

REFORMA DO ESTADO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS: ENTRE A CRISE DO ESTADO-NAÇÃO E A EMERGÊNCIA DA REGULAÇÃO SUPRANACIONAL

ALMERINDO JANELA AFONSO*

RESUMO. Partindo de algumas observações prévias que ajudam a situar a posição do autor em relação ao tema em análise, o qual tem como referência o campo da sociologia das políticas educacionais, o texto procura, seguidamente, situar a crise do Estado-nação e as suas implicações para pensar algumas dimensões da educação, terminando por equacionar, sucintamente, a reforma do Estado, tendo em conta, sobretudo, os constrangimentos decorrentes das novas instâncias de regulação supranacional.

Palavras-chave. Estado-nação; Instâncias de regulação supranacional; Reforma do Estado; Sociologia das políticas educacionais.

Pelos valores políticos que defendo, quero começar por comunicar o meu desejo de manter uma atitude prudente e crítica sobre os limites teórico-conceituais do conteúdo deste texto, dado, entre outras razões, estar consciente de a abordagem do tema que me foi proposto, ainda que feita por um português com um relativo conhecimento e vivência da realidade brasileira, poder, mesmo assim, incorrer em enviesamentos etnocêntricos, sobretudo pelo facto de muitos dos argumentos e autores aqui convocados seguirem alguns dos termos de referência do debate em contexto europeu – neste caso, o debate sobre o Estado-nação e a resignificação da(s) cidadania(s), bem como a reforma do Estado e as suas implicações para a compreensão das políticas educacionais.¹

Apesar de ser uma temática susceptível de ser abordada a partir de perspectivas disciplinares muito diferenciadas, ela inscreve-se claramente, quer numa sociologia (política) da educação, quer numa sociologia das

* Sociólogo, Doutor em Educação, vice-presidente do Instituto (Faculdade) de Educação e Psicologia, Director do Mestrado em Sociologia da Educação e Políticas Educativas e Professor Associado do Departamento de Sociologia da Educação e Administração Educacional da Universidade do Minho (Braga, Portugal). *E-mail:* ajafonso@iep.uminho.pt

políticas educacionais. Neste caso, o enfoque que privilegiarei é o da sociologia das políticas educacionais – designação que venho adoptando, não apenas para indicar um dos meus objectos preferenciais de investigação e de docência, mas também com a intenção de dar visibilidade ao estudo das políticas educacionais, integrando-o no campo mais vasto (e mais consolidado a nível internacional) da sociologia da educação.²

Ainda como observação prévia a este texto, procurarei adoptar uma opção analítica congruente com uma sociologia crítica, que não se limite à desocultação das ambiguidades e contradições que atravessam as políticas educacionais, mas que possa também assumir certos valores e visões do mundo, sem que isso justifique menos esforço de rigor e de objectividade. Neste sentido, e concordando com alguns autores, uma “análise integrada da política educativa deve, na perspectiva de uma sociologia da educação crítica e política, possuir dois momentos: a análise objectiva dos determinantes da política pública; e uma análise da antecipação das condições de possibilidade das mudanças e das estratégias prováveis de implementação de uma política de transformação” (Morrow & Torres, 1997, p. 312-313). Neste texto, limitar-me-ei, no entanto, ao primeiro momento, procurando colocar em evidência alguns dos eixos e condicionantes das políticas educacionais actuais, e tendo como pano de fundo a redefinição do papel do Estado. Do meu ponto de vista, esta parece ser uma etapa prévia antes que possamos estar em condições de imaginar os desenvolvimentos futuros e as “políticas de transformação”.

A crise do Estado-nação e as políticas educacionais

As políticas educacionais, até muito recentemente, eram políticas que expressavam uma ampla autonomia de decisão do Estado, ainda que essa autonomia fosse, necessariamente, a resultante das relações (complexas e contraditórias) com as classes sociais dominantes, e fosse igualmente sujeita às demandas das classes dominadas e de outros actores colectivos e movimentos sociais. Todavia, ainda que, cada vez mais, haja indicadores que apontam para uma crescente diminuição dessa autonomia relativa, continua a ser necessário fazer referência ao papel e lugar do Estado-nação, mesmo que seja para melhor compreender a sua crise actual e a redefinição do seu papel – agora, necessariamente, tendo em conta as novas condicionantes inerentes ao contexto e aos processos de globalização e transnacionalização do capitalismo.

