

## **Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação**

---

**Stephen J. Ball**

**Universidade de Londres  
Londres, Inglaterra**

### Resumo

Este artigo abarca um conjunto de problemáticas conceituais e um quadro de questões empíricas relacionadas com o surgimento de um novo paradigma de governo educacional. Estas preocupações articulam-se com um debate mais geral em torno da questão da globalização. De forma breve, o autor analisa os aspectos mais importantes do debate, e mais especificamente examina aquilo que por vezes se denomina “convergência de políticas” ou transferência de políticas ou ainda empréstimo de políticas. O autor pergunta-se ainda até que ponto estamos assistindo ao desaparecimento da concepção de políticas específicas ao Estado Nação nos campos económico, social e educativo e, concomitantemente, o abarcamento de todos estes campos numa concepção única de políticas para a competitividade económica, ou dito de outra forma, o crescente abandono ou marginalização (não no que se refere à retórica) dos propósitos sociais da educação.

### Abstract

This paper addresses a set of conceptual problems and an agenda of empirical questions related to the emergence of a new paradigm of educational governance. These concerns articulate with a more general debate around the issue of globalisation. The author rehearses briefly the sinews of that debate and examines what is sometimes called ‘policy convergence’ or policy transfer or policy borrowing. The article tries to understand to what extent are we seeing the wearing away of nation-state specific policy making, in the education, social and economic fields, and concomitantly, the collapse of these fields into a single over-riding emphasis on policy-making for economic competitiveness. That is, an increasing neglect or side-lining (other than in rhetoric) of the social purposes of education.

Este artigo abarca um conjunto de problemáticas conceituais e um quadro de questões empíricas relacionadas com o surgimento de um novo paradigma de governo educacional. Estas preocupações articulam-se com um debate mais geral em torno da questão da globalização. De uma forma extremamente breve abordarei os aspectos mais importantes do debate. Mais concretamente, estou interessado naquilo que por vezes se denomina “convergência de políticas” ou transferência de políticas (Dolowitz, Hulme, Nellis & O’Neill, 2000) ou ainda empréstimo de políticas (Halpin & Troyna, 1995; Whitty & Edwards, 1998). Dito de outra forma, quero examinar até que ponto estamos a assistir ao desaparecimento gradual da concepção de políticas específicas do Estado Nação nos campos económico, social e educativo e, concomitantemente, o abarcamento de todos estes campos numa concepção única de políticas para a competitividade económica, ou seja, o crescente abandono ou marginalização (não no que se refere à retórica) dos propósitos sociais da educação. Cowen (1996) descreve esta questão como “uma espantosa remoção da ‘sociedade’ do seio da recentes tendências educativas modernas”. A educação está, cada vez mais, sujeita às “prescrições e assunções normativas do economicismo e o tipo de cultura na qual a escola existe e pode existir” (Lingard, Ladwig & Luke, 1998 p. 84) é articulado dentro desta lógica. Atualmente este fenómeno é, por vezes, chamado de “governo conjunto” no qual a formação de habilidades ou aquilo que Ainley (1999) denomina “política de aprendizagem” é o princípio orientador e integrador. Como salienta Green (1996), este tipo de ênfase no seio de diferentes Estados Nação tem resultado – certamente na Europa – no desenvolvimento de uma linguagem de políticas comum que é articulada nos relatórios governamentais. Refletindo sobre esta questão, relativamente à formação e educação pós-compulsiva, Avis, Bloomer, Esland, Gleeson & Hodgkinson (1996), descrevem aquilo que identificam como “novo consenso” e, de fato, o documento da União Europeia sobre educação e formação, *Towards the Learning Society* [Rumo à Sociedade de Aprendizagem] (Union, 1995, p. 22), anuncia “o fim do debate sobre princípios educativos”. Conceitos como “sociedade de aprendizagem”, “economia baseada no conhecimento”, etc, são poderosas construções sobre políticas, geradas no seio deste consenso. Servem e simbolizam o aumento da colonização das políticas educativas pelos imperativos das políticas económicas. De igual modo, Levin (1998, p.131-132) identifica aquilo que chama de “epidemia de políticas” e, neste contexto, temas “comuns que parecem transpassar varias jurisdições”. Levin acrescenta: “o tom geral que fundamenta muitas das reformas é negativo...” (p. 132).

Outra questão que se coloca é se atualmente estamos caminhando para aquilo que poderia ser chamado “o fim da política”. Ou seja, podem alguns argumentar, é cada vez mais difícil distinguir entre políticas educativas de partidos políticos tradicionais rivais e que, em muitos casos, políticas nacionais são atualmente definidas em termos de diferentes manifestações da globalização dos “discursos ideológicos que balizam as políticas educativas ao nível nacional” (Taylor, Rizvi, Lingard & Henry, 1997, p.61). As diferenças são questões de ênfase mais do que de distinção. Tal como Giddens (1994) argumenta, “já

superamos a caracterização de esquerda e direita”. A posição “pós-política” é apresentada como essencialmente pragmática e, por consequência, livre de ideologia. Estou me adiantando, no entanto. Deixem-me regressar ao contexto geral desta discussão e esboçar as linhas básicas da tese da globalização e as respostas dos seus críticos.

