absoluto e Ensino das Primeiras Letras. As Escolas Régias (1772-1794)*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Afonso, A. J. (1998). *Políticas Educativas e Avaliação Educacional. Para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal (1985-1995)*. Braga: Universidade do Minho.
- Afonso, A. & St. Aubyn, M. (2006). Cross-country efficiency of secondary education provision: A semi-parametric analysis with non-discretionary inputs. *Economic Modelling*, 23, 476– 491.
- Antunes, F. (2005a). Globalização e europeização das políticas educativas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 47, 125-143.
- Antunes, F. (2005b). Reconfigurações do Estado e da educação: novas instituições e processos educativos, *Revista Lusófona de Educação*, 5, 37-62.
- Apple, M. (2000). *Official Knowledge. Democratic Education in a Conservative Age* (2ª ed.). New York & London: Routledge.
- Apple, M. (2001). *Educating the "Right" Way. Markets, Standards, God, and Inequality*. New York & London: Routledge.
- Ball, S. R. (2002). Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. *Revista Portuguesa de Educação*, 15(2), 3-23.
- Ball, S. R. (2003). The Teacher's Soul and the Terrors of Performativity. *Journal of Education Policy*, 18(2), 215-228.
- Barreto, A. (Org.) (1996). *A Situação Social em Portugal, 1960-1995*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- Barroso, J. (2006). O Estado e a Educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In J. Barroso (org.). *A Regulação das Políticas Públicas de Educação. Espaços, dinâmicas e actores* (pp. 41-70). Lisboa: Educa / UI&D de Ciências da Educação.
- Barroso, J. (Org.) (2006). *A Regulação das Políticas Públicas de Educação. Espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: Educa / UI&D de Ciências da Educação.
- Bautier, É., Crinon, J., Rayou, P. & Rochex, J.-Y. (2006). Performances en littéracie, modes de faire et univers mobilisés par les élèves : analyses secondaires de l'enquête PISA 2000. *Revue Française de Pédagogie*, 157, 85-101.
- Beck, U. (1999). *O que é Globalização. Equívocos do Globalismo, respostas à Globalização*. São Paulo: Paz e Terra.
- Beck, U. (2005). *Pouvoir et contre-pouvoir à l'heure de la mondialisation*. Paris : Flammarion/ Champs [Ed. Or., 2002].

- Bethencourt, F. (1994). *História das Inquisições. Portugal, Espanha e Itália*. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Bethencourt, F. & Chaudhuri, K. (Dir.) (1998). *História da Expansão Portuguesa*. Vol. I. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Boltanski, L. & Chiapello, È. (1999). *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris : Gallimard.
- Boltanski, L. & Thévenot, L. (1991). *De la justification. Les économies de la grandeur*. Paris : Gallimard.
- Bottani, N. (2001). Usages et mésusages des approches comparatives dans un cadre politique. In R. Sirota (Ed.). *Autour du Comparatisme en Education* (pp. 71-76). Paris: PUF
- Bottani, N. & Walberg, H. J. (1992). À quoi servent les indicateurs internationaux de l'enseignement?. In CERI, *L'OCDE et les indicateurs internationaux de l'enseignement. Un cadre d'analyse* (pp. 7-13). Paris: OECD/OCDE.
- Bourdieu, P. & Passeron, J.-C. (1970). *La reproduction: elements pour une theorie du systeme d'enseignement*. Paris : Éditions du Minuit.
- Bovier, A. (2007). *La gouvernance des systèmes éducatifs*. Paris : PUF.
- Broadfoot, P., Osborn, M., Planel, C. & Sharpe, K. (2000) *Promoting Quality in Learning: Does England Have the Answer?* London: Cassell.
- Candeias, A. (2001). Processos de construção da alfabetização e da escolaridade: O caso português. In S. R. Stoer, L. Cortesão & J. A. Cooreia (Orgs.). *Transnacionalização da educação. Da crise da educação à "educação" da crise* (pp. 23-89). Porto: Afrontamento.
