

MESTRADO EM CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
FACULDADE DE PSICOLOGIA E DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO DA UNIVERSIDADE DO PORTO

E DEPOIS DA TROIKA? A POLÍTICA EDUCATIVA EM PORTUGAL – de 2015 a 2019

Maria Rui Oliveira Marques

Dissertação apresentada à Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da
Universidade do Porto, para obtenção do grau de Mestre em Ciências da Educação

Professora orientadora:

Professora Alexandra Sá Costa

M

2022



Resumo

Terminado o tempo da austeridade levada a cabo pela Troika, e com a saída da coligação de direita do governo, iniciou-se, em Portugal, uma reforma de políticas sociais em que a política educativa não ficou incólume.

No âmbito do Mestrado em Ciências da Educação pretende-se, nesta dissertação, estudar os documentos estruturantes produzidos entre 2015 e 2019 pelo XXI Governo Constitucional para o ensino obrigatório, para analisar o mandato atribuído à educação nesse intervalo temporal.

A análise dos documentos escritos irá ser feita a partir da análise de conteúdo, partindo dos trabalhos sobre a “*desconstrução de textos políticos*” de S. Ball (1993) e de J. Codd (1998). A partir destes autores serão analisados dez textos produzidos pelo Governo então em funções, tratando os textos como artefactos culturais e ideológicos, construídos dentro de um tempo, e de um lugar histórico e político contextualizados.

Após a análise dos dez textos seleccionados construiu-se um mandato para o sistema educativo Português entre 2015-2019, partindo do que é o triplo mandato atribuído aos sistemas educativos. Concluiu-se que os cidadãos que desejavelmente o sistema educativo contribuiu para formar são mais eficientes a trabalhar e respondem mais rapidamente às novas exigências e oscilações das necessidades do mercado de trabalho. Verifica-se a existência de uma articulação da “formação de trabalhadores” com a “formação de cidadãos”. Esta articulação rompe com a visão unilateral que caracterizou os quatro anos de ajuda financeira externa, renovando a educação da criança e do jovem como cidadãos. Trata-se, no entanto, de um deslocamento de ângulo curto por dois motivos: a cidadania consubstancia-se, recorrentemente, na capacidade dos jovens se integrarem no mercado de trabalho, e a autonomia das escolas de gerirem o currículo ficou (ainda) refém de um limite percentual baixo e injustificado. Por outro lado, uma alteração parece ter tido um impacto mais sólido, as medidas de inclusão na aprendizagem, que substituíram a visão redutora de alunos com necessidades educativas, faz antever uma diminuição do número de jovens que não terminam a escolaridade obrigatória e uma sociedade mais escolarizada.

As medidas de políticas analisadas neste trabalho alteram o *padrão* do sistema educativo no que concerne ao currículo e à avaliação. Estas alterações, acompanhadas com a praticamente ausência de alterações na avaliação e na organização escolar, ficam suspensas e sem uma resposta eficaz na forma de preconizar as tão desejadas mudanças na política educativa.

Com esta dissertação conclui-se ainda que o problema central do país, o económico, subsiste e convoca as políticas educativas a contribuírem para a sua resolução.

Abstract

At the end of the period of austerity carried out by the Troika, and with the departure of the right-wing coalition from the government, a reform of social policies began in Portugal, in which educational policy was not left unscathed.

Within the scope of the Master in Educational Sciences, this dissertation intends to study the structuring documents produced between 2015 and 2019 by the XXI Constitutional Government for compulsory education, to analyze the mandate assigned to education in this time period.

The analysis of written documents will be based on content analysis, based on works on the “deconstruction of political texts” by S. Ball (1993) and J. Codd (1998). Based on these authors, ten texts produced by the Government at the time will be analyzed, treating the texts as cultural and ideological artifacts, built within a time, and a contextualized historical and political place.

After analyzing the ten selected texts, a blanket was built for the Portuguese educational system between 2015-2019, based on what is the triple mandate assigned to educational systems. It was concluded that the citizens that the educational system has helped to train are more efficient at work and respond more quickly to the new demands and oscillations of the needs of the labor market. There is a link between “training workers” and “training citizens”. This articulation breaks with the unilateral vision that characterized the four years of external financial aid, renewing the education of children and young people as citizens. It is, however, a short-angle shift for two reasons: citizenship is repeatedly embodied in the ability of young people to integrate into the labor market, and the autonomy of schools to manage the curriculum was (still) held hostage. a low and unjustified percentage threshold. On the other hand, a change seems to have had a more solid impact, the measures of inclusion in learning, which replaced the reductive vision of students with educational needs, predicts a decrease in the number of young people who do not finish compulsory schooling and a more educated.

The policy measures analyzed in this work change the pattern of the education system in terms of curriculum and assessment. These alterations, accompanied by the practically absence of alterations in the evaluation and in the school organization, are suspended and without an effective response in the form of advocating the much-desired changes in educational policy.

With this dissertation it is also concluded that the central problem of the country, the economic one, remains and calls on educational policies to contribute to its resolution.

Résumé

A la fin de la période d'austérité menée par la Troïka, et avec le départ de la coalition de droite du gouvernement, une réforme des politiques sociales a commencé au Portugal, dont la politique éducative n'a pas été épargnée.

Dans le cadre du Master en sciences de l'éducation, cette thèse se propose d'étudier les documents structurants produits entre 2015 et 2019 par le XXI^e Gouvernement constitutionnel pour l'enseignement obligatoire, afin d'analyser le mandat assigné à l'éducation à cette époque. L'analyse des documents écrits s'appuiera sur l'analyse de contenu, à partir des travaux sur la « déconstruction des textes politiques » de S. Ball (1993) et J. Codd (1998). Sur la base de ces auteurs, dix textes produits par le gouvernement de l'époque seront analysés, traitant les textes comme des artefacts culturels et idéologiques, construits dans un temps, et un lieu historique et politique contextualisé.

Après avoir analysé les dix textes sélectionnés, une couverture a été construite pour le système éducatif portugais entre 2015 et 2019, sur la base du triple mandat assigné aux systèmes éducatifs. Il a été conclu que les citoyens que le système éducatif a contribué à former sont plus efficaces au travail et répondent plus rapidement aux nouvelles demandes et aux oscillations des besoins du marché du travail. Il existe un lien entre « former les travailleurs » et « former les citoyens ». Cette articulation rompt avec la vision unilatérale qui a caractérisé les quatre années d'aide financière extérieure, renouvelant l'éducation citoyenne des enfants et des jeunes. Il s'agit cependant d'un virage à angle court pour deux raisons : la citoyenneté s'incarne à plusieurs reprises dans la capacité des jeunes à s'intégrer sur le marché du travail, et l'autonomie des établissements scolaires pour gérer le cursus était (encore) prise en otage. seuil de pourcentage injustifié. En revanche, un changement semble avoir eu un impact plus solide, les mesures d'inclusion dans les apprentissages, qui ont remplacé la vision réductrice d'élèves à besoins éducatifs, prédisent une diminution du nombre de jeunes qui ne terminent pas la scolarité obligatoire et un plus instruit.

Les mesures politiques analysées dans ce travail modifient le modèle du système éducatif en termes de programmes et d'évaluation. Ces modifications, accompagnées de la quasi-absence de modifications dans l'évaluation et dans l'organisation scolaire, sont suspendues et sans réponse efficace sous la forme de préconiser les changements tant souhaités dans la politique éducative.

Avec cette thèse, il est également conclu que le problème central du pays, celui de l'économie, demeure et appelle les politiques éducatives à contribuer à sa résolution.

Dedico esta dissertação às minhas filhas,

Maria João e Maria Miguel

Obrigada, Alberto

por todo o caminho que fizemos juntos, por acreditares mais do que eu, e por me fazeres rir.

Obrigada, professora Alexandra

por todos os momentos, conversas, filmes e experiências que partilhamos e também por me ter aguentado até ao fim, por me ter explicado as mesmas coisas várias vezes e por ter esperado por mim.

Obrigada à minha família

por nos terem ajudado sempre que eu e o Alberto precisamos.

Lista de Abreviaturas

BE – Bloco de Esquerda

PCP – Partido Comunista Português

PS – Partido Socialista

PSD – Partido Social Democrata

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico.

PASEO – Perfil do Aluno à Saída da Escolaridade obrigatória

AE – Aprendizagens essenciais

ENEC – Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania

EqNEC – Equipa de Coordenação Nacional para a Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania.

POCH – Programa Operacional do Capital Humano

CNE – Conselho Nacional de Educação

DGE – Direção Geral de Educação

DGEstE – Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares

PIEF – Programa Integrado de Educação e Formação

EFA – Educação e Formação para Adultos

Índice de Figuras

<i>Figura 1. Percentagem de gastos efetivos nos 5 objetivos do POCH, 2019</i>	<i>27</i>
<i>Figura 2. Relação entre Princípios, Visão, Valores e Competências no PASEO.</i>	<i>47</i>

Índice de Quadros

<i>Quadro 1. Assunto dos textos selecionados como objeto da análise.....</i>	<i>34</i>
--	-----------

Índice

Introdução	10
1. Educação, políticas educativas e mudança social	14
1.1. Uma breve introdução	14
1.2. Globalização e Educação	15
1.3. Educação e Mudança Social	19
1.4. Mandato, Capacidade e Governança em Educação	24
1.5. O Caso Português	26
2. A análise de políticas educativas	29
2.1. Análise de políticas e de textos políticos	29
2.2. Da “desconstrução de documentos oficiais de política educativa” à análise do “contexto de produção de texto”	32
3. Procedimentos metodológicos	33
3.1. Recolha de textos políticos e constituição do material empírico	33
3.2. Procedimentos de análise	38
3.3. Análise individual de cada documento:	39
3.4. Colorindo os “lugares brancos”	60
3.5. Construção do Mandato	62
4. Refletindo... ..	66
Referências Bibliográficas	70

Introdução

A escola do século XXI, na ausência da rua que era de todos, é hoje o lugar dos encontros, o lugar dos amigos, o lugar das aprendizagens e das trocas de saberes. Para muitas crianças e para muitos jovens a escola é a única oportunidade que encontram para verem os seus direitos consagrados, para se desenvolverem “*física, intelectual, moral, espiritual e socialmente de forma saudável e normal, assim como em condições de liberdade e dignidade*” (Declaração dos Direitos da Criança, Princípio 2º). Hoje é exigido à escola que encontre redes de apoio para garantir, no futuro, uma sociedade mais justa, assente em igualdade de direitos e de oportunidades onde todos têm um lugar para ocupar e contribuir. À escola não se pede só que eduque, que ensine ou que forme cidadãos, é pedido que promova a cultura, que desenvolva aptidões, que crie momentos para brincar e que proporcione atividades recreativas para todos por quem ela passa. É também a escola a única oportunidade, para muitos jovens, de aceder a um elevador social cada vez mais lento e confinado, onde o bilhete de entrada é muitas vezes trocado pela degradação da saúde e do bem-estar, onde o melhor nunca chega, e as condições sociais e económicas são muros com cordas quebradiças e frágeis. A ideia da meritocracia (ainda) vive nos corredores da escola. Uma meritocracia isolada da sociedade, onde as classificações internas e externas da escola ditam as regras do jogo e definem o futuro de pessoas, muitas vezes isolando-as do passado, do meio, do bem-estar, ou do suporte que cada um tem para atingir o sucesso individual. A igualdade de oportunidades, a igualdade de acesso ao ensino superior ou ao mercado de trabalho, ou mesmo à sociedade é, em Portugal, ainda uma utopia e não parece existir melhor vento no horizonte. É nestes tentáculos que vive a escola. Conduzida por milhares de docentes cada vez com mais idade¹ e mais desmotivados², enterrados em justificações, reflexões e planificações que mais não são do que réplicas ou junções possíveis de palavras que cumprem as funções, mas que em nada contribuem para a construção de uma visão partilhada, localmente e socialmente construída, do que se pretende que a escola seja. A mudança para uma escola para todos está de mãos dadas com a mudança de uma sociedade para todos. A escola não é uma ilha onde se desembarca mercadoria, é um lugar de encontro de múltiplas realidades limitadas por múltiplas pressões sociais e pessoais. O caminho para a inclusão de todos na sociedade não é único nem tem um só lugar. É neste enquadramento que este trabalho assume que a mudança social é qualquer coisa que poderá

¹ Num estudo realizado em Portugal, em 2015, concluiu-se que apenas 12,5% dos docentes inquiridos teriam menos de 10 anos de prática pedagógica (Benavente et al, 2015).

² “Se a profissão de professor foi frequentemente desvalorizada, temos agora uma fase da nossa história em que, mais do que desvalorizada, é menorizada. (...) A burocracia (...) invadiu os dias e as horas em detrimento do trabalho em equipa, da inovação e do tempo com os alunos. O controlo administrativo e a recentralização gestionária atingiram proporções inusitadas através da imposição de múltiplas plataformas informáticas sem rosto que infernizam a vida no interior das escolas.” (Benavente et al, 2014).

acontecer quando a escola, o político, o social e o local forem assumidos como um projeto em permanente mudança, subjugado às práticas de múltiplos atores sociais. Assume-se que “*existe um mundo de diferenças entre falar seriamente de poder e de estruturas económicas e reduzir tudo a um pálido reflexo das mesmas*” (Apple, 1999: 13), da mesma forma que nem tudo se resume à performance dos sistemas educativos. Neste sentido, e como veremos mais à frente nesta dissertação, a elaboração de políticas transcende inevitavelmente as intenções dos autores, mas alteram as regras do jogo, têm um propósito, e são responsáveis por mudanças de discursos e práticas, muitas vezes apelidadas de “apolitizadas”. O objetivo deste trabalho é contribuir para uma teorização da forma como a política educativa, em Portugal, é contaminada por mecanismos políticos, económicos e culturais de um mundo cada vez mais globalizado onde o local (identidade, território, cultura) reclama o seu espaço e a sua voz. Esta dupla lógica de globalização e de localização, na literatura muitas vezes designada por “*glocalização*” obriga a uma reconfiguração do Estado.

A “*escola pública foi concebida pelo Estado moderno como uma forma de desenvolver indivíduos, de formar cidadãos e de preparar trabalhadores. Este é o triplo mandato clássico da educação*” (Magalhães, 2014: 11). Foi a escola que “*assumiu um papel fundamental na génese dos modernos estados europeus, contribuindo para a consolidação das identidades nacionais, através da língua, da cultura e das mentalidades*” (Sanches, 2006: 232). A escola teve, desde a sua génese, um papel central na construção dos indivíduos para garantir a existência e a coesão dos Estados Nação. Hoje os desafios são de outra natureza. A própria existência e a coesão dos Estados Nação é hoje tema de reflexão e debate numa sociedade contaminada tanto por forças externas (vindas da globalização), como por forças internas (vindas da localização). Como forças internas, tem-se vindo a verificar o surgimento de “*uma nova classe média que se [carateriza] pelo investimento no capital cultural e escolar*” (Magalhães, 2014: 11) e que espera algum retorno desse investimento. A própria classe docente, que muitas vezes se perde no dar sentido ao seu trabalho escolar é também um fator de pressão nos sistemas educativos. Enquanto os professores percorrem o currículo nacional, mais ou menos estanque, que lhes reduz a autonomia e os impossibilita de ensinar tudo a todos, ou qualquer coisa a cada um, por sua vez, os alunos, como identidade heterogénea, nem sempre vêm na escola qualquer “valor acrescentado”.

De abril de 2011 a maio de 2014 Portugal esteve sujeito a medidas de austeridade, fruto da crise da dívida soberana e a subsequente assinatura de um Memorando de Entendimento com a Troika, o que trouxe profundas implicações no investimento público e nas despesas públicas. Segundo o documento, produzido em 2014, pelo Observatório de Políticas de Educação e de Formação, “*O Estado da Educação num Estado Intervencionado*”, a educação não ficou imune aos três anos de retração económica imposta aos portugueses. Segundo os autores deste documento, o XIX Governo Constitucional, que governou o país entre 2011 e 2015, formado por

uma coligação entre o PSD e o CDS, sustentou a governação do país, na área da educação, em medidas de austeridade cozinhadas com um projeto de sociedade que, no final, se traduziram por: *“desenvolvimento do ensino privado, sistema “dual”, seleção e competição como filosofias dominantes, desinvestimento na Educação para Todos, aumento das desigualdades entre crianças, jovens, professores e escolas”* (Benavente et al, 2014: 50). Perante uma legislação de mais recuos do que avanços sociais impostos por sucessivos Programas de Assistência Económica e Financeira dirigidos pela Troika, em 2015 o país, quando chamado às urnas, dividiu-se entre a “falta de alternativas” dos partidos da anterior coligação e várias alternativas mais à esquerda do espectro político português, de onde resultou um governo liderado pelo partido PS, com o apoio parlamentar do BE e do PCP. Na virada à esquerda da vida política portuguesa, e com o término da prestação de contas aos credores da Troika, parecia ter chegado a hora de reorientar algumas políticas públicas e sociais, de que a educação é parte integrante. Entre 2015 e 2019 foi alterada a política educativa. Como qualquer alteração, aumentou-se a entropia dos sistemas educativos. Este trabalho começa aqui. Começa na necessidade de compreender a mudança produzida, em que princípios assenta e qual a meta que pretende alcançar. Esta dissertação pretende, assim, estudar as políticas educativas no período de 2015 a 2019, para o ensino não universitário, a partir da legislação e de documentos produzidos pelo governo então em funções. Como o que se pretende estudar é a mudança de paradigma com a saída da Troika e com a saída de uma coligação considerada do ramo da direita da política portuguesa, nenhuma legislação saída da Assembleia da República irá ser objeto de estudo. Serão selecionados documentos que permitirão analisar a Agenda para a Educação durante o XX Governo Constitucional, a partir de uma análise de conteúdo. Esta análise parte dos trabalhos de Codd (1998) e de Ball (2014) que levantam questões e conduzem os pesquisadores em análise de políticas por um fractal que terá como limite uma membrana que se não estática, será infinita. Após a análise de documento a documento, o pretendido será cruzar as informações obtidas para se tentar chegar ao porto desejado: qual a conceção de educação do sistema educativo português entre 2015 e 2019.

Esta dissertação começa por relacionar as políticas educativas com a mudança social. Para isso, o capítulo 1. foi dividido em 5 subcapítulos de forma a abranger as temáticas mais relevantes constituindo-se uma visão global do tema. No subcapítulo 1.1. estabiliza-se o que é a política e quais as limitações que ela apresenta como resposta às tensões na prática educativa, refletindo acerca da tendência para a homogeneidade nas políticas educativas entre diferentes Estados-nação. Esta homogeneidade é enquadrada no subcapítulo 1.2, onde se irá relacionar a globalização com os fenómenos que tendencialmente ocorrem nos projetos educativos mundiais. A partir do estudo do global, refletiu-se, em 1.3, na forma como as forças supranacionais alteram os textos políticos em educação e como essa alteração contribui para a mudança social, e qual mudança social elas preconizam. Este subcapítulo continua com a relação entre educação e

inclusão social, e os valores pelos quais a inclusão social parece permanecer na sociedade educativa com a assunção dos termos eficiência, qualidade, competitividade e redução de custos. Para confluir os propósitos dos anteriores subcapítulos, no 1.4, é posicionado o termo mandato para a educação e o conceito de capacidade dos sistemas, como sendo o que é viável os sistemas alcançarem e a conceção de governação como a forma como a educação é coordenada e de que forma é distribuído o poder.

O capítulo 1 termina no subcapítulo 1.5 onde é apresentada a situação portuguesa, relativamente à educação, no tempo em que o país esteve sujeito a um resgate financeiro (2011-2014). É também estudado a forma como o sistema educativo é financiado em Portugal, especificamente entre os anos 2015 a 2019.

O capítulo 2 pretende clarificar a forma como irão ser analisadas as políticas educativas. Inicia-se com a análise de políticas e de textos políticos – subcapítulo 2.1 – onde se discutirão as práticas e os constrangimentos na análise de políticas e de textos políticos. É abordado a forma como, em Portugal, é aprovada toda a legislação e de que forma se constituem “artefactos culturais e ideológicos” (Codd, 1988). No subcapítulo 2.2 relacionará a desconstrução de documentos oficiais com o contexto da produção de texto a partir dos trabalhos de S. Ball (1993) e J. Codd (1988). Será ainda teorizada a forma como o vocabulário constrói realidades e reposiciona conceitos em política, constituindo por vezes “*lugares brancos*” (Magalhães & Stoer, 2005) responsáveis por “apolitizar” o texto político.

O capítulo 3 – Procedimentos metodológicos – será constituído por cinco subcapítulos. No subcapítulo 3.1 irá ser contextualizada a escolha dos documentos que foram analisados, e irá ser traçado a carvão o propósito e o conteúdo de cada documento político selecionado como material empírico desta dissertação. Em 3.2, irão ser apresentados os procedimentos de análise e indicadas as questões chave a partir das quais o conteúdo dos textos foi analisado para, em 3.3 se continuar com a análise, texto a texto e para que fosse tangível tirar conclusões nos subcapítulos 3.4 e 3.5. Enquanto que em 3.4 o objetivo serão interpretados os temas inclusão e autonomia das escolas, em 3.5 será construído o mandato para a educação entre 2015 a 2019.