## **Globalização**

A essência da tese da globalização repousa na questão do futuro do Estado Nacional como uma entidade cultural e política. Esta tese é articulada através de quatro perspectivas fortemente inter-relacionadas que têm como referente respectivamente a transformação econômica, política, cultural e social. No caso das duas primeiras, a questão central é se, no contexto da transformação econômica global, os Estados Nação individuais mantêm a sua capacidade de conduzir e gerir as suas próprias economias face ao poder das corporações multinacionais “desenraizadas”, o fluxo e influxo do mercado financeiro global e a expansão da produção industrial moderna. Além disto, perdem também estes Estados Nação individuais a sua autonomia política e econômica perante a crescente amplitude e influência das organizações supra-nacionais? Existe a possibilidade de que nenhum Estado possua, de fato, o controle sobre a sua nação! Neste contexto, alguns escritores têm sugerido que um novo tipo de cidadania mundial pode eventualmente emergir. Além disto, poderia ser esta a origem de uma nova elite transnacional que Reich (1991) chama de “analistas simbólicos”, principais beneficiários do empreendimento global, com pouco ou nenhum alinhamento político ou econômico com os Estados Nação? Em termos de cultura os aspectos essenciais giram em torno da questão da contínua relevância das culturas nacionais e locais perante os efeitos de unificação e homogeneização da ocidentalização ou Americanização, Hollywoodização e produção de um consumidor genérico. Ou seja, será que estamos a viver a criação de um “MacMundo”, conduzido pelos interesses das indústrias culturais globais e disseminado pela mídia global - televisão, cinema e internet? E, finalmente, do ponto de vista social, terá a natureza da experiência social pessoal sido alterada fundamentalmente diante da compressão espaço-tempo da globalização? Giddens (1996, p. 367) argumenta que “a globalização não é um fenômeno que se encontra ‘lá fora’”. Ela se refere não só à emergência de sistemas mundiais de larga escala como também às transformações na própria tessitura da vida cotidiana”. Harvey (1989, p.286-298) sugere que o ritmo e o conteúdo do dia-a-dia tornou-se não somente mais efêmero e volátil - a produção de mercadorias cada vez mais enfatiza “os valores e virtudes do instantâneo e do descartável” - como também, cada vez mais, centrado nos “sistemas de signos e não mais nas próprias mercadorias”. Este último aspecto, além de muitos outros fatores, tem contribuído para uma “crise de representação”. Tudo isto fornece o contexto para a “desintegração do consenso”. Isto constitui, em parte, aquilo que Pfeil (1998, p. 386) chama de “estrutura de sentimento pós-moderno” e evita “o terror da contingência a partir

da qual toda a possibilidade de significância expressiva é eliminada”.

Ao refletirmos sobre estas questões devemos estar conscientes daquilo que Harvey (1996) denomina “globalmania”. A “tese da globalização” pode ser usada para explicar quase tudo e é ubíqua tanto nos textos como nas análises das políticas atuais. As análises do fluxo e influência das políticas entre as nações, em particular, necessitam ser tratadas cuidadosamente; Popkewitz (1996, p. 47) argumenta que “se pode encontrar uma particular internacionalização de idéias assim como uma reflexão ‘nacional’ específica sobre como estas idéias se concretizam”. Além do mais, as nações posicionam-se de uma forma diferente em relação às estruturas e efeitos da globalização; tal como Lingard e Rizvi (2000, p. 2100) afirmam, “a globalização não acontece em todos os Estados Nações ao mesmo tempo e exatamente da mesma forma”.

Tanto empiricamente, quanto conceitualmente, muitos dos princípios básicos da tese da globalização têm sido submetidos a uma crítica severa (por exemplo, Weis, 1997) e, com alguma simplificação exagerada, o resultado do debate em torno da globalização tem sido o desenvolvimento de uma posição relacional. O que se tem é um afastamento de uma lógica determinística (Lingard & Rizvi, 2000), para o reconhecimento de que, tal como afirma Giddens (1996, P. 367-368), “a globalização invade os contextos locais mas não os destrói; pelo contrário, novas formas de identidade e auto expressão cultural local são, por consequência, conectadas ao processo de globalização”.

Este fenômeno da globalização é vivido, de acordo com Robertson (1995), através de uma “simultaniedade e interpenetração daquilo que convencionalmente se chama o global e o local”; isto é o que ele denomina “glocalização”, ou ainda aquilo que Reus-Smit (1996, p. 183) nomeia efeitos “mutuamente constitutivos”. A criação das políticas nacionais é, inevitavelmente, um processo de “bricolagem”; um constante processo de empréstimo e cópia de fragmentos e partes de idéias de outros contextos, de uso e melhoria das abordagens locais já tentadas e testadas, de teorias canibalizadoras, de investigação, de adoção de tendências e modas e, por vezes, de investimento em tudo aquilo que possa vir a funcionar. A maior parte das políticas são frágeis, produto de acordos, algo que pode ou não funcionar; elas são retrabalhadas, aperfeiçoadas, ensaiadas, crivadas de nuances e moduladas através de complexos processos de influência, produção e disseminação de textos e, em última análise, recriadas nos contextos da prática (Ball, 1994). Como Bernstein (1996, p. 24) afirma, “sempre que o discurso se move, há espaço para a ideologia atuar”. A recontextualização ocorre tanto no seio quanto entre os campos “oficial” e “pedagógico”. O primeiro é “criado e dominado pelo Estado” e o segundo consiste nas “pedagogias nas escolas e universidades, departamentos de educação, revistas especializadas e fundações privadas de investigação” (p. 48). Estes campos constituem-se de forma diferente em distintas sociedades. Em resumo, as políticas nacionais necessitam ser compreendidas como o produto de um nexos de influências e interdependências que resultam numa “interconexão, multiplexidade, e hibridização” (Amin, 1997, p. 129), isto é, “a combinação de lógicas globais, distantes e locais” (p. 133).

Não pretendo neste momento montar uma contra-ofensiva em relação a esta posição de globalização relacional ou localizada. Não pretendo reproduzir uma lógica determinista. Não pretendo negar aquilo que Green (1996, p. 23) descreve como “tradições históricas profundamente enraizadas em estruturas, culturas institucionais e práticas que são peculiares a cada nação”. Não quero obliterar o significado global das diferenças entre sistemas educativos centrados no estado, como o europeu, e os centrados na tradição liberal e no mercado, como o Anglo-Americano. No entanto, pretendo sugerir que podemos identificar aquilo que um dos meus alunos denomina “aspectos comuns na diferença” (Cardoso, 1998), ou aquilo que Sweeting e Morris (1993) denominaram “tendências exógenas”. Além disso, pretendo argumentar que se estes aspectos comuns podem ser identificados, eles necessitam ser questionados não apenas no que se refere à sua variedade estrutural, como também no que diz respeito às suas inter-relações e aos resultantes efeitos políticos e subjetivos criados com o passar do tempo. O que estou tentando fazer aqui está muito bem expresso – o que aliás acontece frequentemente com este autor – no trabalho de Michael Apple (1996, p. 141). Apple escreve sobre o “difícil problema de simultaneamente pensar tanto sobre a especificidade das diferentes práticas, quanto nas formas de unidade articulada que elas constituem”.

