

AS POLÍTICAS CURRICULARES EM PORTUGAL (1995-2007). AGENDAS GLOBAIS E RECONFIGURAÇÕES REGIONAIS E NACIONAIS.

Elsa Estrela

*Doutoranda em Educação na Universidade Lusófona de
Humanidades e Tecnologias, Lisboa*

Investigadora da UID Observatório de Políticas de Educação e Contextos Educativos.

Professora do Ensino Básico e Secundário.

António Teodoro

Professor da Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, Lisboa.

Director da UID Observatório de Políticas de Educação e Contextos Educativos.

As Políticas Curriculares em Portugal (1995-2007). Agendas Globais e Reconfigurações Regionais e Nacionais.

Numa análise crítica das recentes políticas educativas e curriculares em Portugal, colocamos o nosso olhar na relação entre globalização, agências internacionais e currículo, de forma a salientar quer as mudanças ao nível da organização escolar, quer a construção de uma “agenda globalmente estruturada” para a educação, que implica, de acordo com Dale (1999; 2001), a operação de forças institucionais supra e transnacionalmente para romper, ou ultrapassar, as fronteiras nacionais, reconstruindo, simultaneamente, as relações entre as nações. Estas forças supranacionais não pretendem *a priori* substituir o Estado, antes poderão afectar as políticas e as práticas educativas nacionais de diferentes formas e intensidades nos mais diversos Estados, uma vez que esses efeitos são sempre mediados pelo local¹.

Reforçamos a ideia de que as políticas educativas e curriculares devem ser entendidas como o produto de múltiplas influências e interdependências, constituindo um processo de *bricolage* (Ball, 1994) que reflecte interesses, valores, princípios e regras que, em determinado momento, são dominantes ou não (Pacheco, 2002). É nesta lógica que nos propomos apreender a influência que os resultados dos grandes projectos da OCDE têm na construção das políticas educativas e curriculares em Portugal, por um lado, e, por outro lado, como tem sido construído o processo de *europização* dessas mesmas políticas.

Para a análise crítica das políticas educativas e curriculares no período 1995-2007, procuramos descrever os efeitos e implicações dos resultados dos projectos da OCDE, nomeadamente o PISA, bem como das orientações emanadas da União Europeia, nas opções curriculares tomadas nestes últimos 12 anos em Portugal.

¹ Texto produzido no âmbito do Projecto “Educating the Global Citizen: Globalization, Educational Reform and the Politics of Equity and Inclusion in 12 Countries. The Portuguese case”. O projecto conta com um financiamento da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (Ref^a PPCDT/CED/56992/2004). O presente foi apresentado no III Colóquio Internacional de Políticas Curriculares, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, Brasil, 12-14 Novembro 2007, numa mesa organizada pela *Rede Iberoamericana de Investigação em Políticas Educativas*, coordenada pelo Professor António Teodoro, com financiamento do CYTED (Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnologia para el Desarrollo).

I – Modos de Governação e Regulação das Políticas Educativas

A escola de massas considera-se um fenómeno global que se desenvolveu por isomorfismo em quase todos os espaços do sistema mundo, embora ela tenha uma raiz local, porque se trata de um modelo construído no contexto europeu, que, progressivamente, foi sendo universalizado à medida que se verificou a integração dos diferentes espaços na economia-mundo capitalista (Teodoro, 2001a). Este modelo veio a tornar-se não apenas universal, como quase o *único possível ou mesmo imaginável* (Nóvoa, 1995), sobre o qual recai uma forte interdependência relativamente à formação do Estado moderno (Barroso, 1999).

A internacionalização dos problemas educacionais surge, de uma forma mais visível, a partir da criação de um vasto sistema de organizações internacionais de natureza intergovernamental, quer no plano das Nações Unidas (UNESCO, no campo da educação), seja no plano financeiro ou da cooperação económica (Fundo Monetário Internacional [FMI] e Banco Mundial [BM], no campo financeiro e da ajuda ao desenvolvimento; Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico [OECD/OCDE], na cooperação económica). As iniciativas destas organizações internacionais permitiram criar amplas redes, cujo desenvolvimento se baseou numa concepção de Educação Comparada, centrada em quatro aspectos fulcrais: a ideologia do progresso, um conceito de ciência, a ideia de Estado-Nação e a definição do método comparativo (Nóvoa, 1995: 22-24).

No projecto de globalização, Teodoro (2001a) define como motor da *agenda globalmente estruturada* para a educação (Dale, 2001) os *grandes projectos estatísticos internacionais*, em particular o projecto INES², do Centre for Educational Research and Innovation (CERI) da OCDE, organização que é entendida como agência globalizadora com um papel determinante na corrente de pensamento sobre educação e também um agente com influência crescente nas políticas educativas dos Estados-Nação, tendo-se constituído como mediadora internacional do conhecimento (Henry *at al*, 2001). Efectivamente, a utilização de indicadores de educação como instrumentos de avaliação dos sistemas educativos dos Estados-Nação por parte da

² Indicators of Educational Systems

OCDE conduz à formação de uma racionalização global, bem como de um imperativo de comparabilidade e um novo consenso sobre políticas educativas.

Fundada em 1961, a OCDE é uma instituição intergovernamental com influência política nos seus países membros e onde a educação tem vindo a crescer de importância, tendo adquirido um papel central para a competitividade das economias nacionais dentro de uma estrutura económica de capital humano e ligada à emergência da economia do conhecimento. Dadas as diferenças entre o carácter legal e político da OCDE e da União Europeia, por exemplo, a primeira não assume um mandato prescritivo para os seus países membros, trabalhando através da construção de consensos.

O interesse pela educação desta organização esteve desde sempre ligado aos objectivos económicos e só em 2002 é que esta área veio a individualizar-se dentro da organização, o que denota a importância da educação dentro das agendas políticas e económicas. De acordo com os membros da Organização, o trabalho da OCDE em estatística e indicadores fornece uma base sólida para comparação internacional de todos os aspectos dos sistemas educativos.

The monitoring of progress and experimentation in systems of education depends heavily on indicators that enable government authorities and other interested groups to judge the context and functioning of education and the results achieved. Education indicators can reveal some of the most critical weaknesses of education systems, and can aid the design of corrective policy (CERI, 1993: 10).

Dado o seu impacto nos chamados países industrializados ou desenvolvidos, o projecto centrado em torno da construção e recolha dos indicadores nacionais assume particular relevância. A publicação anual de *Education at a Glance*³ tornou-se na expressão pública mais conhecida destes projectos, envolvendo quatro categorias de indicadores nacionais e também um conjunto de novos indicadores que são

³ Traduzido para Português como *Panorama da Educação*

priorizados na formulação das políticas educativas no campo nacional⁴. Para além de fornecerem 4 informação comparativa relevante para os países membros, contribuem para traçar as prioridades futuras apresentadas, dado constituírem uma verdadeira agenda global para as reformas próximas ou em curso nos sistemas de educação dos diferentes países.

Igualmente pertinente afigura-se-nos o projecto PISA, lançado pela OCDE em 1997, cujos resultados permitem monitorizar regularmente os sistemas educativos em termos de desempenho dos alunos, no contexto de um enquadramento conceptual aceite internacionalmente. O PISA tem como objectivo medir as capacidades que os jovens de 15 anos têm de forma a enfrentarem os desafios da vida real e está organizado em ciclos de 3 anos: a primeira recolha de informação ocorreu em 2000 e teve como principal domínio de avaliação a literacia em contexto de leitura, tendo também sido avaliadas a motivação, as atitudes face à aprendizagem, a familiaridade com os computadores e os métodos de estudo. O PISA 2003 deu maior enfoque à literacia matemática, tendo avaliado igualmente a resolução de problemas, e o PISA 2006 incidiu sobre a literacia científica.

Este projecto começou por implicar apenas os países membros da OCDE, mas, na última recolha, em 2006, estiveram envolvidos 57 países, 27 dos quais não-membros da organização, o que é indicativo da influência global que os resultados do PISA exercem sobre as políticas nacionais. Por outro lado, o facto do PISA se centrar na numeracia e na literacia deve-se à sua relevância para a educação ao longo da vida, um tema fulcral dentro da OCDE.

De acordo com a OCDE (2004a), o PISA apresenta

innovative approach to lifelong learning, which does not limit PISA to assessing students' curricular and cross curricular competencies but also asks them to report on their own motivation to learn, their beliefs about themselves and their learning strategies.

⁴ Veja-se os dois campos privilegiados pela OCDE no final dos anos noventa: a avaliação do funcionamento das escolas e a avaliação externa das aprendizagens.