1. Educação, políticas educativas e mudança social

1.1. Uma breve introdução

A análise que se pretende fazer, no âmbito desta dissertação de mestrado, será uma análise de conteúdo a uma parte da legislação produzida pelo governo português entre os anos de 2015 e 2019. Muitos são os sentidos que se podem dar ao termo política, tal como ao termo análise da política, mas qualquer significado que lhe possa ser dado não deverá ser encarado como um “fechar a caixa”, mas como uma construção em que os alicerces tenham elasticidade suficiente para aguentar oscilações, mas não tanta que possa quebrar a estrutura. De uma forma clara, a política pode ser assumida como uma forma de projeto social que se traduz na tomada de decisão tendo em vista a mudança social. Mas o seu significado não se fecha nesta definição. Dentro da educação escolar são muitos os *inputs* que constroem a realidade. As políticas educativas são uma parte das políticas sociais, mas todas juntas não definem o sistema educativo nem espelham os problemas ou as suas limitações, isto porque a política não é a única restrição, nem a única influência sobre a prática (Ball, 1993:10), nem tampouco pode ser idealizada como a resposta ou como o extintor universal. A política em si pode e deve definir um caminho de ação, pode selecionar metas, pode definir valores e alocar recursos (Codd, 1988), mas não existe independentemente das circunstâncias sociais, culturais, económicas, do local e do tempo onde são produzidas. Não está abaixo de influências globais nem acima do seu campo de ação, nasce na ideologia, corre através de intervenientes mais ou menos informados, e desagua numa pluralidade de especificidades. Não obstante, é a partir dela que a educação é regulada; é o exercício do poder político o responsável por definir quais os valores, quais as metas e como se define e distribui o poder pelos diferentes intervenientes do ato educativo. Embora os seus efeitos não possam ser relativizados e até se possa dizer que assentam em alguma imprevisibilidade, segundo Ball (1993:11), podem ser padronizados, desde que o objeto de estudo esteja definido. No mesmo sentido, Dale (2000:105) utiliza quatro áreas para um estudo da política educativa, (1) Quem aprende o quê, como e em que circunstâncias; (2) Como, por quem e através de que estruturas a educação é definida, governada e organizada; (3) Quais são as relações entre a educação e outras instituições sociais, como a família, por exemplo; (4) Quais são as consequências sociais e individuais de um modelo educativo. Estas quatro áreas mostram que, embora a influência supranacional não possa ser ignorada, nem sempre é sinónimo de maior homogeneidade entre sistemas educacionais (idem: 109). Neste contexto, a prática de analisar políticas educativas passa por compreender de que forma as estruturas supranacionais influenciam as políticas nacionais, se traduzem em políticas de Estado e que mudança social induzem.

1.2. Globalização e Educação

Pode-se encontrar na literatura, acerca de relação entre globalização e educação, duas abordagens que, embora convirjam em alguns pontos, divergem, essencialmente na forma como encaram o termo globalização e, conseqüentemente, nos efeitos desta sobre a educação. As duas abordagens são definidas como Cultura Educacional Mundial Comum (CEMC) e Agenda Globalmente Estruturada para a Educação (AGEE) (Dale, 2004). Logo pela forma como se definem fazem realçar que, enquanto a primeira abordagem assume a existência de uma cultura comum que é partilhada e que contamina as políticas educativas nos diferentes estados que *“operam autonomamente numa comunidade internacional”* (idem: 437), a segunda defende a existência de uma agenda estruturada a nível global. A palavra global, de onde vem o conceito de globalização, *“implica especialmente forças económicas operando supra e transnacionalmente para romper, ou ultrapassar, as fronteiras nacionais, ao mesmo tempo que reconstroem as relações entre as nações”* (idem: 440). É a partir desta premissa que Dale (2004) contrasta a sua abordagem – AGEE – com a da CEMC, fazendo um desvio acentuado da ideia de que as políticas e os currículos partilhados entre diferentes países, que se prova serem muito idênticos, não são uma simples interpretação de versões aceites por todos os países em que cada um adapta à sua realidade, de forma a dar respostas localmente. Esta partilha e esta aceitação de uma cultura global comum, independentemente de como ou de quais os efeitos dessa partilha, contrasta com a grande heterogeneidade cultural entre os países. Esta heterogeneidade na cultura, e até na história e na sociedade de cada país, (compare-se um país asiático com um país europeu), parece não ficar totalmente explicado pela partilha consentida de uma cultura comum, mesmo considerando a existência de *“centros metropolitanos dominantes”* (idem: 447), já que as relações de poder, a forma e a razão dessa partilha parece ficar ausente nesta abordagem.

Quando Dale (2004) considera a existência de uma agenda globalmente estruturada pretende dar um novo sentido às relações entre a globalização e a homogeneidade dos sistemas educativos em todo o mundo. O autor posiciona a economia mundial no centro do debate e defende que este modelo económico inclui, pela primeira vez na história da humanidade, todas as nações do mundo. Considerando a globalização como sendo *“um conjunto de dispositivos político-económicos para a organização da economia global”*, Dale (2004: 436) conduz os analistas a desviar a atenção de um conjunto de valores que parecem ser partilhados por todas as culturas, para um sistema que une os interesses de todas as nações – o sistema capitalista, a que nenhum país parece estar imune. Os blocos de Estados mundiais que parecem ser mais dominantes – Europa, América e Ásia –, para assegurar a sua posição mundial competem entre si, ajustando e negociando acordos globais para que seja possível a existência de um mundo

“seguro para o prosseguimento da procura do lucro” (idem: 437). Estes acordos entre Estados fluem, por exemplo, através de corporações transnacionais, que muitas vezes se fundem ou fazem parecerias com empresas locais para melhorar as relações comerciais, expandir a economia global e aumentar os lucros. Esta aceitação e acomodação do sistema capitalista, a aceitação de um sistema permanentemente em competição e em concorrência, obriga a um ajuste das políticas nacionais para a entrada de novos mercados, muitas vezes à custa de uma diminuição da qualidade de vida das populações.

Reconhecendo e definindo a existência de uma agenda globalmente estruturada para a educação, Dale (2004) propõe olhar criticamente para a ligação entre as mudanças na economia mundial e as mudanças na política e da prática educativa; *“a educação tem sido o fator chave no forçar dos limites competitivos dos estados em relação uns aos outros, dado que na nova economia global os recursos humanos são muito menos “livres” do que outros tipos de recursos”* (idem: 441).

Persiste na sociedade a ideia que as grandes questões a serem discutidas na educação escolar obrigatória são *“derivadas das dificuldades inerentes aos alunos, e motivados pelos “défices” e “enfermidades” que se encontram nos próprios alunos”* (Apple, 1999: 106), e por isso é na escola que se tem de atuar e regular o trabalho de quem lá “vive”. Este tipo de abordagem, simplista, atira para fora da arena qualquer influência da política educativa e qualquer influência supranacional na vida social. Os problemas enfrentados na educação, como o abandono escolar precoce, a inclusão de todos os alunos na escola, a igualdade efetiva de oportunidades, a escola como elevador social, não são problemas essencialmente educativos ou pedagógico-didáticos. Problematicar o educativo passa por considerar os contextos económicos e sociais mais globais. Dentro da globalização é importante analisar o aparecimento de uma nova forma de alimentar o capitalismo – o neoliberalismo. São vários os autores³ que remetem para o aparecimento a nível mundial desta nova ideologia política liberal que se vem substituindo à política do *“bem-estar social”*, o Keynesianismo (que influenciou fortemente as sociedades europeias no final da II Guerra Mundial). O neoliberalismo, como uma nova forma de sustentar capitalismo, não tem uma definição fechada, não se manifesta de igual forma em todas as sociedades, nem é consensual a forma como esta ideologia contamina os discursos e as políticas. O que parece ser possível, para alguns autores, é o reconhecimento de uma *“hegemonia neoliberal”*⁴ na introdução de novas políticas económicas e sociais em diferentes Estados Nação⁵, que convergem para uma série de preditores comuns e que vão tendo diferentes implicações na vida das pessoas. Segundo J. Rodrigues (2022: 36), *“o neoliberalismo é, desde logo, um programa de sociedade, o que*

³ Ver os trabalhos de S. Ball, R. Dale, M. Apple, J. Codd, A. Janela Afonso, S. Stoer, A. Magalhães, entre outros.

⁴ O termo *“hegemonia neoliberal”* foi usado por J. Rodrigues em *“Neoliberalismo não é um slogan”* (2022).

⁵ Na década de 1990 o neoliberalismo tornou-se o paradigma económico dominante através do surgimento de uma *“Nova Direita”* encabeçada em Inglaterra por Margaret Thatcher, nos EUA por Ronald Reagan e em Portugal por Aníbal Cavaco Silva. (Rodrigues, 2022)

pressupõe uma política social". A política social traduz-se, em traços gerais por: (1) "*liberalizar e privatizar*" (exemplo: privatização de empresas e serviços públicos); (2) "*erodir direitos sociais*" (exemplo: diminuição drástica de qualquer apoio social dado às famílias ou às empresas); (3) "*aumentar os direitos de capital*"⁶ (exemplo: diminuir a carga fiscal, ou tornar essa carga fiscal fixa, independentemente dos lucros). A adoção destes três mecanismos objetiva-se no aumento do lucro dos capitais privados, a partir da vontade racional que cada indivíduo tem de aumentar o seu próprio rendimento e de aumentar o seu bem-estar. Baseada na liberdade individual, cada cidadão deverá "*encarar as escolhas pelo prisma do ganho pecuniário e sempre sob a sua exclusiva responsabilidade*" (idem: 49). Tal como na ideologia liberal, o papel do Estado deve ser reduzido ao mínimo possível. Neste novo liberalismo idealiza-se uma diminuição da burocracia do Estado, garantido a "*mão invisível*" de Adam Smith, fundamental "*para garantir que os debaixo são disciplinados*" (Rodrigues, 2022: 36); a facilitação e o garante das condições necessárias para a livre concorrência dos mercados nacionais e transnacionais; e assegurar a todos os cidadãos o livre acesso a esses mercados de acordo com os seus interesses, as suas necessidades e o seu mérito. Diferente da ideologia liberal, a neoliberal, como projeto de sociedade, não exclui a mão do Estado na regulação dos mercados. Segundo Dale & Robertson (2008), é também através dos Estados que se autoriza e aceitam os valores neoliberais, já que é a partir deles que se acionam mecanismos de mercado para coordenar as diferentes atividades sociais.

No entanto, na grande maioria dos países ocidentalizados o que se verificou não foi uma liberalização total dos mercados e dos serviços públicos, onde a educação se inclui, como seria de prever numa ideologia neoliberal pura. Olhando para a realidade das sociedades ocidentais, o que se verificou foi uma "*combinação da defesa da livre economia, de tradição liberal, com a defesa da autoridade do Estado, de tradição conservadora*" (Afonso, 1999: 57). Segundo Apple (1999: 58), "*formou-se uma nova aliança que cada vez tem mais poder nas políticas educacional e social*". A influência nas políticas públicas desta nova aliança, comumente designada por *Nova Direita*, influenciou fortemente as políticas dos países capitalistas centrais desde os anos 1990 (Afonso, 1999). Longe de se poder construir uma mala de características comum a todos os países capitalistas centrais, assume-se que a Nova Direita teve diferentes configurações em diferentes países e que o discurso neoliberal e neoconservador interpenetraram de diferentes formas e com diferentes intensidades nas diferentes sociedades ; "*a criação das políticas nacionais é, inevitavelmente, um processo de "bricolagem"; um constante processo de empréstimo e cópia de fragmentos e partes de ideias de outros contextos*" (Ball, 2001: 102) e, acrescente-se, para garantir que "todos ficam a ganhar" aos olhos de um mundo global. Como refere Apple (1999: 57), "*muitas das políticas de Direita que, atualmente, dominam a educação (...) encerram em si*

⁶ J. Rodrigues, 2022.

próprias uma tensão entre a ênfase neoliberal, colocada nos “valores de mercado”, e o apego neoconservador aos “valores tradicionais”. Segundo o mesmo autor, este discurso tem vindo a ser bem acolhido dentro da classe trabalhadora e da classe média, aumentando a pressão entre o Estado e os interesses dos cidadãos⁷. Dale & Robertson (2008) defendem que o projeto neoliberal, ao contrário do liberalismo clássico, *“não foi impulsionado por uma oposição abrangente a toda a atividade estatal, pelo contrário, funcionou através do Estado.”* (Dale & Robertson, 2008:30) quer isto dizer que as novas sociedades, assentes em valores do mercado e em valores tradicionais parecem ter “despedido” o Estado e/ou foi este que se “despediu” do contrato social, mas intensificou a sua ação como regulador, promotor e dinamizador de mecanismos de mercado de forma a coordenar as diferentes atividades sociais. *“As suas funções são reorientadas nesta direção com a finalidade de introduzir elementos de concorrência nessa coordenação* (Haro & Gaspar, 2021). Estes elementos de concorrência, nos sistemas educativos, traduzem-se na adoção de mecanismos de “quase mercado”, em que o Estado não privatiza a educação, mas introduz princípios associados ao funcionamento do mercado para promover e regular a educação. Não será difícil nomear alguns exemplos, como atrás já foram referidos, tais como a elaboração de rankings que informam a sociedade das escolas “de maior sucesso” ou a introdução do cheque ensino.

Concluindo, a elevada confiança nos mercados e a sua liberalização, juntamente com um Estado mais ausente, parece mostrar alguma degradação na qualidade da vida das pessoas, nomeadamente no continente europeu e americano – são exemplos, o lento colapso dos sistemas de saúde e de educação públicas, o problema do desemprego ou do emprego precário, a descredibilização das instituições públicas e a destruição dos ecossistemas.

⁷ Exemplo disso é a *“oposição binária nós/eles”* (Apple, 1999) cada vez mais frequente nas sociedades, incluindo na sociedade portuguesa. *““Nós”, “trabalhadores esforçados, decentes, virtuosos e homogêneos”, somos os que respeitam as leis. Os “eles” são muito diferentes: “preguiçosos, imorais, permissivos e heterogêneos”* (idem), e estes vivem à custa dos outros, dos que trabalham e cumprem as obrigações. Neste exemplo é mais fácil aceitar as políticas centradas na certeza de que o sistema possui vencedores e perdedores, e que é necessário organizar a escola e *“tudo o resto se ordenará por arrasto”* (idem), fazendo do discurso da *Nova Direita*, mais do que uma tentativa de mudar as políticas sociais, uma aceitação dessa mudança por uma grande franja alargada da população

1.3. Educação e Mudança Social

A articulação dos conceitos de igualdade, equidade, liberdade, mérito, poder e autoridade, entre outros, conduzem ao conceito de justiça social e condicionam a forma como se pensa em educação e o modo como as escolas se devem organizar para cumprirem as suas finalidades (Estevão, 2003).

Para uma melhor compreensão de qualquer mudança social, e na consequente mudança da escola, é inevitável situar este trabalho no tempo. O que significa falar de mudança social no século XXI, no século da globalização e da internacionalização da economia, da política e da cultura e de que forma essa internacionalização se interseja com as necessidades sentidas localmente. Desde os finais do século XX parece ter sido alterada a forma como se relaciona a elaboração de políticas com a sua implementação; no passado esta passagem seria uma espécie de gestão da mudança social de “cima para baixo”, sendo que o que estava em baixo seria um reflexo do poder decisor que vinha de cima – “*os resultados das políticas seriam previsíveis*” (Magalhães e Stoer, 2005: 56). Hoje é aceite que este processo traz com ele toda uma complexidade nos processos, quer dos processos da elaboração das políticas, quer da sua implementação, quer dos efeitos dessas políticas na mudança social (idem). Os autores Magalhães e Stoer (2005: 20) referem que “*a política não domina a mudança*”, acrescentando que a forma como os Estados, mais especificamente o poder político, olha para os seus cidadãos determina a forma como a sociedade é pensada e projetada, constituindo “*um projeto – ou projetos – de mudança social*” (idem: 19). Num mundo que se complexificou com a ascensão da globalização, assomando novas realidades e novas relações sociais, laborais e entre Estados, a relação entre as políticas concretas e a mudança social que elas protagonizam não é uma análise simples nem direta. Os mesmos autores sugerem três formas de lidar com a mudança social, explanando que a mudança social pode ser *surfada*, *pilotada* ou *gerida* (idem)⁸ conforme o pretendido, o alcance que se tencione que uma determinada política tenha, a relação dessa decisão com o contexto e o objetivo que se pretende preconizar.

Magalhães e Stoer (2005) defendem que a introdução de lógicas de mercado nas questões sociais abriu um espaço onde os cidadãos têm vindo a ser deslocalizados de “*trabalhadores – intensivos*” para o “*conhecimento intensivo*” (idem: 55) já que é o conhecimento que se articula com o sistema de produção, com a distribuição e com o “*consumo do capitalismo*”; “*É neste contexto que se compreende a forte pressão sobre os conhecimentos, sobretudo escolares, para*

⁸ Magalhães & Stoer (2005) contribuem para a análise de políticas educativas sugerindo que uma decisão pode ser: (1) do tipo *surfada*, quando são tomadas medidas que pretendem responder a um problema, contribuindo para a eliminação rápida desse problema de forma a eliminar sintomas tomados como indesejáveis; (2) do tipo *pilotada*, quando as decisões têm em conta a conciliação de interesses, estão assentes numa escolha consciente da estratégia e tendem a ser tomadas para um contexto definido, sem o problematizar; (3) do tipo *geridas*, quando a decisão é informada e visam a mudança a longo prazo já que o contexto é conhecido e se pretende que os problemas sejam confrontados para se tentar altera-los ou elimina-los.

que se construam sob a forma de competências” (idem: 48). As “*novas competências*” e a permanente inovação permitem responder eficientemente às “*necessidades-mercadoria*” (idem:55). Em resposta a estas “*necessidades-mercadoria*” surge uma tendência para os Estados Nação atualizarem as estruturas curriculares em resposta às novas exigências do trabalho. Também a Unesco, em 2016, reconheceu a existência de um aumento da “*importância de habilidades “subjativas”, “transferíveis”, “não cognitivas” ou “do século XXI na generalidade dos sistemas educativos*” (Unesco, 2016: 12). No mesmo documento refere-se que o aparecimento da necessidade de fazer a ponte entre os conhecimentos e as habilidades, ou competências, é o “*raciocínio subjacente e muitas vezes implícito [da] necessidade de criatividade e empreendedorismo para maior competitividade*” (Unesco, 2016: 40).

No entanto reduzir tudo na educação às necessidades de mercado hegemónico parece ser demasiado redutor, uma vez que se assim fosse, os sistemas educativos seriam deslocados da sociedade e as análises de políticas reduzidas a uma matriz pré existencial. Mas de uma forma mais acentuada ou mais reflexiva, os valores de mercado têm, de facto, entrado nas agendas da educação. Estevão (1999) lista alguns valores associados a uma visão mercantil do estado, características de um Estado dito neoliberal: ênfase na performance dos estudantes, diferenciação em oposição ao universalismo, competição entre escolas, ênfase nos “*mais capazes*”, *ethos* académico, atenção à agenda da imagem e ao orçamento, orientação para atrair os pais mais “*motivados*”, ênfase em indicadores externos de disciplina.

Em alternativa a uma educação centrada nos valores associados à competitividade entre mercados pode-se falar numa educação com uma visão de base humanista. Uma educação escolar mais humanista, na perspetiva da formulação de políticas públicas, parece mais difícil de teorizar e provavelmente encontraria nas sociedades mais constrangimentos do que contributos favoráveis e construtivos. O que se estaria à espera seria uma educação que respeitasse a diversidade e rejeitasse todas as formas de hegemonia cultural, estereótipos e preconceitos (Unesco, 2016). Os objetivos educacionais deveriam ser participativos e inclusivos, orientados por “*princípios de justiça social e económica, igualdade e gestão ambiental responsável, que constituem os pilares do desenvolvimento sustentável*” (idem: 105). Porém, o que a literatura vem mostrando é uma tendência para as mudanças nas agendas educativas passarem pela reconfiguração do currículo, da autonomia das escolas, da inclusão dos alunos e da gestão escolar, o que, como já referido, e embora os significantes conduzam os leitores em direções opostas, raramente têm por base uma educação de base humanista.

a) A educação e a inclusão social

A inclusão social tem vindo a ser reduzida, fundamentalmente, a dois conceitos: à necessidade de integrar todos os cidadãos num volátil mercado de trabalho e dar voz a diferentes identidades e grupos excluídos socialmente (Stoer & Magalhães, 2005).