A “unidade articulada” com a qual estou preocupado, encontra-se inserida, na educação e no setor de serviços públicos em geral, em estratégias de reformas genéricas que por sua vez repousam na instalação de um conjunto de tecnologias de políticas que “produzem” ou promovem novos valores, novas relações e novas subjetividades nas arenas da prática. Não estou argumentando aqui a favor de uma convergência “simples” - políticas detalhadas no nível da estrutura, pedagogia ou currículo -, mas sim, pretendo fazer uma afirmação ousada ou melhor, pretendo, na verdade, fazer duas afirmações. A primeira é que no nível micro, em diferentes Estados Nação, novas tecnologias de políticas têm produzido novas formas de disciplina (novas práticas de trabalho e novas subjetividades de trabalhadores). A segunda é que, no nível macro, em diferentes Estados Nação, estas disciplinas geram uma base para um novo “pacto” entre o Estado e o capital e para novos modos de regulação social que operam no Estado e em organizações privadas. Embora exista, claramente, uma variação na cadência, no grau de intensidade e no hibridismo da implementação destas novas tecnologia de políticas, elas fazem parte, em geral, de um mesmo conjunto flexível de políticas, partes das quais são enfatizadas e implementadas de forma diferente em circunstâncias e locais diferentes; como Elmore (1996) afirma, as políticas são sempre aditivas, multifacetadas e filtradas.

De forma a tornar o meu argumento um pouco mais concreto, pretendo utilizar e fazer referência ao recente relatório da OCDE (1995), *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries* [Governo em Transição: Reformas da Gestão Pública nos Países da OECD]. A OCDE (p. 8), numa curiosa e ao mesmo tempo reveladora mescla de descrição e prescrição, resume estas reformas como “o novo paradigma da gestão pública”:

- atenção mais focada nos resultados em termos de eficiência, eficácia e qualidade dos serviços;
- substituição de estruturas organizacionais profundamente centralizadas e hierarquizadas por ambientes de gestão descentralizados, onde as decisões sobre a alocação de recursos e a prestação de serviços são tomadas muito mais próximas do local de prestação e onde há a criação de condições para a existência de *feedback* dos clientes e de outros grupos de interesse;
- flexibilidade para explorar alternativas para a provisão e regulação públicas que podem, por sua vez, levar a resultados mais eficazes em termos de custos;
- maior ênfase na eficiência dos serviços prestados diretamente pelo setor público, envolvendo o estabelecimento de objetivos de produtividade e a criação de ambientes competitivos dentro e entre as organizações do setor público;
- fortalecimento das habilidades estratégicas do poder central que conduzam à evolução do Estado e permitam que este responda aos desafios externos e interesses diversos de uma forma automática, flexível e a um custo reduzido.

A figura central em tudo isto é um ator relativamente novo no cenário das organizações do setor público - o gestor. O propósito da devolução, tal como formulado pela OCDE (1995, p. 8), “é encorajar os gestores a centrarem-se nos resultados, conferindo-lhes flexibilidade e autonomia na utilização dos recursos humanos e financeiros”. Isto é aquilo que Clarke e Newman (1992) denominam “o direito de gerir”. No processo de implementação deste novo paradigma nas organizações do serviço público, o uso de uma nova linguagem é importante: as novas organizações de gestão pública encontram-se agora “populadas” de recursos humanos que necessitam ser geridos; aprendizagem é rebatizada “produto final de políticas custo-eficazes”; realizações passam a ser um conjunto de “objetivos de produtividade”, etc.

O espectro e a complexibilidade destas reformas são impressionantes. Elas “costuram” um conjunto de políticas tecnológicas que relacionam mercados com gestão, com performatividade e com transformações na natureza do próprio Estado. É importante dizer que, ver estes processos de reforma como simplesmente uma estratégia de des-regulação, é interpretá-las erroneamente. Na verdade, eles são processos de re-regulação; representam não propriamente o abandono por parte do Estado dos seus mecanismos de controle, mas sim o estabelecimento de nova forma de controle, aquilo que Du Gay (1996) denomina “desregulamentação controlada”. Tal como enfatizado pela OECD (1995, p. 9), uma nova relação do Estado com o setor público é pensada, sobretudo “na exploração de alternativas que orientem o provimento público” e tornem o provimento de serviços “contestável e competitivo”; “a mercantilização e a privatização são opções políticas importantes neste contexto”. No caso do Reino Unido, estas opções têm sido buscadas com um vigor

significativo: numa primeira fase, durante os governos conservadores de Thatcher e Major e, posteriormente, no governo trabalhista, em termos de uma “terceira via”, através da utilização de próteses de mercados ou “quasi-mercados”, terceirização/sub-contratação, privatização e várias formas de parceria público/privado (Ball, 2000a).

O novo paradigma é um “pacote” de reformas. Isto é importante em dois sentidos. Em primeiro lugar, mesmo que algumas vezes, em diferentes locais, aspectos particulares do pacote possam ser enfatizados e outros relegados a um segundo plano, como observado aqui previamente, os processos de implementação das reformas têm que ser analisados ao longo do tempo e em termos da sua relação com elementos variados. Novamente, tal como descrito no documento da OCDE (1995, p. 9), “uma estratégia ‘seletiva radical’ para a implementação da reforma pode ser a solução preferível... a reconfiguração completa das estruturas do governo é impossível”. O referido relatório (OCDE, 1995, p.9) continua defendendo que “a reforma é uma jornada e não um destino” e que esta implica “ganhos e perdas”. De novo, tanto estas jornadas quanto estes ganhos e perdas diferem dependendo dos países. A amplitude ou significado destes ganhos e perdas, em qualquer local, é uma questão empírica. Em segundo lugar, tal como indicado anteriormente, estes processos de reforma não se prendem simplesmente à introdução de novas estruturas e incentivos, mas também exigem e trazem consigo novas relações, culturas e valores. O documento da OCDE (1995, p. 8) salienta que “esta mudança fundamental de visão tem envolvido todos os países membros no difícil processo de mudança cultural”, processo este central no que se relaciona ao “desenvolvimento de uma cultura orientada para o desempenho”. A partir disto, a OCDE (1995, p. 8) - possivelmente de má fé - alerta para o fato de que tem havido uma preocupação com “a erosão” dos “valores tradicionais do serviço público”.