Como é sabido, o projecto da *modernidade* capitalista (enquanto projecto societal impulsionado pelas esperanças de desenvolvimento social

e económico associadas à *revolução industrial* e, simultaneamente, enquanto projecto político e cultural induzido pelas aspirações racionalistas do humanismo burguês das *revoluções americana e francesa* foi, em grande medida, construído e consolidado em torno do Estado-nação. Como refere Renato Ortiz,

Revolução industrial e modernidade caminham juntas. Elas trazem consigo um processo de integração até então desconhecido: a constituição da nação. Diferentemente da noção de Estado (muito antiga na história dos homens), a nação é fruto do século XIX. Ela pressupõe que no âmbito de um determinado território ocorra um movimento de integração económica (emergência de um mercado nacional), social (educação de 'todos' os cidadãos), política (advento do ideal democrático como elemento ordenador das relações dos partidos e das classes sociais) e cultural (unificação linguística e simbólica de seus habitantes). (Ortiz, 1999, p. 78)

Assim, como elemento mais antigo do binómio Estado-nação, o Estado tem já uma longa duração histórica. Tendo isso em conta, e não esquecendo que só poderá ser bem caracterizado por referência às mutações particulares que foram ocorrendo na sua configuração, natureza e funções, o Estado será aqui genericamente entendido como a organização política que, a partir de um determinado momento histórico, conquista, afirma e mantém a soberania sobre um determinado território, aí exercendo, entre outras, as funções de regulação, coerção e controlo social – funções essas também mutáveis e com configurações específicas, e tornando-se, já na transição para a *modernidade*, gradualmente indispensáveis ao funcionamento, expansão e consolidação do sistema económico capitalista.

No que diz respeito ao outro elemento do binómio – a nação – há igualmente que considerar que ele sofreu também uma evolução diferenciada e lenta antes de coincidir com o seu significado mais actual. Para Puhle,

quando o Estado já existia e começava a democratizar-se, como aconteceu nos Estados Unidos, na França e, mais tarde, na Grã-Bretanha, a nação era apenas definida como o conjunto dos cidadãos do Estado. A cidadania era universal e abstracta. A homogeneidade cultural ou “étnica” não era exigida [...] No pólo oposto do espectro, encontramos os movimentos nacionais e os nacionalismos sem um Estado próprio preexistente [...]: aí a “nação” ou o “povo”, como sede da soberania máxima, não podiam ser definidos por uma cidadania comum, sendo, em vez disso, concebidos em termos (ditos objectivos) de língua, cultura, religião, e outros critérios históricos ou étnicos, frequentemente com conotações racistas e insinuações fundamentalistas. (Puhle, 2000, p. 26-27)

Sem perder de vista o facto de muitas nações serem originariamente “unidades fictícias” impostas pela força e “construídas pelo próprio poder estatal” (cf. Hirsch, 2000), pode dizer-se que uma das visões (eurocêntricas) mais divulgadas (e também mais criticáveis, por não levarem em conta, por exemplo, as especificidades históricas de países que são originariamente espaços de muitos povos, culturas e línguas, como o Brasil) é a visão que faz corresponder a um Estado coeso, ou fortemente integrado, uma nação, ou mesmo, apenas, uma etnia, em qualquer dos casos supostamente identificáveis pela língua e pela cultura dominantes, pelas tradições e pela história. É, aliás, também por essa razão, que a articulação entre o *Estado* e a *nação* tem sido frequentemente designada pela expressão *Estado-nação*, reforçando assim a ideia de uma organização tendencialmente isomórfica de território, etnia, governo e identidade nacional.