- Castells, M. (2007, 3ª ed.). *A Sociedade em Rede. Vol. I: A Era da Informação: economia, sociedade e cultura*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Castro, A. de (1973). *A Economia Portuguesa do Século XX (1900-1925)*. Lisboa: Edições 70.
- Centre for Educational Research and Innovation [CERI] (1996). *Regards sur l'Éducation. Les indicateurs de l'OCDE*. Paris: OCDE.
- Comissão Europeia (2007), Towards more knowledge-based policy and practice in education and training. Disponível em http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/publ/pdf/educ2010/sec1098_en.pdf. Consultado em 20.08.2008.
- Conselho da União Europeia (2004). *Educação e formação para 2010. A urgência das reformas necessárias para o sucesso da estratégia de Lisboa*, Bruxelas, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Conselho da União Europeia (2006). Modernizar a Educação e a Formação: um contributo vital para a prosperidade e a coesão social na Europa. Relatório conjunto de 2006 do Conselho e da Comissão sobre os progressos realizados no âmbito da "Educação e Formação para 2010 " (2006/C79/01)". *Jornal Oficial da União Europeia*, 01.04.006.
- Costa, A. da (1871). *História da instrução popular em Portugal desde a fundação da Monarquia até aos nossos dias*. Lisboa: Imprensa Nacional.
- Crozier, M. Huntington, S. & Watanuki, J. (1975). *The Crisis of Democracy*. New York: New York University Press.
- Dale, R. (1999). Specifying globalisation effects on national policy: a focus on mechanisms? *Journal of Educational Policy*, 14(1), 1-17.
- Dale, R. (2001). Globalização e Educação: Demonstrando a existência de uma 'Cultura Educacional Mundial Comum' ou localizando uma 'Agenda Globalmente Estruturada para a Educação'? *Educação, Sociedade & Culturas*, 16, 133-169.
- Dale, R. (2004). Globalização e Educação: Demonstrando a existência de uma "Cultura Educacional Mundial Comum" ou localizando uma "Agenda Globalmente Estruturada para a Educação"? *Educação & Sociedade*, 87, 423-460.
- Dale, R. (2005). A Globalização e a reavaliação da Governação Educacional. Um caso de ectopia sociológica. In A. Teodoro & C. A. Torres (orgs.). *Educação Crítica e Utopia. Perspectivas para o Século XXI* (pp. 53-69). Porto: Afrontamento.
- Dale, R. (2008a). Construir a Europa através de um Espaço Europeu de Educação. *Revista Lusófona de Educação*, 11, 13-30.

- Dale, R. (2008b). Brief Critical Commentary on CWEC and GSAE 8 Years on. Paper presented to 52th Conference Comparative and International Education Society (CIES), Teachers College, Columbia University, New York, 17-21 March 2008.
- Duménil, G. & Lévy, D. (2005). The Neoliberal (Counter-)Revolution. In A. Saad-Filho & D. Johnston (Ed.). *Neoliberalism. A Critical Reader* (pp. 9-19). London: Pluto Press.
- Field, S., Kuczera, M. & Pont, B. (2007). *No More Failures. Ten Steps to Equity in Education*. Paris: OECD.
- Fortuna, C. (1993). O desenvolvimento por um fio. Portugal colonial, os têxteis de algodão e a economia-mundo. In B. de S. Santos (Org.). *Portugal: um retrato singular* (pp. 57-90). Porto: Edições Afrontamento.
- Fortuna, C. & Santos Silva, A. (Orgs.) (2001). *Projecto e circunstância. Culturas urbanas em Portugal*. Porto : Afrontamento.
- Godinho, V. M. (1947). *História Económica e Social da Expansão Portuguesa*. Primeiro Tomo. Lisboa: Terra Editora.
- Godinho, V. M. (1971). *A Estrutura na Antiga Sociedade Portuguesa*. Lisboa: Editora Arcádia.