O que é esperado do PISA é o fornecimento aos *fazedores de políticas* de informação útil que contribua para o sucesso educativo, enfatizando-se a eficiência. A equidade faz também parte da lista de prioridades deste projecto.

No passado, as políticas educativas dos países da periferia, ou semiperiferia, do sistema mundial moderno⁵ começaram cada vez mais a depender da legitimação e da assistência técnica desta e de outras organizações. Pereyra (1990) considera que o recurso aos estudos elaborados por estas organizações funciona prioritariamente como modo de legitimação das políticas nacionais. No entanto, pode também considerar-se (Teodoro, 2001a) que estes projectos desempenham um papel fundamental na normalização das políticas educativas nacionais, uma vez que estabelecem uma *agenda*⁶ que fixa não só as prioridades, como também as formas como os problemas se equacionam, constituindo uma forma de definição de um *mandato*⁷.

O projecto de desenvolvimento global (ou globalização⁸) tem subjacente uma nova concepção de desenvolvimento, adjectivado de sustentável, que traz novamente para primeiro plano a teoria do capital humano⁹. Dale (2001) defende que os efeitos mais visíveis da globalização nas políticas educativas são consequência da reorganização das prioridades dos Estados no sentido de uma maior competitividade, atraindo investimentos das corporações transnacionais para os seus territórios. No entanto, o autor sublinha que a globalização, apesar de poder mudar a direcção e os parâmetros das políticas educativas nacionais, não tem forçosamente de sobrepor-se às particularidades nacionais, uma vez que ela resulta de uma construção

⁵ A análise do sistema mundial moderno foi desenvolvida por Immanuel Wallerstein (vol. I 1990, vol. II 1994, vol. III ed.or.1989).

⁶ “A noção de agenda remete para o conjunto de tensões e contradições, características do papel do Estado nas formações sociais capitalistas e democráticas, especificado quer através dos problemas centrais evidenciados quer da forma e prioridade que estes assumem em cada momento, situação ou contexto” (Antunes, 2001: 167).

⁷ Esta relação entre as políticas educativas nacionais e as iniciativas de organizações internacionais, assumindo um carácter de legitimação e de mandato, pode ser ilustrada através da situação portuguesa no período compreendido entre o pós-guerra e a adesão à Comunidade Económica Europeia. (Teodoro, 2001a)

⁸ Segundo Santos (1995; 1997), devemos falar em globalizações e não no singular, uma vez que se podem distinguir quatro modos de produção da globalização, duas das quais predominantemente hegemónicas, impondo-se de cima para baixo – o *localismo globalizado* e o *globalismo localizado* – e duas outras predominantemente contra-hegemónicas, que se afirmam de baixo para cima – que designa por *cosmopolitismo* e *património comum da humanidade*.

⁹ Esta teoria, principalmente difundida na década de 1960, defende a existência de uma relação profunda entre a educação e o crescimento económico.

supranacional, e não da imposição de um estado sobre o outro, e, por outro lado, os seus efeitos são indirectos dada a diferente localização de cada nação no sistema mundial.

Dale (1999; 2001) demonstra, com base em estudos recentes sobre economia política internacional¹⁰, que as alterações e tendências em curso nos sistemas de ensino podem ser observadas como parte de uma *agenda globalmente estruturada* para a educação, que implica a operação de forças económicas supra e transnacionalmente para romper, ou ultrapassar, as fronteiras nacionais, traduzindo, simultaneamente, as relações entre os países. Estas forças supranacionais não pretendem *a priori* substituir o Estado, antes poderão afectar as políticas e as práticas educativas nacionais de diferentes formas e intensidades nos mais diversos Estados, uma vez que esses efeitos são sempre mediados pelo local.

De acordo com este conceito desenvolvido por Dale, a globalização é constituída por três conjuntos de actividades relacionadas entre si: económicas, políticas e culturais, que podem ser caracterizadas como “hiper-liberalismo, governação sem governo e mercadorização e consumismo, respectivamente” (2001: 146-147).

O argumento principal da hipótese de uma *agenda globalmente estruturada* para a educação assenta no modo como a análise dos problemas que constituem a agenda do Estado – apoio ao processo de acumulação, favorecimento de um contexto que não iniba a sua expansão continuada e a legitimação do sistema e do papel do Estado – se apresentam e são priorizados, sendo progressivamente regulados pelas tensões e pressões das relações globais (principalmente económico-políticas), dispendo os Estados de uma restrita panóplia de opções quanto às orientações das suas políticas. Na era da globalização, estes problemas tornaram-se centrais quer a nível global, quer a nível nacional, o que terá forçosamente implicações directas e possivelmente contraditórias entre os diferentes níveis (Dale, 2001).

¹⁰ Ver Cox, Robert W. (1996). *Approaches to world order*. Cambridge: Cambridge University Press; Hettne, Bjorn. (1995). *International Political Economy: Understanding Global Disorder*. London: Zed Press; Mittelman, James (org). (1996). *Globalization: Critical Reflections*. Boulder: Lynne Reiner;

No entanto, estes problemas, apesar de influenciarem inegavelmente a agenda educativa, não a esgotam uma vez que as dinâmicas sociais dentro da sociedade civil exercem uma forte pressão sobre a política do Estado para a educação. Deste modo, “as dinâmicas no seio de sectores institucionais como a educação são consequência de complexas articulações de interesses que emergem da sociedade civil e da economia e que constroem, mantêm e limitam os poderes do Estado” (Robertson & Dale, 2001: 122).

Por outro lado, defende-se que a transnacionalização da educação constitui uma *globalização de baixa intensidade* (Santos, 2001), na medida em que os grandes projectos estatísticos exercem uma influência indirecta nas políticas educativas nacionais e, igualmente, devido à relação estabelecida entre as organizações internacionais e a formulação dessas mesmas políticas¹¹.

Neste contexto, o cerne da governação educacional permanece em grande parte sob o controlo do Estado, mas visualizam-se novas formas de reconfiguração. O modo de regulação é agora profundamente influenciado por forças supranacionais, assim como por forças político-económicas. Estamos, assim, perante um novo paradigma de governo educacional uma vez que se verifica uma alteração do papel do Estado tanto nacional como internacional, o que afecta directamente os sistemas e as políticas educativas (Dale, 2001). No entanto, nos países pertencentes a espaços centrais esses efeitos fazem sentir-se através da fixação de uma agenda global, enquanto nos países periféricos funcionam como um mandato mais ou menos explícito na definição das políticas educativas.

A alteração do papel do Estado corresponde ao conceito de “estado competitivo” que se refere a um processo onde “os actores do Estado e do mercado procuram reinventar o estado como uma ‘associação quase empresarial num contexto mundial” (Cerny, 1997: 251). Ou seja, a agenda política do Estado é orientada pela prática da competitividade e pela implementação da lógica de

¹¹ Santos (2001) distingue dois tipos de globalização *globalização de alta intensidade* e *globalização de baixa intensidade*. Nos sistemas educativos, onde é obrigatória a mediação dos Estados nacionais na formulação das políticas educativas, pode falar-se de uma *globalização de baixa intensidade*, enquanto noutros campos, como a actividade financeira, o comércio mundial ou o turismo, o recuo do Estado nacional na sua regulação é quase total, podendo aplicar-se a metáfora da *globalização de alta intensidade*.

mercado, que simultaneamente são utilizados para legitimar a mesma agenda, quer a nível interno, quer a nível externo (Robertson & Dale, 2001).

Em contraste, e simultaneamente a este movimento de globalização, surge, no interior de cada Estado, um movimento em sentido contrário, de valorização do “local”, com profundas consequências na política e administração da educação. Este movimento visualiza-se com o aparecimento de formas emergentes de territorialização das políticas educativas, a redefinição do papel do Estado (com uma função fundamentalmente reguladora, a partilha de poderes entre a Administração central, local e as escolas, afirmação dos poderes periféricos, a mobilização dos actores locais e a contextualização da acção política). Na verdade, a crise do “Estado educador”, sob a pressão do global e do local, conduziu a escola para o núcleo das políticas educativas uma vez que esta se tornou no lugar onde se encontram todas as influências (transnacionais, nacionais, regionais e locais), transmitidas através de múltiplos sistemas de decisão, complexos e interdependentes.

Portugal, país semiperiférico do sistema mundial moderno, onde a crise da escola de massas é simultânea à sua consolidação, tem visto as suas políticas educativas serem sucessivamente marcadas pela intervenção das organizações internacionais que, com os seus estudos e publicações, desempenham um papel de *normalização* das políticas educativas nacionais, através da fixação de uma *agenda* que, estabelecendo não só as prioridades, como também as formas como os problemas se colocam, constitui a determinação de um *mandato* (Teodoro, 2001a).