Foi, aliás, como contributo para a construção (idealizada) do Estado-nação e como instrumento de reprodução de uma visão essencialista de identidade nacional que o papel da escola pública (enquanto escola do Estado) foi decisivo, sobretudo nos dois últimos séculos. Neste sentido, a centralidade da Escola decorreu até agora, em grande medida, da sua contribuição para a socialização (ou mesmo fusão) de identidades dispersas, fragmentadas e plurais, que se esperava pudessem ser reconstituídas em torno de um ideário político e cultural comum, genericamente designado de *nação* ou *identidade nacional*. A intervenção do Estado teve, assim, um papel importante e decisivo na génese e desenvolvimento da *escola de massas* (enquanto escola pública, obrigatória e laica), e esta não deixou de ter também reflexos importantes na própria consolidação do Estado. Pode mesmo dizer-se que a construção dos modernos Estados-nação não prescindiu da educação escolar na medida em que esta se assumiu como lugar privilegiado de transmissão (e legitimação) de um projecto societal integrador e homogeneizador, isto é, um projecto que pretendeu, mesmo coercitivamente, sobrepor-se (e substituir-se) às múltiplas subjectividades e identidades culturais, raciais, linguísticas e religiosas originárias.

Em complemento aos aspectos que acabei de referir, vem a propósito convocar a perspectiva de Boaventura S. Santos quando observa que

os Estados-nação têm tradicionalmente desempenhado um papel algo ambíguo. Enquanto, externamente, têm sido os arautos da diversidade cultural, da autenticidade da cultura nacional, internamente, têm promovido a homogeneização e a uniformidade, esmagando a rica variedade de culturas locais existentes no território nacional, através do poder da polícia, do direito, do sistema educacional ou dos meios de comunicação social, e na maior parte das vezes por todos eles em conjunto. (Santos, 2001)

É também por estas e outras razões que a construção histórica dos Estados-nação e a sua relação com a educação pública e a ideia de cidadania sempre foram extremamente complexas e ambivalentes, e sempre tiveram implicações políticas e culturais importantes – muitas das quais estão hoje a ser retomadas e criticamente analisadas pelo facto de o próprio papel do Estado estar em redefinição, em grande medida, por influência, mais ou menos directa, dos processos de globalização cultural e de transnacionalização do capitalismo.

A implicação dos aspectos que acabei de mencionar é relativamente evidente para alguém que estude as políticas educacionais. Por um lado, já não sendo possível fazer este estudo tendo apenas como referência o espaço nacional, é útil, por outro lado, observar que quando se fala em crise do Estado-nação isso não deve necessariamente querer significar a morte anunciada do Estado como organização política, nem o anacronismo da ideia ou do ideal de nação. Neste sentido, e para além da realidade mundial que mostra que ainda hoje muitos povos e nações lutam para a constituição do seu próprio Estado soberano, sabemos que a chamada crise do Estado-nação é também uma crise ideologicamente construída, na medida em que nem todos os Estados nacionais são igualmente afectados pela globalização, e nem todos cumprem (ou estão destinados a cumprir) os mesmos papéis nos processos de transnacionalização do capitalismo; é também uma crise ideologicamente construída porque, dependendo das perspectivas teórico-conceptuais adoptadas, embora o Estado permaneça como realidade política, são cada vez mais retóricas do que reais as hipóteses de resistir à globalização económica, política e cultural quando se pensa neste mesmo Estado como principal ou único mobilizador nacional de processos contra-hegemónicos.

A propósito desta última afirmação, Lúcio Flávio de Almeida adverte para a necessidade de se fazer com muito cuidado o exame das relações entre os Estados nacionais e os processos de transnacionalização do capitalismo porque, “como o neoliberalismo faz a apologia da globalização, ocorre uma forte tendência para atribuir aos Estados nacionais o papel de ‘vítimas’ deste processo, só variando as avaliações quanto ao papel que se pode esperar deles” (Almeida, 1998, p. 20). No entanto, acrescenta este autor, se os Estados nacionais forem concebidos como representantes de interesses de classe ver-se-á que estes interesses só podem ser salvaguardados porque os Estados também desempenham um importante papel na fase actual de transnacionalização do capitalismo. Neste caso, acentuar a importância das relações com as classes dominantes poderá implicar abandonar ou pôr em questão a ideia, defendida por alguns,

de o Estado nacional poder vir a reagir internamente contra a globalização, reassumindo-se como representante do *bem-comum*.