A escola, como instituição promotora de mudança social, tem a responsabilidade de formar indivíduos para se sentirem parte da sociedade. Nas sociedades atuais, não são os únicos detentores dessa responsabilidade por cada vez existem mais jovens a integrarem outras instituições de cariz religiosa, desportiva ou artística, para dar alguns exemplos. No que à escola diz respeito, Apple (1999: 96) refere-se a ela como *“um local produtivo, um local para a produção das identidades dos alunos e para a produção de uma política de formação de identidade”* e neste sentido é um lugar social privilegiado para a mudança e para a inclusão e formação de todas as identidades; *“com frequência, a educação reproduz ou até exacerba desigualdades, mas também pode servir para equilibrá-las”* (Unesco, 2006: 77), através de processos educacionais inclusivos para o desenvolvimento equitativo dos indivíduos e dos Estados-nação. A inclusão social a partir do ato educativo escolar tem sido *“um dos objetivos centrais da política social dos estados europeus e da própria Comissão Europeia”* (Stoer & Magalhães, 2005: 96). Esta preocupação tem vindo a ganhar terreno desde a passagem da “escola de elites” para a “escola de massas”. Foi quando a escola se fez para todos que passou de ser a “solução” para corrigir ou atenuar problemas sociais, para se tornar um “problema” já que foi a partir dela que levou ao aparecimento de públicos que a escola de massas não conseguiu incluir, o que se manifesta por índices muito elevados de absentismo, de abandono e de insucesso escolar (Canário, 2005). O surgimento destes “problemas” não têm a sua origem no escolar, mas foi aí que ganharam visibilidade e que se constituíram num “problema” que não parece ficar mitigado em soluções simplistas, tamponadas dentro de reformas. Pelas palavras de Apple (1999: 107), *“a assunção de que, se mantivermos a nossa atenção no seio da escola, encontraremos respostas a longo prazo para o dilema do abandono escolar, para a pobreza e desemprego é perigosamente naïve”*. Na certeza de que se a escola cumprisse o propósito de incluir todos os que por ela passam, no sentido de os tornar “empregáveis” e no sentido de lhes dar voz, não estariam atenuadas as desigualdades, a pobreza ou o desemprego, a questão que daqui subjaz prende-se com o significado de inclusão e o seu propósito nos sistemas educativos. Uma contribuição importante para esta dissertação é ditada por Estevão (2003: 33), *“a justiça na educação tende a ser relacionada fundamentalmente com o princípio da igualdade de oportunidades, mas também com o mérito, com o respeito e até, mais recentemente, com a eficiência, a qualidade e a competição”*, e é neste alinhamento que Magalhães & Stoer (2005: 65) se referem à exclusão em nome da inclusão: *“o facto de a inclusão ser promovida com base [na] erradicação das diferenças e não com base nelas mesmas”*. Num mundo em competição,

os sujeitos passam, segundo os mesmos autores, a serem incluídas como consumidores. A eficiência, a qualidade, a competição e a redução de custos fez emergir o paradigma do conjunto, em que a análise dos grandes números dá acesso e permite aos Estados e aos mercados seriar os indivíduos em função dos seus interesses, classe, etnia ou cultura.

b) A educação, a gestão e a autonomia das escolas

A autonomia é uma tina onde podem fluir diferentes concepções, ou até uma mistura delas. Segundo Estêvão (2003:97), autonomia pode ser justificada *“por um lado, pelo reforço (...) da lógica sistémica, para cumprimento mais pacífico das lógicas administrativas e burocratizantes do Estado ou das lógicas economicistas do Mercado”*. No primeiro caso pretende-se que a escola represente localmente o Estado, no segundo caso, a escola poderá tender a assumir-se, em diferentes escalas, como uma escola-empresa. A autonomia das escolas aparece como uma instituição com maior responsabilidade na articulação entre o administrativo e o pedagógico, e na forma como encara as desigualdades no seu seio. Quando os recursos parecem estar a ser reduzidos e não expandidos, a autonomia da escola pode passar, muitas vezes, pela decisão de o que será cortado e a quem (Apple, 1999). Mas também neste caso, a forma como se decide terá impacto na manutenção ou na segregação de quaisquer que sejam as desigualdades encontradas na instituição escolar. O que se pede às escolas é que sejam eficientes, que consigam fazer mais a menor custo. Mais do que combater algum tipo de injustiça social, as escolas parecem estar a criar respostas para a manutenção de uma sociedade mercantilizada, e, num contexto do aumento da autonomia, tornam-se mais flexíveis para tomar decisões acerca do financiamento e dos recursos humanos e, conseqüentemente, para prestar um serviço mais próximas do local da prestação de contas (Ball, 2001). O Estado assume assim uma nova forma de controle; parte da desregulamentação da educação para continuar a regular a educação, mas desta vez num designado “controlo à distância”. Existe, segundo Ball (2001) a difusão de novas tecnologias de políticas levadas a cabo pela OCDE, são elas, (1) a forma do mercado, (2) a gestão e (3) a performatividade. A forma de mercado, no sentido em que o pragmatismo e o auto-interesse garantem a sobrevivência no mercado educativo; são criados procedimentos que conduzem os professores a reconhecer e a se responsabilizar pela *“relação entre a segurança do seu posto de trabalho e a sua contribuição para a competitividade dos bens e dos serviços que produzem”* (idem: 111). Cada um parece ser reconfigurado para desejar o que o sistema precisa para que funcione satisfatoriamente. A gestão no sentido da criação de um gestor capaz de difundir uma cultura e certas atitudes nos seus trabalhadores de forma que cada um se sinta, ele próprio, responsabilizado, comprometido e envolvido na organização. Desta forma é possível aumentar o controle sobre aquilo que é gerido; *“A gestão das vontades dos protagonistas constitui a solução e a preocupação central da gestão educacional”* (Correia, 2010: 461). A outra

forma de controle apontada é a performatividade. Através da performatividade, feita através da avaliação de desempenho, de comparações e exposição de resultados, é pretendida a mudança da cultura escolar. São exemplos disso um conjunto de noções usadas pelos corredores escolares, termos como excelência, êxito, progresso, envolvimento, satisfação de necessidades, responsabilização, reconhecimento e qualidade, um conjunto de recursos discursivos utilizados, muitas vezes carecendo de significado (Correia, 2010). Segundo Ball (2006: 15) a gestão tem vindo a ser deslocada do “*autorizar e impor regras*” para “*responsabilizar e comparar (...) performances*”, possível através da auto e mútua vigilância, de modo que todos os indivíduos se questionem se estão a fazer o suficiente, se estão a fazer as coisas certas ou de que forma serão avaliados (Ball, 2001). Poder-se-á dizer que a gestão é desejável e possível de ser feita a partir das inseguranças de quem dela está abaixo.

1.4. Mandato, Capacidade e Governação em Educação

No meio de um mundo globalizado onde as fronteiras se vão desvanecendo e onde a competitividade entre nações as leva a aceitar variadas formas de expansão de mercados e a criar as condições para o aumento dos lucros em detrimento dos interesses sociais, continua a ser um facto que quem medeia a educação são os Estados Nação. São estes, em última instância, os responsáveis pelos sistemas nacionais de educação (Dale, 2004). Embora haja forças supranacionais que moldem e estabeleçam limites, estas forças, per si, não determinam a forma e o funcionamento dos sistemas nacionais de uma forma uniforme. Para compreender a mudança nas políticas educativas Dale (2004) propõe analisar as políticas tendo em conta três domínios: o mandato, a capacidade e a governação da educação.

Considerando o mandato como o que é considerado desejável que o sistema educacional alcance, para o analisar, e assumindo a competição no centro da esfera global, é oportuno perceber de que forma a educação apoia o processo de acumulação de capital, garante um nível de ordem social e legitime o sistema (idem). Pelo que já foi dito, não será de estranhar que a acumulação de capital esteja como prioridade na agenda dos governos. Esta prioridade reflete-se no impulso dos Estados em minimizar os gastos públicos, a elevação do discurso acerca da prudência fiscal e a retirada do Estado de todas as atividades, excetuando o mínimo necessário. É neste contexto que parece existir uma mudança no mandato para a educação, alterando as ofertas educativas para variadas lógicas de mercado. Exemplos desta alteração são as *“propostas para “choice”, tais como planos “voucher” e linhas de crédito para tornar as escolas numa economia “livre de mercado”* (Apple, 1999: 57); *“o movimento nas legislaturas (...) para impor as “competências” e os perfis, quer dos professores, quer dos alunos, e para estabelecer a nível nacional e local currículos e testes nacionais, centralizando, desta forma, ainda mais o controlo sobre o ensino e os currículos”* (idem: 63) e *“a pressão crescente para que as necessidades das empresas e da indústria se tornem nos únicos objetivos do sistema educativo”* (idem: 47). Segundo o mesmo autor, há cada vez mais porta-vozes, especialmente neoliberais, que insistem para que a escola ensine apenas o que se relaciona com a prática, desenvolvendo o papel que cada um terá no futuro, enquanto trabalhador assalariado, não explicando, no entanto, *“quem impõe a visão da vida real que se assume como válida?”* Ainda acrescentar que, *“à educação é remetido um triplo mandato: fazer circular o conhecimento como formador do indivíduo, como formador do trabalhador e como formador do cidadão”*. (Stoer & Magalhães, 2005: 149).

O foco na capacidade dos sistemas, quando se estudam políticas educativas, traduz-se na avaliação do que é considerado viável a educação alcançar (Dale, 2004). O que é considerado viável alcançar mudou ao longo do tempo, principalmente por três razões: (1) a redução dos recursos para a educação que abrange praticamente todos os países ocidentais, norte e Ásia;

(2) o aumento das pressões no sistema, tanto por dentro, como por fora dele; (3) a combinação dos recursos com a ideologia que cada vez mais restringe, rotiniza e controla o trabalho dos professores (idem).

Por fim, a governação da educação. Tem esta a ver com as instituições e os modos pelos quais a coordenação da educação é realizada (Dale, 2004). Não tendo sido a forma de financiamento que tem mudado, a forma de regulamentar a educação tem sido caracterizada por um aumento da regulação do processo educativo (idem), dos currículos, do trabalho dos professores e na performance dos alunos.

1.5. O Caso Português

A política educativa, em Portugal, tem vindo a seguir uma tendência alinhada com as matrizes internacionais para a educação, facto incontornável num mundo globalizado. Veja-se, a título de exemplo, o aumento significativo de alunos inscritos no ensino obrigatório em instituições privadas⁹ nos últimos 30 anos, o aumento da concorrência entre instituições de ensino através da produção de *rankings* nacionais e internacionais e a crescente preocupação pela avaliação dos desempenhos (tanto dos alunos, como dos professores e das escolas).

Durante os quatro anos de permanência da Troika em Portugal, juntamente com a liderança governamental tendencialmente de direita, foram muitas as mudanças feitas na educação a pretexto da crise financeira. Segundo (Benavente et al, 2014:11), pode-se afirmar “*que existe, desde 2011, uma mudança do projeto de sociedade com base em opções ideológicas, não tendo sido a Educação poupada a essas mudanças*”. Um novo paradigma social parece ter sido defendido, “*com base no projeto de sociedade da elite que (...) sustenta o poder: desenvolvimento do ensino privado, sistema “dual”, seleção e competição como filosofias dominantes, desinvestimento na Educação para Todos, aumento das desigualdades entre crianças, jovens, professores e escolas*” (Benavente et al, 2014: 11). Mas que mudanças ocorreram entre 2011 e 2014 na escola portuguesa que sustentaram este novo paradigma social? Segundo os mesmos autores, e em traços gerais, assinalam-se as seguintes mudanças: (1) aumento do número de alunos por turma; (2) implementação de mais exames nacionais; (3) aumento das horas de trabalho dos docentes; (4) dispensa de milhares de professores (com o desaparecimento das áreas curriculares não disciplinares e com o apoio escolar dos alunos); (5) criação sistemática de uma gestão dos mega agrupamentos com uma gestão ao estilo privado, com o evidente reforço do poder dos diretores (modelo unipessoal); (5) promoção da concorrência economicista entre escolas, traduzidos em *rankings*; (6) maior ênfase dada à dimensão curricular nas disciplinas de carácter mais instrumental (português e matemática), com menorização da formação global do aluno; (7) extinção de áreas disciplinares não curriculares (Estudo Acompanhado e Área de Projeto); (8) menorização de Unidades Curriculares como o Desporto, a Educação Artística e a Educação Cívica. Estas mudanças traduzem a aplicação dos princípios neoliberais na educação, fazendo ascender a importância da avaliação, da regulação pelo jogo da oferta e da procura e da competitividade (Benavente et al, 2014). Em 2014, o fosso entre pobres e ricos acentuou-se e era, naquele ano, o maior no conjunto dos países da União Europeia (idem). Este facto não é de estranhar, Dale (2004) refere a existência de evidências que mostram que quando a oferta da educação toma formas semelhantes às ofertas de mercado, o fosso entre ricos e pobres aumenta, contribuindo para um problema de ordem social.

⁹ É importante referir o aumento de alunos portugueses inscritos no ensino privado em Portugal. Segundo dados do Pordata, em 1990 existiam cerca de 134 500 alunos a frequentar o ensino privado, tendo este número aumentado para 203 300 alunos em 2020, correspondendo a um aumento de 34%.

Com o término do programa de ajustamento da Troika, e a mudança da ideologia política em Portugal, abriu-se um corredor de liberdade para mudar o mandato da educação. Efetivamente, com a entrada de partidos tidos como mais à esquerda, ideologicamente falando, não é de estranhar que nova legislação tenha surgido, aparentemente em oposição ou em remediação à que tinha sido a política educacional nos anos anteriores.

Desde 2015 que a educação em Portugal é financiada pelo Programa Operacional do Capital Humano (POCH) e, segundo a página *on line* que o identifica, 85% do financiamento atribuído à educação tem origem na União Europeia (através do Fundo Social Europeu). O POCH assenta em cinco grandes objetivos: (1) a promoção do sucesso e a redução do abandono escolar; (2) a melhoria da empregabilidade através do ajustamento das ofertas com as necessidades do mercado; (3) o aumento da atratividade e do número de diplomados do ensino superior; (4) a melhoria das qualificações da população adulta e (5) a promoção da qualidade e da regulação do sistema de educação e formação. A figura 1. mostra a percentagem despendida efetivamente com cada um dos objetivos.

Percentagem de gastos efetivos nos 5 objetivos do POCH, 2019

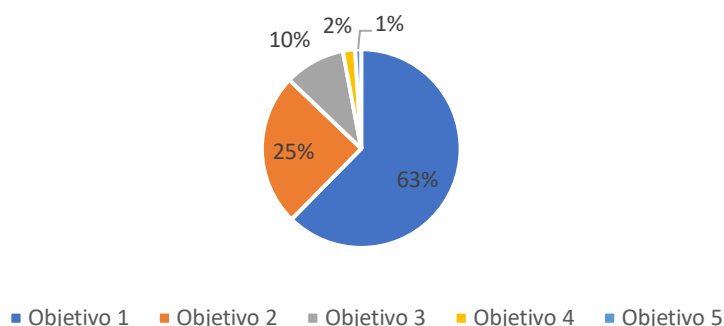


Figura 1. Percentagem de gastos efetivos nos 5 objetivos do POCH, 2019

Através do gráfico é possível concluir que nem todos os objetivos tiveram a mesma prioridade no centro das decisões políticas. Conclui-se que 85% do orçamento despendido na educação assentaram na promoção do sucesso e no abandono escolar, e na melhoria da empregabilidade através do ajustamento das ofertas com as necessidades do mercado. Quer isto dizer que no cerne estiveram a diminuição do abandono escolar e a resposta às necessidades do mercado de trabalho, em detrimento da melhoria na atratividade para o ensino superior, da educação de adultos e da regulação do sistema de educação e formação. Através deste investimento, e segundo o site do POCH, este investimento “*visa contribuir para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo para a coesão económica, social e territorial*”. Em suma, a diminuição do abandono escolar, juntamente com a melhoria da empregabilidade, com uma aposta mais

reduzida no ensino superior e na formação de adultos pretende-se obter um crescimento sustentável e inclusivo na medida que aumenta a coesão económica, social e territorial. Este tipo de investimento mostra que o governo português interpreta o crescimento do país: promovendo o sucesso, diminuindo o abandono escolar e garantir uma melhoria da empregabilidade, o que se traduz em mais gente na escola e com uma formação mais ajustada à empregabilidade.

2. A análise de políticas educativas

2.1. Análise de políticas e de textos políticos

Na língua portuguesa, a palavra “política” tem duplo significado (Stoer & Magalhães, 2005). Exemplificando, política tanto se refere ao conjunto das políticas de educação que corresponde à visão de um governo sobre a mesma (ou seja, ao mandato que lhe é atribuído, ou à conceção de educação que lhe está subjacente), como a cada uma das políticas concretas que são postas em prática. Usa-se a mesma designação para a árvore e para os ramos. Esta distinção, segundo Estevão (2004: 85) é pertinente dado que, *“apesar de visarem frequentemente, e num primeiro nível, uma maior justiça social ou uma maior igualdade de oportunidades (...), nada garante que, ao serem traduzidas em políticas concretas e regulamentadas, estas permaneçam fiéis ao espírito da decisão verificada no primeiro nível”*. O que se pretende analisar nesta dissertação são os ramos (as políticas educativas plasmadas nas decisões tomadas) para se compreender a árvore (a conceção de mandato que se pode inferir a partir daquelas) do governo português após a Troika, entre os anos de 2015 a 2019. A desconstrução dos ramos irá ser feita a partir de documentos oficiais produzidos durante esse período de tempo.

Trabalhar a partir de textos políticos levanta algumas questões. Desde logo por quem são produzidos, com que objetivo e a quem se destinam. Ball (1993) refere que estes textos raramente são produzidos por um único autor e às vezes são o resultado de vários processos de produção, negociações e cedências. Em Portugal, antes de ser aprovada, uma lei pode ter de ser apresentada em Assembleia como proposta de lei, onde terá que ser aprovada pela maioria dos deputados. Ao ser aprovada é analisada pela Especialidade (grupo constituído por deputados, em sede de Comissão Parlamentar própria, que discute a proposta e pode convidar especialistas na área para darem parecer). Após a análise e a reestruturação do texto, o documento será novamente colocado para apreciação em Assembleia e, após a sua aprovação, promulgada pelo Presidente da República. Este trajeto já consegue dar a ideia da produção serpentina que uma lei pode ter. No entanto, todo este processo não é neutro. Todo este caminho é feito através de compromissos e traduzem-se em processos complexos e multidimensionais (Araújo & Rodrigues, 2017). São multidimensionais porque envolvem múltiplos atores – desde governantes, grupos de interesses, públicos-alvo e organismos transnacionais (idem). Aos múltiplos atores, juntam-se os contextos geográficos e políticos, a necessidade de dar resposta a problemas públicos, a forma de distribuição do poder e dos recursos (idem), tornando o estudo complexo e labiríntico. De notar ainda que o mesmo texto pode mudar o seu significado na mudança da arena política (Ball, 1993), que se pode traduzir na mudança do Ministro ou na simples mudança de um Secretário de Estado, por exemplo. Ao estudar uma política, numa primeira abordagem, ela terá de ser olhada como um produto resultante dum contexto histórico e de uma realidade social e cultural específicos. A trajetória dessa política até

à prática é outro processo que não é imune ao contexto do lugar, aos atores (os Ministérios, os diretores, os alunos ou professores), à distribuição do poder e dos recursos.

Araújo & Rodrigues (2017: 17) referem-se à análise das políticas públicas *“como a disciplina que permite abrir a “caixa negra” do sistema político”*. O analista abre a “caixa negra” tanto mais eficazmente quanto mais munida estiver a sua “caixa de ferramentas”. Assume-se aqui que essa “caixa de ferramentas” é uma construção ao longo do tempo e vive dentro do analista, que também vive num contexto, num local, e alberga os seus artefactos, as suas ideologias e crenças. Muito do *“significado ou possíveis significados que se atribui à política afeta como é pesquisada e como é interpretado aquilo que é encontrado”* (Ball, 1993, 13).

Separar a análise do analista é como colocar a ciência fora da humanidade.

Para ajudar a situar o termo política, Ball (1993) distingue a política como texto e a política como discurso. Na perspetiva do mesmo autor, a política como discurso refere-se à forma como as políticas são interpretadas e implementadas pelos vários sujeitos na sociedade. Mas estas interpretações são *“colocadas dentro de um quadro discursivo em movimento que articula e restringe as possibilidades e as probabilidades de interpretação”* (Ball, 1993:13). Este quadro discursivo, construído pelos diferentes partidos políticos, pelos media, pelas agências internacionais, pelos grupos de interesse, cria circunstâncias discursivas que funcionam como o “prato pronto servido à mesa”, sobre o qual ninguém se questiona ou ninguém pensa por ter sido confeccionado exatamente para esse propósito, ou seja, para produzir, nas palavras de Foucault, *“regimes de verdade”*. O entendimento da política como texto debruça-se sobre os documentos produzidos pelos órgãos de soberania e lançados para a arena pública, ou seja, sobre o que se denomina de textos oficiais. Para analisar a política como texto, como será mais tarde abordado neste trabalho, é necessário compreender por quem, e em que circunstâncias, a política foi elaborada, a quem se destina e de que forma pode ser interpretada.

Ao desconstruir um texto político, o analista não deverá partir de uma teoria ou de uma visão única, correndo o risco de utilizar um único foco, em que se parte de um texto político e se tenta determinar o seu impacto na prática (Ball, 1993). Uma política educativa, por exemplo, traduz-se em vários textos e documentos, que muitas vezes se completam, e todas juntas atuam no sistema de variadas formas. Ball (1993) fala da caixa de ferramentas que se deve trazer para esta viagem. Nesta caixa de ferramentas deve-se trazer uma data de truques, de várias conceções e ângulos criativos para que a análise dos textos não seja ingénua, já que é pouco provável esses textos sejam objeto de uma só leitura. Para a construção desta caixa de ferramentas, Codd (1988) acrescenta que aos documentos oficiais são como *“artefactos culturais e ideológicos”* que não têm um único significado. Nas artes performativas é costume ouvir-se dizer que a comunicação é feita em três tempos; o que se quer dizer, o que se diz, e o que o outro percebe. Estes três tempos raramente coincidem, de forma que a arte tem tantos significados quanto o número de observadores. O risco de, a partir da análise e interpretação de

textos políticos, acharmos que conseguirmos desvendar a intenção do autor, é designado por Codd (1988) por “falácia intencional”, uma vez que a intenção do autor não é apreensível dado o complexo, e já referido, processo de construção dos textos políticos, e também porque a uma pluralidade de leitores corresponderá uma pluralidade de leituras e interpretações. Então, para quem analisar políticas educativas a partir de textos oficiais? Ciente do risco de cair na “falácia intencional”, e evitando-o, o objetivo é desconstruir os textos para que possam ser desocultados os seus efeitos potenciais sobre os leitores (Codd, 1988). Assumindo que existirão uma pluralidade de significados, quais serão os mais relevantes ou os que terão mais impacto na prática a partir de uma lei?