Efectivamente, a entrada de Portugal para a União Europeia (1986) atribuiu um novo mandato à educação, que se materializou no que Teodoro (2001b) designou por *emergência do discurso político sobre a prioridade educativa* (p. 13). Este é um registo diferente do produzido na primeira metade da década de 1970, que apontava para a democratização do ensino como grande objectivo traçado pelas políticas educativas, uma vez que agora se sublinha a adequação do sistema educativo às necessidades de modernização da economia, nomeadamente através da elevação da formação e da qualificação dos recursos humanos (Teodoro, 2001b).

E é justamente ao nível da União Europeia que se verifica a existência de um

processo de convergência na negociação das políticas económicas, sociais e de educação e formação, originando uma macro-regulação supranacional. No que concerne às políticas educativas e curriculares, este processo de convergência traduz-se na recuperação de uma visão tecnicista da educação, apoiada em modelos de racionalidades técnicas, na metáfora da produção e em modelos de reengenharia social, bem como na recentralização das práticas escolares e descentralização ao nível dos discursos (Pacheco, 2007).

De acordo como este autor, “ao situar-se no lado da utilidade económica, a globalização cria e alarga os mecanismos de uma escola uniforme e homogénea em termos de aprendizagens, com conteúdos orientados para a qualificação de uma mão-de- obra flexível às contingências de uma ordem social” (Pacheco, 2007: 162).

Na verdade, Dale (2007) advoga estarmos perante a construção de um *Espaço Europeu de Educação*, na medida em que a nova arquitectura de construção das políticas educativas produz orientações e metas que os Estados-Membros aceitam voluntariamente e que são posteriormente medidos pelos resultados de cada país, utilizando para tal os indicadores criados. O espaço de intervenção da União Europeia foi criado pelo Tratado de Maastricht, em 1992, no sentido de apoiar e contribuir para o desenvolvimento da acção dos Estados-Membros, que se mantinham plenamente responsáveis pela organização e conteúdo dos seus sistemas educativos. No entanto, estavam criadas as condições para que, futuramente, o alcance da acção desta agência fosse ampliado, o que, efectivamente, se verificou em 2000, com a denominada Estratégia de Lisboa.

Assistimos hoje, no dizer de Antunes (2005), “à 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” (p. 129), que, através do *método aberto de coordenação*, não inclui imposições, antes compromissos políticos entre os Estados, relativamente aos quais é respeitada a autonomia de execução das políticas traçadas, que são, apesar disso, objecto de controlo explícito por parte das instâncias que as definem.

A OCDE constitui-se e é reconhecida como o *think tank* da educação; no

entanto, na última década, verifica-se a existência de tentativas de processos de *europeização* das políticas educativas nacionais, dos quais emergem novos modos de governação, que excluem actores e interesses em presença nos contextos educativos quer do processo de concepção, quer do processo de avaliação das políticas, reforçando, por isso, a concepção tecnocrática da educação. Portugal situa-se numa plataforma onde se cruzam e amalgamam as influências das entidades internacionais na definição das suas políticas educativas, cujos mandatos não são antagónicos, antes complementares.

II – As Políticas Curriculares em Portugal (1995 – 2007)

As políticas educativas podem ser entendidas como uma fixação autoritária de valores, dado que constituem uma retórica operacional e intencional com intenção prescritiva e congregam um complexo e heterogéneo conjunto de elementos cruciais para a sua compreensão. Devem, por isso, ser entendidas como um sistema e uma cultura, uma vez que não se podem cingir aos factos isolados da administração, como a produção e regulação dos textos normativos. Na verdade, e no contexto de uma sociedade global, as políticas educativas constituem um processo de *bricolage*, devendo ser entendidas como o produto de múltiplas influências e interdependências (Ball, 1994).

Efectivamente, as políticas contêm contradições, omissões e diferentes significados que produzirão diferentes efeitos tendo em conta que desde o momento da sua concepção ao momento da sua implementação se verificam inúmeros filtros que determinam o percurso das intenções e acrescentam diversas leituras, uma vez que a produção de significados está dependente dos contextos em que se inserem.

Neste contexto, é fundamental o conceito de conflito no estudo das políticas educativas, que decorre das pressões sobre os decisores e das relações que se estabelecem a partir de um determinado sistema de alocação de valores, uma vez que a educação é profundamente intersectada por opções políticas que obedecem a lógicas de poder muito diferentes e que são a expressão de conflitos (Pacheco, 2002a).

Segundo Lima e Afonso (2002), “as políticas educativas em Portugal (...) têm vindo a ser propostas, discutidas e promulgadas num novo contexto marcado pela produção de ideologias universais, ainda que muitas vezes sejam apenas particularismos reproduzidos à escala mundial, isto é, *localismos globalizados*” (p. 8).

À semelhança do que acontece noutros países, a escola em Portugal atravessa uma crise que se prende com a alteração de valores, regras e objectivos em que assentou a construção da *escola para todos*. Podemos afirmar que a escola vive uma dupla crise: de *regulação*, porque não cumpre eficazmente o seu papel de integração social, e de *emancipação*, uma vez que não produz mobilidade social desejada por diversas camadas sociais (Teodoro, 1997).

Quer o reforço do currículo nacional, quer o controlo dos resultados das aprendizagens têm constituído o centro das políticas curriculares portuguesas dos últimos doze anos, legitimados pelo conceito de conhecimento como um capital informacional que obedece ao princípio, de acordo com Lyotard (2006), da *optimização de performances*¹² por um lado e, por outro lado, por uma ideologia de mercado evidente na fundação de uma cultura curricular de prestação de contas (Pacheco, 2007).

Em Magalhães e Stoer (2002a) é apresentada a tese de que o fosso entre o discurso político e o discurso pedagógico tem vindo a aumentar, reflectindo “a natureza retórica da escola de massas em Portugal” (Stoer, 1986). Assim, no período entre 1974- 2000 assistimos a um sucessivo afastamento destes dois discursos, fruto dos mandatos divergentes para a escola. No período que sucedeu à queda da ditadura, podemos encontrar o discurso político e o discurso pedagógico em harmonia, uma vez que ambos concebem a educação como parte integrante da mobilização revolucionária. À medida que Portugal se foi integrando na divisão internacional do trabalho, estes dois discursos vão começando a divergir no sentido em que o discurso político centra a sua atenção na normalização dos processos e estruturas e na retoma da escola meritocrática, baseada na igualdade de oportunidades de acesso, enquanto o discurso pedagógico defende a promoção da

¹² O autor define optimização das performances como a busca da “melhor relação entre input/output”, permitindo a abertura de um “vasto mercado de competências operacionais” (2005, p.93).

escola democrática, baseada na igualdade de oportunidades de sucesso. Na década de 1980 o fosso foi-se alargando com base na diferença de mandato: o discurso político sublinha a relevância económica da educação e o discurso pedagógico insiste em manter a escola relativamente autónoma em relação às necessidades da economia.

Na década de 1990, podemos distinguir dois períodos: a primeira metade, em que o discurso político acentua as virtudes da escola empreendedora e os pedagogos chamam a atenção para os perigos do *neo-taylorismo*, enfatizando a agência dos professores como um meio de ultrapassar a pedagogia instrumentalista; e a segunda metade da década de 1990, durante a qual o discurso político acentua a sua preocupação com a performance, colocando a ênfase na escola como serviço público, e o discurso pedagógico propõe a inclusão e a ideia de escola inclusiva. Segundo os mesmos autores, o resultado, nesta segunda metade da década de 1990, foi aquilo a que chamaram “políticas educativas híbridas”, uma vez que elas demonstram uma simultânea preocupação e ignorância relativamente ao fosso que se foi acentuando entre o discurso político e o discurso pedagógico.

Efectivamente, entre 1995 e 2002, período de governação socialista, é abandonado o conceito de reforma *top down*, valorizando-se a inovação local e a mudança gradual e centrada nas escolas, o que reforça a participação de todos os actores na construção das políticas públicas de educação. No entanto, apesar da insistência nos conceitos de igualdade, equidade e inclusão, persistem fortes referências à ligação entre desenvolvimento e educação, numa lógica homogeneizante e universal de modernização (Aníbal & Teodoro, 2007).