Por outro lado, no que diz respeito à ideia de nação e de identidade nacional, também hoje se colocam questões importantes para a análise sociológica da crise do Estado-nação e das suas implicações para as políticas educativas. Enunciar esta crise pode ser também uma forma de chamar a atenção para a existência de novos factores subnacionais, regionais e transnacionais que condicionam e limitam os campos da autonomia relativa dos Estados e que, entre muitas outras expressões, podem traduzir-se em tensões e desconexões, mais ou menos evidentes, entre, por um lado, as identidades culturais, linguísticas, étnicas, religiosas e raciais e, por outro, as soberanias territoriais. Neste sentido, como chama a atenção Arjun Appadurai,

o território como base para a lealdade e o sentimento nacional está cada vez mais divorciado do território como lugar da soberania e controlo estatal da sociedade civil. Os problemas de jurisdição e lealdade estão cada vez mais desvinculados. Isto não é um bom presságio sobre o futuro do Estado-nação na sua forma clássica, na qual os dois são imaginados como coexistentes e sustentando-se mutuamente. (Appadurai, 1997, p. 37-38)

Por isso, numa época de transição entre o apogeu do Estado-nação e a emergência de novas instâncias de regulação global e transnacional, alguns dos desafios que se colocam às políticas educativas remetem necessariamente para a necessidade de se inscreverem na agenda política e educacional os processos e as consequências da reconfiguração e ressignificação das cidadanias, resultantes, entre outros factores, do confronto com manifestações cada vez mais heterogêneas e plurais de afirmação de subjectividades e identidades, em sociedades e regiões multiculturais, e aos quais os sistemas educativos, as escolas e as práticas pedagógicas não podem ser indiferentes.

No que diz respeito à reconfiguração ou ressignificação das cidadanias, há que ter em conta que a Escola e as políticas educativas nacionais foram muitas vezes instrumentos para ajudar a nivelar ou a unificar os indivíduos enquanto sujeitos jurídicos, criando uma igualdade meramente formal que serviu (e ainda continua a servir) para ocultar e legitimar a permanência de outras desigualdades (de classe, de raça, de género), revelando assim que a cidadania é historicamente um atributo político e cultural que pouco ou nada tem a ver com uma democracia substantiva ou com a democracia comprometida com a transformação social. No que diz respeito, mais especificamente, ao sistema educacional, faz aqui

sentido convocar alguns adquiridos da sociologia (nomeadamente aqueles que derivam dos trabalhos de Pierre Bourdieu) porque eles nos lembram que a Escola se tornou um dos lugares centrais do exercício da *violência simbólica* – e é precisamente isso que está aqui em causa quando verificamos que a função de socialização (ou homogeneização) faz parte de um mais amplo processo de transmissão da cultura hegemónica e de inculcação de conhecimentos, valores e visões do mundo que, sendo embora considerado um *arbitrário cultural*, dissimula o seu carácter impositivo, ao levar a considerar como sendo do interesse de todos aquilo que, de facto, tende a coincidir sobretudo com interesses das classes dominantes, a que o Estado capitalista, neste caso, continua a ser particularmente permeável.

Assim, num sentido mais amplo, a noção inicial de cidadania pode, do meu ponto de vista, ser também entendida, na sua génese histórica, como um dos produtos esperados do exercício legítimo da *violência simbólica*, isto é, pode ser vista como o resultado de uma imposição cultural e identitária, cuja eficácia social, política e económica resulta justamente do facto de dissimular a sua natureza arbitrária e violenta. É o reconhecimento da cidadania que nas sociedades capitalistas permite que os indivíduos possam ser tratados juridicamente como iguais e livres – o que, aliás, sendo uma condição necessária para o estabelecimento de relações mercantis e de exploração não se destina, obviamente, a resolver as verdadeiras e reais desigualdades sociais e económicas. Por isso, a noção de cidadania deve também ser discutida tendo em conta a natureza de classe do Estado e o papel que este tem vindo a desempenhar, nomeadamente nas sociedades capitalistas. Mais precisamente, a cidadania moderna, que se desenvolve igualmente ao longo dos séculos XVIII e XIX, está fortemente associada ao poder do Estado, na medida em que é este que a reconhece e garante.