O estabelecimento de uma nova cultura de desempenho competitivo envolve o uso de uma combinação de devolução, objetivos e incentivos de forma a gerar uma reconfiguração institucional. Isto baseia-se tanto na recente teoria econômica, quanto nas distintas práticas industriais “que interligam a organização e o desempenho das escolas com os seus ambientes institucionais” (Chubb e Moe, 1990, p.185). No campo da educação, o impacto de idéias deste tipo é evidente numa miríade de iniciativas de “gestão baseada no local” em países e estados em todo mundo e na psicologia social da reinvenção social que aparece promovida em textos como “The Self-Managing School” e “School Improvement”.

Deixem-me tentar clarear a noção de tecnologias de políticas através de um esboço dos elementos-chave do “novo paradigma” difundido pela OCDE. Eles são três: a forma do mercado, gestão e performatividade. Estes são estabelecidos para superar as velhas tecnologias do profissionalismo e burocracia e claramente opõe-se a elas. Tal como já salientei, a minha ênfase específica aqui não recai sobre as estruturas mas sobre os valores, culturas, relações, subjetividades e nas formas de disciplina que elas fundamentam. As tecnologias de políticas envolvem a implementação calculada de técnicas e artefatos para organizar as forças e capacidades humanas em redes funcionais de poder. Muitos distintos elementos encontram-se inter-relacionados no seio destas tecnologias, envolvendo formas

arquiteturais, relações de hierarquia, procedimentos de motivação e mecanismos de reestruturação ou terapia. Alguns exemplos dos elementos-chave da relação poder-conhecimento inseridos nestas tecnologias são apresentados na Tabela 1.

Tabela 1

	mercado	gestão	desempenho
posições de sujeito	consumidores produtores empreendedor	gestor(es) (gerido) equipe	o avaliado o que compara
disciplina	sobrevivência renda maximização	eficiência/ eficácia cultura das corporações	produtividade objetivo a alcançar comparação
valores	competição institucional interesses	“aquilo que funciona”	o performativo valor dos indivíduos fabricação

Pretendo agora, de uma forma breve, analisar algumas das formas através das quais estas tecnologias operam para transformar e disciplinar as organizações do setor público e para relacionar os processos e empreendimentos de tais organizações com a economia política da competição global.

### **A forma do mercado**

O novo quadro de políticas, em geral, e a forma do mercado, em particular, constituem o novo ambiente moral tanto para consumidores quanto para produtores - ou seja, uma forma de “civilização comercial” (Benton, 1992, p. 118). No seio deste novo ambiente moral, as escolas e as universidades são induzidas a uma “cultura de auto-interesse” (Plant, 1992, p. 87). As motivações pessoais sobrepõe-se aos valores impessoais. Os “procedimentos de motivação” inseridos neste novo paradigma de gestão pública elicitam e geram os impulsos, relações e valores que fundamentam o comportamento competitivo e a luta pela vantagem. Assim, aquilo que temos assistido, através da celebração da competição e da disseminação de seus valores na educação, é a criação de um novo currículo ético nas

e para as escolas e o estabelecimento de uma “correspondência” moral entre o provimento público e empresarial.

O papel e os efeitos do auto-interesse no seio das organizações “re-formadas” são “marcados” pelos apelos “ao pragmatismo”. Isto pode muito bem ser visto como uma forma de adaptação aos incentivos do mercado em termos de ações e de práticas, que retém, no entanto, uma noção de “distância” dos valores do mercado - ou seja, uma resolução do conflito. O auto-interesse surge também manifesto em termos de sobrevivencialismo. Isto pode ser caracterizado como uma crescente orientação, freqüentemente predominante, rumo ao bem estar interno da instituição e de seus membros e a um distanciamento das preocupações relacionadas com as questões sociais e educacionais mais amplas no seio da “comunidade”. “A posição de mercado descentralizado constrói uma identidade que responde a estímulos exteriores e não a uma identidade guiada por uma dedicação interior. O contrato substitui o acordo” (Bernstein, 2000, p. 1941).

A sobrevivência no mercado educativo torna-se a nova base de propósito comum - pragmatismo e auto-interesse, e não mais ética e julgamento profissional, passam a ser as bases para os novos jogos de linguagem organizacional. Tal como Wilmmott (1993, p. 522) sugere, “exige-se dos empregados, individual e coletivamente, que simultaneamente reconheçam e se responsabilizem pela relação entre a segurança do seu posto de trabalho e a sua contribuição para a competitividade dos bens e dos serviços que produzem”. Geram-se novos procedimentos administrativos que “fazem os indivíduos ‘quererem’ o que o sistema precisa para que opere satisfatoriamente” (Lyotard, 1984, p. 62). Tudo isto está profundamente ligado à noção de Du Gay (1996, p. 62) “revolução pós-empresarial”, que “cria a possibilidade de que todos os membros de uma organização expressem ‘a sua iniciativa individual’ e desenvolvam integralmente o seu ‘potencial’ no serviço da corporação”. Somos encorajados a ver o nosso próprio “desenvolvimento” como estando relacionado com o “crescimento” da nossa instituição e oriundo deste mesmo crescimento.

Os defensores do mercado tendem a abordar a questão dos valores de uma das seguintes formas: ou vêem o mercado como simplesmente neutro, como um mecanismo para a oferta da educação mais eficaz, ágil e eficiente, como é o caso dos escritores estadunidenses Chubb e Moe (1990), por exemplo; ou apresentam o mercado como possuidor de um conjunto de valores morais positivos por si mesmos - esforço, austeridade, auto-confiança, independência e sem medo do risco, ou aquilo que Novak (1982) denomina “auto-interesse virtuoso”. Os que assumem esta última perspectiva reconhecem claramente o mercado e o divulgam como uma força transformadora que carrega e dissemina os seus próprios valores. Desta forma, mercados e sistemas de competição e escolha através dos quais eles operam, re-processam os seus próprios atores-chave - no nosso caso, famílias, crianças e professores/as - e exigem que as escolas assumam novos tipos de preocupações extrínsecas e, por conseqüência, re-configurem e re-valorizem o significado da educação. Dito de uma forma direta, o mercado educacional tanto des-socializa, quanto re-socializa; cria novas identidades e destrói a sociabilidade, encorajando o individualismo competitivo

e o instrumentalismo. Os espaços nos quais são possíveis a reflexão e o diálogo sobre os valores são eliminados.