Um exemplo claro destas políticas educativas híbridas é a introdução da avaliação aferida no ensino básico no mesmo normativo legal que tinha introduzido a avaliação formativa como principal modalidade de avaliação. Efectivamente, a presença da avaliação formativa deve ser entendida como um indicador da parte do Estado em concretizar a “consolidação da escola de massas”, enquanto a introdução da avaliação aferida pode ser justificada como uma consequência da constatação de que existe uma “simultânea crise” dessa mesma escola. A diferenciação e contradição das modalidades de avaliação para o ensino básico é inequivocamente

reveladora da tensão existente em Portugal entre a escola democrática e a escola meritocrática, tensão que se agudizou com as necessidades do processo de acumulação trazidos pela agenda neoliberal e pelo processo de globalização (Afonso, 2002).

No âmbito da política de prestação de contas e de controlo de resultados, o currículo é invadido pela terminologia de competências (essenciais, específicas, metodológicas, transversais) na Reorganização Curricular do Ensino Básico, que, apesar de geradas no seio de uma concepção construtivista promotora de uma aprendizagem reflexiva e emancipatória, foram correlacionadas “às exigências do mercado” (Stoer & Magalhães, 2005: 47), sendo o conhecimento reduzido a uma perspectiva mais pragmática, com a valorização de determinados saberes disciplinares e o recurso a orientações tecnicistas, o que corresponde a uma visão utilitária da escola (Pacheco, 2007).

No período que medeia entre 2002 e 2004, de governação social-democrata, assistimos a discursos que valorizam a regulação a partir de resultados, defendendo-se, por isso, a elaboração de *rankings* de escola através da realização de avaliação externa, introduzida no Ensino Básico em 2005. Neste período são abandonados os discursos sobre a vertente construtivista do currículo, tendo sido tomadas algumas medidas avulsas que desvirtuaram a concepção e racionalidade da anterior governação relativamente à gestão curricular, demonstrando, sobretudo, aquilo que Lima (2003) designa de “uma visão liberal” “de lógica individualista, de emulação e competitividade” (p. 39).

A nova etapa governativa, liderada pelo Partido Socialista e iniciada em 2005, está marcada por um discurso que avança em dois sentidos: por um lado, promover a escola pública como factor de justiça e mobilidade social, bem como de promoção de igualdade de oportunidades; por outro lado, desenvolver o controlo social através da avaliação externa das instituições escolares e dos professores (Aníbal & Teodoro, 2007). Este segundo vector da acção governativa liga-se fortemente ao conceito de *racionalização*, tendo em conta que a avaliação externa serve o objectivo de gerir os recursos, quer os materiais quer os humanos, com base no mérito.

A fim de podermos visualizar e clarificar a evolução das políticas educativas e curriculares em Portugal nos períodos que temos vindo a analisar, apresentamos um quadro onde se destacam as principais medidas tomadas pelas diferentes governações que atravessaram estes ciclos.

Período	Governo	Medidas de Política Educativa	Medidas de Política Curricular
1995/ 2002	PS	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de Territórios Educativos de Intervenção Prioritária; • Consolidação da autonomia das escolas e desenvolvimento de novas formas de administração e gestão das escolas; • Criação de Agrupamentos de estabelecimentos de ensino; • Revisão negociada do Estatuto da Carreira dos Educadores e dos Professores; 	<ul style="list-style-type: none"> • Projecto de Gestão Flexível do Currículo • Reorganização Curricular do Ensino Básico: <ul style="list-style-type: none"> - definição de Currículo Nacional baseado em competências; - introdução de Áreas Curriculares não Disciplinares; - obrigatoriedade de uma segunda língua estrangeira; - reorganização dos tempos lectivos. • Consagração da avaliação formativa; • Introdução da avaliação aferida; • Criação de percursos alternativos no Ensino Básico (currículos alternativos/ Cursos 15-18); • Criação dos RVCC.
2002/ 2004	PSD - PP	<ul style="list-style-type: none"> • Publicação da Lei Orgânica do Ministério da Educação; • Publicação do ranking das escolas com base nos resultados da avaliação externa; 	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma do Ensino Secundário; • Criação dos Cursos Tecnológicos no Ensino Secundário; • Introdução dos exames nacionais no final do Ensino Básico (Língua Portuguesa e Matemática);
2005/ 2007	PS	<ul style="list-style-type: none"> • Revisão do Estatuto da Carreira Docente; • Cursos Tecnológicos; • Plano Tecnológico; • Elaboração de contratos de autonomia com as escolas; • Programa de Formação Contínua em Matemática; • Programam Nacional de Ensino do Português; • Programa de Formação em Ensino Experimental de Ciências; • Reforço da Acção Social Escolar ao nível do Ensino Secundário; • Reorganização da rede escolar; • Alteração da lei da avaliação dos Manuais Escolares; 	<ul style="list-style-type: none"> • Reforço da formação/ qualificação dos jovens (CEF e Profissionais); • Introdução das TIC nos 9º e 10º anos; • Introdução das TIC nas ACND do 8º ano e exclusão do 10º ano; • Programa Escola a Tempo Inteiro: <ul style="list-style-type: none"> - Introdução da Língua Estrangeira no 1º Ciclo (4º ano); - Programa de generalização do ensino do Inglês nos 3º e 4º anos e outras actividades de enriquecimento curricular no 1º ciclo; - Generalização do ensino do Inglês a todos os anos do 1º ciclo; • Definição da generalização, periodicidade, divulgação e análise dos resultados das Provas de Aferição; • Plano Nacional da Matemática; • Programa Nacional de Ensino do Português; • Definição de tempos mínimos para a leccionação dos programas e desenvolvimento dos currículos das áreas de Língua Portuguesa, Matemática e Estudo do Meio (1º Ciclo); • Alteração do nº de horas a atribuir às Ciências no Ensino Secundário (Componente Experimental); • Aprovação do Regime Jurídico das Necessidades Educativas Especiais;

A leitura do quadro apresentado suscita, desde logo, algumas considerações imediatas e que podemos agrupar em três categorias: (i) concepção e gestão curricular; (ii) valorização dos resultados escolares; e, (iii) descentralização.

Relativamente à primeira categoria, parece podermos afirmar que se registou, no final da década de 1990, uma tentativa de criar uma maior autonomia curricular ao nível das escolas, que, no entanto, foi sendo eliminada com as sucessivas alterações das governações posteriores, a saber: redução do número de docentes nas áreas curriculares não disciplinares no 3º ciclo, definição do tempo a atribuir às quatro áreas trabalhadas no 1º ciclo, criação de orientações programáticas para o pré-escolar, bem como para as áreas curriculares não disciplinares. Efectivamente, emerge das medidas adoptadas pelo actual governo o controlo curricular administrativo, que se acentua em todos os níveis de ensino, principalmente ao nível do 1º ciclo, no qual os docentes gozavam de liberdade para gerir o currículo de acordo com os alunos. Por outro lado, a concepção de currículo por competências aponta para uma perspectiva mais pragmática do conhecimento e uma visão utilitária da escola.

No que concerne à segunda categoria, emerge uma cultura de valorização da avaliação externa e da avaliação aferida, bem como de avaliação das escolas e dos professores, nomeadamente em função do insucesso e abandono escolares. De acordo com Pacheco (2207), estamos perante uma concepção de educação como um valor acrescentado, passível de uma gestão científica, legitimada pela ideologia de mercado.

Em relação à terceira categoria, que pode ser entendida quer ao nível curricular quer ao nível da gestão e organização escolar, a descentralização assenta na autonomia das escolas, sobretudo a nível pedagógico, e na responsabilização dos actores pelos resultados das suas opções organizacionais, através da elaboração de um projecto educativo. Este conceito, juntamente com a avaliação da escola em função dos seus resultados, permite observar uma reconfiguração do papel do Estado, que se quer avaliador e regulador, em parceria com novos actores que tenta trazer para a arena das políticas educativas.

A evolução das políticas curriculares tende, assim, a legitimar-se na ideologia

de mercado, na medida em que o conhecimento concebido como competências é algo transferível aos alunos que os qualifica para o mercado de emprego, através da prestação de um serviço pela escola e, em última e primeira análise, pelo professor. Por outro lado, esta ideologia é também visível na instauração de uma cultura curricular de prestação de contas (Pacheco, 2007).

III – Agendas Globais e Reconfigurações Nacionais

De acordo com Robertson (2006), os sistemas educativos têm sido alvo de profundas mudanças oriundas, em grande parte, do aumento da competitividade da economia global, bem como da reconceptualização do papel da educação no mundo desenvolvido e em vias de desenvolvimento, que provocaram uma transformação no mandato e governação destes sistemas. O novo mandato para a educação assenta quer na teoria do capital humano, quer nos ideais neo-liberais (competitividade económica, educação ao longo da vida e investimento em produtores de conhecimento). As ideias principais que modelam a governação são a escolha, diversidade e o mercado, envolvendo actualmente novos actores, público e privado.