- Green, A. (2002). *Education, globalisation and the role of comparative research*. London: Institut of Education/University of London.
- Guy, J.-S. (2007). *L'idée de mondialisation. Un portrait de la société par elle-même*. Montréal : Liber.
- Habermas, J. (1999). *Droit et démocratie. Entre faits et normes*. Paris: Gallimard.
- Habermas, J. (2001). *The Postnational Constellation. Political Essays*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Harvey, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford & New York: Oxford University Press.
- Held, D. (2007). Reframing Global Governance: Apocalypse Soon or Reform! In D. Held & A. McGrew (Ed.). *Globalization Theory. Approaches and Controversies* (pp. 240-260). Cambridge, UK : Polity.
- Held, D. & McGrew, A. (2007). Introduction: Globalization at Risk? In D. Held & A. McGrew (2007). *Globalization Theory. Approaches and Controversies* (pp. 1-11). Cambridge, UK : Polity.
- Held, D. & McGrew, A. (Ed.) (2002). *Governing Globalization*. Cambridge, UK : Polity.
- Held, D. & McGrew, A. (Ed.) (2003, 2 Ed.). *The Global Transformation Reader. An Introduction to the Globalization Debate*. Cambridge, UK : Polity.
- Held, D. & McGrew, A. (Ed.) (2007). *Globalization Theory. Approaches and Controversies*. Cambridge, UK : Polity.
- Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D. & Perrattton, J. (Ed.) (1999). *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*. Cambridge, UK : Polity.
- Henry, M., Lindgard, B., Rizvi, F. & Taylor, S. (2001). *The OECD, Globalisation and Education Policy*. Amsterdam: Pergamon & Elsevier Science.
- Hespanha, A. M. (Coord.) (1993). *O Antigo Regime (1620-1897)*. In J. Mattoso (Dir.) *História de Portugal*. Vol. IV. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Hespanha, P. & Carapinheiro, G. (Orgs.) (2001). *Risco social e incertez: Pode o Estado Social recuar mais?* Porto: Afrontamento.
- Hobsbawm, E. (1996). *A Era dos Extremos. História breve do século XX (1914-1991)*. Lisboa: Editorial Presença (Ed. Original, 1994).
- Huntington, S. P. (1991). *The Third Wave. Democratisation in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Ianni, O. (2004a). *Teorias da Globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Ianni, O. (2004b). *Capitalismo, Violência e Terrorismo*. Lisboa: Civilização Brasileira.
- Lawn, M. (2002). Borderless Education: Imagining a European Education Space in a Time of Brands and Networks. In A. Nóvoa & M. Lawn (Ed.) *Fabricating Europe. The formation of an Education Space. Fabricating Europe. The Formation of an European Space* (pp. 19-31). Dordrecht, Boston & London: Kluwer Academic Publishers.

- Jessop, B. (1999). The Changing Governance of Welfare: recent Trends in its Primary Functions, Scale, and Modes of Coordination. *Social Policy & Administration*, 33(4), 348-359.
- Lessard, C. (2006). La "gouvernance" de l'éducation au Canada : tendances et significations. *Éducation et Sociétés*, 18, 181-201.
- Magalhães, A. M. & Stoer, S. R. (2002). A nova classe média e a reconfiguração do mandato endereçado ao sistema educativo. *Educação, Sociedade & Culturas* 18, 25-40.
- Magalhães, J. R. (1993) (Coord.). *No Alvorecer da Modernidade (1480-1620)*. In J. Mattoso (Dir.). *História de Portugal*, vol. III. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Maroy, C. (2006). *École, régulation et marché. Une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe*. Paris : PUF.
- Marques, F., Aníbal, G., Graça, V. & Teodoro, A. (2008a). A política educativa da União Europeia. O processo de unionização no contexto de globalização. In A. Teodoro (org.). *Tempos e Anadamentos nas Políticas de Educação. Estudos Iberoamericanos* (pp. 123-160). Brasília: Liber Livro.