As economias de mercado livre baseiam-se em duas premissas. A primeira “é que o mercado, e por sua vez a competição entre as pessoas, é natural à condição humana”. A segunda “é que a humanidade é composta por indivíduos que, em essência, são egoístas. Assim, o mercado apenas dá expressão a uma necessidade básica” (Bottery, 1992, p. 86). Todavia, como Bottery (1992, p. 87), creio que “instituições de mercado em vez de proverem as estruturas para inclinações naturais, na verdade produzem as condições nas quais a mentalidade pode florescer”.

No contexto deste novo ambiente moral, o/a estudante é cada vez mais mercantilizado. Cada estudante é posicionado/a e avaliado/a de uma forma diferente no mercado educacional, ou seja, o processo de competição institucional no mercado apela a uma “economia do valor do/a estudante”. Nos sistemas onde o recrutamento está diretamente relacionado ao financiamento e indicadores do desempenho são publicados como “informações do mercado”, os “custos” educacionais e da reputação do/a estudante, e não os seus interesses e necessidades, passam a ser centrais na resposta dos “produtores” aos que exercem o seu direito de escolha. Isto ocorre também onde a exclusividade é um aspecto central na posição do mercado escolar. Potencialmente, nestes processos, as dinâmicas de escolha e competição acabam por produzir um novo “currículo oculto”. O conceito e o propósito da educação, a natureza das relações sociais da escolarização, as relações professor/a-estudante, professor/a-pais, estudante-estudante são todas desafiadas pelas forças e micro-práticas do mercado e a sua implementação em locais específicos e ambientes institucionais.

## **Gestão**

Durante os últimos vinte anos, a gestão tem sido um mecanismo chave tanto na reforma política, quanto na reengenharia cultural no setor público dos países do norte. Tem sido a forma principal “através da qual se tem reconfigurado a estrutura e a cultura do serviço público. Ao fazer isto, procura introduzir novas orientações, remodela relações de poder existentes e afeta como e onde as escolhas sobre as políticas sociais são feitas” (Clarke, Cochrane e McLaughlin, 1994, p. 4). A gestão representa a introdução de um novo modelo de poder no setor público; é uma “força transformadora”. Ela desempenha um papel crucial no desgaste dos regimes ético-profissionais nas escolas e a sua substituição por regimes empresariais competitivos. Enquanto os mercados trabalham de fora para dentro, a gestão funciona de dentro para fora.

O gestor é o herói cultural do novo paradigma. O trabalho do gestor envolve a infusão de atitudes e culturas nas quais os/as trabalhadores/as se sentem, eles/as próprios/as, responsabilizados/as e, simultaneamente, comprometidos/as ou pessoalmente envolvidos/as

na organização (tal como salientei anteriormente). Em termos Bernsteinianos, estas novas pedagogias invisíveis de gestão “criam o espaço” para mais controle sobre aquilo que é ‘gerido’. Parafrazeando Bernstein (1971, p. 65), o enquadramento menos rígido do novo gerenciamento permite que um maior leque de comportamentos dos trabalhadores se torne público; este é “o bloqueio disfarçado da solidariedade mecânica”.

O ato do ensino e a subjetividade dos/as professores/as alteram-se profundamente no contexto do novo panopticismo da gestão (da qualidade e excelência) e perante as novas formas de controle empresarial (através de marketing e competição). Todavia, no seio de tudo isto, dois efeitos aparentemente conflituosos são gerados: por um lado, o aumento da individualização, que inclui a destruição das solidariedades baseadas numa identidade profissional comum, na filiação sindical e na construção de novas formas de filiação institucional e, por outro, a geração de uma “comunidade” - cultura corporativa - que envolve a reconfiguração das relações entre o compromisso individual e a ação na organização, aquilo que Willmott (1993, p. 517) denomina “governo da alma dos empregados”.

Através do cultivo da “cultura empresarial” os gestores “procuram delinear, normalizar e instrumentalizar a conduta das pessoas de forma a atingirem os fins que elas postulam como desejáveis” (Du Gay, 1996, p. 61). Estes desenvolvimentos são profundamente paradoxais. Por um lado, representam um afastamento dos métodos de controle baseados em uma postura de pouca confiança nos empregados. As responsabilidades de gestão são delegadas e as iniciativas e a resolução de problemas são super-valorizadas. Por outro lado, são colocadas em prática novas formas de vigilância e auto-monitoramento, como por exemplo, sistemas de avaliação, determinação de objetivos e comparação de resultados. É isto que Peters e Waterman (1982) chamam de “flexibilidade e rigidez simultâneas”.

Através das microdisciplinas de gestão, as organizações do setor público tornam-se parte “do grande quadro (...), parte de uma grande narrativa ideológica e estratégia organizacional da cultura empresarial” (Kirkpatrick e Martinez-Lucio, 1995, pp. 10-11). Desta e de outras maneiras, espera-se que agora as instituições educacionais assumam as qualidade e características do “capitalismo rápido” (Gee e Lankshear, 1995).

## **Performatividade**

Nas palavras de Lyotard (1984, p. 46), a performatividade é uma cultura ou um sistema de “terror” que emprega julgamentos, comparações e exposição como forma de controle, atrição e mudança. O desempenho (de sujeitos individuais ou organizações) funciona como medida de produtividade ou resultado, ou exposição de “qualidade”, ou “momentos” de produção ou inspeção. Ele significa, resume ou representa a qualidade e o valor de um indivíduo ou organização num campo de avaliação. Como afirma Lyotard (1984), “estabelece-se, assim, uma equação entre riqueza, eficiência e verdade”. A questão de

quem controla o campo da avaliação é, claramente, crucial.