Emergem, neste período, novas escalas de governação a três níveis: global, regional e local, que partilham as tendências acima referidas, o que sugere uma estreita ligação entre educação e economia. Efectivamente, a regulação e definição do conhecimento válido é actualmente distribuído através de escalas, com sistemas de *benchmarking* e outras formas de avaliação (por exemplo, os *benchmarks* da União Europeia ou o PISA), que envolvem antigos e novos actores, como a Microsoft, a IBM ou a Cisco System.

A OCDE

É pertinente considerar, para este efeito, o documento da OCDE *The Knowledge-Based Economy*, publicado em 1996, dominado por uma nova concepção de conhecimento como chave das mudanças económicas e sociais:

OECD science, technology and industry policies should be formulated to maximise performance and well-being in “knowledge-

based economies” – economies which are directly based on the production, distribution and use of knowledge and information (OCDE, 1996).

O conhecimento, transferível e segmentado em competências, constitui o centro de produção de um capitalismo em transformação, que privilegia um novo modelo de formação do capital humano, dominando os modos como o conhecimento é produzido, mediatizado e utilizado¹³. A construção de uma sociedade de informação baseia-se na transmissão de conhecimento codificado através de redes de distribuição, mas também de competências que permitam aos indivíduos desenvolver e incrementar saberes e adaptações aos novos modos de produzir:

Knowledge is increasingly being codified and transmitted through computer and communications networks in the emerging “information society”. Also required is tacit knowledge, including the skills to use and adapt codified knowledge, which underlines the importance of continuous learning by individuals and firms. In the knowledge-based economy, innovation is driven by the interaction of producers and users in the exchange of both codified and tacit knowledge; this interactive model has replaced the traditional linear model of innovation (OCDE, 1996).

Perante esta concepção, os sistemas educativos devem conseguir formar indivíduos que contribuam para o crescimento económico, pelo que a escola terá de alterar a sua forma de organização, os seus métodos e os seus conteúdos. O mesmo texto da OCDE considera, por exemplo, a existência de quatro tipos de conhecimento – *Know-What*, *Know-Why*, *Know-How* e *Know-Who* -, correspondendo os dois últimos ao conhecimento tácito, mais difícil de codificar e partilhar com os pares, bem como de medir. Por isso, a aprendizagem em contexto escolar deverá centrar-se nos dois primeiros componentes do conhecimento, que constituem a informação, tendo em conta a sua mensurabilidade.

¹³ Retirado do trabalho de Graça Aníbal (2007), intitulado *Percursos de Governação das Políticas Educativas Nacionais em Portugal. Gestão e Investimento no Sistema Educativo* e produzido no âmbito do projecto *Educando o Cidadão Global. Globalização, Reformas Educativas e Políticas de Equidade e Inclusão*, desenvolvido no Observatório de Políticas de Educação da Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias.

Neste sentido, o documento da OCDE denominado *Background OECD Papers: The Schooling Scenarios* (2004b) apresenta-nos seis cenários para a escola do futuro, estando o cenário denominado *De-schooling: Learning networks and network society* adequado à concepção de conhecimento veiculada nos documentos acima referidos. Este cenário caracteriza-se por uma desinstitucionalização dos sistemas escolares, constituindo as escolas terminais de redes controladas por uma entidade externa que impõe um conhecimento codificado, homogéneo e hegemónico¹⁴. Verifica-se, neste contexto, uma proliferação dos sistemas *home schooling*.

A criação de indicadores torna-se, deste modo, imperiosa, no sentido de comparar e avaliar os resultados das políticas educativas de cada país membro desta organização e de outros países que participam nalguns estudos. Os indicadores são unidades de medida que analisam a performance do sistema económico, cuja formulação e concepção tem sofrido alterações, nomeadamente os que são utilizados no projecto *Education at a Glance*.

A educação permanece no topo das prioridades sociais e económicas das políticas nos países da OCDE e, na década de 1990, encontramos os indicadores centrados em *outputs*, ao contrário do que acontecia na década anterior, em que se centravam em *inputs*. Neste período, os indicadores referem-se aos contextos organizacionais, aprendizagem ao longo da vida e transição escola - mundo do trabalho. O início do presente século mostra que os indicadores se prendem com a performance educacional, a qualidade dos *outcomes*, o provisionamento educacional, a equidade e a eficiência na gestão de recursos.

O quadro¹⁵ que a seguir se apresenta expõe os capítulos temáticos usados entre 1996 e 2007.

¹⁴ Idem referência 14

¹⁵ Retirado do trabalho de Carla Galego (2007) produzido no âmbito do projecto *Educando o Cidadão Global. Globalização, Reformas Educativas e Políticas de Equidade e Inclusão*, desenvolvido na UID da OPECE da Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias.

CAPÍTULOS	1995	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Cost, Resources, and School Processes	X											
Results of Education	X											
Context of Education	X											
Individual, Social and Labour Market Outcomes of Education					X	X						
Learning Outcomes of Education					X	X						
The transition from school to work						X						
Demographic, Social and Economic Context of Education				X								
Costs of Education and Human and Financial Resources		X	X	X								
Graduate Output of Educational Institutions		X										
Student Achievement and Adult Literacy		X										
Labour Market Outcomes of Education		X										
School environment and school/classroom processes		X	X									
Access to Education, Participation and Progression		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
The learning environment and organisation of schools			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Financial and human Resources Invested in Education			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
The output of educational institutions and the impact of learning							X	X	X	X	X	X
Student Achievement			X		X							
Student achievement and the social and labour-market outcomes of education				X								
Social and Labour Market Outcomes of Education			X									

Como podemos verificar, assistimos nos últimos seis anos a um processo de normalização dos indicadores, isto é, os indicadores seleccionados centram-se em quatro temas, que procuram medir os resultados, a saber: acesso à educação; participação e progresso; o ambiente da aprendizagem e a organização das escolas; recursos humanos e financeiros investidos em educação; e 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.

No que concerne ao projecto PISA, cujos resultados poderão ser utilizados pelos governos dos países envolvidos como instrumento de trabalho na definição ou

redireccionação das suas políticas educativas de forma a preparar os jovens para a sua vida futura, as três recolhas efectuadas relacionam-se com a Literacia em áreas diferenciadas: em contexto de leitura, em matemática, resolução de problemas e em ciências. Embora todas as áreas sejam trabalhadas nas três recolhas, há uma que é privilegiada em cada uma. Os resultados apresentados nas duas primeiras recolhas (os resultados da terceira ainda não foram publicados) mostram-nos que, de uma forma geral, os alunos portugueses que participaram no projecto obtiveram resultados médios inferiores aos obtidos em média na OCDE.

Em termos comparativos, sublinhamos os seguintes resultados dos alunos portugueses:

- obtêm globalmente um maior sucesso relativamente aos valores médios da OCDE quando o texto proposto é narrativo;

- os resultados são mais negativos quando a interpretação requerer a avaliação e localização rigorosa da informação contida no texto, quer quando se apela à reflexão avaliativa sobre o formato de um texto, remetendo para os conhecimentos prévios do aluno;

- assume-se a possibilidade de as práticas de leitura dos alunos e as práticas de ensino da leitura na escola exercerem alguma influência nas discrepâncias (mais positivas ou negativas) apresentadas pelos alunos portugueses face aos seus pares;

- relativamente à literacia matemática, os alunos obtêm resultados mais desfavoráveis quando o nível de reflexão requerido é mais elevado, quando os conceitos requeridos são mais abstractos ou quando se exigem processos de resolução que conjuguem informações diversas;

- cerca de 1/3 dos alunos obteve nível de proficiência inferior a 1 na literacia matemática e cerca de ¼ dos alunos não atinge o nível 1 na resolução de problemas;

- verifica-se uma grande diferença entre os perfis pessoais dos alunos com alto nível de literacia e o dos alunos com baixo nível de literacia, no que respeita a estratégias de estudo, esforço e perseverança, autoconceito, sentimento de eficácia sentido de pertença e motivação;

- o ano de escolaridade está fortemente associado aos resultados que obtêm em média. Os desempenhos médios dos alunos dos 10^o e 11^o anos superam a média correspondente no espaço OCDE, o que vai sendo progressivamente inferior à medida que nos aproximamos do 5^o ano;

- na primeira recolha foi detectada heterogeneidade regional em relação aos desempenhos médios dos alunos;

- parece não haver grande relação entre o que é avaliado na escola e as competências implicadas no estudo de literacia em contexto de leitura, ao contrário do que acontece com o programa de matemática, relativamente ao qual parece haver uma adequação razoável aos itens do estudo.