2.2. Da “desconstrução de documentos oficiais de política educativa” à análise do “contexto de produção de texto”

Para analisar os textos políticos este trabalho irá partir da, já referida, premissa de que os documentos são artefactos culturais e ideológicos (Codd, 1988). Quer isto dizer que são construídos dentro de uma cultura e de uma ideologia, nunca são neutros. Reitera e completa esta premissa Ball (1993: 13), ao dizer que “os textos são produto de compromissos em várias etapas”. Estas várias etapas resultam do mesmo autor considerar que os “textos de política raramente são o trabalho de um único autor ou de um único processo de produção” (14), resultado de uma série de negociações que existem dentro do processo político. Assumindo a caixa de ferramentas importa inquirir cada texto sobre as intenções e os constrangimentos de cada um e de que forma estas intenções e estes constrangimentos atravessam os textos. Os textos não terão todos o mesmo grau de objetividade, nem o mesmo grau de clareza, eles podem estar formulados de uma forma mais prescritiva (*readerly*) e, portanto, mais fechada deixando pouca margem para diferentes interpretações, ou de uma forma mais abrangente (*writerly*) em que se permite a ser interpretado. Os textos de política são construídos dentro de uma agenda política, ideológica e sofrendo processos de influência política. São construídos respondendo a problemas, propósitos e intenções que vão mudando ao longo do tempo. Exemplo disto é a globalização. A globalização criou novos problemas aos Estados, não só pelas relações externas que se intensificaram, mas também porque respondem a uma sociedade também ela globalizada e “digitalizada”. O que se tem vindo a verificar é a mudança de vocabulário, uma forma diferente de aludir à realidade. O vocabulário para definir realidades, por exemplo, é também um produto do contexto e do lugar da história onde a política está a ser formulada. Dale (2006) chama até ao analista a necessidade de confrontar e de problematizar o conceito. Magalhães e Stoer (2006) também olharam para esta questão, para a forma como os conceitos são politizados e constituem, por si só, uma forma de legitimar a política, caracterizando-os como “lugares brancos”. Estes “lugares brancos”, que mais não são do que a forma como as políticas são descritas, ou os títulos dos textos produzidos pelo estado, ou as palavras escolhidas para definir um conceito, “induzem a aparência de uma eventual existência de um lugar absolutamente exterior ao chamado sistema” (Magalhães e Stoer, 2006:27). Esta mudança de vocabulário, altera, segundo Dale (2006), a forma da sociedade enquadrar a política e a forma como a sociedade é apresentada a si própria. Assim, e a título de exemplo, a mudança na terminologia de “alunos com necessidades educativas especiais”, para a construção de uma “escola inclusiva”, precisa de ser olhada com atenção. Não por se considerar que a utilização do termo “inclusão” está errado, ou que tenta ser uma “ratoeira”, mas para não se cair na falácia de achar que a “escola inclusiva” é um “lugar branco”. Terá de ser olhado e analisado de uma forma crítica, ser questionado.

3. Procedimentos metodológicos

3.1. Recolha de textos políticos e constituição do material empírico

Entre o a 13 e o dia 20 de janeiro de 2022 foram pesquisadas 683 entradas no site do Diário da República Eletrónico (DRE), referentes ao Ministério da Educação no intervalo de datas de 26 de novembro de 2015 a 25 de outubro de 2019. Essas 683 entradas referiam-se a todos os géneros de documentos legislativos para a área da educação, tais como, Leis, Decretos-Lei, Decretos, Portarias, Despachos, Resolução de Conselhos de Ministros e Resoluções de Assembleia da República.

A partir do Sumário de cada entrada procedeu-se a uma primeira divisão temática. Resultaram daí sete categorias: Ensino Superior Público e Privado; Alunos; Docentes; Manuais Escolares; Generalidades; Agrupamentos; Ensino Artístico, Particular e Cooperativo e CET. Destas sete categorias, foram suprimidas as de Ensino Superior Público e Privado e Generalidades: a primeira por sair do âmbito desta dissertação e a segunda por se tratar de documentos cujas temáticas saíam do tema da educação escolar e se centravam mais no funcionamento do Ministério da Educação. Na categoria Alunos incluiu-se toda a legislação que pudesse interferir com a vida escolar dos alunos, da mesma forma que a categoria Docentes se refere à vida escolar e profissional dos docentes, sendo que as outras categorias são referentes aos títulos que as identificam.

Numa segunda fase da pesquisa procedeu-se à recolha da legislação referente às 5 categorias restantes, passíveis de se constituírem como material empírico desta dissertação (Apêndice 1). A partir desta pesquisa houve a necessidade de fazer opções relativamente a que documentos escolher para o objetivo proposto, já que a natureza desse objetivo não comporta um número tão grande de documentos pelo tipo de análise que se pretende. Neste propósito foi colocada de lado a legislação referente à gestão da carga horária das escolas, aos manuais escolares, ao apoio financeiro a estabelecimentos de Ensino Artístico, Privado e Cooperativo, às refeições escolares, à descentralização da Educação para os Municípios e o recrutamento, mobilidade e progressão da carreira docente. A progressão da carreira docente não irá ser analisado por ter sido uma política legislada a partir da Assembleia da República. O Decreto-Lei 17/2016 não foi incluído no trabalho por se referir à avaliação dos alunos ao longo da escolaridade obrigatória, tendo sido, posteriormente, incluído no Decreto-Lei 55/2018, este sim, a ser analisado.

Foram assim constituídos como acervo de material a analisar, o constante no quadro abaixo, que refere os textos legais e, em alguns casos, os documentos oficiais que deles resultaram:

Quadro 1. Assunto dos textos selecionados como objeto da análise

Legislação	Assunto
<i>Despacho n.º 6173/2016</i>	Cria o Grupo de Trabalho de Educação para a Cidadania, que tem a missão de conceber uma Estratégia de Educação para a Cidadania, a implementar nas escolas do ensino público, com o objetivo de incluir nas saídas curriculares, em todos os graus de ensino, um conjunto de competências e conhecimentos em matéria de cidadania.
<i>Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania</i>	
<i>Despacho n.º 9311/2016</i>	Cria um Grupo de Trabalho para a definir o perfil de saída dos jovens de 18 anos de idade, no final de 12 anos de escolaridade obrigatória.
<i>Perfil do Aluno à Saída da Escolaridade Obrigatória</i>	
<i>Despacho 6478/2017</i>	Homologa o Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória.
<i>Despacho n.º 5908/2017</i>	Autoriza, em regime de experiência pedagógica, a implementação do projeto de autonomia e flexibilidade curricular dos ensinos básico e secundário, no ano escolar de 2017-2018.
<i>Decreto-Lei 54/2018</i>	Estabelece o regime jurídico da educação inclusiva.
<i>Decreto-Lei 55/2018</i>	Estabelece o currículo dos ensinos básico e secundário e os princípios orientadores da avaliação das aprendizagens.
<i>Para a Construção de Aprendizagens Essenciais Baseadas no Perfil dos Alunos</i>	
<i>Despacho n.º 6954/2019</i>	Estabelece as linhas orientadoras que presidem a um programa de intervenção junto de jovens que abandonaram o sistema educativo e em risco de exclusão social, denominado «Segunda Oportunidade».

Procedendo a uma breve apresentação dos documentos urge a necessidade de distinguir o que é um Despacho do que é um Decreto-Lei, por serem os dois tipos de Legislação que acabaram por ser a seleção da legislação produzida. Consultado o Diário da República Eletrónico e o site do parlamento foi possível distinguir Decreto-Lei, Lei e Despacho. Tendo igual valor às Leis (com as devidas exceções contempladas na Constituição da República Portuguesa e que não se aplicam ao caso da legislatura analisada para a execução desta dissertação), os Decretos-Lei são um ato legislativo que, em primeira análise, e desde que promulgada pelo Presidente da República, são aprovadas pelo Governo em funções em sede de Conselho de Ministros. Se o ato de legislar tiver de passar pela aprovação, por votação, na Assembleia da República em plenário, quer o ato advenha de um Decreto-Lei não promulgado, ou de um Projeto de Lei da iniciativa de Deputados ou de Grupos Parlamentares, o resultado será sempre um texto publicado como Lei em Diário da República. Já um Despacho normativo é um regulamento administrativo, produzido num Gabinete de qualquer Ministério constituinte do Governo, e necessita somente da aprovação de um membro do Governo da República em funções. De modo nenhum se pode sobrepor a nenhuma legislação aprovada em Conselho de Ministros ou em Assembleia da República. Se o Despacho não for normativo, a sua publicação em Diário da República, pode só depender da aprovação de um Secretário de Estado pertencente a um qualquer Ministério. Pela natureza dos Despachos, e porque ficam totalmente definidos pelos

sumários que os acompanham no site do Diário da República, irá ser feita a apresentação do material empírico dos Decretos-Lei selecionados e dos Documentos produzidos durante a legislatura do XXI Governo Constitucional

Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania

Documento explicativo da forma como é pretendido pelo Estado que seja desenvolvido, em todas as escolas, currículos e projetos que respondam a uma Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania. O objetivo é que os alunos estejam inseridos em projetos ao nível de turma, ou ao nível de escola e que criem respostas, em áreas de intervenção definidas na Estratégia Nacional, no meio onde se inserem.

Perfil do Aluno à Saída da Escolaridade Obrigatória

Documento de referência para a organização de todo o sistema educativo. É dividido em Princípios orientadores, pela Visão de aluno que se pretende como cidadão no final da escolaridade obrigatória, pelos Valores que se deve pautar a cultura de escola, e pelas Áreas de Competências às quais os projetos educativos das escolas e os currículos das disciplinas dão resposta e por elas são orientadas. Este documento é de natureza abrangente e transversal, e pauta o trabalho de todos os professores para gerir o currículo em função das Áreas de Competência a trabalhar e obriga a sua adaptação a novos contextos, a novos conhecimentos e a novas funções.

Decreto-Lei n.º 54/2018

Este decreto “estabelece os princípios e as normas que garantem a inclusão” de todos os alunos, identificando as medidas de suporte à aprendizagem e à inclusão. Revoga o Decreto-Lei n.º 3/2008, de 7 de janeiro, alterado pela Lei n.º 21/2008, de 12 de maio em que são legisladas as “condições para a adequação do processo educativo às necessidades educativas especiais dos alunos com limitações significativas ao nível da actividade e da participação num ou vários domínios de vida, decorrentes de alterações funcionais e estruturais, de carácter permanente, resultando em dificuldades continuadas ao nível da comunicação, da aprendizagem, da mobilidade, da autonomia, do relacionamento interpessoal e da participação social”. É ainda revogada a Portaria 201-C/2015, de 10 de julho que regula o ensino dos alunos com currículo específico individual. Este currículo específico servia para incluir os alunos que teriam “necessidades educativas especiais” que deveriam ser “devidamente justificadas pela escola e aprovados pelos serviços competentes da administração educativa”. Passou-se de uma conceção binária para uma conceção multinível. Binária no sentido em que o Estado assumia a existência de crianças e jovens com “necessidades educativas especiais de carácter permanente” e crianças e jovens sem “necessidades educativas especiais”. As primeiras poderiam usufruir de um currículo com metas diferenciadas e todos deveriam conduzir ou serem conduzidos pelos

diferentes trajetos educativos de forma a conseguirem concluir os doze anos de escolaridade obrigatória. O Decreto-Lei 54/2018 assume que qualquer aluno pode, em algum momento do seu trajeto educativo, ter a necessidade de algum tipo de apoio específico tendo em vista o seu sucesso e o término do ensino obrigatório. É com esta intenção que este decreto legisla as *“medidas de suporte à aprendizagem e à inclusão”*. Estas medidas estão divididas em três níveis de intervenção: universais, seletivas e adicionais, apresentando-se como uma abordagem multinível.

Decreto-Lei 55/2018

Este Decreto-Lei estabelece o currículo dos ensinos básico e secundário, os princípios orientadores da sua conceção, operacionalização e avaliação das aprendizagens. Em linhas gerais, ao revogar o Decreto-Lei 139/2012, de 5 de julho, veio tornar a área da Cidadania obrigatória ao longo dos 12 anos de escolarização, tornou também obrigatória a componente de inglês no 1.º ciclo e deu como terminados os cursos vocacionais tanto no ensino básico como no ensino secundário. As ofertas educativas reduziram-se aos: Ensino básico geral, Cursos artísticos especializados, Cursos Profissionais, Cursos científico-humanísticos e Cursos com planos próprios. Revogou ainda os artigos 4.º e 5.º do Decreto Lei 176/2012, de 2 de agosto, e revogou a Portaria n.º 341/2015, de 9 de outubro, ambos por fazerem referência aos cursos vocacionais.

Este Decreto veio ainda legislar sobre a autonomia das escolas ao determinar a possibilidade de estas gerirem até 25% do total da carga horária, por ano de escolaridade e/ou do total da carga horária das componentes sociocultural e científica, previstas para o ciclo de formação. Esta autonomia prevê que a gestão dos currículos seja flexível de forma a conseguir responder a desafios locais e específicos de cada escola, bem como aumentar a frequência e a pertinência dos trabalhos de projeto como forma de incluir mais os alunos na sua própria aprendizagem.

Para a Construção de Aprendizagens Essenciais Baseadas no Perfil dos Alunos

Este documento é de “orientação curricular base na planificação, realização e avaliação do ensino e da aprendizagem”, com vista a promover o desenvolvimento das áreas de competências inscritas no *Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória (PASEO)*. O Currículo para o Ensino Básico e o Ensino Secundário assenta num Referencial Curricular expresso neste documento. Constituem-se como “O Referencial Curricular”: o PASEO, O Currículo Enunciado (Aprendizagens Essenciais), O Currículo a Ensinar e o Currículo a Aprender/ a Avaliar. Este documento, como um dos referentes para a construção do Currículo a Ensinar, insere na discussão a tríade de elementos: *“conhecimentos, capacidades e atitudes ao longo da progressão curricular”* que serão os três eixos a partir dos quais vão ser construídas as Aprendizagens Essenciais por disciplina.

Decreto-Lei 6954/2019

Este Decreto faculta as linhas orientadoras para a existência de um programa de intervenção junto de jovens, com idade superior a 15 anos, que abandonaram o sistema educativo e que estão sem emprego há mais de um ano. A estes jovens é dada a possibilidade de frequentar um programa integrado de educação e formação (PIEF) ou, em alternativa, um curso de educação e formação para adultos (EFA). Este programa/curso concretiza-se mediante um protocolo de cooperação entre a DGEstE, as escolas e as instituições (caso se aplique) que com elas colaborem.

3.2. Procedimentos de análise

A análise de cada um dos documentos foi realizada de acordo com a proposta de Codd (1988) de “desconstrução de documentos oficiais de política educativa”, ou seja, foi realizado o que o autor identifica como análise *do conteúdo* das políticas. Pretendeu-se assim, para cada documento, examinar os processos que influenciaram a sua construção e os valores e pressupostos na base desta, bem como, compreender os efeitos das políticas sobre grupos diferentes de leitores. Como já referido, aquilo que nas palavras de Ball (1994), poderia ser designado como a análise do contexto de produção do texto, procurou abrir o texto para várias leituras negando, assim, o seu consumo passivo e focar os processos de produção dos textos, a sua organização discursiva e as estratégias utilizadas para lidar com possíveis contradições. Para operacionalizar a análise e interpretação dos textos selecionados, e proceder a uma apreciação crítica das políticas, foram utilizadas as perguntas orientadoras construídas a partir do trabalho de Codd (1988):

- Quais as ideias chaves do texto?
- Como é promovido o bem comum?
- O que oculta o texto?
- Há inconsistências, contradições e/ou ambiguidades no texto?

Cada um dos documentos foi, então, analisado a partir destas questões, produzindo-se quadros de análise do conteúdo dos textos políticos. A partir desta análise foi possível obter “uma produção de interpretações sobre textos, interpretações essas que resultam de uma leitura orientada e organizada dos textos submetidos a análise, ainda que aquela possa não se limitar à mera aplicação técnica de procedimentos rotineiros e universais” (Costa, 2012: 59) resultando daí a elaboração de um texto interpretativo para cada um dos documentos analisados.

3.3. Análise individual de cada documento:

Despacho 6173/2016

Emitido pela Secretária de Estado para a Cidadania e Igualdade e pelo Secretário de Estado da Educação, serve o decreto para criar o grupo de trabalho de Educação para a Cidadania de forma a “*conceber uma Estratégia de Educação para a Cidadania, a implementar nas escolas do ensino público*” e de um projeto de forma a “*prevenir fenómenos que têm um impacto negativo na sociedade em geral, com elevados custos no desenvolvimento e no progresso do país*”.

O termo cidadania é, no documento, definido como “um conjunto de direitos e deveres que devem ser veiculados na formação das crianças e jovens portugueses de modo que no futuro sejam adultos e adultas com uma conduta cívica que privilegie a igualdade nas relações interpessoais, a integração da diferença, o respeito pelos Direitos Humanos e a valorização de valores e conceitos de cidadania nacional”. Mais à frente, é acrescentada a importância nas escolas de se falar de “*igualdade de género, não discriminação, interculturalidade, inclusão das pessoas com deficiência, educação para a saúde, educação para os direitos sexuais e reprodutivos e educação rodoviária*”. É de notar que no termo “*respeito pelos Direitos Humanos*” já estão incluídas todas as vertentes que o texto reconhece como importantes, ficando por referir, a título de exemplo, a educação para a liberdade de pensamento, de opinião e de expressão e a educação para a vida política, também inscritos na Carta dos Direitos Humanos. Discrimina-se ainda no documento, a necessidade de educar para a inclusão das pessoas com deficiência, de educar para a saúde, de educar para os direitos sexuais e reprodutivos e de educar para a segurança rodoviária. Assim, de “*prevenir fenómenos que têm um impacto negativo na sociedade em geral*”, e da “*valorização de valores e conceitos de cidadania nacional*”, referido no início do decreto, passa-se, no final do mesmo, para um conceito de cidadania ligado à saúde, à sexualidade e à segurança rodoviária, e à inclusão de pessoas deficientes. São estes quatro fenómenos que têm “*elevados custos no desenvolvimento e no progresso do país*”.

Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania (ENEC)

A Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania, doravante designada por ENEC, é um documento produzido pelo governo que determina “*um conjunto de direitos e deveres que devem estar presentes na formação das crianças e dos jovens portugueses*”. A implementação de uma estratégia a nível nacional onde se eduque para a cidadania advém da necessidade de se intervir considerando “*os desafios colocados à educação, no quadro da sociedade atual*”, que se caracteriza, por “*tempos de imprevisibilidade e de mudanças aceleradas*”. Com a ENEC pretende-se formar cidadãos “*com uma conduta cívica que privilegie a igualdade nas relações interpessoais, a integração da diferença, o respeito pelos Direitos Humanos e a valorização de conceitos e valores de cidadania democrática*”.

O conceito de cidadania é construído a partir da *“abordagem da educação para a cidadania [atendendo] aos três eixos que foram recomendados, em 2008, pelo Documento do Fórum Educação para a Cidadania”* (de mencionar que o Documento do Fórum Educação para a Cidadania não faz parte da lista de *“Documentos internacionais e Nacionais de Referência”* descritos na ENEC). Os três eixos são, então: atitude cívica, relacionamento interpessoal e relacionamento social e intercultural. Destes três eixos derivam uma série de domínios a serem abordados nas escolas, em que os obrigatórios em todos os níveis e ciclos de escolaridade são: direitos humanos, igualdade de género, interculturalidade, desenvolvimento sustentável, educação ambiental e saúde, por se tratar de “áreas transversais e longitudinais”. Os domínios, sexualidade, media, instituições e participação democrática, literacia financeira e educação para o consumo, segurança rodoviária e risco, são obrigatórios em dois ciclos do ensino básico. Ficam para aplicação opcional, em qualquer ano de escolaridade, os domínios: empreendedorismo, mundo do trabalho, segurança, bem-estar animal, voluntariado. Tomando somente os temas obrigatórios para todos os alunos, pode-se fazer uma interpretação acerca do que é pretendido. Recuperando, então, os três eixos recomendados, é possível verificar que:

Atitude Cívica: um cidadão com boa atitude cívica conhece a Carta dos Direitos Humanos, preocupa-se em promover a sua saúde, contribui para uma boa saúde pública, sabe o que é uma boa alimentação e pratica exercício físico. Deve estar familiarizado com os media, sabe o que são e quais são as instituições que intervêm na sociedade e sabe como participar na democracia do país, é preocupado com a segurança rodoviária e tem a noção do risco. Tem ainda literacia financeira e é educado para o consumo.

Relacionamento interpessoal: para a construção deste eixo, um cidadão deve saber o que é a saúde sexual e reprodutiva, reconhece a diversidade na sexualidade e os direitos a ela subjacentes.

Relacionamento social e intercultural: dentro deste eixo, a disciplina de Cidadania e Desenvolvimento contribui para cidadãos que reconheçam a igualdade de género, que reconheçam a diversidade cultural e religiosa das sociedades, que prezem o ambiente e tenham boas práticas para um desenvolvimento sustentável.

Colocados os temas em perspetiva, é de realçar a maior ambiguidade de uns temas do que noutros. Enquanto no tema saúde, há referência à alimentação, ao exercício físico, à saúde individual e pública; quando o tema é risco, não há nenhuma referência a que risco se trata.