No seio do funcionamento da performatividade, a organização do poder de acordo com formas definidas de tempo-espaco (sistema de produção fabris ou de escritório) é menos importante. O que está em questão é a base de dados, as reuniões de avaliação, o balanço anual, relatórios escritos e solicitações de promoção, inspeções, avaliação por colegas. Mais do que somente uma estrutura de vigilância, há, na verdade, um fluxo de performatividades contínuas e importantes, isto é, um espetáculo. O que está em jogo não é a possível certeza de ser sempre vigiado, tal como no clássico panóptico, e sim a incerteza e a instabilidade de ser avaliado de diferentes maneiras, por diferentes meios e por distintos agentes; é o “surgimento” do desempenho, da *performance* - o fluxo de exigências que mudam, expectativas e indicadores que nos fazem continuamente responsabilizados e constantemente vigiados - “informando a posição de qualquer elemento num ambiente aberto e num dado momento” (Deleuze, 1992, p. 7). Esta é a base para o principio da incerteza e inevitabilidade, para a insegurança ontológica: “Estamos fazendo o suficiente? Estamos fazendo a coisa certa? Como seremos avaliados?”

Cada vez mais operamos num complexo leque de cifras, indicadores de desempenho, comparações e competições - de tal forma que a satisfação da estabilidade é cada vez mais ilusória, os propósitos se tornam contraditórios, as motivações ficam vagas e a auto-estima torna-se instável. O fato de que existem dúvidas constantes sobre quais juízos de valor podem ocorrer a qualquer momento implica que toda e qualquer comparação deve ser levada em conta, “o que assegura o funcionamento automático do poder” (Foucault, 1977, p. 201), na intersecção da formação do governo, da organização e do eu. Tudo isto tem uma dimensão social e interpessoal. As disciplinas do desempenho inserem-se num complexo institucional, relações de equipe, grupo e comunais (por exemplo, a comunidade acadêmica, a escola, os departamentos, a universidade) (Ball, 2000b).

No seu conjunto, a gestão, o mercado e a performatividade têm implicações de várias ordens nas relações interpessoais e funcionais (nos planos vertical e horizontal), tanto nas escolas quanto nas universidades: (a) aumento das pressões e do estresse emocional relacionado com o trabalho; (b) aumento do ritmo e intensificação do trabalho; (c) alteração das relações sociais. Há cada vez maior evidência, por vezes trazida à tona deliberadamente, sobre a competição entre professores/as e departamentos. Há um concomitante declínio da socialização da vida escolar. Tal como Seddon (2000, p. 2018) argumenta, “as relações profissionais tornam-se individualizadas à medida que as oportunidades para o discurso comunitário e profissional diminuem”; (d) aumento do trabalho burocrático, sistemas de manutenção e produção de relatórios; (e) aumento da vigilância sobre o trabalho docente e sobre os produtos finais da educação (Reay, 1998); (f) crescente diferenciação entre os valores, propósitos e perspectivas do pessoal técnico com maior anos de serviço, cuja preocupação primordial é o balanço do orçamento, recrutamento, relações públicas e gerenciamento da imagem pública, e da equipe docente, cuja preocupação crucial é a abrangência do currículo, controle da sala de aula,

necessidades dos estudantes e manutenção de registros (Bowe, Ball e Gold, 1992).

## **Conclusão**

Como sugeri neste texto, subjacente a este novo paradigma está a disseminação das formas de mercado ou empresariais como narrativa mestre, definindo e determinando a ampla variedade de relações no estado e entre este e a sociedade civil e a economia. No que diz respeito às atividades dos setores públicos "... a ênfase muda do estado provedor para o estado regulador, aquele que estabelece as condições através das quais se autoriza os vários mercados internos a operar, e o estado auditor, aquele que avalia os resultados" (Scott, 1995, p. 80).

No seio do setor público este processo de "exteriorização" envolve ainda uma profunda mudança na natureza da relação entre trabalhadores e o seu trabalho - o comprometimento com o "serviço" perde o seu valor ou sentido e o juízo profissional submete-se aos requisitos da performatividade e marketing - embora eu reconheça que existe um elemento importante de "conformidade cínica" no decurso dos processos de fabricação individual e institucional. Isto faz parte de um amplo processo de "reconstrução ética" no setor público que está substituindo as "necessidades" do/a cliente e o julgamento profissional por tomadas de decisão comerciais. O espaço para o funcionamento de códigos éticos autônomos apoiados numa linguagem moral compartilhada é colonizado ou fechado. Envolvida nisto encontram-se aquilo que Hanlon (1998, pp. 50-59) denomina "uma luta pela conquista da alma do profissionalismo" - uma disputa sobre o significado do profissionalismo que tem como centro a questão da "confiança" - "as questões da confiança, em quem se confia e por que razão se confia estão totalmente abertas à discussão". Hanlon (1998, p. 52) argumenta ainda que não se confia mais que o ethos do profissionalismo "tradicional" "responda ao que é exigido, aumente o lucro e a competitividade internacional": este está sendo substituído por um "novo profissionalismo comercializado". No seio disto, novas oportunidades são criadas para alguns dos membros da categoria de prestação de serviços, enquanto o bem estar de outros é ameaçado; no entanto, estas divisões criadas não são somente aquelas entre o setor público e privado. Esta luta, baseada na relação entre os que trabalham na área de prestação de serviços e os seus empregadores, encontra-se atualmente em fase de implementação no campo da educação, no trabalho social, nos serviços de saúde e previdência, assim como nos serviços de auditoria, direito e serviço público. De acordo com Hanlon (1998, p. 57), em cada um destes setores econômicos "e, na verdade, no seio das próprias profissões" encontramos vencedores e vencidos. No setor público um dos grupos vencedores é aquele que toma a responsabilidade de transformar a cultura e o controle das organizações do setor público, denominado por May (1994) "técnicos de transformação". Um dos componentes cruciais da luta política e cultural em torno do setor público em vários estados por todo o mundo

consiste na separação - especialmente por disputas salariais - dos “novos gestores heróicos” de outros trabalhadores-profissionais.