Genericamente, os estudos apontam para a existência de uma associação positiva entre o desempenho médio dos alunos de cada país e o rendimento nacional e o gasto por aluno nesse país (Afonso & St.Aubyn, 2006) e, por outro lado, para a existência de diferenças entre os perfis das famílias dos alunos com alto nível de literacia e os dos alunos com baixo nível de literacia (bens culturais, recursos educacionais, níveis de educação e status profissional mais elevados), sendo o ambiente familiar relevante para as aprendizagens dos alunos.

Para além dos resultados comparativos, estes relatórios contêm algumas recomendações para os países participantes, segundo as quais o sistema educativo português deve:

- proporcionar aos alunos a tomada de consciência da existência de diferentes estratégias de estudo, bem como um ambiente em que os alunos se sintam como parte integrante da instituição;

- promover a aquisição de competências básicas na resolução de exercícios simples que requeiram a utilização de algoritmos aprendidos, bem como mobilizar aprendizagens em situações problemáticas mais próximas da vida real;

- utilizar, mais frequentemente, processos cognitivos de nível mais elevado, na resolução de problemas que exigem a utilização simultânea de informação diversa e de conceitos complexos, bem como a avaliação da qualidade da informação fornecida e a produção de argumentação válida;

- desenvolver medidas que suprimam a heterogeneidade regional, bem como soluções que anulem a disparidade de resultados entre alunos dos 10^o e 11^o e os que frequentam os 5^o e 9^o anos de escolaridade.

A União Europeia

A criação de uma agenda regional para a educação, dentro do espaço europeu, tem sido conseguida através da acção da União Europeia, que sublinha, desde a assinatura do Tratado de Maastricht, a necessidade de delinear uma política educativa que responda às necessidades da promoção da competitividade económica. Neste sentido, aquilo que inicialmente se limitava a políticas de apoio e contribuição para o desenvolvimento da acção dos estados-membros, transformou-se em políticas de orientação deliberada e crescentemente prosseguida na área da educação e formação, definidas e delineadas na arena supranacional (Antunes, 2005).

Sob o lema de uma cooperação reforçada, os últimos anos da década de 90 são particularmente importantes pelas iniciativas que foram desenvolvidas e que abrangem não só os países membros, mas também outros cuja adesão ainda não se verificou.

Para discutir os objectivos da sociedade actual, apelidada de Sociedade do Conhecimento e da Informação, os países da União Europeia reuniram-se em Março de 2000, em Lisboa, no âmbito de um Conselho Europeu. Este encontro histórico, que viria a ser denominado de Cimeira de Lisboa, lançou as bases e orientações estratégicas para o progresso e desenvolvimento sustentável da União Europeia para a primeira década do século XXI. Nesta *Estratégia de Lisboa* ficou definido como objectivo primordial tornar a Europa na economia, baseada no conhecimento, mais dinâmica e competitiva do mundo até 2010. De modo a garantir a sua consecução, definiram-se três objectivos colaterais: garantir o crescimento económico sustentável, mais e melhores empregos e maior coesão social.

Como eixos fundamentais de actuação foram apontados a educação, a formação inicial e contínua, e a imperativa urgência na qualificação dos profissionais para uma empregabilidade cada vez mais produtiva e competitiva. Neste sentido, foi reforçada a necessidade de garantir o acesso à educação e formação ao longo da vida para todos os cidadãos, nomeadamente através do investimento na formação de novas competências.

Surge, neste âmbito, o Programa «Educação e Formação 2010» sublinhando a importância crucial das áreas: Tecnologias de Informação e Comunicação, Cultura Tecnológica, Línguas Estrangeiras (em particular a Língua Inglesa), Empreendedorismo e Competências sociais.

Para implementação do Programa «Educação e Formação 2010» foram criados grupos de peritos para Programas de Trabalhos Especializados, entre os quais se pode destacar um grupo de trabalho sobre as competências-chave necessárias para a aprendizagem ao longo da vida. Este grupo de especialistas definiu como objectivos a identificação e definição das novas competências e o modo como estas poderiam ser integradas nos currículos, podendo ser mantidas, desenvolvidas e aprendidas ao longo da vida.

Um ano mais tarde, em 2001, em consequência das directrizes definidas no Programa «Educação e Formação 2010», este grupo de peritos, reunidos em Estocolmo, apresenta o relatório *Objectivos Concretos para o Futuro dos Sistemas de Educação e Formação*, no qual são apontados como objectivos estratégicos a qualidade, o acesso e abertura dos sistemas educativos e o acesso e abertura dos sistemas de formação. Porém, apenas em 2002, no Conselho Europeu de Barcelona, surgirá um Programa de Trabalho com o intuito da implementação destes objectivos estratégicos. Este documento clarifica e identifica as competências primordiais, a saber:

- Literacia e numeracia (competências de base);
- Competências de matemática, ciências e tecnologia;
- TIC e o uso de tecnologias;
- Aprender a aprender;
- Competências sociais;
- Empreendedorismo;
- Cultura geral.

A fim de cumprir a execução dos objectivos do Programa «Educação e Formação 2010», são ainda apontados como domínios prioritários de intervenção as

estratégias de inovação e melhoramento das competências básicas, literacia digital, línguas estrangeiras e a dimensão Europeia e sua integração nos currículos.

Durante esta Cimeira de Barcelona, o grupo de trabalho sobre as competências-chave para o século XXI propôs a redução da amplitude das hipóteses referentes ao número de competências a definir, entendendo estas competências como uma interconexão entre conhecimentos (knowledge), capacidades (skills) e atitudes (attitudes).

No ano de 2004 foi apresentado à Comissão Europeia o Relatório Intermédio sobre o progresso do Programa «Educação e Formação 2010» e, tendo por base os indicadores referenciados neste relatório de balanço dos trabalhos desenvolvidos, é reiterada a necessidade da integração da dimensão Europeia nos sistemas de educação e de formação dos Estados-membros, para além da dimensão das políticas nacionais. Em particular, são dadas indicações para o reforço da dimensão Europeia ao nível do Grupo de Trabalho sobre competências-chave.

Outra conclusão importante deste relatório intermédio a respeito do progresso do Programa «Educação e Formação 2010» é a referência efectuada à mudança de enfoque do ensino para a aprendizagem e da necessidade da aquisição de competências mais abrangentes para o sucesso das aprendizagens, não apenas ao nível da escolaridade, mas ao longo da vida. O grupo de peritos sobre competências-chave alarga o conceito e o âmbito do seu trabalho, substituindo a noção de *Competências-Chave para o Século XXI* pela noção mais abrangente e global de *Competências-Chave para a Aprendizagem ao Longo da Vida*, considerando que estas são fundamentais na Sociedade do Conhecimento e da Informação e que deverão intervir em três eixos paralelos:

- Realização pessoal (noção de capital cultural);
- Cidadania e Inclusão social (noção de capital social);
- Empregabilidade (noção de capital humano).

Tendo por base o reforço dado por este enquadramento, as competências-chave passam a ser entendidas como uma «Ferramenta de referência» de políticas nacionais para a criação de oportunidades de aprendizagem para todos os cidadãos

ao longo da vida, nos contextos educativos e de formação contínua.

O conceito de competência-chave está definido como conjunto de conhecimentos, capacidades e atitudes transferíveis e multifuncionais, incluindo também a motivação ou a disposição para aprender para além do saber fazer, o que promove e implica diferentes conceitos:

- Transferência de conhecimentos (do contexto de aprendizagem para o contexto de realização);
- Mobilização de conhecimentos em contexto (saber fazer);
- Aprendizagens funcionais (conhecimentos com utilidade e relevância social);
- Multidisciplinaridade (cruzamento de saberes e de diferentes perspectivas sobre a realidade);
- Aprendizagem ao longo da vida (autonomia e disponibilidade para novos processos de aprendizagem, de acordo com as necessidades e motivações profissionais e pessoais).

As oito competências-chave enunciadas para a aprendizagem ao longo da vida são:

1. Comunicar na língua materna;
2. Comunicar numa língua estrangeira;
3. Literacia matemática e competências básicas para as ciências e tecnologia;
4. Competência digital;
5. Aprender a aprender;
6. Competências cívicas e de relacionamento interpessoal;
7. Empreendedorismo;
8. Expressão cultural.