Aquando da visita ao site da DGE, na área da Cidadania, os diferentes domínios são apresentados. Todos os domínios são enquadrados a partir de um referencial construído para o efeito. Mas há exceções. Os domínios Direitos Humanos, Interculturalidade e Instituições e Participação Democrática estão somente acompanhadas de alguns materiais de apoio. Deste modo, nos Direitos Humanos foi produzido material de consulta para “Prevenção e Combate ao Discurso de Ódio, Direitos da Criança, Prevenção e Combate no Tráfico de Seres Humanos”, no

domínio Interculturalidade é fornecido material acerca de “Comunidade Cigana” e “Migrações” e, por fim, no domínio Instituições e Participação Democrática é cedido material sobre “Desafios Europeus da Atualidade”, “Processos de Construção da União Europeia” e “Portugal, a Europa e o Mundo”. Desta breve análise é possível concluir que a ENEC deixa de fora o cidadão português para educar o cidadão europeu, inserido no Mundo. Embora no DL 6173/2016 conste que a educação para a cidadania é *“um conjunto de direitos e deveres que devem ser veiculados na formação das crianças e jovens portugueses de modo que no futuro sejam adultos e adultas (...) que privilegie (...) a valorização de valores e conceitos de cidadania nacional”*, está ausente qualquer educação para a democracia, para as instituições democráticas e para os direitos e deveres dos cidadãos enquanto pessoas a viver em Portugal.

Mas com maior ou menor ambiguidade, o que parece ficar claro é que um cidadão português para estar preparado para *“tempos de imprevisibilidade e de mudanças aceleradas”*, que caracterizam as sociedades atuais, deve estar preparado para os desafios ligados à globalização, caracterizada, entre outras coisas, pela contaminação das sociedades e à ingerência de umas comunidades relativamente a outras.

Nos 2.º e 3.º ciclos a disciplina Cidadania e Desenvolvimento é obrigatória e fica *“sob responsabilidade de um/a docente”*, leia-se, de um/a docente de qualquer grupo disciplinar. É ainda dito que a implementação desta disciplina *“apoia-se no desenvolvimento profissional contínuo dos e das docentes”*, e que se apoia *“na monitorização e avaliação de forma a garantir efetividade e participação”*. Este último objetivo para a disciplina, monitorizar e avaliar de forma a garantir a efetividade e a participação, é omissa no sujeito a quem se pretende monitorizar e avaliar, já que a disciplina está *“integrada no currículo, nas atividades letivas e não-letivas”*, pelo que é possível que se refira à avaliação docente, tornando assim efetiva a participação dos professores.

Para a implementação da estratégia, o governo criou uma equipa de coordenação a nível nacional – EqNEC – composta por *“representantes dos membros do Governo da área da Educação e da área da Cidadania e da Igualdade”* com a missão de (1) acompanhar e monitorizar as práticas locais, entregando um *“relatório anual às respetivas tutelas”*, e (2) articular *“com as escolas e com as organizações da sociedade civil”*. Este relatório *“deve identificar as necessidades de formação com base na informação disponibilizada pelas escolas e propor linhas orientadoras para a estratégia de formação contínua de docentes, identificando as ações de formação prioritárias a oferecer por cada Centro de Formação de Associação de Escolas”*. Neste sentido é possível concluir que estamos perante uma estratégia do tipo top-down. Existe uma Estratégia Nacional que uma Equipa Nacional de Educação para a Cidadania garante que seja aplicada. Esta garantia é dada pela obrigatoriedade da produção de um relatório de autoavaliação produzido por cada escola, no final de cada ano letivo, onde são expostas e explicadas as estratégias implementadas. Este relatório é parte integrante da avaliação externa

de cada escola e é a partir dele que são identificadas quais as lacunas e as necessidades na formação dos docentes para que estejam aptos a contribuir para a implementação da ENEC. Quer isto dizer que toda a estratégia de educação para a cidadania está assente numa lógica de avaliação; avaliação externa já que é ela que garante a efetiva concretização da estratégia em todas as escolas, que contribui para a produção de conhecimento e que conduz os docentes a diferentes áreas de formação contínua; e a avaliação docente, como atrás já foi referido. A metodologia utilizada é a avaliação transversal: os professores avaliam os alunos, as escolas avaliam os professores e a EqNEC avalia as escolas.

Para a elaboração deste documento, foi criado um grupo de trabalho que auscultou docentes, alunos e *“grupos da sociedade civil com trabalho relevante em áreas de Educação para a Cidadania”*. Segundo o documento, este grupo recomenda *“o reforço da Educação para a Cidadania desde a Educação pré-escolar até ao final da escolaridade obrigatória”* e sugere que *“o desenvolvimento em cada escola (...) possa constituir uma das vertentes da sua avaliação externa”*. No entanto, no documento são ocultadas quaisquer outras recomendações ou conclusões deste grupo de trabalho, ficando-se a saber que o mesmo foi elaborado a partir de um relatório produzido por este grupo, mas não se refere de que forma foi feita a mobilização desse relatório para a elaboração da ENEC.

A Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania traduz-se, a nível escolar, numa Estratégia de Educação para a Cidadania na Escola (EECE) que se mobiliza em duas direções: uma primeira que é definida por cada escola e constitui *“uma das linhas orientadoras transversal a todo o Projeto Educativo”*; e uma segunda, que passa pela criação de uma nova disciplina – Cidadania e Desenvolvimento – obrigatória ao nível dos 2º e 3º ciclos do ensino básico, com um currículo pré-definido.

No documento está definido tanto o perfil do coordenador da EECE a nível de cada escola, como o perfil do docente da disciplina de Cidadania e Desenvolvimento. Assim, tanto ao coordenador, como ao docente, é pedido, entre outras coisas, que (1) tenha capacidade organizativa; (2) possua competências de utilização de meios tecnológicos; (3) mantenha relações empáticas com discentes; e (4) tenha uma visão intercultural da educação. Valências que parecem, contudo, fazer parte do perfil de qualquer docente numa escola. A mais destas 4 competências, pede-se ainda (5) ter frequentado ações de formação sobre Educação e Cidadania.

Despacho 9311/2016

O presente despacho justifica-se com a necessidade de criar um *“perfil de saída dos jovens de 18 anos de idade, no final de 12 anos de escolaridade obrigatória”*, de forma a *“aumentar a qualificação promovendo a instrução e o enriquecimento cultural dos cidadãos, a sua capacidade de iniciativa e de criatividade”*. Segundo o documento, a importância da qualificação e escolarização assenta na capacidade que lhes é atribuída de gerar conhecimento, e também por

ser “um fator distintivo das pessoas, dos países e das economias”. Esta última referência parte do indivíduo para a sociedade e da sociedade para a economia. A articulação pode parecer pouco sustentada, mas é fundamentada, em várias referências ao longo do texto – são exemplo, “a sociedade em prol das economias”; “as sociedades atuais debatem-se com questões como (...) a sustentabilidade dos atuais padrões de desenvolvimento económico”; “a educação e a escola enfrentam hoje grandes desafios (...); os rápidos desenvolvimentos económicos”; “é necessário garantir um perfil de saída para todos os jovens (...) que lhes permita (...) responder aos desafios sociais e económicos do mundo atual”.

Segundo o Despacho, a necessidade que justifica a criação de um documento orientador para criar um perfil de saída, para todos os jovens, no final da escolaridade obrigatória, é garantir as ferramentas “que lhes permita continuar a aprender ao longo da vida, (...) responder aos desafios sociais e económicos do mundo atual, alinhados com o desenvolvimento de competências do século XXI”. O excerto “responder aos desafios sociais e económicos” acarreta alguma ambiguidade. O verbo utilizado (responder) oculta qualquer intenção de mudança de paradigma social ou económico. O que está em causa é a adaptação e a sustentabilidade da sociedade onde os jovens estão inseridos. Por outro lado, o documento não distingue desafios sociais de desafios económicos, o que poderia ser irrelevante por se contaminarem um ao outro, mas não é, no sentido em que estão dissociados um do outro ao longo do texto. Retirando expressões do documento, os desafios que encontramos hoje são: “imprevisibilidade do futuro e a sustentabilidade dos atuais padrões de desenvolvimento económico”; “globalização”, “convivência multicultural”; “rápido desenvolvimento económico e tecnológico”. Estes desafios pairam mais no económico do que no social. Na continuação deste raciocínio, a resposta aos desafios atuais passará pela “capacidade de iniciativa e criatividade”; por “influenciar a forma como os alunos aprendem”, por “influenciar a forma como os alunos comunicam e interagem com os outros”, por “influenciar a forma como o olhar que (os alunos) constroem sobre o mundo e sobre eles próprios”, por “garantir um perfil de saída (...) que lhes permita continuar a aprender”, por tornar “relevantes as aprendizagens escolares, dando-lhes significado crítico e criativo, na e para a vida” e pelo “desenvolvimento de competências para a sociedade do conhecimento e para o exercício de uma cidadania ativa e democrática”. Destes excertos induz-se que a resposta aos desafios passa por educar e formar jovens a desenvolverem competências mais pessoais do que sociais, de onde se conclui que é importante que, no final da escolaridade obrigatória, um jovem esteja munido de competências individuais para responder a desafios económicos.

Perfil do Aluno à Saída da Escolaridade Obrigatória – PASEO

O documento Perfil do Aluno à Saída da Escolaridade Obrigatória, doravante designado por PASEO, é um “referencial para as decisões a adotar por decisores e atores educativos ao nível dos estabelecimentos de educação e ensino e dos organismos responsáveis pelas políticas

educativas”, em que são nomeados os princípios, a visão e os valores, pelos quais se devem conduzir todas as atividades realizadas em estabelecimentos escolares. Os princípios, a visão e os valores são depois, no mesmo documento, associadas a áreas de competências. Não se pretendendo que seja uma “fórmula única”, mas um “*documento de referência para a organização de todo o sistema educativo*”, é referido que o “*Perfil dos Alunos configura o que se pretende que os jovens alcancem no final da escolaridade obrigatória*”. Quer isto dizer, que o documento não pretende, numa primeira análise, definir o ideal de aluno, mas na leitura global do documento o que se pretende é, sem dúvida, um jovem que, no final dos doze anos de escolaridade obrigatória, e independentemente do trajeto educativo, tenha adquirido conhecimentos, atitudes e competências únicas e definidas pelo PASEO. Para isso, as escolas e os docentes devem encontrar as estratégias pedagógicas e didáticas para atingir esse objetivo: “*o PASEO implica alterações de práticas pedagógicas e didáticas de forma a adequar a globalidade da ação educativa às finalidades do perfil de competências dos alunos*”.

Este referencial responde ao “*mundo atual*”, um mundo “*intenso, (...), com um crescimento exponencial de informação global*”, em que se levantam questões de identidade, segurança, sustentabilidade, interculturalidade, inovação e criatividade. Não se pretende uma educação para a mudança de qualquer paradigma instalado, mas sim para “responder às exigências destes tempos de imprevisibilidade e de mudanças aceleradas”.

Para responder a estas exigências, e tendo por base a Figura 2., produzida a partir da análise do referencial PASEO, é possível tirar algumas conclusões acerca do que se pretende que seja um cidadão educado na escola em Portugal; (1) A Base Humanista que constitui o primeiro princípio que orienta a leitura deste referencial poderá estar em qualquer visão de escola e pode ser refletida em vários valores que fazem parte da cultura escolar. No entanto, neste documento, são assumidos como valores incontornáveis na educação dos jovens o respeito pela dignidade humana e pela diversidade cultural, a solidariedade, a democracia e a cidadania ativa e o zelo pela segurança de todos. Estes valores são os que, segundo o documento, melhor respondem ao mundo atual, nomeadamente ao que diz respeito à segurança e à interculturalidade. (2) “*O saber está no centro do sistema educativo*”, mas o que é pretendido que se saiba? Um aluno tem de saber resolver problemas, tem de saber ler, escrever e interpretar, tem de saber pesquisar e tem de aspirar ao trabalho bem feito. Estas aprendizagens devem ser aplicadas, preferencialmente em trabalhos de projeto onde se possa dar a oportunidade ao trabalho colaborativo com cooperação entre pares, à resolução de problemas quer individualmente, quer em grupo, à capacidade de tirar conclusões a partir de evidências, criando conhecimento. Acredita-se que no trabalho de projeto os alunos desenvolvam características fundamentais, segundo a visão do governo, para o cidadão do futuro. São elas, a criatividade, a visão crítica da realidade, a autonomia, o trabalho colaborativo, e a necessidade de saber comunicar em diferentes contextos. (3) A aprendizagem, como princípio orientador, “*promove a capacidade de*

aprender, base da educação e formação ao longo da vida". Assim, as escolas devem promover o querer aprender mais, o querer procurar novas soluções e aplicações. Como? Ensinando os alunos a construir conhecimento e a serem flexíveis para procurar a ajuda necessária que satisfaça os seus objetivos de vida, a serem perseverantes. As competências que poderão ajudar a este objetivo são o domínio do método científico, conhecer fenómenos científicos e tecnológicos e saberem usar máquinas e equipamentos. Estas competências contribuem também para o saber, já que é "responsabilidade da escola desenvolver nos alunos a cultura científica que permite compreender, tomar decisões e intervir sobre as realidades naturais e sociais no mundo". (4) *"A escola contribui para formar nos alunos a consciência de sustentabilidade, (...) que consiste no estabelecimento, através da inovação política, ética e científica, de relações de sinergia e simbiose (...) entre os sistemas social, económico e tecnológico e o Sistema Terra"*. A sustentabilidade, neste documento, traduz-se no compromisso da escola em consciencializar os alunos da importância de um futuro sustentável e na responsabilização para cuidarem do ambiente. Este ponto é remetido para projetos de cidadania ativa. (5) Pelo princípio orientador designado por estabilidade foi interpretado neste documento, como o "tempo e persistência" necessários para que cada jovem tenha estabilidade, no sentido de estar numa escola comprometida com o PASEO, *"para que o sistema se adeque e produza efeitos"*. O sistema produzirá mais efeitos se qualquer jovem sair da escolaridade obrigatória munido de múltiplas literacias que lhe permitam analisar e questionar criticamente a realidade para que consiga ser livre e autónomo e capaz de lidar com a mudança e com a incerteza do mundo. Seja autónomo e sabedor de várias linguagens para que tome iniciativas e possa ser empreendedor. É importante que seja perseverante perante as dificuldades. Deverá estar munido de autoconhecimento e que saiba tratar de si e dos outros. Relativamente a si deve ter cuidado com a sua saúde e bem-estar e deve estar sensibilizado para as vantagens das atividades motoras.

Após as conclusões algumas questões parecem ficar em aberto. As respostas ao mundo atual, caracterizado por ser intenso, por estar sujeito ao crescimento de informação global, por levantar questões de identidade e segurança, de sustentabilidade, de inovação e de interculturalidade, ou seja, em questões ligadas à globalização, parecem estar centradas em fatores individuais. Tomando a globalidade do documento é referido que os alunos *"relacionam-se em grupos lúdicos, desportivos, musicais, artísticos, literários, políticos e outros, em espaços de discussão e partilha, presenciais ou à distância"*, em mais nenhuma parte do documento se remete para a natureza social do ser humano. Fala-se em realidades sociais e solidariedade, mas quando se lê o documento, tudo o que é expectável refere-se, maioritariamente a um crescimento de saberes individuais necessários para se integrar num mundo instável e imprevisível. Não obstante, é referido que é necessário *"valorizar, na avaliação das aprendizagens do aluno, o trabalho de livre iniciativa, incentivando a intervenção positiva no meio escolar e na comunidade"*.

De notar que nesta referência à comunidade, a valorização da intervenção positiva no meio escolar e na comunidade está associada à avaliação do aluno e não à educação para a intervenção social.

A ligação entre inovação, empreendedorismo, saber científico e tecnológico e as questões da sustentabilidade ambiental não é clara, remetendo esta questão para as boas práticas e para a sensibilidade de cuidar do ambiente. De referir ainda a importância dada à educação para a “*sustentabilidade do sistema social, económico e tecnológico*”, a expressão sustentabilidade leva o PASEO para o campo do mainstream já que o que é pretendido é a conservação dos sistemas. Repare-se nos valores a incutir nos cidadãos do futuro: respeito, solidariedade, rigor, superação, perseverança, curiosidade, ambição, iniciativa, empreendedorismo. Valores essencialmente ligados à adaptabilidade e pouco ligados a qualquer mudança de ideologia.

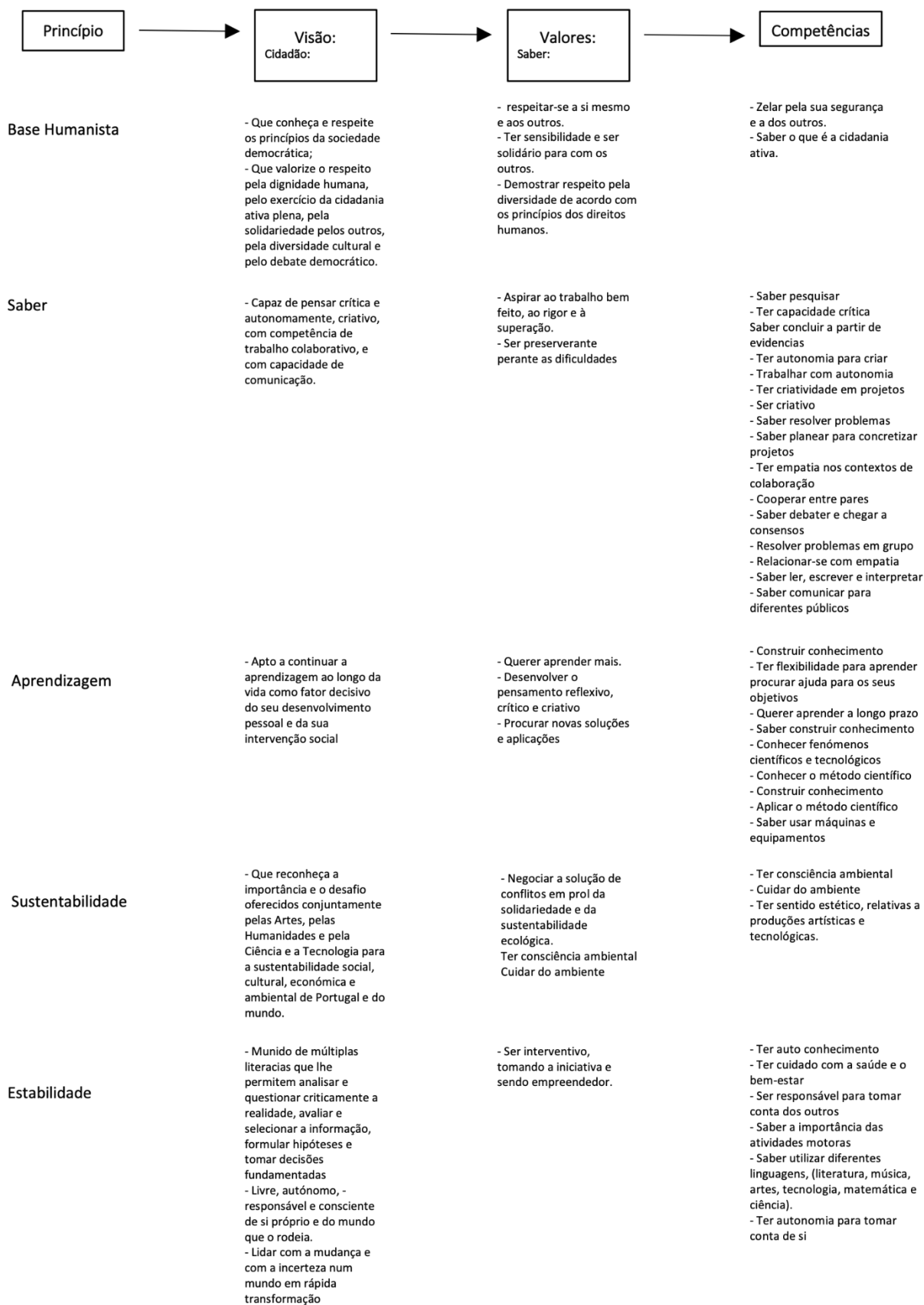


Figura 2. Relação entre Princípios, Visão, Valores e Competências no PASEO.

Despacho 6478/2017

O despacho 6478/2017 determina a homologação do Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória (PASEO) de forma a dar resposta aos “*desafios colocados à educação no quadro da sociedade atual*” que se traduzem nas “*questões relacionadas com identidade e segurança, sustentabilidade, interculturalidade, inovação e criatividade*”. O despacho faz referência à Lei de Bases do Sistema Educativo onde é referido que:

“o sistema educativo responde às necessidades resultantes da realidade social, contribuindo para o desenvolvimento pleno e harmonioso da personalidade dos indivíduos, incentivando a formação de cidadãos livres, responsáveis, autónomos e solidários e valorizando a dimensão humana do trabalho”

e também que

“a educação promove o desenvolvimento do espírito democrático e pluralista, respeitador dos outros e das suas ideias, aberto ao diálogo e à livre troca de opiniões, formando cidadãos capazes de julgarem com espírito crítico e criativo o meio social onde se integram e se empenharem na sua transformação progressiva”.