No seu sentido mais restrito, a cidadania pressupõe o reconhecimento de uma relação jurídica de pertença a uma determinada comunidade política e, como consequência, o acesso a alguns direitos elementares directamente decorrentes da posse legal de uma nacionalidade tutelada por um determinado Estado. Neste sentido, se recuarmos um pouco no tempo, verificamos que esse reconhecimento político foi, e ainda continua a ser muitas vezes, um acto arbitrário e extremamente selectivo. Começando por fazer-se tendo sobretudo em consideração características pessoais ou grupais, e factores económicos e culturais (como, por exemplo, os níveis de alfabetização, a propriedade, a raça ou o sexo), o reconhecimento da cidadania, apesar de ter vindo a incorporar critérios cada vez

mais abrangentes, tem sido historicamente um processo baseado na inclusão de alguns e na exclusão de muitos. No entanto, mesmo entre os indivíduos e grupos sociais que acabam por ser 'incluídos' como resultado da atribuição da cidadania jurídica ou formal, continuam a subsistir desigualdades profundas e diversas que não nos podem fazer esquecer que "a noção de cidadania surge na alvorada do capitalismo em estreita relação com práticas político-ideológicas cuja reiteração adquire importância crucial para a dominação burguesa" (Almeida, 1998, p. 24).

Apesar disso, como construção histórica, a cidadania tem muitas outras dimensões. Se, por um lado, o conteúdo ambivalente e contraditório da problemática da cidadania reflecte a existência de um terreno de disputa onde se confrontam processos sociais, políticos, económicos e culturais de restrição e exclusão com processos de inclusão, de negociação e de reconhecimento, por outro lado, enquanto construção democrática de novos direitos, a cidadania pode ser entendida também como uma categoria dinâmica e inacabada, fortemente permeável às lutas sociais, económicas e políticas.

Neste último sentido, e pensando, por exemplo, na função das políticas sociais no contexto das sociedades capitalistas democráticas, pode dizer-se que estas revelam muitas das diferentes e contraditórias facetas dos processos de construção e ampliação dos direitos (e do próprio conceito) de cidadania. Assim, se, por um lado, as políticas sociais e educacionais podem ser interpretadas como instrumentos de controlo social e como formas de legitimação da acção do Estado e dos interesses das classes dominantes, por outro lado, também não deixam de poder ser vistas como estratégias de concretização e expansão de direitos sociais, económicos e culturais, tendo, neste caso, repercussões importantes (embora, por vezes, conjunturais) na melhoria das condições de vida dos trabalhadores e dos grupos sociais mais vulneráveis às lógicas da exploração e da acumulação capitalistas. As políticas sociais (e a consequente expansão de direitos de cidadania) foram, aliás, um dos pilares do chamado Estado-providência, que se caracterizou, sobretudo em alguns dos países capitalistas avançados e num contexto histórico particular, pela capacidade de gerir as contradições e tensões resultantes das exigências da legitimação democrática e da acumulação capitalista (cf., entre outros, O'Connor, 1977; Offe, 1984; Santos, 1993).