- Marques, F., Aníbal, G., Graça, V. & Teodoro, A. (2008b). A unionização das políticas educativas no contexto europeu. *Revista Ibero-Americana de Educación*, 148, 93-110.
- Mattoso, J. (1998). *A Identidade Nacional*. Lisboa: Gradiva / Fundação Mário Soares.
- McMichael, P. (1996). *Development and Social Change. A Global Perspective*. Thousands Oaks: Pine Forge Press.
- Meuret, D. (2007). *Gouverner l'école. Une comparaison France/États Unis*. Paris : PUF.
- Meyer, J. W. (2000). Globalização e Currículo: Problemas para a Teoria em Sociologia da Educação. In A. Nóvoa & J. Schriewer (eds.). *A Difusão Mundial da Escola* (pp. 16-32). Lisboa: Educa.
- Meyer, J. W. & Ramirez, F. O. (2000). The World Institutionalization of Education. In J. Schriewer (Ed.) *Discourse Formation in Comparative Education* (pp. 111-132). Frankfurt: Peter Lang.
- Mignolo, W. D. (2000). *Local Histories/Global Designs. Coloniality, Subaltern Knowledges, and Border Thinking*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Mons, N. (2007). *Les nouvelles politiques éducatives. La France fait-elle les bons choix?* Paris : PUF.
- Morrow, R. A. & Torres, C. A. (1997). *Teoria Social e Educação. Uma Crítica das Teorias da Reprodução Social e Cultural*. Porto: Afrontamento.
- Normand, R. (2003). Les comparaisons internationales de résultats : problèmes épistémologiques et questions de justice. *Éducation et Sociétés*, 12, 73-89.
- Normand, R. (2004). La formation tout au long de la vie et son double. Contribution à une critique de l'économie politique de l'efficacité dans l'éducation. *Éducation et Sociétés*, 13, 103-118.
- Nóvoa, A. (1987). *Le Temps des Professeurs. Analyse socio-historique de la profession enseignante au Portugal (XVIII.è-XX.è siècle)*. 2 Vols. Lisboa: Instituto Nacional de Investigação Científica.
- Nóvoa, A. (1998). *Histoire & Comparaison (Essais sur l'Éducation)*. Lisboa: Educa.
- Nóvoa, A. (2002). Ways of thinking about Education in Europe. In A. Nóvoa & M. Lawn (Ed.) *Fabricating Europe. The formation of an Education Space. Fabricating Europe. The Formation of an European Space* (pp. 131-155). Dordrecht, Boston & London: Kluwer Academic Publishers.
- Nóvoa, A. & Lawn, M. (Eds.) (2002). *Fabricating Europe. The Formation of an European Space*. Dordrecht, Boston & London: Kluwer Academic Publishers.
- Nunes, J. A. & Gonçalves, M. E. (Orgs.) (2001). *Enteados de Galileu? A semiperaferia no sistema mundial da Ciência*. Porto: Afrontamento.
- Ong, A. (2006). *Neoliberalismo as exception. Mutations in citizenship and sovereignty*. Durham & London: Duke University Press.

- Pereira, M. H. (1971). *Livre Câmbio e Desenvolvimento Económico. Portugal na segunda metade do século XIX*. Lisboa: Edições Cosmos.
- Petrella, R. (1990). *Reflexões sobre o Futuro de Portugal (e da Europa)*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian [VII vol. da série *Portugal, os próximos 20 anos*. Prefácio e tradução de Manuela Silva].
- Power, S. & Whitty, G. (2002). Bernstein and the Middle Class. *British Journal of Sociology of Education*, 4 (23), 595-606.
- Pureza, J. M. & Ferreira, A. C. (Orgs.) (2001). *A teia global. Movimentos sociais e instituições*. Porto: Afrontamento.
- Ramalho, M. I. & Ribeiro, A. S. (Orgs.) (2001). *Entre ser e estar: Raízes, percursos e discursos da identidade*. Porto: Afrontamento.