Na continuidade destas duas premissas, o despacho refere que é necessária a criação de um “*perfil consentâneo com os desafios colocados pela sociedade contemporânea*” que passa pela garantia que “*todos os jovens concluem a escolaridade obrigatória, (...), que os torna aptos a investir permanentemente, ao longo da vida, na sua educação e a agir de forma livre, porque informada e consciente, perante os desafios sociais, económicos e tecnológicos do mundo atual*”. Olhando para os dois pontos retirados da Lei de Bases e para a tradução deles neste despacho, conclui-se que existem dois pontos que são comuns, mas não necessariamente com o mesmo enquadramento, nomeadamente: o ponto (1) “*formação de cidadãos livres*” no qual a Lei de Bases parece remeter para uma dimensão humana, enquanto no despacho parece remeter para uma resposta aos desafios sociais, económicos e tecnológicos do mundo atual; e o ponto (2) “*cidadãos capazes de (...) se empenharem na sua transformação progressiva [do meio social]*”, que no despacho é traduzido na necessidade de “*investir (...) na sua educação e agir (...) perante os desafios sociais, económicos e tecnológicos do mundo atual*”, ou seja, o documento partiu do empenho para a transformação do meio social inscrita na Lei de Bases para a necessidade dos cidadãos se educarem para agir perante os desafios sociais, económicos e tecnológicos. Agir, não reagir – o que é pretendido é uma mudança na escola que produza cidadãos aptos a manter o status quo social e, para isso, é importante que sejam adaptáveis a uma realidade que parece que os transcende e de que eles não fazem parte. Parece que os desafios que são colocados aos jovens são um destino, uma sorte ou uma fatalidade, e deles depende a sua integração.

Despacho 5908/2017

O despacho 5908 de 2017 antecede o Decreto -Lei 55/2018 já que legitima um *“regime de experiência pedagógica, (para) a implementação do projeto de autonomia e flexibilidade curricular dos ensinos básicos e secundário, no ano letivo de 2017-2018”*. Esta *“experiência pedagógica”* foi feita em estabelecimentos de ensino que se propuseram iniciar o projeto da autonomia e flexibilidade curricular *“tendo em vista a reformulação prévia a uma aplicação generalizada do projeto de autonomia e flexibilidade curricular à rede de estabelecimentos de ensino”*. Não é assim de estranhar que este despacho e o DL 55/2018 partilhem o mesmo conteúdo, salvo uma exceção; a *“Adoção de percurso formativo próprio no ensino secundário”*. No despacho é dito, por exemplo, que *“aos alunos do ensino secundário é garantida a possibilidade de adoção de um percurso formativo próprio”* que, para o alunos dos cursos científico-humanísticos, poderia passar pela *“permuta de uma das disciplinas bienais e ou de uma das anuais da componente de formação específica por disciplina(s) e correspondente(s) de um curso diferente do frequentado pelo aluno”*; é também referido que *“integram ainda o leque de disciplinas objeto de permuta as que se constituem como oferta disciplinar da escola dependente do seu projeto educativo”*. Esta possibilidade de os alunos construírem o seu percurso formativo aparece, posteriormente, plasmado no Decreto- Lei, mas cai a possibilidade de permuta de disciplinas entre cursos diferentes, permanecendo somente a possibilidade de os alunos permutarem disciplinas que se constituem como oferta disciplinar da escola. Conclui-se com isto que o projeto de autonomia e flexibilidade tinha uma conceção mais ampla, mas no documento final optou-se por uma solução mais restrita e, por isso, talvez menos interessante.

Decreto- Lei 54/2018

O Decreto-Lei n.º 54/2018 deixa cair o termo *“necessidades educativas especiais”* para passar a estabelecer os princípios e normas para a educação inclusiva. Ambiciona garantir para todos os alunos, independentemente da sua condição pessoal e da existência das condições adequadas para a promoção da sua educação e formação, a sua plena inclusão social; *“aposta numa escola inclusiva onde todos e cada um dos alunos (...) encontram respostas que lhes possibilitam a aquisição de um nível de educação e formação facilitadora da sua plena inclusão social”*. Neste alinhamento, a educação e a formação são a resposta para a inclusão social. O decreto pretende que a Escola, como instituição inclusiva, valorize a diversidade de toda a comunidade educativa, assegure a equidade educativa e promova oportunidades para todos os alunos aprenderem, de acordo com as suas necessidades, tendo em vista a promoção efetiva do seu sucesso educativo. Com este pressuposto, este decreto coloca no centro da atividade escolar o currículo e as aprendizagens dos alunos, definindo como competência da escola a garantia do sucesso do aluno e o seu pleno desenvolvimento a nível pessoal e interpessoal. Com o cerne na atividade

escolar e nas aprendizagens, este decreto destina-se às escolas e aos professores. É da responsabilidade da escola

“definir o processo no qual identifica as barreiras à aprendizagem com que o aluno se confronta, apostando na diversidade de estratégias para as ultrapassar, de modo a assegurar que cada aluno tenha acesso ao currículo e às aprendizagens, levando todos e cada um ao limite das suas potencialidades”

Para que o salto de cada barreira à aprendizagem possa ser dado este decreto prevê a *“formação de equipas multidisciplinares”* formadas por docentes e técnicos, *“alterações na forma como a escola e as estruturas de apoio se encontram organizadas”*, a criação de um espaço agregador de recursos humanos – Centro de Apoio à Aprendizagem, um reforço do papel dos Encarregados de Educação e uma gestão flexível do currículo. Toda a organização e a gestão escolar devem estar orientadas para *“responder às necessidades educativas de todas e de cada uma das crianças e jovens”*. É na esteira da resposta às *“necessidades educativas”* que está ancorada a ideia de inclusão e de sucesso. O sucesso a que o texto se referencia é o sucesso escolar e o sucesso escolar parece ser independente de qualquer outra valência na vida do aluno. Por outro lado, a palavra inclusão vai adquirindo vários significados, ou vai sendo associada a diferentes ideias, tais como: incluir *“valorizando a diversidade dos alunos”*, incluir para *“criar igualdades de oportunidades”*, incluir *“respeitando as singularidades de cada um”*, incluir fazendo com que todos os alunos aprendam. Relativamente a estes significantes a expressão *“diversidade”* está associada aos alunos com limitações no domínio da saúde e alunos bilingues. A expressão *“igualdade de oportunidades”* remete para o direito, que todos os alunos têm, para aceder ao currículo estabelecido. Neste contexto, as *“singularidades de cada um”* são as *“singularidades”* na aprendizagem, na medida em que o documento parte da ideia de que *“todos têm capacidade para aprender”* e, pela análise feita, poder-se-ia acrescentar, *“qualquer coisa, desde que pela forma correta”*. Conclui-se assim que incluir é fazer com que todos os alunos aprendam; a *“escola”* aciona mecanismos de encontrar respostas individualizadas para que todos os alunos aprendam, para que todos estejam nas mesmas condições de igualdade perante o currículo. Garantida a aprendizagem, todos terão a oportunidade de atingir o sucesso educativo e é garantida a inclusão de todos na sociedade, que, neste caso, é a escola. Sobre a inclusão, é ainda de dizer que se pretende uma escola onde todos encontrem oportunidade para se realizarem. Mais uma vez, esta realização pessoal do aluno está associada à aprendizagem e ao currículo, e a expressão que vai surgindo ao longo do decreto – *“inclusão de todos os alunos”*, são só os alunos que não aprendem ou que não atingem os objetivos necessários para terminar a escolaridade obrigatória. O decreto contém um artigo (Artigo 25.º) que tem por objetivo a elaboração de um Plano Individual de transição cuja finalidade é promover a transição para a vida pós-escolar. Este ponto é fundamental para a conclusão de que a inclusão e o sucesso

educativo, segundo este documento, são dois objetivos a alcançar para que os alunos terminem a escolaridade obrigatória. E é neste contexto que se percebe que o sucesso educativo leva à inclusão dos alunos, e que ao sucesso é associada a ideia de que o que se pretende é a garantia de que todos os alunos permanecem na escola.

Para encontrar a forma correta de atingir o sucesso educativo, o documento prevê uma série de medidas que, aplicadas de uma forma sequencial, pretendem responder às limitações dos alunos no acesso ao currículo escolar, são as medidas multinível, que se dividem em medidas universais, medidas seletivas e medidas adicionais. Estas medidas nem sempre são claras na sua redação. Tomando por exemplo uma medida universal, “*acomodação curricular*”, e uma medida seletiva, “*acomodações curriculares não significativas*”, não se percebe a diferença entre as duas. Da mesma forma que não é óbvia a diferença entre a medida universal, “*diferenciação pedagógica*”, e a medida seletiva, “*percursos curriculares diferenciados*”.

Existe também uma inconsistência no texto que é a dicotomia aluno/currículo. Se por um lado se pretende que o aluno seja autónomo e que se valorizem as potencialidades de cada um, por outro lado, o que está no centro da atividade de sala de aula é a aprendizagem do currículo. O documento oculta ainda de que forma é que o aluno contribui para a sua educação formal. Ao longo do documento a figura do aluno está presente, diz que deve ser envolvido, e que tem o direito de participar nas decisões que se tomam, mas nunca refere de que forma é considerada a voz do aluno, como se o aluno fosse um fator externo à sua própria educação, uma vez que qualquer relatório da escola é feito ouvindo os professores, os técnicos, os pais ou encarregados de educação, mas nunca o aluno.

O papel dos pais ou dos encarregados de educação também apresenta ambiguidades. Se por um lado cabe à escola desencadear as medidas de apoio à aprendizagem em função das necessidades educativas do aluno, caso os encarregados de educação não exerçam os seus direitos, por outro lado, a implementação das medidas que integram o relatório técnico-pedagógico do aluno depende da concordância dos pais. Quer isto dizer que nenhum pai se pode opor à aprovação do relatório técnico-pedagógico, mas pode opor-se à implementação das medidas previstas nesse relatório. Na prática, o que se pretende é uma negociação entre a equipa multidisciplinar e os pais e Encarregados de Educação de forma a obter medidas de inclusão que favoreçam as aprendizagens do aluno. A ambiguidade assenta aqui. Uma negociação pressupõe um problema e uma solução para o problema. É muito provável que o conhecimento acerca do processo ensino-aprendizagem de qualquer docente seja maior do que o conhecimento da maioria dos pais. Por outro lado, também é provável que o conhecimento acerca dos interesses e características do aluno seja maior nos pais do que em qualquer docente. Estas probabilidades podem ser altas, mas não são certas. Poderemos ainda estar na presença de encarregados de educação que, percebendo que não concordam com algumas medidas sugeridas pela equipa multidisciplinar, não têm as ferramentas necessárias para se opor a elas,

ou para sugerir alternativas, tornando este processo ambíguo. Diz o decreto que *“no caso de o relatório técnico-pedagógico não merecer a concordância dos pais ou encarregados de educação, devem estes fazer constar, em anexo ao relatório, os fundamentos da sua discordância”*, nunca ficando esclarecida a razão da existência deste anexo ou se este anexo acrescenta ou retira direitos aos pais ou encarregados de educação. Os pais ou os encarregados de educação são assim uma entidade sem caracterização a quem, no final, é exigida a participação na escolha das medidas a adotar pela escola.

Relativamente à avaliação externa dos alunos destaca-se a diferença na operacionalização das medidas adotadas ao longo do percurso escolar. Existem provas finais em dois momentos. No final do ensino básico, 9.º ano, e no final do ensino secundário, 11.º ou 12.º ano para os cursos não profissionais. Sempre que justificado podem ser permitidas adaptações ao processo de avaliação externa. Nas provas finais do 9.º ano todas as adaptações “são da competência da escola, devendo ser fundamentadas, constar do processo do aluno e ser comunicadas ao Júri Nacional de Exames”. Já nas provas finais nacionais do ensino secundário nem todas as adaptações são da responsabilidade da escola; “no ensino secundário, a escola pode requerer autorização ao Júri Nacional de exames” para realizar adaptações específicas ao processo de avaliação externa. Esta diferença de procedimento mostra que as provas não têm o mesmo objetivo. À medida que a escolaridade obrigatória se vai aproximando do fim parece ganhar relevância o pós escolaridade obrigatória e a monitorização passa a responder ao mercado de trabalho ou ao ensino superior.

Para a implementação de toda uma organização escolar centrado em medidas de apoio à aprendizagem, surge ainda um ponto importante: os recursos humanos das escolas. Para a implementação das medidas de apoio é obrigatória a formação de uma equipa multidisciplinar constituída por cinco elementos, entre os quais um psicólogo e um docente de educação especial, sendo ainda necessário existir apoio tutorial e apoio psicopedagógico, além da necessidade de criação de um centro de apoio à aprendizagem. Aos diretores de turma foram acrescentados deveres, que passarão por fazer a ligação entre o aluno, a equipa multidisciplinar e os pais ou encarregados de educação. Aos professores caberá identificar e colocar em prática as medidas facilitadoras da aprendizagem aprovadas pela equipa multidisciplinar. Para todo este aditamento, é referido ao longo do decreto que se pretende uma reorganização escolar à responsabilidade de cada escola, desde que, dessa reorganização, não resulte um aumento de pessoal docente ou um aumento de recursos.

Decreto- Lei 55/2018

O Decreto-Lei que agora se analisa é extenso e de leitura difícil. Está dividido em 3 capítulos, e um deles dividido em 3 secções, transformando-o numa complexa teia de conceitos e operacionalizações, constituindo-se assim num instrumento de acesso pesado para pais e encarregados de educação, para alunos e até para docentes. Com a entrada em vigor deste Decreto pretendeu-se dar novo rumo ao currículo dos ensinos básico e secundário, à sua nova operacionalização e às diferentes modalidades de avaliar as aprendizagens.

A necessidade da criação deste Decreto é remetida para a necessidade de “[garantir] a *igualdade de acesso à escola pública, promovendo o sucesso educativo e, por essa via, a igualdade de oportunidades*”, neste sentido, conclui-se que conseguindo a escola o sucesso educativo dos alunos, é garantida a igualdade de oportunidades para todos, tendo o documento ignorado qualquer outro fator de sucesso ou de insucesso alheio à aprendizagem do currículo. Numa primeira análise, o que se espera que seja o sucesso educativo de todos os alunos é referido no documento na forma: “*nem todos os alunos veem garantido o direito à aprendizagem e ao sucesso educativo*”, podendo-se criar assim a ponte: quem aprende vê garantido o seu sucesso na escola. Numa segunda leitura, o sucesso educativo advém de “*uma escola inclusiva, promotora de melhores aprendizagens para todos os alunos e a operacionalização do perfil de competências que se pretende que os mesmos desenvolvam*”, e advém ainda do garante “*que todos os alunos adquiram os conhecimentos e desenvolvam as capacidades e atitudes que contribuem para alcançar as competências previstas no Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória*”. Desta forma, o sucesso educativo está relacionado com uma escola inclusiva, onde todos os alunos devem ser capazes de desenvolver um conjunto de competências. O termo *competências* está associado à tríade: conhecimentos, capacidades e atitudes.

Outra referência que posiciona este documento é o trecho “*Com vista ao cumprimento da escolaridade obrigatória e à promoção da inclusão social, pode ser adotado, uma vez esgotadas outras medidas de promoção da integração escolar, um programa integrado de educação e formação*” o que faz relacionar a inclusão social com o cumprimento da escolaridade obrigatória. E assim conclui-se que o objetivo deste Decreto pode ser definido por: a escola tem de proporcionar a todos os alunos as condições necessárias para que acedam ao currículo e para que adquiram um perfil de competências que lhes permitam terminar a escolaridade obrigatória. Terminar a escolaridade obrigatória garante a igualdade de oportunidades e a inclusão social. As mudanças que este decreto pretende projetar são (1) assumir que o currículo é único e igual para todos, “*assente numa definição curricular comum nacional*” e no “*reconhecimento de que todos têm capacidade de aprendizagem e de desenvolvimento educativo em todas as áreas de estudos*” e, portanto, a finalidade é que todos os alunos atinjam o perfil de competências inscritas no Perfil do Aluno à Saída da Escolaridade Obrigatória; (2) “*assunção dos projetos e atividades*

desenvolvidos na comunidade escolar como parte integrante do currículo"; (3) *"Enriquecimento do currículo com a dinamização da componente de Oferta Complementar, através da criação de novas disciplinas no ensino básico"*. Relativamente a este ponto é de reparar que, no segundo ciclo, os alunos têm, obrigatoriamente, 27 tempos de 50 minutos, e no terceiro ciclo, 30 tempos de 50 minutos, o que, na prática, parece não ter sido tido em conta um banco de horas para a gestão da Oferta Complementar; (4) *"dinamização de momentos de apoio à aprendizagem dos alunos"*. Estes momentos são de frequência obrigatória no 2.º ciclo, fazendo aumentar em, pelo menos, 1 tempo letivo semanal a carga horária. Esta obrigatoriedade faz da aprendizagem do currículo um objetivo prioritário relativamente ao enriquecimento do currículo da Oferta Complementar. De analisar ainda que a componente de Apoio ao Estudo está integrada nas matrizes curriculares do 1.º e 2.º ciclos. O objetivo desta componente, no 1.º ciclo é remetida para a promoção da capacidade de pesquisa, para o desenvolvimento de competências de reflexão e para a mobilização crítica e autónoma de reflexão. Porém, no 2.º ciclo, a mesma componente já se traduz num apoio às aprendizagens cuja oferta é objeto da decisão da escola. Esta mudança concetual pode estar relacionada com o facto de se passar da monodocência para a docência por disciplinas, mas traduz uma inconsistência nos objetivos. Passa-se para um que responde aos objetivos do documento para uma aprendizagem por módulos ou por áreas de aprendizagem; (5) *"oferta a todos os alunos da componente de Cidadania e Desenvolvimento"*; (6) promover a autonomia e flexibilidade curricular, na medida em que *"as escolas podem gerir até 25 % do total da carga horária por ano de escolaridade, no caso das matrizes com organização semanal [e] o total da carga horária das componentes sociocultural e científica previstas para o ciclo de formação, no caso das matrizes com organização por ciclo de formação"*. Esta autonomia e flexibilidade é feita sempre sem prejuízo do cumprimento da totalidade do currículo, podendo ser operacionalizada numa combinação de componentes de currículo, *"promovendo tempos de trabalho interdisciplinar"*, ou em *"trabalho colaborativo"* com funcionamentos disciplinares alternados ou no *"funcionamento das disciplinas de um modo trimestral ou semestral"*; (7) *"introduzir provas de aferição de aplicação universal e obrigatória, [a realizar-ser] no final do 2.º, 5.º e do 8.º anos de escolaridade"* com o objetivo de acompanhar o desenvolvimento do currículo de forma a *"regular o sistema educativo"*, *"fornecer informações (...) do desempenho dos alunos"* e *"potenciar uma intervenção pedagógica atempada, dirigida às dificuldades identificadas para cada aluno"* (8) Introduzir, de forma obrigatória, provas finais no 9º ano e no final do ensino secundário às disciplinas *"sujeitas à avaliação externa"*. Os objetivos desta avaliação remetem para a conclusão do ensino básico geral e do ensino secundário, respetivamente. É omitida qualquer intervenção caso se verifique insucesso no final de ciclo. Por outro lado, no artigo 19.º são definidas as cinco *"prioridades (...) curriculares estruturantes"*, em que a comunidade educativa deve tomar todas opções que visam, *"a valorização das artes, das ciências, do desporto, das humanidades, das tecnologias de informação e comunicação"*. Estas

áreas não são, contudo, valorizadas no currículo da mesma forma, já que o tempo letivo atribuído ao ensino das artes, do desporto e das tecnologias de informação é significativamente menor, em todos os anos da escolaridade obrigatória, relativamente às componentes das ciências e das humanidades. As outras quatro prioridades são: “a *aquisição de competências de pesquisa, avaliação, reflexão, mobilização crítica e autónoma de informação*”, “a *promoção de experiências de comunicação e expressão em língua portuguesa*”, “o *exercício da cidadania ativa*” e a “*implementação do trabalho de projeto*”. Estas prioridades podem ser colocadas em causa quando o ensino básico e o ensino secundário estão reféns de exames finais nacionais. Sendo que os exames são provas escritas com tempo limitado, é difícil garantir que as competências de pesquisa, de avaliação, de reflexão, de comunicação oral ou multimodal em língua portuguesa, de exercício de cidadania ativa ou de trabalho colaborativo - que advém do trabalho de projeto - foram de facto adquiridas, podendo-se até questionar até que ponto estas componentes são mesmo prioritárias. No final, a avaliação que permite a continuidade do ensino básico para o ensino secundário, e a avaliação que permite terminar o ensino secundário é igual para todos e independente das prioridades ou das opções curriculares assumidas por cada escola. O que este Decreto defende é que o trabalho de projeto, o “*reconhecimento dos professores enquanto agentes principais do desenvolvimento do currículo*”, a possível “*mobilização dos agentes educativos (...) assente numa lógica de responsabilidade partilhada*”, a “*valorização da importância da natureza transdisciplinar das aprendizagens*” são uma efetiva contribuição para uma melhoria das aprendizagens e garantem uma escola inclusiva, onde todos têm a oportunidade para aprender. A forma das instituições aferirem o sucesso destas medidas é com as provas de aferição, e a forma dos alunos aferirem o sucesso das suas aprendizagens individuais será através dos exames nacionais a que ficam sujeitos.