As novas estruturas e funções da gestão educacional, que enfatizam as políticas, auditoria, regulação e “unidades de prestação de serviço” separadas (Thomson, 1998), tal como defendido pela OCDE, refletem o papel de “controle à distância” do “estado mínimo” ou aquilo que Neave (1998) chama de “o novo estado avaliador”. Segundo o documento da OCDE (1995, p. 29), “em geral, o propósito [deste estado] é instituir um novo quadro de incentivos, eliminar constrangimentos desnecessários e provocar uma transformação radical na cultura e no desempenho”. Desta forma, o estado promove também um novo quadro ético e um modo geral de regulação, uma regulação auto-regulada muito mais “autônoma”, que, no entanto, permite e legitima a disseminação da forma da mercadoria, pois exige que nos mercantilizemos e façamos o mesmo com nossas produções acadêmicas. Isto é, para utilizar a terminologia de Aglietta (1979, p. 101), uma nova “configuração reguladora” ou “um modo particular de coerência social”, uma forma historicamente distinta de organização laboral. Ou seja, o novo paradigma, em todos os seus aspectos, desempenha um papel crucial na “constituição das formas, redes e normas institucionais implícitas e explícitas que asseguram compatibilidade de um comportamento de mercado dentro de um regime de acumulação” (Lipietz, 1985, pp. xvi-xvii). Esta configuração de tecnologias de políticas é uma mescla improvisada de elementos físicos, textuais e morais que “tornam possível governar de uma forma liberal avançada” (Rose, 1996, p. 58).

Não estou afirmando que, apesar dos esforços de agências como a OCDE, as políticas de educação nacional são, em sua totalidade, uma transposição da agenda educacional global ou que os Estados Nação perderam o controle total sobre as suas decisões políticas, decisões estas tomadas dentro da lógica do mercado global. A educação tem um conjunto complexo de relações com e no seio dos processos de globalização. Todavia, quero sim afirmar que existe um processo de convergência das políticas educativas e de bem estar social em países que têm histórias políticas e de políticas de bem estar social bastante distintas - o próprio documento da OCDE (1995, p. 57) declara que “não existe uma tradição forte de gestão de desempenho nos países nórdicos”. Não tenciono argumentar a favor de algo que poderia ser chamado de “convergência simples”, ou seja, a implementação das mesmas políticas em diferentes quadros nacionais, mas, pelo contrário, pretendo sim discutir uma “convergência de paradigmas” - a invocação de políticas com uma base de princípios e tecnologias comuns, mecanismos operacionais idênticos e efeitos de primeira e segunda ordem semelhantes (Ball, 1998, 2000c).

Assim, em estados onde o inglês é a língua falada assistimos a movimentos em direção a uma maior uniformidade e determinação central, o regresso das políticas liberais do século XIX e a abertura da educação para os que buscam o lucro. Nos estados “do continente”, assistimos a um movimento em direção à uma maior devolução, autonomia institucional, à introdução de um novo paradigma de gestão pública, ao desenvolvimento de relações de competitividade entre provedores públicos e a proliferação do privado, de

provedores de educação voltados para o lucro.

***Correspondência***

Stephen J. Ball, Professor da Universidade de Londres, Londres, Inglaterra.  
E-mail: [s.ball@ioe.ac.uk](mailto:s.ball@ioe.ac.uk)

***Referências Bibliográficas***

- AGLIETTA, M. (1979). *A Theory of Capitalist Regulation: The US Experience*. London: New Left Books.
- AINLEY, P. (1999). *Learning Policy*. London: Macmillan.
- AMIN, A. (1997). Placing Globalisation. *Theory, Culture and Society*, 14(2), 123-137.
- APPLE, M. (1996). Power, Meaning and Identity: Critical sociology of education in the United States. *British Journal of Sociology of Education*, 17(2), 125-144.
- AVIS, J., Bloomer, M., Esland, G., Gleeson, D., & Hodkinson, P. (1996). *Knowledge and Nationhood: Education, Politics and Work*. London: Cassell.
- BALL, S. J. (1994). *Education Reform: A Critical and Post-Structural approach*. Buckingham: Open University Press.
- BALL, S. J. (1998). Big Policies/Small World: an introduction to international perspectives in education policy. *Comparative Education*, 34(2), 119-129.
- BALL, S. J. (2000a). Market mixes, Ethical Re-tooling and consumer heroes : Education Markets in England. Paper presented at the International Symposium 'Economy, Public Education and Democracy':, Monte Verita, Ascona - Centro Stefano Franscini, Switzerland.
- BALL, S. J. (2000b). Performativities and Fabrications in the Education Economy: towards the Performative Society. *Australian Educational Researcher*, 27(2), 1-24.
- BALL, S. J. (2000c). Urban Choice and Urban Fears: The politics of parental choice. Paper presented at the Urban Education Conference, Padagogisches Institut der Stadt Wien, City of Vienna, Austria.
- BENTON, T. (1992). Adam Fergusons's critique of the 'enterprise culture'. In P. Heelas & P. Morris (Eds.), *The Values of the Enterprise Culture: the moral limits of markets*, . London: Routledge.
- BERNSTEIN, B. (1971). On the Classification and Framing of Educational Knowledge. In M. F. D. Young (Ed.), *Knowledge and Control*, . London: Collier-Macmillan.
- BERNSTEIN, B. (1996). *Pedagogy Symbolic Control and Identity*. London: Taylor and Francis.
- BERNSTEIN, B. (2000). Official Knowledge and Pedagogic Identities: The Politics of Recontextualising. In S. J. Ball (Ed.), *The Sociology of Education: Major Themes*, . London: RoutledgeFalmer.
- BOTTERY, M. (1992). *The Ethics of Educational Management*. London: Cassell.
- BOWE, R., BALL, S. J., & GOLD, A. (1992). *Reforming Education and Changing Schools: case studies in policy sociology*. London: Routledge.