Estas competências deverão estar desenvolvidas no final da escolaridade obrigatória, podendo ser adaptáveis às diferentes especificidades culturais, linguísticas, sociais e contextuais, actuando como uma fundação que permita a formação contínua, como parte da aprendizagem ao longo da vida.

Os objectivos antes enunciados, bem como os indicadores definidos que, desde 2002, são alvo de alterações com vista à avaliação dos sistemas educativos dos países membros da EU tendo em conta as orientações estratégicas delineadas na Estratégia de Lisboa, são complementados pela fixação de benchmarks, pela primeira vez apresentados em 2002, numa Comunicação da Comissão das Comunidades Europeias, que traçam as seguintes metas a atingir até 2010:

- 1) todos os Estados-Membros deverão reduzir os níveis de abandono escolar precoce, no mínimo, para metade, com referência à taxa registada no ano 2000, por forma a atingir uma taxa média UE igual ou inferior a 10%.
- 2) todos os Estados-Membros terão reduzido pelo menos a metade o desequilíbrio entre homens e mulheres nos diplomados na área da Matemática, Ciências e Tecnologias, assegurado simultaneamente um aumento global significativo do número total de diplomados em relação ao ano 2000.
- 3) os Estados-Membros deverão garantir uma percentagem média na UE de cidadãos de 25-64 com habilitações mínimas correspondentes ao ensino secundário superior igual ou superior a 80%.
- 4) a percentagem de alunos de 15 anos com fraco aproveitamento escolar em leitura, matemática e ciências será reduzida, no mínimo, para metade, em cada Estado- Membro.
- 5) o nível médio europeu de participação na aprendizagem ao longo da vida deverá ser equivalente, no mínimo, a 15% da população adulta em idade activa (25-64 anos), não devendo em nenhum país ser inferior a 10%.

Estes *benchmarks* foram alvo de reformulações em Maio de 2003, apresentadas no documento “Conclusões do Conselho sobre os níveis de referência dos resultados médios na educação e na formação (*benchmarks*)”, nas quais se verificam apenas ajustes relativamente às metas anteriormente delineadas.

O relatório de progresso da Comissão Europeia, de 2005, aponta algumas metas como difíceis de atingir em 2010, como a redução do abandono escolar precoce e a redução do fraco aproveitamento em leitura, matemática e ciências em alunos de 15 anos. No entanto, em relação ao segundo, terceiro e último benchmark apresentados os resultados aproximam-se, como maior ou menor lentidão, das

metas traçadas. No caso português, os resultados apontam para progressos ao nível do equilíbrio entre homens e mulheres diplomados, embora ao nível das restantes metas ainda se situe longe dos objectivos definidos.

Implicações e Reconfigurações em Portugal

Em Portugal, ao contrário do que pode ter acontecido noutros países, não podemos isolar o efeito dos resultados do PISA do efeito das medidas tomadas pela União Europeia. Efectivamente, há um cruzamento que resulta numa amálgama de todas as orientações, quer advenham de projectos estatísticos quer de resoluções de cooperação entre estados membros de uma instituição.

Não se registaram grandes surpresas em relação aos resultados do PISA 2000, porquanto havia no país a consciência de que os alunos portugueses não teriam bons desempenhos ao nível das literacias, o que advém de dois factores:

- o primeiro prende-se com a participação de Portugal num estudo internacional¹⁶ e num outro nacional¹⁷ sobre literacia, tendo os resultados sido bastante idênticos, isto é, grande parte da população participante obteve resultados que se inserem nos dois níveis mais baixos;

- paralelamente, a própria análise interna promovida em 1997¹⁸ e 1998¹⁹, antes da Reorganização Curricular do Ensino Básico, generalizada a todas as escolas em 2001, diagnostica alguns problemas do Ensino Básico, que se prendem fundamentalmente com a organização e gestão curricular, a autonomia das escolas e a avaliação e que são apontados como causas principais para o baixo rendimento e desempenho escolar dos alunos. Na verdade, a multiculturalidade das turmas, e a dificuldade dos professores em lidar com essa realidade, o currículo baseado em conteúdos, a fraca integração curricular e a concepção de professor como consumidor de currículo, são algumas explicações avançadas nestes relatórios como explicativas dos fracos resultados em estudos sobre literacia.

¹⁶ O estudo intitula-se *Reading Literazcy* e foi efectuado pelo IEA em 1992.

¹⁷ O estudo intitula-se *Estudo Nacional de Literacia*, coordenado por Ana Benavente, e que deu origem ao livro *A Literacia em Portugal. Resultados de uma Pesquisa Extensiva e Monográfica (1996)*.

¹⁸ O relatório intitula-se *Projecto de Reflexão Participada do Currículo do Ensino Básico*, promovido pelo Departamento de Educação Básica do Ministério da Educação, em 1997.

¹⁹ Referente ao relatório *A Unidade da Educação Básica em Análise*, promovido pelo Departamento de Educação Básica do Ministério da Educação, em 1998.

No entanto, os resultados anteriormente enunciados tiveram implicações na formulação das políticas curriculares nacionais. Apesar de não haver alterações no currículo nacional, *stricto sensu*, podemos registar duas fases deste impacto:

- a primeira, durante a governação PSD-PP, com a introdução dos exames nacionais no Ensino Básico nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática;
- a segunda fase, durante a governação PS que se iniciou em 2005, com a delineação e implementação de um conjunto de programas e medidas para fazer face aos maus resultados obtidos nas duas recolhas efectuadas pelo PISA.

Efectivamente, os resultados deste projecto demonstraram que, ao nível de competências, quer de leitura, quer de matemática, os alunos portugueses se situam abaixo da média dos alunos dos países da OCDE e, nalguns casos, obtêm resultados inferiores a alunos de países não-membros. Assim, em 2005, o governo decidiu implementar algumas medidas que melhorem a *performance* dos alunos portugueses, sendo de salientar as seguintes:

- Plano Nacional de Leitura;
- Programa Escola a Tempo Inteiro;
- Plano Nacional da Matemática;
- Programa Nacional de Ensino do Português;
- Definição de tempos para cada área do currículo do 1º Ciclo;
- Novo enquadramento das Provas de Aferição;
- Novo enquadramento para apoio aos alunos estrangeiros;
- Reforço da componente experimental no ensino das Ciências;

No que concerne aos resultados do projecto coordenado pelo CERI/OCDE, estes têm manifestado um forte impacto na concepção das políticas nacionais, mais visível no início deste século, nomeadamente em relação à organização das escolas, ao ambiente e impactos da aprendizagem, ao output das organizações educacionais e ao acesso à educação, participação e progressão. Algumas medidas enunciadas no quadro que antes apresentámos podem ser analisadas sob o olhar destes resultados, designadamente todas as alterações ao Estatuto da Carreira Docente, a

aposta nos cursos profissionais e educação/formação, a ampliação do sistema de auxílios económicos a alunos carenciados²⁰ e a alteração dos percursos dos alunos no ensino secundário, bem como da sua avaliação.

Por outro lado, o investimento em educação tem mantido um valor orçamentado próximo nos últimos 8 anos, registando-se uma quebra na orçamentação do investimento nos ensinos básico e secundário, bem como uma racionalização dos recursos humanos necessários²¹. As medidas que se prendem com a entrega a terceiros (Municípios, Escolas de Línguas, etc...) do ensino do Inglês, ou da Educação Física, ou da Educação Musical no 1º ciclo, integrados no Programa Escola a Tempo Inteiro, são evidências de uma reconfiguração do papel do Estado na Educação.

A *europeização* da educação é um processo com grande visibilidade em Portugal, na medida em que os seus efeitos podem ser observáveis a partir da análise das políticas curriculares, tendo fortes implicações ao nível do currículo, a saber: a introdução das TIC como disciplina curricular, o reforço da segunda língua estrangeira, a introdução de áreas curriculares não disciplinares (Estudo Acompanhado e Formação Cívica), a Educação para a Cidadania, as TIC e a competência em Língua Materna como áreas transversais do currículo e a generalização do Inglês no 1º Ciclo. São igualmente criados os Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências, com uma alusão explícita, no preâmbulo do articulado, às conclusões decorrentes do Conselho Europeu de Lisboa no que respeita à educação ao longo da vida. Todos os programas, planos nacionais, concursos e projectos²² lançados pelo Ministério da Educação pretendem contribuir para a aproximação de Portugal aos países da União Europeia, no que concerne às metas traçadas e relativamente às quais ainda se encontra distante.