Estas mudanças na instituição escolar são justificadas pela emergência de “*novos desafios*” na sociedade. Estes novos desafios, que “*decorrem da globalização*”, e do consequente aumento da “*incerteza quanto ao futuro*”, traduzem-se num “*acelerado desenvolvimento tecnológico*” que, para que a escola possa contribuir, terá de “*preparar os alunos para empregos não criados, para tecnologias ainda não inventadas, para a resolução de problemas que ainda se desconhecem*”, “[*desenvolvendo*] *competências para questionar saberes, integrar conhecimento, comunicar e resolver problemas*”. Percebe-se assim que o papel da escola está centrado em criar cidadãos preparados para serem contribuintes sociais. Estamos perante uma escola ao serviço do mercado onde cada um tem de garantir a sua adaptabilidade ao mercado de trabalho. Por outro lado, do documento parece emergir a necessidade de criar diferentes orientações do percurso formativo, como é exemplo o Programa Integrado de Educação e Formação, para que haja cada vez mais alunos a terminar a escolaridade obrigatória, ao mesmo tempo que parece emergir a necessidade de criar cidadãos mais capazes de responder a um mercado de trabalho exigente. São dois objetivos diferentes, que respondem a perfis de alunos diferentes. É pertinente levantar

a questão: que competências focar quando se pretende que um aluno permaneça doze anos na escola e em quais competências focar quando se pretende que um aluno seja capaz de desenvolver capacidades complexas, como ser capaz de fazer uma gestão integrada do seu próprio conhecimento e de ser capaz de resolver problemas complexos usando da sua autonomia? Quando se comparam as componentes de formação do currículo dos alunos no ensino secundário científico-humanístico com as componentes de formação dos alunos dos cursos profissionais, e como seria de esperar, a importância dada às ciências, às humanidades ou à formação em contexto de trabalho não é igual, mas todos os alunos devem sair da escola com as mesmas competências, as que estão nominadas no PASEO.

Para terminar, é de referir o papel dos alunos e dos professores ao longo do ensino obrigatório. No documento é praticamente inexistente a alusão ao papel do aluno, ficando sempre e somente a referência de que os alunos devem ser auscultados e devem participar no *“desempenho de opções curriculares e na avaliação da sua eficácia na aprendizagem”*. Relativamente ao papel do professor, ele vai ficando explicado ao longo do decreto, ficando claro que o professor está no centro do processo ensino-aprendizagem. O professor divide-se em várias funções ao longo do texto: professor tutor, professor orientador vocacional, professor psicólogo, professor colaborador, professor promotor de saúde e bem estar e professor pedagogo de um ensino que se pretende cada vez mais individualizado. Ao longo do documento é explicitado várias vezes que as escolas não poderão aumentar o número de docentes a trabalhar na efetiva aplicação deste decreto. Esta impossibilidade é incoerente com um ensino centrado nas necessidades localmente sentidas pelas escolas, uma vez que qualquer Oferta Educativa só poderá ser disponibilizada com os meios humanos já existentes em cada estabelecimento.

Para a Construção de Aprendizagens Essenciais Baseadas no Perfil dos Alunos 2017

Documento do Ministério da Educação

Este documento é uma primeira versão sobre a *“fase de construção das Aprendizagens Essenciais”*, que deverá *“ser confrontado e enriquecido com o trabalho das escolas”*. Este enriquecimento será concretizado através de escolas que voluntariamente aderiram a projetos piloto, em regime de experiência pedagógica, onde, no ano letivo de 2017-2018, foi autorizada, a partir do Despacho n.º 5908/2017, a operacionalização e a avaliação do currículo dos ensinos básico e secundário.

O documento surge como referência, juntamente com o Perfil do Aluno à Saída de Escolaridade Obrigatória, para que seja possível o currículo de cada área e disciplina ser enquadrada numa única visão, *“preservando, contudo, as suas especificidades”*. Segundo o documento, as Aprendizagens Essenciais são o início de uma *“redefinição, em curso, do Currículo do Ensino Básico e do Ensino Secundário”*. Esta redefinição pretende ir ao encontro das políticas

curriculares internacionais *“dirigidas sobretudo à adequação das respostas curriculares à diversidade dos contextos pós-massificação e à garantia de índices de maior eficácia educativa generalizada”*. Esta eficácia educativa é ainda remetida para a *“capacitação e qualificação eficazes de todos os cidadãos, no plano económico e cívico”*.

Trata-se de um documento produzido por três docentes do ensino superior, todas com mais de 50 anos de prática ligada ao ensino. Duas das autoras trabalham na área do Desenvolvimento Curricular e Avaliação e colaboraram com *Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico* (OCDE). A terceira autora trabalha na área da Didática das Ciências e esteve sempre associada ao currículo e à *praxis* da ciência, com o principal foco na Química e na Física. O documento tem como objetivo introduzir o conceito de *“Aprendizagem Essencial”*, identificando de que forma estas Aprendizagens são parte integrante, juntamente com o Perfil do Aluno à Saída da Escolaridade Obrigatória, de um Referencial Curricular. Este Referencial Curricular *“expressa a visão de conjunto que conceitualiza e dá sentido ao processo de desenvolvimento do currículo, incluindo a sua subsequente operacionalização e avaliação”*. As Aprendizagens Essenciais podem ainda ser entendidas como um *“referencial educativo”*, atento à *“diversidade dos sujeitos e contextos”*, mas *“sempre dirigido à consecução comum dos diferentes patamares e dimensões do percurso curricular”*, ou seja, os percursos podem ser diferentes, mas a meta será igual para todos - *“não se concebe em caso algum a diferenciação como um estabelecimento de percursos de nível diferente e previamente seletivo”*. Neste contexto, e independentemente do aluno, todos estão aptos a atingir o sucesso, e este sucesso será atingido *“pelo trabalho pedagógico-didático diferenciado das escolas e dos professores”*. A mudança de paradigma assenta numa mudança de atitude nas pessoas que trabalham na escola. Referir ainda que as mudanças sugeridas nos currículos, que respondem às Aprendizagens Essenciais, passam pelo *“emagrecimento curricular”*, emagrecimento esse que *“não significa apenas uma redução de extensão de conteúdos declarativos, mas uma mudança de ótica curricular: (...) aprofundamento da complexidade do conhecimento que se elege como essencial”*. Conclui-se, com isto, que o aprofundamento da complexidade do conhecimento, aliado ao trabalho diferenciado das escolas e dos professores, levará a que todos os alunos consigam adquirir as competências que operacionalizam as aprendizagens. Para reiterar esta conclusão é ainda referido que *“[exige-se] que se explicita a responsabilidade dos professores através das suas estratégias, bem como da escola através da adequação da sua organização”*.

Despacho 6954/2019

Gabinete do Secretário de Estado da Educação

O despacho analisado é do Gabinete do Secretário de Estado da Educação e publicado em 31 de julho de 2019. Tem por objetivo estabelecer as linhas orientadoras que presidem a um

programa de intervenção junto de jovens que abandonaram o sistema educativo *“de forma a assegurar uma escolaridade de segunda oportunidade (2O)”*.

Numa análise detalhada acerca dos objetivos que o documento pretende alcançar, pode-se ler que é pretendida a redução das desigualdades sociais através da educação. O termo educação a que o texto se refere parece estar, à medida que se avança na leitura, acoplada à ideia de formação, como se os dois termos tivessem a mesma significação. A palavra educação vai sucessivamente dando lugar à palavra formação, até cair por completo. Conclui-se daqui que o pretendido é dar formação a estes jovens. A palavra formação remete para a preparação de indivíduos capazes de responder às necessidades do mercado de trabalho, tal como é referido no documento: a *“procura da reintegração escolar e socioprofissional”*.

Por outro lado, é objetivo do programa 2O a *“aposta (...) na qualificação dos portugueses e na redução das desigualdades”* mantendo-se *“como principal desafio-chave o combate ao abandono escolar”*, procedendo a um *“programa de intervenção junto de jovens que abandonaram o sistema educativo e em exclusão social”*. Consegue-se assim, traçar uma linha reta entre desigualdade social e exclusão social, em que são as desigualdades que levam à exclusão, e outra relação direta entre inclusão social e estar integrado no mercado de trabalho, em que é o trabalho que leva à inclusão social.

Este programa de intervenção está dirigido *“às necessidades, expectativas e interesses específicos”* de cada aluno, *“com a adoção de um modelo pedagógico personalizado (...) em alinhamento com o mercado laboral local”*. Quer isto dizer que o pretendido é responder às necessidades laborais locais através de um programa que se quer pedagogicamente personalizado na medida em que deve responder às necessidades, expectativas e interesses de cada indivíduo que não concluiu a escolaridade obrigatória. De focar ainda que não existe qualquer referência no documento acerca da duração do Programa nem do grau de formação de cada jovem à saída do Programa. É dito, no entanto, que deve ser privilegiado *“quando aplicável, a possibilidade de gradualmente o jovem poder reintegrar das ofertas educativas e formativas no Decreto-Lei n.º 55/2018”*, leia-se, ensino regular, ensino profissional ou ensino artístico. Com isto, se o jovem não for reintegrado em alguma das ofertas educativas da escola, é ocultado de que forma se poderão certificar estes alunos. Ainda em relação à integração dos jovens, é escrito que *“o programa 2O pode funcionar em espaços específicos das entidades ou instituições privadas envolvidas (...), devendo ser garantidos, sempre que possível, momentos de interligação e dinâmicas com outros jovens”*. Esta permissão de se poder afastar estes alunos do meio escolar não permite a inclusão destes alunos e prejudica a reintegração deles no ensino regular, já que poderá ser uma realidade não vivenciada e não partilhada.

No Programa 2O podem-se inscrever jovens com idade superior a 15 anos, sem qualificação profissional e sem emprego, há pelo menos 1 ano. O Programa 2O não inclui um jovem de 17 anos que tenha abandonado precocemente a escola (sem a conclusão do ensino secundário)

que esteja a trabalhar ou que tenha trabalhado nos últimos 12 meses, não inclui também um jovem até aos 14 anos que tenha abandonado a escola, independentemente do número de anos que o abandono aconteceu. Numa breve pesquisa à Base de Dados Portugal Contemporâneo – PORDATA – este facto pode ser interpretado a partir da percentagem de alunos matriculados no ensino pré-escolar, básico ou secundário, em idade normal de frequência desse ciclo, face à população dos mesmos níveis etários. Até ao 3.º ciclo do ensino básico, a percentagem de alunos matriculados ascende os 90%. Na passagem do ensino básico para o ensino secundário os alunos terão, no mínimo 15 anos, e é nesta passagem que se verifica um decréscimo no número de alunos matriculados, passando de 90,8% no 3.º ciclo para 82,9% no ensino secundário. O facto do programa 2O ser destinado a alunos com idades superiores a 15 anos visa um aumento desta percentagem, que se traduzirá num aumento de alunos a terminar a escolaridade obrigatória. No entanto, perante as idades a que este programa pretende responder, abaixo dos 18 anos, é omitido o papel dos Encarregados de Educação ao longo do todo o texto.

3.4. Colorindo os “lugares brancos”

Pela relevância que alguns conceitos adquirem ao longo dos documentos, torna-se pertinente cobri-los com os significados, esclarecendo o sentido que lhes é atribuído, a partir da análise dos textos. São eles, inclusão, cidadania e autonomia das escolas.

Com a entrada em funções do governo do PS, em 2015, o termo “*alunos com necessidades educativas especiais*” foi substituído por educação inclusiva, e a diferença reside, em primeira instância, pela mudança de um paradigma médico para um paradigma pedagógico. É assumido que, em qualquer altura, qualquer um pode ter qualquer necessidade diferenciada e que cabe à escola e aos professores acionar medidas de recuperação das aprendizagens – se se procedesse à substituição do termo “educação inclusiva” por “aprendizagem inclusiva” não estaria longe da conceção que lhe é dada nos documentos. Outra mudança significativa foi o descarte da “*criação [temporária] de grupos de homogeneidade relativa em disciplinas estruturais, ao longo de todo o ensino básico*” (DL 139/2012). Os “*grupos de homogeneidade relativa*” (idem), pedagogicamente difíceis de defender, foram substituídos por práticas mais individualizadas de acompanhamento pedagógico, com um reforço na relação de compromisso entre aluno-professor. Mais se pode concluir que a inclusão dos alunos tem duas vertentes; a inclusão na escola e a inclusão dos cidadãos no mercado de trabalho. À escola e aos professores cabe a responsabilidade de incluir todos os alunos na aprendizagem, partindo da premissa de que “*todos têm capacidade de aprendizagem e de desenvolvimento educativo em todas as áreas de estudos*” (DL 55/2018). Se esta mudança de visão sobre a escola e sobre os alunos não for acompanhada de mudanças organizacionais, ou seja, naquilo que (Dale & Ozga, 1991) identificam como “padrão”¹⁰, estaremos perante o que Apple (1999) denomina de conceção “*perigosamente naïve*”, na medida que exclui mais do que inclui. “*Tratar um aluno como mero aluno, isto é, como não mais que aluno, necessitando apenas de conhecimentos, significa correr o risco de ensinar alguém que não existe*” (Estêvão, 2003). O sucesso do aluno está associado ao sucesso nas aprendizagens e a igualdade de oportunidades traduz-se no garante da igualdade de acesso à escola pública, e no respeito pelas singularidades de cada um. As singularidades de cada um são remetidas para as singularidades na aprendizagem. Neste sentido, o aluno é “desterritorializado” e colocado à margem da sociedade já que “entra” na escola vazio para adquirir conhecimentos ou competências para “sair” para a sociedade. Esta visão de inclusão parece surgir da tentativa de diminuir a taxa de retenção escolar, pela manifesta preocupação pelas aprendizagens, configurando-se assim uma conceção redutora de inclusão.

¹⁰ Dale & Ozga, 1991 identificam como uma das dimensões chave das políticas educativas o “padrão” que consiste no contexto, condições e recursos de funcionamento dos sistemas educativos. Isto significa que as mudanças de política educativa afetam esse mesmo padrão, ou seja, a avaliação, a pedagogia, o currículo e a organização escolar. Neste Decreto Lei (54/2018) a uma mudança na pedagogia não corresponde a necessária mudança na organização escolar.

Quando se “questiona” os documentos acerca do “porquê incluir”, a análise mostra que a inclusão é sinónimo de mais pessoas a completar a escolaridade obrigatória, de combater o abandono escolar e de reduzir as desigualdades sociais, uma vez que se assume que a entrada no mercado de trabalho é sinónimo de integração social. Uma conclusão possível será que se a escola fizer o seu trabalho “bem feito” poder-se-ia avistar uma sociedade sem desigualdades sociais.

O que os documentos mostram traduzir-se em maior autonomia das escolas está alinhado com o que foi dito acerca da educação inclusiva. Com o DL 54/2018 aumentou a autonomia dos professores e das escolas para recuperar aprendizagem não consolidadas dos alunos, permitindo uma aparente flexibilidade para gerir as competências ou conteúdos. A palavra “aparente” é introduzida na medida em que não trouxe novidade aos professores mais comprometidos socialmente, à exceção da retirada do diagnóstico. A necessidade de decretar a educação inclusiva remete mais para disciplinar professores, ficando a ideia, na análise da legislação, e uma vez que “*visa responder à diversidade e potencialidades de todos e de cada um dos alunos*” (DL 54/2018), que o aluno pode esperar um trabalho acrescido do professor e da escola, ficando ele, o aluno, à margem do processo.

A resposta às dificuldades de aprender faz-se localmente, onde se pretende que a escola se adeque às necessidades de todos e a eles se consiga justificar. Em traços gerais, no DL 139/2012, que o DL 55/2018 revogou, a autonomia e a flexibilidade diziam respeito à gestão dos tempos letivos e à escolha das ofertas educativas complementares por parte das escolas. O DL 55/2018 deu um passo em frente. Avançou no sentido em que deu a opção às escolas de gerir até 25% do total da carga horária por ano de escolaridade. Se o objetivo é completar todas as aprendizagens, não fica esclarecido o propósito de serem somente 25% do total da carga horária, uma vez que se essa percentagem fosse superior haveria margem para uma maior flexibilidade e autonomia. O que se conclui é que a autonomia e a flexibilidade continuam reféns de uma gestão pouco ambiciosa do currículo, no sentido em que continua centralizado em matrizes curriculares pré-estabelecidas.

Outra área em que as escolas ganharam autonomia foi na elaboração do plano para a área da Educação para a Cidadania Embora estando sujeitas a um conjunto de temas obrigatórios, mais ou menos esclarecidos, cabe às escolas definir um plano para abordar e dar sentido a estes temas. Embora tenham autonomia para elaborar um plano de ação, respondem perante a EqNeC através de uma avaliação anual em que os parâmetros dessa avaliação não estão identificados no referencial da Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania.

3.5. Construção do Mandato

Pretende-se identificar o mandato atribuído à educação no período analisado (2015-2019), percebendo o alcance desejado de cada uma das decisões políticas tomadas. Para isso, tentando evitar “*falácias intencionais*” e considerando o triplo mandato dos sistemas educativos (Dale, 2000), aprez analisar os documentos com o olhar focado na forma como o estudante português está a ser preparado, no ensino formal, para o futuro, tendo em conta: (1) o desenvolvimento pessoal e construção identitária, (2) o cidadão, enquanto parte de uma sociedade nacional e supranacional, da forma como é conhecedor das regras, dos alcances e das limitações sociais para uma cidadania plena; (3) os futuros trabalhadores, ágeis e com competências para operar num mundo global e em constante transformação.

Analisando o Decreto Lei 6173/2016, juntamente com o documento que dele resulta, a ENEC, a pertinência dada à realização de uma Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania resulta da necessidade de formar crianças e jovens para uma boa conduta cívica, para uma maior igualdade nas relações interpessoais, para uma efetiva integração da diferença, pelo respeito dos Direitos Humanos e para a educação dos valores associados à cidadania nacional. A partir destes objetivos foram construídos referencial de domínios obrigatórios a serem abordados na disciplina de Cidadania e Desenvolvimento, obrigatória nos 2.º e 3.º ciclos.

O DL 6173/2016 e a ENEC contribuem para a emancipação dos indivíduos e dos cidadãos, com uma maior ênfase no cidadão. Este cidadão está a ser educado para um mundo globalizado, onde se pretende que esteja preparado para compreender a importância da igualdade de género, da educação ambiental e do desenvolvimento sustentável. Dever ser conhecedor e fazer escolhas informadas no que toca à saúde, às suas opções financeiras, aos riscos naturais e tecnológicos onde também se inserem os *media*. Não deve contribuir para discursos de ódio, deve ter responsabilidade sobre si próprio, ser consciente de si e do outro e compreender que é um cidadão do mundo. Pode-se concluir que é um cidadão mais afastado da cidadania nacional, em que o seu contrato social parece ter sido deslocado para fora da nação, podendo-se dizer que o cidadão português do futuro é europeu.

Agregando o Despacho 9311/2016 e o Despacho 6478/2017, com o documento PASEO, foi referido que na base da produção do documento está a “*sustentabilidade das economias*”. O facto desta afirmação estar no plural transporta o leitor para uma economia supranacional. Faz também parte da base do documento que se pretende que os alunos consigam ser capazes de responder a desafios sociais e económicos, sendo que o desafio económico se impõe relativamente ao social. Por outro lado, a importância da qualificação e da escolarização é “*um fator distintivo das pessoas, dos países e das economias*” (Despacho 9311/2016) sendo necessária a criação de um “*perfil consentâneo com os desafios colocados pela sociedade contemporânea*” que passa pela garantia que “*todos os jovens concluam a escolaridade*

obrigatória (...), que os torna aptos a investir, ao longo da vida, na sua educação e a agir de forma livre (...) perante os desafios sociais, económicos e tecnológicos do mundo atual" (Despacho 6478/2017). As justificações que sustentam o PASEO conduzem estes textos para um olhar sobre os jovens como cidadãos integrados no mundo do trabalho. Após a análise feita aos três documentos é possível enquadrá-los no desenvolvimento dos indivíduos e dos cidadãos para responderem melhor ao mercado de trabalho, pelo que, neste caso, o mandato que se impõe é a formação de trabalhadores, na medida em que se pretende tornar a educação "ocupacionalmente relevante".

Associando o Despacho 5908/2017 com o Decreto Lei 54/2018 o que parece estar em causa é a inclusão de todos os alunos na escola de forma a terminar a escolaridade obrigatória. Até ao final do terceiro ciclo não existe oferta de cursos profissionalizantes ou vocacionais, implicando que todos os alunos, durante os nove anos, ficam sujeitos ao mesmo currículo e em condições para optarem por uma modalidade no ensino secundário que se divide em científico-humanista, profissional, ensino artístico especializado ou ensino com planos próprios. Para garantir o sucesso educativo as escolas e os professores têm a responsabilidade de adequar estratégias e planos para que todos os alunos aprendam e elevem ao limite todas as suas potencialidades. Pela análise dos dois textos políticos, a figura do aluno é ambígua e nunca remete o leitor para a forma como é dada voz ao aluno no seu percurso escolar. Neste sentido estes documentos parecem assentar numa visão de aluno como cidadão. Um cidadão integrado numa sociedade através do sucesso educativo, e com as competências necessárias para a sua "*plena inclusão social*" (DL 54/2018). O termo "inclusão social" remete também para a inclusão no mercado de trabalho.

Passando para o Decreto Lei 55/2018, que tem como função regular os currículos do ensino básico e do ensino secundário, mais uma vez existe uma ênfase na inclusão dos alunos e na "promoção da integração escolar" de modo a garantir que todos os alunos terminem a escolaridade obrigatória. O que salta para primeiro plano é, mais uma vez, a ausência do aluno. Sobre ele só há certezas; independentemente de quem é, é capaz de aprender e de desenvolver as competências inscritas no PASEO, e isto é condição suficiente para qualquer indivíduo estar integrado na escola. Tendo aprendido e estando munido das competências "certas", os jovens estão preparados para tempos de mudança que "*decorrem da globalização*" (DL 55/2018) e do consequente aumento da "*incerteza quanto ao futuro*" (idem). Os jovens serão capazes de se adaptarem ao "*acelerado desenvolvimento tecnológico*" (idem), para "*empregos ainda não criados*" (idem) e para a "*resolução de problemas que ainda se desconhecem*" (idem). Estes enquadramentos ao decreto transparecem uma necessidade de dotar os alunos de ferramentas para que fiquem mais adaptados aos mercados (de trabalho, financeiro, educacional). O DL 55/2018 encara o papel dos alunos como futuros cidadãos, enquadrados na sociedade através,

por exemplo, da forte aposta na aprendizagem da língua materna, mas é como futuros trabalhadores que o seu papel melhor é definido.