O que está ocorrendo na fase actual de globalização e transnacionalização do capitalismo mostra que estamos perante a emergência de novos factores e processos (económicos, políticos e culturais) que trazem consigo as incertezas em relação aos direitos sociais conseguidos na esfera

nacional, deixando também em aberto outras possibilidades para uma nova geração de políticas e direitos que possam actualizar as conquistas da cidadania democrática, agora na esfera de outras instâncias e contextos que transcendem o próprio Estado-nação, embora podendo e devendo articular-se com este. Neste sentido, se, por um lado, “o conjunto dos processos e interconexões regionais e globais em curso gera restrições crescentes à cidadania democrática de base territorial soberana” também, por outro lado, “abre possibilidades efectivas de ampliação de uma cidadania democrática de base cosmopolita” (Gómez, 2000, p. 14). Estas possibilidades, no entanto, só agora começam a ser equacionadas, sendo por isso necessário estar atento a todos os debates em torno de desenvolvimentos possíveis e a todas as experiências sociais e políticas que surjam como alternativas credíveis nesta fase de transição.

Instâncias de regulação supranacional, reforma do Estado e educação

Como referi em páginas anteriores, embora estejamos ainda relativamente longe de poder constatar empiricamente a existência de um completo e irreversível esvaziamento da autonomia relativa do Estado-nação moderno, não podemos, ainda assim, deixar de considerar que essa autonomia relativa está sendo cada vez mais desafiada e constrangida pelos processos de globalização e de transnacionalização do capitalismo.

Existem, porém, muitas e relativamente divergentes perspectivas em confronto sobre o fenómeno da globalização, sendo, por isso, preferível falar de *globalizações* no plural e não de *globalização* no singular (cf. Santos, 2001). Do meu ponto de vista, e seguindo muitos outros autores, parece ser mais adequado, e ter maiores possibilidades heurísticas, pensar em termos de globalizações, na medida em que a globalização não é um fenómeno unívoco, coerente e consensual; não é um fenómeno que contenha aspectos e dimensões com consequências apenas positivas ou desejáveis; não expressa somente decisões, relações, tensões e influências que partam unidireccionalmente e impositivamente do nível global para os níveis regional, nacional ou local, ou que tenham apenas como objectivo organizar ou garantir interesses voltados para a acumulação capitalista e para a dominação (globalização hegemónica). Quando se fala de globalização, também se pode ter em mente, quer a expressão de movimentos sociais de resistência, quer as experiências e iniciativas concretas de mudança social, muitas vezes iniciados localmente e ampliados globalmente, em ambos os casos tendo como fundamento perspectivas (económicas, culturais, éticas e políticas) que se constituem como propostas alter-

nativas sobre a organização do mundo, sobre os direitos dos seres humanos e sobre a preservação da vida na Terra (globalização contra-hegemónica). Pelo que acabei de referir, e apesar de serem conhecidos alguns argumentos que consideram não ser o vocábulo globalização isento de conotações ideológicas, acho que pode ser adoptado criticamente desde que se tenha em conta e se especifiquem os sentidos e os contextos em causa.

Assim, algumas perspectivas, que sustentam e aprofundam um contínuo e interessante debate em torno das raízes históricas da globalização e das suas dimensões sociológicas, ideológicas, económicas, políticas e culturais, não deixam de apresentar a este propósito um amplo consenso relativamente a um facto que quero reconvocar neste texto: é inegável que, com uma intensidade maior ou menor, todos os países se confrontam hoje com a emergência de novas organizações e instâncias de regulação supranacional (ONGs, Mercosul, Organização Mundial do Comércio, União Europeia), cuja influência se vem juntar a outras organizações que já não são recentes, mas que continuam a ser muito influentes (Banco Mundial, OCDE, FMI), sendo que elas têm sempre implicações diversas, entre as quais, e de acordo com o objecto deste trabalho, aquelas que directa ou indirectamente ditam os parâmetros para a reforma do Estado nas suas funções de aparelho político-administrativo e de controlo social, ou que induzem em muitos e diferentes países a adopção de medidas ditas modernizadoras que levam o Estado a assumir também, de forma mais explícita, uma função de mediação, de adequação às prioridades externamente definidas ou, mesmo, de promoção das agendas que se circunscrevem a ditames mais ou menos ortodoxos da fase actual de transnacionalização do capitalismo e de globalização hegemónica.