- Ramirez, F. O. & Ventresca, M. J. (1992). Building the Institution of Mass Schooling: Isomorphism in the Modern World. In B. Fuller. & R. Robinson (Ed.). (1992). *The Political Construction of Education. The State, School Expansion, and Economic Change* (pp. 47-59). New York: Praeger.
- Reis, J. & Baganha, M. I. (Orgs.) (2001). *A economia em curso. Contexto e mobilidades*. Porto: Afrontamento.
- Romão, J. E. (2008). Globalização e Reforma Educacional no Brasil (1985-2005). In A. Teodoro (Org.). *Tempos e Andamentos nas Políticas de Educação. Estudos Iberoamericanos* (pp. 163-185). Brasília: Liber Livro.
- Rosas, F. (1994). *O Estado Novo (1926-1974)*. In J. Mattoso (Dir.). *História de Portugal*. Vol. VII. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Saad-Filho, A. & Johnston, D. (Ed.) (2005). *Neoliberalism. A Critical Reader*. London: Pluto Press.
- Samoff, J. (2007). Institutionalizing Interenational Influence. In In R. A. Arnove & C. A. Torres (Eds.) *Comparative Education. The Dialectic of the Global and the Local*, 3th Edition (pp. 47-77). Lanham: Rowman & Littlefield.
- Santos, B. de S. (1990). *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto: Afrontamento.
- Santos, B. de S. (1993). O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na semiperiferia: o caso português. In B. de S. Santos (Org.). *Portugal: um retrato singular* (pp. 15-56). Porto: Edições Afrontamento / Centro de Estudos Sociais.
- Santos, B. de S. (1995). *Toward a New Common Sense. Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*. New York & London: Routledge.
- Santos, B. de S. (1998). *Reinventar a Democracia*. Lisboa: Gradiva.
- Santos, B. de S. (2001). Os processos da globalização. In B. de S. Santos (Dir.). *Globalização. Fatalidade ou Utopia?* (pp. 31-106). Porto: Afrontamento.
- Santos, B. de S. (2003). Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. In B. de S. Santos (Org.). *Conhecimento Prudente para uma Vida Decente. "Um Discurso sobre as Ciências" revisitado* (pp. 735-775). Porto: Afrontamento.
- Santos, B. de S. (2005). *O Fórum Social Mundial. Manual de uso*. Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, B. de S. (2006). *A Gramática do Tempo. Por uma nova cultura política*. Porto: Afrontamento.
- Santos, B. de S. (2008). O impensável aconteceu. *Visão*, 25 de Setembro. Disponível em <http://www.ces.uc.pt/publicacoes/opiniao/bss/206.php>, consultado em 18.11.2008.
- Santos, B. de S. (Org.) (1993). *Portugal, um Retrato Singular*. Porto: Afrontamento.
- Santos, B. de S. (Dir.) (2001). *Globalização. Fatalidade ou Utopia?* Porto: Afrontamento.
- Santos, B. de S. (Org.) (2003). *Conhecimento Prudente para uma Vida Decente. "Um Discurso sobre as Ciências" revisitado*. Porto: Afrontamento.
- Santos, B. de S. (Ed.) (2007). *Cognitive Justice in a Global World. Prudent Knowledge for a Decent Life*. Lanham, New York, Toronto & Plymouth: Lexington Books.
- Silva, A. S. (1991). A cultura portuguesa numa perspectiva histórico-sociológica. In AA.VV. *Estudos de História Contemporânea Portuguesa. Homenagem ao Professor Victor de Sá* (pp. 61-67). Lisboa: Livros Horizonte.
- Schriewer, J. (2000). Estados-modelo e sociedades de referência: Externalização em Processos de Modernização. In

- A. Nóvoa & J. Schriewer (eds.). *A Difusão Mundial da Escola* (pp. 103-120). Lisboa: Educa.