- CHUBB, J., & MOE, T. (1990). *Politics, Markets and America's Schools*. Washington, DC.: The Brookings Institution.
- CLARKE, J., COCHRANE, A., & MCLAUGHLIN, E. (1994). *Managing Social Policy*. London: Sage.
- CLARKE, J., & NEWMAN, J. (1992). *The Right to Manage: a Second Managerial Revolution*. Milton Keynes: Open University.
- DELEUZE, G. (1992). Postscript on the Societies of Control. *October*, 59, 3-7.
- DOLOWITZ, D. P., HULME, R., NELLIS, M., & O'NEILL, F. (2000). *Policy Transfer and British Social Policy: Learning from the USA?* Buckingham: Open University Press.
- DU GAY, P. (1996). *Consumption and Identity at Work*. London: Sage.
- ELMORE, R. F. (1996). School Reform, Teaching and Learning. *Journal of Education Policy*, 11(4), xxx.
- FOUCAULT, M. (1977). *Discipline and Punish*. New York: Pantheon Press.
- GEE, J., & LANKSHEAR, C. (1995). The new work order: critical language awareness and 'fast capitalism' texts. *Discourse*, 16(1), 5-20.
- GIDDENS, A. (1994). *Beyond Left and Right: the Future of Radical Politics*. Cambridge: Polity Press.
- GREEN, A. (1996). *Education, Globalization and the Nation State*. London: Institute of Education.
- HALPIN, D., & TROYNA, B. (1995). The Politics of Education Policy Borrowing. *Comparative Education*, 31(3), 303-310.
- HANLON, G. (1998). Professionalism as Enterprise. *Sociology*, 32(1), 43-63.
- HARVEY, D. (1989). *The Condition of Postmodernity*. Oxford: Basil Blackwell.
- HARVEY, D. (1996). *Justice, Nature and the Geography of Difference*. Oxford: Blackwell.
- KIRKPATRICK, I., & MARTINEZ-LUCIO, M. (1995). Introduction. In K. I. & M. Martinez-Lucio (Eds.), *The Politics of Quality in the Public Sector*. London: Routledge.
- LANE, R. E. (1983). Political Education in a Market Society. *Micropolitics*, 3(1), 39-65.
- LEVIN, B. (1998). An Epidemic of Education Policy: what can we learn for each other? *Comparative Education*, 34(2), 131-142.
- LINGARD, B., LADWIG, J., & LUKE, A. (1998). School Effects in Postmodern Conditions. In R. Slee, G. Weiner, with, & S. Tomlinson (Eds.), *School Effectiveness for Whom? Challenges to the School Effectiveness and School Improvement Movements*. London: Falmer.
- LINGARD, B., & RIZVI, F. (2000). Globalisation and the Fear of Homogenisation in Education. In S. J. Ball (Ed.), *Sociology of Education: Major Themes, Volume IV: Politics and Policies*. London: Routledge/Falmer.
- LIPPIETZ, A. (1985). *The Enchanted World, Credit and World Crises*. London: Verso.
- LYOTARD, J.-F. (1984). *The Postmodern Condition: A Report on Knowledge*. (Vol. 10). Manchester: Manchester University Press.
- MARQUES CARDOSO, C. (1998). *Reforms of School Management and Governance: Portugal and England 1986-1996*. King's College London.

- MAY, T. (1994). Transformative Power: a study in a human service organisation. *Sociological Review*, 42(4), 618-637.
- NOVAK, M. (1982). *The Spirit of Democratic Capitalism*. New York: American Enterprise Institute/Simon and Schuster.
- OECD. (1995). *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- PETERS, T., & Waterman, R. (1982). *In Search of Excellence*. London: Harper Row.
- PFEIL, F. (1988). Postmodernism as a 'structure of feeling'. In L. Grossberg & C. Nelson (Eds.), *Marxism and the Interpretation of Culture*, . London: Macmillan.
- PLANT, R. (1992). Enterprise in its place: the moral limits of markets. In P. Heelas & P. Morris (Eds.), *The Values of the Enterprise Culture*, . London: Routledge.
- POPKIEWITZ, T. (1996). Rethinking decentralisation and state/civil society distinctions: the state as a problematic of Governing. *Journal of Education Policy*, 11(1), 27-52.
- REAY, D. (1998). Micro-Politics in the 1990s: Staff relationships in secondary school. *Journal of Education Policy*, 13(2), 179-195.
- REICH, R. (1991). *The Work of Nations: A Blueprint for the Future*. New York: Vantage.
- REUS-SMIT, C. (1996). Beyond Foreign Policy: State theory and the changing global order. In P. James (Ed.), *The state in question: Transformations of the Australian state*, . Sydney: Allen and Unwin.
- ROBERTSON, R. (1995). Glocalization: Time-space and Homogeneity- Heterogeneity. In M. Featherstone, S. Lash, & R. Robertson (Eds.), *Global Modernities*, . London: Sage.
- ROSE, N. (1989). *Governing the Soul: the shaping of the private self*. London: Routledge.
- ROSE, N. (1996). Governing "advanced" liberal democracies. In A. Barry, T. Osborne, & N. Rose (Eds.), *Foucault and Political Reason: Liberalism, neo-liberalism and rationalities of government*, . London: UCL Press.
- SCOTT, P. (1995). *The Meanings of Mass Higher Education*. Buckingham: Open University Press.
- SEDDON, T. (2000). Education: Deprofessionalised? Or Reregulated, Reorganised and Reauthorised? In S. J. Ball (Ed.), *Sociology of Education: Major themes. Volume IV Politics and Policies*, . London: RoutledgeFalmer.
- SWEETING, A. E., & Morris, P. (1993). Educational reform in post-war Hong Kong: planning and crisis intervention. *International Journal of Educational Development*, 13(3), 210-216.
- TAYLOR, S., RIZVI, F., LINGARD, B., & HENRY, M. (1997). *Educational policy and the politics of change*. London: Routledge.
- THOMSON, P. (1998). Thoroughly modern management and a cruel accounting: the effects of public sector reform on public education. In A. Reid (Ed.), *Going Public: Essays on the future of Australian state education*, . Canberra: Australian Education Union - Australian Curriculum Studies Association.
- UNION, European. (1995). *White Paper on Education and Training, Teaching and Learning: Towards the Learning Society* . Brussels: EU.
- WEISS, L. (1997). Globalization and the Myth of the Powerless State. *New Left Review*(225), 3-27.

***STEPHEN J. BALL***

---

WHITTY, G., & EDWARDS, T. (1998). School Choices Policies in England and the United States: an exploitation of their origins and significance. *Comparative Education*, 34(2), 211-227.

WILLMOTT, H. (1993). Strength is Ignorance; Slavery is freedom: Managing Culture in Modern Organizations. *Journal of Management Studies*, 30(4), 215-252.

---

Texto publicado em *Currículo sem Fronteiras* com autorização do autor.

Traduzido por João M. Paraskeva (Universidade do Minho, Portugal) e Luís Armando Gandin  
(Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

---