O documento “Para a construção das Aprendizagens Essenciais”, juntamente com o PASEO, é o ponto de fuga para a construção das aprendizagens a desenvolver em cada disciplina ao longo da escolaridade obrigatória. Estas aprendizagens, embora se considere que têm de responder à diversidade dos “*contextos pós-massificação*” (AE) são totalmente estanques e acredita-se que “servem” a todos os alunos na medida em que todos estão aptos a aprender o essencial. Têm o objetivo de “*capacitar e qualificar eficazmente todos os cidadãos, no plano económico e cívico*” (AE). As aprendizagens são essenciais para um aluno se preparar para um emprego a partir da criatividade, da resolução de problemas, da auto promoção do conhecimento, do trabalho em equipa e de projeto.

Por fim, após a análise do Despacho 6954/2019, programa de segunda oportunidade (2O) tem como finalidade dar resposta aos alunos que abandonaram a escola antes de completarem a escolaridade obrigatória e em situação de desemprego há mais de um ano. Pretende responder a dois desafios: reintegrar jovens não empregados na escola, diminuindo o número de indivíduos que abandonaram precocemente o sistema de ensino, e responder a um mercado laboral local, formando jovens para esse mercado. Esta política tem a função de garantir que mais jovens terminem a escolaridade obrigatória, aumentando a sua escolarização.

Do que já foi referido é possível estabelecer um mandato para a educação entre os anos 2015 a 2019. O sistema educativo foi orientado no sentido de educar os jovens enquanto cidadãos responsáveis por eles e pelos outros, a respeitar diferentes culturas de forma a não contribuírem para discursos de ódio. Da mesma forma foi enfatizada uma maior responsabilidade pela sua própria saúde, pela sua formação e pela sua preparação para responder às vulnerabilidades dos mercados, nomeadamente dos laborais, bem como evitar riscos. Nesse sentido, os cidadãos que desejavelmente o sistema educativo estará a formar, serão mais eficientes a trabalhar e a responder rapidamente às novas exigências e às oscilações das necessidades do mercado de trabalho.

Olha-se assim para o aluno como um “*vácuo social e pedagógico*” (Magalhães & Stoer, 2005), sem caracterização, que se pretende apto para se adaptar a diferentes realidades e que a escola pretende construir para que seja livre e autónomo no seu percurso e na gestão do seu conhecimento. A sua “flexibilidade” é a “*chave para o sucesso dos indivíduos e das organizações*” (Magalhães & Stoer, 2005: 35), de forma a estarem “*continuamente [a] se capacitarem para lidar com a mudança*” (idem, 35). Fica praticamente de fora do mandato o jovem como individualidade, como ser pensante e capaz de ser reflexivo e de se comprometer com a sua própria formação. Numa análise global constata-se que o mandato para a educação durante o período de 2015 a 2019 consistiu numa articulação da “*formação de trabalhadores*” com a “*formação de cidadãos*”.

A mudança ideológica ocorrida em 2015, e que conforme o referido anteriormente (subcapítulo 2.5 – O Caso Português), permitiu uma reconfiguração do mandato atribuído à educação face ao existente entre 2011-2015. Esta reconfiguração traduziu-se na reintrodução de uma preocupação com a formação global dos alunos. Verifica-se uma mudança de visão, uma vez que é reintroduzida a preocupação com uma dimensão de formação de cidadãos, para além da sua condição de trabalhadores. No entanto esta presença é, do ponto de vista discursivo, mitigada pela sua articulação com a dimensão da formação de cidadãos. Quer isto dizer que a formação de trabalhadores não é referida como um mandato *per si*, mas pelo potencial que a inclusão no mercado de trabalho tem na constituição de cidadãos reconhecidos enquanto tal. O PASEO contempla o duplo mandato da formação de trabalhadores e da formação de cidadãos, sendo que todos os outros documentos analisados reforçam este duplo mandato, colocando em relação o cidadão e o trabalhador. Esta articulação pode ser compreendida pelo modo como trabalho e cidadania coexistem como lugares de impacto da inclusão social (Stoer & Magalhães, 2005).

4. Refletindo...

Roger Dale e Jenny Ozga (1991), com o intuito de criar um dispositivo suficientemente sólido para lançar luz sobre um conjunto diversificado de políticas educativas, mas também flexível para ser capaz de analisar uma qualquer medida de política educativa concreta, identificaram o que designaram por “dimensões chave” das políticas educativas. Para tal, partiram de asserções que consideraram simples: as políticas educativas vêm de algum lugar, pelo que todas e qualquer política têm uma *fonte* ou *origem*; todas e qualquer política educativa, seja de forma explícita ou implícita, definem o que é desejável e/ou possível que o sistema educativo (ou parte dele) *alcance* (ou o seu *âmbito*), ou seja, definem o seu *mandato* e *capacidade*; todas e qualquer política educativa têm um impacto, direto ou indireto, no funcionamento do sistema educativo, ou seja, têm um *padrão*.

Da análise efetuada às medidas de política educativa do governo em funções durante os anos 2015 a 2019, constatou-se que o *âmbito* ou *alcance* das mesmas se configura num *mandato* que privilegia dois daquele que é o triplo mandato atribuído aos sistemas educativos: tornar a educação ocupacionalmente relevante (formar trabalhadores) e inculcar a “autodisciplina” (formar cidadãos). Argumentou-se que estes dois mandatos se encontram interligados na política educativa do referido governo, na medida em que, recorrentemente, a cidadania se consubstancia na capacidade dos sujeitos em integrar o mercado de trabalho: na verdade, se na ENEC se vislumbra, essencialmente, uma preocupação com a formação de cidadãos, no PASEO, a esta preocupação, junta-se a dimensão da formação de trabalhadores, entendida num contexto de “*aparente recomposição das competências que a nova economia do conhecimento parece exigir. Ser criativo, inovador, capaz de comunicar, ser flexível, com capacidade de adaptação e, talvez acima de tudo, capaz de ser formado continuamente (...)*” (Stoer e Magalhães, 2005: 85). Os documentos que concorrem para a consecução do PASEO, os Decretos-Lei 54 e 55, ambos de 2018, contêm este duplo mandato, justapondo a cidadania e formação para o trabalho através da inclusão e do direito de todos ao sucesso escolar, aí definido como garantia de conclusão da escolaridade obrigatória. Estes mesmos princípios regem também a medida designada de Programa Segunda Oportunidade. É no desenho das Aprendizagens Essenciais que a dimensão de formação para o trabalho se apresenta como mais assumida quando se enuncia a necessidade de “*emagrecimento curricular para aprofundamento da complexidade do conhecimento que se elegeu como essencial*” (AE).

Alegou-se ainda que, o facto de serem estes os dois mandatos privilegiados, demonstra uma rutura com a política educativa do governo anterior por dois motivos: a (re)inserção da formação de cidadãos no mandato do sistema educativo e a mitigação da formação de trabalhadores pela articulação dos dois mandatos. No entanto, quer a diferença no posicionamento ideológico dos

partidos que compunham os dois governos, quer as condições de exercício dos mesmos¹¹, poderiam fazer antever uma mudança ainda mais acentuada no mandato do sistema educativo. A razão para que tal não tenha acontecido pode ser encontrada nas relações que se configuram entre o Estado e o sistema capitalista. São também Dale e Ozga (1991) que chamam a atenção para os problemas centrais que os Estados enfrentam neste modo de organização económica: a incumbência de, simultaneamente, responder a problemas económicos que derivam de uma necessidade de acumulação, a problemas políticos relacionados com necessidades de controlo social, e a problemas ideológicos centrados numa necessidade de legitimação.

De acordo com os mesmos autores, é na forma e na intensidade com que estes problemas se manifestam em cada momento que se conseguem determinar as *fontes* das políticas educativas. Não obstante a saída do programa de assistência técnica e financeira ocorrido em 2014, o problema económico, enquanto problema central do Estado, subsiste e convoca as políticas educativas a contribuírem para a sua resolução. Estabelece-se assim uma relação de subordinação das políticas educativas ao sistema económico através da instrumentalidade que aquelas assumem para o desenvolvimento deste último. Este é, aliás, e como foi já referido neste trabalho, um fenómeno comum ao sistema mundial e acelerado e potenciado pela globalização (entendida enquanto dispositivo político-económico), tendo levado Roger Dale (2004) a apontar para a existência de uma Agenda Globalmente Estruturada para a Educação, a que não é alheio nenhum Estado, uma vez que *“a educação tem sido o fator chave no forçar dos limites competitivos dos estados em relação uns aos outros”* (Dale, 2004). Tal como o problema económico se configura de uma forma global e intensa, também o problema político, exposto pela manifestação de problemas ambientais, climáticos, de segurança, de inclusão social e de convivência pacífica e democrática, assume uma urgência a que o Estado procura responder através de formas de controlo social realizadas, também, pela educação. Existe, portanto, a nível global, duas *fontes* predominantes de políticas educativas que depositam expectativas nos sistemas educativos, influenciando assim o mandato que estes irão perseguir.

Atentando à análise produzida dos documentos políticos, é possível identificar diferentes *fontes* nas medidas concretas:

- a ENEC, ao determinar domínios de formação de cidadania, propõe-se resolver um problema de controlo social, tendo assim como fonte o Estado;
- os Decretos-Lei 54 e 55, assim como o Programa Segunda Oportunidade, ao concentrarem-se numa preocupação em manter todas as crianças e jovens até aos 18 anos no interior do sistema educativo, promovendo a consecução da escolaridade obrigatória, têm também a fonte no

¹¹ Recorde-se que, para além de os dois governos serem de famílias ideológicas distintas (em 2011-2015 – PSD/CDS – de direita e centro-direita e em 2015-2019 – PS – de centro-esquerda/esquerda), um governou com assistência técnica e financeira de instituições supranacionais (a Troika) e outro após o término desta assistência e com o apoio dos partidos mais à esquerda do espectro parlamentar.

Estado, que assim tenta, simultaneamente, colmatar um problema de controlo social e garantir um contexto favorável à expansão contínua do capital (Dale e Ozga, 2001);

- a definição de Aprendizagens Essenciais “*expressa a tríade de elementos — conhecimentos, capacidades e atitudes — ao longo da progressão curricular, explicitando o que os alunos devem saber (...), os processos cognitivos que devem ativar para adquirir esse conhecimento (...), [e] o saber fazer a ele associado*” (AE). Evidencia-se, então, uma preocupação com o conhecimento e também com a sua transferibilidade, pelo que se contribui, de forma mais direta, para a resolução de um problema económico resultante de uma necessidade de acumulação, sendo plausível considerar que a sua fonte repousa na Economia.

Da análise efetuada à política educativa do XXI Governo Constitucional relevam ainda considerações acerca dos impactos produzidos no sistema educativo, ou seja, no *padrão*. Como já foi referido, Dale e Ozga (1991) definem o *padrão* como o impacto, direto ou indireto, no funcionamento dos sistemas educativos, ou seja, no contexto, condições e recursos. Estes impactos são visíveis ao nível dos currículos, da pedagogia, da avaliação e da organização escolar. As medidas políticas analisadas neste trabalho alteram o *padrão* do sistema educativo no que toca ao currículo e à pedagogia. Para além das alterações curriculares protagonizadas pelas Aprendizagens Essenciais e também plasmadas na ENEC, no Despacho que estabelece o Programa Segunda Oportunidade e nos Decretos-Lei 54/2018 e 55/2018, são também claras as mudanças desejadas ao nível do trabalho pedagógico, desde logo no PASEO, mas também nas restantes medidas, demonstrando uma coerência e articulação nos processos de tomada de decisão política. Mas quanto à avaliação e organização escolar, o impacto é tímido.

As alterações ao nível curricular e pedagógico trazidas por estas medidas colocam às escolas novos desafios, não deixando de ser referido, nos próprios documentos, de que estes terão de ser realizados sem o aumento do número de docentes. Não obstante a centralidade que o papel dos professores assume em cada um dos documentos, esta não é acompanhada por um aumento de recursos para implementar uma nova escola, havendo mesmo a necessidade de o afirmar explicitamente. Do mesmo modo, a avaliação externa de final de ciclo através de exames é mantida mesmo que não se vislumbre a sua coerência com as mudanças curriculares e pedagógicas previstas. Esta-se assim perante uma tensão entre as dimensões curriculares e pedagógicas e as dimensões de avaliação e organização escolar.

Estas tensões resultam também daquilo que acima foi referido sobre as limitações e constrangimentos externos e globais que se colocam ao mandato atribuído ao sistema educativo pelas decisões políticas aqui analisadas. Tal como afirmam Benavente et al (2015: 50)

“As políticas públicas são hoje fortemente induzidas por diretrizes, normas e modelos de ordem transnacional cuja ideologia económica e social se pretende hegemónica e de que se encarregam agências e organizações internacionais de incutir nos estados com que se relacionam. Tal ideologia assume que, na economia, a escola tem um papel a desempenhar de

acordo com os princípios dessa mesma economia (...) o condicionamento a que a área da educação vai sendo sujeita tem tido consequências evidentes: definem-se os objetivos e as formas de controlo, estabelecendo os procedimentos de acompanhamento, avaliação e produção de resultados que se concretizam em testes, relatórios de desempenho dos professores por valores mensuráveis, o recurso a estatísticas e comparabilidades (benchmarking)”.

Deste trabalho resulta, então, a identificação de dois mandatos predominantes na política educativa do XXI Governo Constitucional – a formação de cidadãos e de trabalhadores –, mandatos esses que são influenciados pelas fontes que se tornaram dominantes, tendo em conta o contexto global. Poder-se-á assim dizer que, no período em causa, e após a saída do programa de assistência técnica e financeira protagonizado pela *Troika*, conseguiu-se, em termos de política educativa, “*pilotar a mudança social*” (Cortesão, Magalhães e Stoer, 2001), considerando o que os autores identificam como “objetivo” e “*modus operandi*”, uma vez que estamos perante uma “*escolha tática das estratégias*” visando uma “*conciliação de interesses*”.

Referências Bibliográficas

- Araújo, Luísa & Rodrigues, Maria (2017). Modelos de Análise de Políticas Públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 83, 11-35. DOI: 10.7458/SPP2017839969.
- Apple, Michael (1999). *Políticas Culturais e Educação*. Porto: Porto Editora.
- Ball, S. J. (1993). What is policy? Texts, trajectories and toolboxes. *The Australian Journal of Education Studies*, 13(2), 10-17. DOI: 10.1080/0159630930130203
- Ball, Stephan (2001). Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. *Currículo sem Fronteiras*, 1:2, 99-116.
- Ball, Stephan (2006). Sociologia Das Políticas Educacionais e Pesquisa Crítico-Social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. *Currículo sem Fronteiras*, 6:2, 10-32.
- Benavente, A., Aníbal, G., Martins, J., Salgado, L., Lino, M.C., Macara, M.T., Fraga, N., Peixoto, P., Manita, R., Nogueira, R., Queiroz, S. & Graça, V. (2014). O Estado da Educação num Estado Intervencionado. Portugal 2014. Observatório de Políticas de Educação e de Formação. Retirado em Agosto, 13 de de <http://www.op-edu.eu/media/relatorios/Op-Edu-Relatorio-2014.pdf>
- Benavente, A., Queiroz, S., & Aníbal, G. (2015). Crise, austeridade e educação em Portugal (2011-2014). *Investigar em Educação*, 2(3)., 50-62.
- Codd, John (1998). The Construction and Deconstruction of Educational Policy Documents. *Journal Education Policy*, 3:3, 235-247.
- Cortesão, Luíza, Magalhães, António M. e Stoer, Stephen R. (2001) “Mapeando decisões no campo da educação no âmbito do processo de realização das políticas educativas”, *Educação, Sociedade & Culturas*, 15, 2001, pp. 45-58
- Dale, Roger (1994). A Promoção do Mercado Educacional e a Polarização da Educação. *Educação, Sociedade e Cultura*, n.º2, 109-139.

Dale, R. (2000). Globalization: A new world for comparative education. *Discourse formation in comparative education*, 2, 87-109.

Dale, R., & Ozga, J. (1991). Introducing Education Policy: Principles and Perspectives. E333 Policy Making in Education: A Third Level Course. *Milton Keynes: Open University*.

Dale, Roger & Robertson, Susan (2008): *Researching Education in a Globalising Era*. Em Resnik, J., *The Production of Educational Knowledge in the Global Era*. (19-32). Rotterdam. SENSE PUBLISHERS ROTTERDAM/TAIPEI.

Estêvão, Carlos (2003). Educação, Justiça e Autonomia. Os lugares da escola e o bem educativo. Porto: Asa Editores, S.A.

Rodrigues, João (2022). *O Neoliberalismo Não É Um Slogan*. Lisboa: Tinta da China

Sanches, Maria F. (2006). Desafios a uma Teoria da Educação na Pós-Modernidade. *Revista Portuguesa de Pedagogia*, n.º 40.2, 225.236.

Stoer, Stephan & Magalhães, António (2005). *A Diferença Somos Nós*. Santa Maria da Feira: Edições Afrontamento.

Stoer, Stephan & Magalhães, António (2006). Reconfigurações”: a Reinvenção dos Caminhos e dos Lugares. In Magalhães, A. e Stoer, S. (Organização). *Reconfigurações, Educação, Estado e Cultura numa Época de Globalização* (18, 42). Porto: Profedições.

Documentos Eletrónicos

Benavente, A., Aníbal, G., Martins, J., Salgado, L., Lino, M.C., Macara, M.T., Fraga, N., Peixoto, P., Manita, R., Nogueira, R., Queiroz, S. & Graça, V. (2014). O Estado da Educação num Estado Intervencionado. Portugal 2014. Observatório de Políticas de Educação e de Formação. Retirado em agosto, 20 de <http://www.op-edu.eu/media/relatorios/Op-Edu-Relatorio-2014.pdf>

Conselho Nacional da Educação, 2020. Estado da Educação 2019. Retirado em setembro, 5 de https://www.cnedu.pt/content/edicoes/estado_da_educacao/EE2019_Digital_Site.pdf

Dale, Roger (2004, maio/ago.). Ed. Soc., Campinas, 25, n. 87, 423 – 460. Retirado em **julho**, **31** de <https://www.scielo.br/j/es/a/bJbBCJS5DvngSvwz9hngDXK/?format=pdf&lang=pt>

Haro, Fernando & Gaspar, Sofia (2021). Racionalidade Política Neoliberal e Regime Fiscal: o caso dos Residentes Não Habituais. Revista Crítica de Ciências Sociais, n.º 125, 5-28. Retirado em outubro, 4 de <https://doi.org/10.4000/rccs.11878>

Magalhães, António (2014). Não há performance sem pedagogia e não há pedagogia sem performance”. aPágina, n.º114, pg.11. Retirado em **junho**, **2** de <https://www.apagina.pt/?aba=7&cat=69&doc=7365&mid=2>

UNESCO (2016) Repensar a Educação – Rumo a um bem comum global? Brasília: UNESCO. Retirado em setembro, 4 de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000244670>

<https://www.poch.portugal2020.pt/pt-pt/Paginas/default.aspx>

<https://www.parlamento.pt/Paginas/Perguntas-frequentes.aspx>

<https://dre.pt/dre/lexionario/termo/despacho-normativo>

Referencial de Educação Financeira (2013). Retirado em setembro, **5** de

http://dge.mec.pt/sites/default/files/ficheiros/referencial_de_educacao_financeira_final_versao_port.pdf

Legislação

LEGISLAÇÃO E DOCUMENTOS OFICIAIS NACIONAIS

DL 139/2012 - Estabelece os princípios orientadores da organização e da gestão dos currículos, da avaliação dos conhecimentos e capacidades a adquirir e a desenvolver pelos alunos dos ensinos básico e secundário.

Despacho n.º 6173/2016 - Cria o Grupo de Trabalho de Educação para a Cidadania, que tem a missão de conceber uma Estratégia de Educação para a Cidadania, a implementar nas escolas do ensino público, com o objetivo de incluir nas saídas curriculares, em todos os graus de ensino, um conjunto de competências e conhecimentos em matéria de cidadania.

Despacho n.º 9311/2016 - Cria um Grupo de Trabalho para a definir o perfil de saída dos jovens de 18 anos de idade, no final de 12 anos de escolaridade obrigatória.

Despacho 6478/2017 - Homologa o Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória.

Despacho n.º 5908/2017 - Autoriza, em regime de experiência pedagógica, a implementação do projeto de autonomia e flexibilidade curricular dos ensinos básico e secundário, no ano escolar de 2017-2018.

Decreto Lei n.º 54/2018 - Estabelece o regime jurídico da educação inclusiva.

Decreto Lei n.º 55/2018- Estabelece o currículo dos ensinos básico e secundário e os princípios orientadores da avaliação das aprendizagens.

Despacho n.º 6954/2019 - Estabelece as linhas orientadoras que presidem a um programa de intervenção junto de jovens que abandonaram o sistema educativo e em risco de exclusão social, denominado «Segunda Oportunidade».

Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania (ENEC) – referencial que integra um conjunto de direitos e deveres que devem estar presentes na formação cidadã das crianças e dos jovens portugueses,

Perfil do Aluno à Saída da Escolaridade Obrigatória (PASEO) - referencial para as decisões a adotar por decisores e atores educativos ao nível dos estabelecimentos de educação e ensino e dos organismos responsáveis pelas políticas educativas, constituindo-se como matriz comum para todas as escolas e ofertas educativas no âmbito da escolaridade obrigatória.

Apêndices