- Schriewer, J. (2004). L'internationalisation des discours sur l'éducation : adoption d'une « idéologie mondiale » ou persistance du style de « réflexion systémique » spécifiquement nationale ? *Revue Française de Pédagogie*, 146, 7-26.
- Soysal, Y. N. & Strang, D. (1989). Construction of the First Mass Education Systems in Nineteenth-Century Europe. *Sociology of Education*, 62, 277-288.
- Starkie, E. G. (2006). El papel de la política educativa europea en la formación de los ciudadanos europeo", *Revista Ciencias de la Educación*, 28(2), 105-118.
- Stoer, S. R., Cortesão, L. & Correia, J. A. (Orgs.) (2001). *Transnacionalização da educação. Da crise da educação à "educação" da crise*. Porto: Afrontamento.
- Storey, A. (2004). The European Project: Dismantling Social Democracy, Globalising Neoliberalism, Paper for presentation at the conference 'Is Ireland a Democracy?', Sociology Department, National University of Ireland Maynooth, 2-3 April 2004. Disponível em <http://www.feasta.org/documents/democracy/storey.pdf>. Consulta em 20.08.2008.
- Suarez, D. F. & Ramirez, F. O. (2007). Human Rights and Citizenship: The Emergence of Human Rights Education. In C. A. Torres & A. Teodoro (Ed.). *Critique and Utopia. New Developments in the Sociology of Education in the Twenty-First Century* (pp. 43-64). Laham, MA: Rowman & Littlefield.
- Sultana, R. G. (2002). Quality Education and Training for Tomorrow's Europe. In A. Nóvoa & M. Lawn (Ed.) *Fabricating Europe. The formation of an Education Space. Fabricating Europe. The Formation of an European Space* (pp. 109-130). Dordrecht, Boston & London: Kluwer Academic Publishers.
- Teodoro, A. (1999). Os Programas dos Governos Provisórios no campo da Educação. De uma intenção de continuidade com a reforma Veiga Simão à elaboração de um programa para uma sociedade a caminho do socialismo. *Educação, Sociedade & Culturas*, 11, 29-66.
- Teodoro, A. (2001a). *A Construção Política da Educação. Estado, Políticas Educativas e Mudança Social no Portugal Contemporâneo*. Porto: Edições Afrontamento.
- Teodoro, A. (2001b). Organizações internacionais e políticas educativas nacionais: a emergência de novas formas de regulação transnacional ou uma globalização de baixa intensidade. In S. R. Stoer, L. Cortesão & J. A. Correia (orgs.). *Da Crise da Educação à "Educação" da Crise: Educação e a Transnacionalização dos Mecanismos de Regulação Social* (pp. 125-161). Porto: Edições Afrontamento.
- Teodoro, A. (2003a). Educational Policies and New Ways of Governance in a Transnationazation Period. In C. A. Torres & A. Antikainen (Ed.). *The International Handbook on the Sociology of Education. An International Assessment of New Research and Theory* (pp. 183-210). Lanham, MA: Rowman & Littlefield.
- Teodoro, A. (2003b). *Globalização e Educação. Políticas educacionais e novos modos de governação*. Porto: Edições Afrontamento. [Ed. Portuguesa]
- Teodoro, A. (2003c). É possível uma política de educação à esquerda? Uma reflexão sobre possibilidade e esperança na acção política. *Revista Lusófona de Educação*, 2, 43-51.
- Teodoro, A. (2007a). Educational Policies and the Sense of Possibility: A Contribution to Democratic Education in a Progressive Age. In C. A. Torres & A. Teodoro (Ed.). *Critique and Utopia. New Developments in the Sociology of Education in the Twenty-First Century* (pp. 87-96). Lanham & New York: Rowman & Littlefield.
- Teodoro, A. (2007b). Nouvelles modalités de régulation transnationale des politiques éducatives. Évidences et possibilités. *Carrefours de l'éducation*, 24, 201-215.