Talvez seja útil lembrar, na sequência do que tenho estado a desenvolver, que a chamada *reforma do Estado* tem hoje uma amplitude muito maior do que aquela que pode estar subentendida quando se fala em simples modernização da administração, sugerida, neste caso, por expressões como *reinvenção do governo*, *acção administrativa orientada para os resultados*, *new public management*, entre outras. A este propósito,

quando, por exemplo, se insiste na substituição do *paradigma burocrático* da administração pelo paradigma *administrativo-empresarial* isso traduz-se também na emergência de um novo paradigma do Estado que hoje tende a ser denominado paradigma do *Estado-regulador*. (Gomes Canotilho, 2000, p. 21)

E, tendo em mente mudanças mais amplas que dizem sobretudo respeito à actual situação de Portugal em contexto europeu, este mesmo autor sintetiza:

Começou-se, nos anos setenta e oitenta, pela *liberalização e privatização*. Seguiu-se, nos anos noventa, a *re-regulação*, ou seja, o controlo das escolhas privadas por imposição de regras públicas, precisamente em domínios dos quais os Estados se haviam retirado. Assiste-se hoje, de forma difusa, à articulação de regulações, isto é, à articulação das regulações nacionais que tomam em conta variantes institucionais específicas, com a *regulação europeia*. (Gomes Canotilho, 2000, p. 29-30).

Mas não é apenas a expressão Estado-regulador que vem acentuar o facto de o Estado ter deixado de ser produtor de bens e serviços para se transformar sobretudo em regulador do processo de mercado. Há hoje, no que diz respeito à reforma do Estado e às suas conexões com a realidade multidimensional da globalização e das instâncias de regulação supranacional, uma miríade de designações que acentuam outras dimensões e formas de actuação, e que não podem, por isso mesmo, deixar de passar despercebidas a um investigador atento e crítico. Não pretendendo aprofundar este tema por agora, quero, a mero título de exemplo, nomear algumas outras: *Estado-reflexivo*, *Estado-activo*, *Estado-articulador*, *Estado-supervisor*, *Estado-avaliador*, *Estado-competidor*. São todas denominações actuais e correntes na literatura especializada que expressam novas formas de actuação e diversas e profundas mudanças nos papéis do Estado; em qualquer dos casos quase sempre impulsionadas (e justificadas) por factores externos que dizem respeito, predominantemente, aos efeitos decorrentes da transnacionalização do capitalismo e da actuação de instâncias de regulação supranacional – efeitos esses que são desigualmente sentidos consoante a situação de cada país no *sistema mundial*, embora sejam necessariamente (re)interpretados ou recontextualizados ao nível nacional.

No que diz respeito à educação, começo por fazer uma breve alusão a algumas das dimensões do Estado-avaliador (*evaluative state*). Esta qualificação, inicialmente proposta por Guy Neave e mais recentemente revisitada por este mesmo autor ainda no âmbito de trabalhos relativos às políticas de ensino superior, visa sobretudo sinalizar o facto de estar em curso a transição de uma forma de regulação burocrática e fortemente centralizada para uma forma de regulação híbrida que conjuga o controlo pelo Estado com estratégias de autonomia e auto-regulação das instituições educativas. Em relação a Portugal, um trabalho recente também sobre o ensino superior refere como traço distintivo que uma das características do Estado avaliador “reside exactamente na ênfase simultânea, por um lado, na desregulação e na autonomia institucional, e, por outro, no desenvolvimento de um corpo regulatório condicionando a acção institucional” (Seixas, 2001). Nesta mesma linha de argumentação, um outro autor refere que

parece legítimo levantar a hipótese de que o modelo de regulação emergente, para além da retórica fundada na autonomia institucional e na fé na regulação pelo mercado, sublinhará mais a lógica intervencionista, isto é, uma maior presença da administração central nas instituições, nas suas características organizacionais e nos modelos de governação e de autoridade no interior das instituições, nomeadamente sob as formas que o Estado avaliador vem apresentando.

Neste sentido, na esteira de trabalhos de referência nesta temática como são os de Guy Neave ou van Vught, acrescenta-se ainda que, quando considerados os desenvolvimentos dos sistemas de ensino superior na Europa Ocidental desde meados dos anos oitenta, “os governos começaram a interferir mais profunda e extensivamente no sistema e nas instituições, radicalizando a figura do ‘Estado intervencionista’”. Assim, conclui este autor, “O Estado avaliador corresponderá a esta radicalização” (Magalhães, 2001, p. 133).