²⁰ A Ministra da Educação declarou numa entrevista na RTP1, canal público de televisão portuguesa, que o relatório Education at a Glance 2007 mostrava que o sistema educativo português é muito fechado, não promovendo a mobilidade social, razão pela qual há a necessidade de alargar aos alunos do ensino secundário o sistema de auxílios económicos (3 de Setembro de 2007).

²¹ Idem referência 14

²² A título de exemplo, veja-se o Projecto Nacional de Educação para o Empreendedorismo lançado no dia 27 de Setembro de 2007, bem como o Concurso A União Europeia e a Não Discriminação, lançado a 22 de Outubro de 2007, ambos pelo Ministério da Educação.

Sublinhamos, para terminar, que todo o discurso está envolto pelos conceitos de eficiência e eficácia, que se tornam preponderantes na definição das políticas educativas para a consagração de uma Sociedade Totalmente Pedagogizada (Bernstein, 2001), que atribui um novo papel ao Estado e cria uma nova formatividade. É neste contexto que surgem as decisões políticas, miscigenizadas pelas orientações das organizações globais e regionais, bem como pelas concepções locais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Afonso, A. (2002). A Avaliação em Portugal no Contexto de um Neoliberalismo Educacional Mitigado. In L. Lima & A. J. Afonso. *Reformas da Educação Pública. Democratização, Modernização, Neoliberalismo*. Porto: Edições Afrontamento.

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. (2001). Os Locais das Escolas Profissionais: Novos Papéis para o Estado e a Europeização das Políticas Educativas. In S. Stoer, L. Cortesão & J. A. Correia (Org). *Transnacionalização da Educação - Da Crise da Educação à "Educação" da Crise*. Porto: Edições Afrontamento.

Antunes, F. (2005). Globalização e Europeização das Políticas Educativas. Percursos, Processos e Metamorfoses. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 47, 125-143.

Ball, S. (1994). *Educational Reform. A Critical and Poststructural Approach*. Buckingham: Open University Press.

Barroso, J. (1999). A Escola entre o Local e o Global - Perspectivas para o Século XXI. Lisboa: Educa.

Bernstein, B. (2001). Das Pedagogias aos Conhecimentos. *Educação, Sociedade e Culturas*, 15, 9-17.

Cerny, P. (1997). Paradoxes of the Competition State: the Dynamics of Political Globalization. *Government and Opposition*, 32, 2, 251-274.

Comissão Europeia (2002). *Educação e Formação na Europa : Sistemas Diferentes, Objectivos Comuns para 2010*. Luxemburgo. Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

Conselho Europeu de Lisboa (2000). *Conclusões da Presidência*. Lisboa: Press Release.

Dale, R. (1999). Specifying Globalization Effects on Notional Policy: A Focus on the Mechanisms. *Journal of Education 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. (2007). Constructing Europe Through Constructing a European Education Space. *Revue Internationale de Sociologie de L'Éducation*, 18.

Henry, M., Lingard, B., Rizvi, F., & Taylos, S. (2001). *The OECD, Globalisation and Education Policy*. Amesterdam: International Association of Universities Press

Lima, L. (2003). Lei de Bases da Educação: o Individual, o Vocacional e o Gerencial. *A Página da Educação*. 126 (12), p.39.

Lyotard, J. F. (2006). *A Condição Pós-Moderna*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora.

Magalhães, A. & Stoer, S. (2002a). *A Escola para Todos e a Excelência Académica*. Porto: Profedições.

Ministério da Educação (1997). *Projecto de Reflexão Participada sobre Currículo do Ensino Básico*. Lisboa: DEB. Ministério da Educação (1998). *A Unidade da Educação Básica em Análise*. Lisboa: DEB.

Nóvoa, A. (1995). Modèles D'analyse en Education Comparée: Le Champ et la Carte. *Les Sciences de L'Education - Pour L'Ère Nouvelle*, 2-3, 9-61.

OCDE (1996). *The Knowledge-Based Economy*. Paris : CERL.

OCDE (2000). *Knowledge Management in the Learning Society*. Paris: CERI.

OCDE (2001). *What Schools for the Future*. Paris: CERI.

OECD (2004a). *Learning for Tomorrow's World – First Results from PISA 2003*. Paris: CERI.

OCDE (2004b). *Background OECD Papers: The Schooling Scenarios*. Paris: CERI.

OCDE (2006). *Repenser L'Enseignement: Des Scénarios pour Agir*. Paris: CERI.

Pacheco, J. (2002a). *Políticas Curriculares*. Porto: Porto Editora.

Pacheco, J. (2002b). A Reforma e a Inovação no Contexto da (Re)Construção das Políticas Curriculares. In *O Particular e o global no Virar do Milénio. Cruzar Saberes em Educação*. Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação: Edições Colibri.

Pacheco, J. (2007). Políticas Educativas e Curriculares. Para uma Análise do Contexto Português. *Conferências Plenárias e Painéis do IX Congresso da SPCE*. Universidade da Madeira.

Pereyra, M. (1990). La Comparación, una Empresa Razonada de Análisis. Por Otros Usos de la Comparación. *Revista de Educación. Extraordinario: Los Usos de la Comparación en Ciencias Sociales y en Educación*, 23-76.

Roberston, S. (2006). *Globalisation, The Rescaling of National Education Systems and Citizenship Regimes*. Public Lecture. Istanbul: Bosphorus University.

Robertson, S. & Dale, R. (2001). Regulação e Risco na Governação da Educação. Gestão dos Problemas de Legitimação e Coesão Social em Educação nos Estados Competitivos. *Educação, Sociedade & Culturas*, 15, 117-147.

Santos, B. (1995). *Toward a New Common Sense. Law, Science and Politics in the*

Paradigmatic Transition. Nova Iorque: Routledge.

Santos, B. (1997). Por uma Conceção Multicultural dos Direitos Humanos. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 48, 11-32.

Santos, B. S. (2001). Os Processos da Globalização. In B. S. Santos (Org.). *Globalização. Fatalidade ou Utopia?* Porto: Edições Afrontamento.

Stoer, S. (1986). *Educação e Mudança Social em Portugal - 1970-80, uma Década de Transição*. Porto: Edições Afrontamento.

Stoer, S. & Magalhães, A. (2005). *A Diferença Somos Nós. A Gestão da Mudança Social e as Políticas Educativas e Sociais*. Porto: Edições Afrontamento.

Teodoro, A. (1997). *Poder e Participação em Educação*. Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas.

Teodoro, A. (2001a). Organizações Internacionais e Políticas Educativas Nacionais: A Emergência de Novas Formas de Regulação Transnacional, ou uma Globalização de Baixa Intensidade. In S. Stoer, L. Cortesão & J. A. Correia (Org). *Transnacionalização da Educação - Da Crise da Educação à "Educação" da Crise*. Porto: Edições Afrontamento.

Teodoro, A. (2001b). *A Construção Política da Educação. Estado, Mudança Social e Políticas Educativas no Portugal Contemporâneo*. Porto: Edições Afrontamento.

Wallerstein, I. (1990). *O Sistema Mundial Moderno. Vol. I – A Agricultura Capitalista e as Origens da Economia Europeia no Século XVI*. Porto: Edições Afrontamento.

Documentos Electrónicos

Commission of the European Communities. (2002) Communication from the Commission. *European Benchmarks in Education and Training: follow-up to the Lisbon European Council*. Em

http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/bench_ed_trai_en.pdf

Commission of the European Communities. (2004). Commission Staff Working Paper. *Progress Towards the Common Objectives in Education and Training*. em http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/progress_towards_common_objectives_en.pdf

Commission of the European Communities. (2005). Commission Staff Working Paper. *Progress Toward the Lisbon Objectives In Education and Training*. em <http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/progressreport05.pdf>

Conselho da União Europeia. (2002). *Barcelona European Council. Presidency Conclusions*. em http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/71025.pdf

Conselho da União Europeia. (2003). *Conclusões do Conselho sobre os Níveis de Referência dos Resultados Médios na Educação e Formação (Benchmarks)*. em http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/after-council-meeting_pt.pdf

Council of the European Union. (2001). *The Concrete Future Objectives of Education and Training Systems*. Report from de Education Council to the European Council. em <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/01/st05/05980en1.pdf>

European Commission (EC) (2004). *Key Competences for Lifelong Learning: A European Reference Framework*. em <http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/basicframe.pdf>

Ministério da Educação. (s/d). *Publicações do PISA*. em <http://www.min-edu.pt/outerFrame.jsp?link=http%3A//www.gave.min-edu.pt/>