- Teodoro, A. (2007c). Es posible una política de la educación a la izquierda? Una reflexión sobre la posibilidad y la esperanza en la acción política. In A. C. Scocuglia (Org.). *Paulo Freire en el tiempo presente* (pp. 15-25). Valencia: Denes Editorial/Ediciones del CreC.

- Theborn, G. (2002). Foreward. Space and Learning. In A. Nóvoa & M. Lawn (Eds.). *Fabricating Europe. The Formation of an European Space* (pp. 15-17). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Torres, C. A. (2006). *Educación y Neoliberalismo. Ensayos de oposición*. Madrid: Editorial Popular.
- Tyack, D. & Cuban, L. (1995). *Tinkering toward Utopia. A Century of Public School Reform*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Viegas, J. M. L. & Costa, A. F. da (Orgs.) (1998). *Portugal, que modernidade?* (2ª ed.). Oeiras: Celta Editora.
- Wallerstein, I. (1989). *The Modern World-System III. The Second Era of Great Expansion of the Capitalist World Economy (1730-1840s)*. New York: Academic Press.
- Wallerstein, I. (1990). *O Sistema Mundial Moderno. Vol. I - A agricultura capitalista e as origens da economia-mundo europeia no século XVI*. Porto: Edições Afrontamento (ed. or. 1974).
- Wallerstein, I. (1994). *O Sistema Mundial Moderno. Vol. II - O mercantilismo e a consolidação da economia-mundo europeia, 1600-1750*. Porto: Edições Afrontamento (ed. or. 1980).
- Wallerstein, I. (1995a). *After Liberalism*. New York: The New Press.
- Wallerstein, I. (1995b). Mudança Social? "A mudança é eterna. Nada muda, nunca". *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 44, 3-24.
- Wallerstein, I. (1998). *Utopistics or Historical Choices of the Twenty-First Century*. New York: The New Press.
- Wallerstein, I. (1999). Globalization or The Age of Transition? A Long-Term View of the Trajectory of the World-System. Papers of the Fernand Braudel Center. Disponível em <http://www.binghamton.edu/fbc/iwtrajws.htm>, em 29.01.2008.
- Wallerstein, I. (2003). As estruturas do conhecimento ou quantas formas temos nós de conhecer?. In B. de S. Santos (org.). *Conhecimento Prudente para uma Vida Decente. "Um Discurso sobre as Ciências" revisitado* (pp. 117-123). Porto: Afrontamento.
- Wallerstein, I. (2005). After Developmentalism and Globalization, What? *Social Forces*, 83(3), 321-336. Disponível em <http://www.binghamton.edu/fbc/iwcornell.pdf>, em 29.01.2008.
- Wallerstein, I. (2006). *Comprendre le monde. Introduction à l'analyse des systèmes-monde*. Paris : La Découverte.
- Wallerstein, I. (2008). 2008: The Demise of Neoliberal Globalization. Commentary No. 226, Feb. 1, 2008. Disponível em <http://www.binghamton.edu/fbc/226en.htm>, em 17.11.2008.
- Weber, L. (2003). *OMC, AGCS. Vers la privatisation de la société ?* Paris : Éditions Nouveaux Regards / Éditions Syllepse.

Índice

Introdução	7
1. O Estado-Nação como centro da construção dos sistemas educativos da modernidade: a tardia construção da escola de massas em Portugal.....	11
2. Os processos de globalização	17
3. O neoliberalismo como expressão das formas de globalização hegemónica	25
4. A governação (<i>governance</i>) como modo de regulação do neoliberalismo	31
5. Novos modos de regulação transnacional das políticas de educação: a regulação pelos e o papel das comparações internacionais	37
6. A “europeização” das políticas de educação: da exclusiva responsabilidade dos Estados nacionais à construção do Espaço Europeu da Educação	45
7. Crítica e utópica: por uma pedagogia da possibilidade na construção de políticas de educação democráticas numa era cosmopolítica.....	55
Posfácio.....	63
Referências bibliográficas.....	67