Se pensar agora em termos de ensino não-superior no âmbito da realidade portuguesa, posso dizer, em função do trabalho que eu próprio realizei sobre este tema há alguns anos (cf., por exemplo, Afonso, 1998), que a presença do Estado-avaliador, embora com dimensões comuns, é relativamente distinta da anterior, uma vez que a configuração da autonomia das escolas dos ensinos básico e secundário está muito longe da configuração da autonomia das universidades, ou mesmo de outras instituições de ensino superior. A presença do Estado-avaliador ao nível do ensino não-superior expressa-se sobretudo pela promoção de um *ethos* competitivo que começa agora a ser mais explícito quando se notam, por exemplo, as pressões exercidas sobre as escolas nos níveis de ensino acima referidos (ensinos fundamental e médio no Brasil) através da avaliação externa (exames nacionais, provas aferidas ou estandardizadas e estratégias de presença mais assídua de agentes da Inspeção Geral da Educação enquanto órgão central do Ministério da Educação), e através do predomínio de uma racionalidade instrumental e mercantil que tende a sobrevalorizar indicadores e resultados académicos quantificáveis e mensuráveis sem levar em consideração as especificidades dos contextos e dos processos educativos. Neste caso, a autonomia dos estabelecimentos de ensino não-superior (que tem vindo a ser discutida desde meados dos anos oitenta e que tem neste momento uma nova regulamentação legal) continua a parecer mais retórica do que real, acabando, sobretudo, por ser um pretexto para a avaliação e para a responsabilização dos actores – o que, por sua vez, sendo uma estratégia pragmática e com alguns efeitos simbólicos, visa também promover uma nova representação sobre o papel do

Estado, que está cada vez mais distante das funções de bem-estar social e das obrigações que assumira quando era o principal provedor e fornecedor de bens e serviços educativos.

Neste sentido, quando procurei perceber as especificidades portuguesas, tendo como referência as mudanças educacionais promovidas pela *Nova Direita* em países como os EUA e a Inglaterra, pude constatar que o hibridismo inerente às coligações neoliberais e neoconservadores, com particular expressão no caso das políticas educacionais e de avaliação, podia ser adequadamente interpretado pela articulação dos conceitos de Estado-avaliador (cf. Neave, 1988, 1998) e de *quase-mercado* (cf. Le Grand, 1991). Esta articulação, tensa e relativamente contraditória, tinha precisamente uma expressão híbrida porque, através da avaliação, pude verificar que era possível compatibilizar, quer o aumento (neoconservador) do poder de controlo central do Estado em torno dos currículos, da gestão das escolas e do trabalho dos professores, quer a indução e implementação (neoliberal) de mecanismos de mercado no espaço público estatal e educacional, neste caso, em função das pressões de alguns sectores sociais mais competitivos e das próprias famílias. Ao propor, com base na análise empírica, a designação de “avaliação standardizada criterial com publicitação de resultados” quis precisamente dar conta desta articulação (cf. Afonso, 1994, 1998, 1999, 2000).

Tendo ganho uma nova centralidade desde meados dos anos oitenta, a avaliação continua, já no início de um novo milénio, a ser um dos eixos estruturantes das políticas públicas, em geral, e das políticas educacionais, em particular. Como refere Patricia Broadfoot – autora que há muitos anos vem trabalhando com regularidade estas questões numa perspectiva sociológica –, “os procedimentos de avaliação constituem hoje um dos mais importantes meios de controlo da educação”. Neste sentido, como o seu artigo mais recente acaba por demonstrar, tomando como exemplo o conceito de *accountability* e as suas implicações para perceber as diferenças relativamente ao que ocorre na França e na Inglaterra, são também cada vez em maior número os estudos de análise comparada de resultados, procedimentos e políticas de avaliação que procuram ter em consideração as especificidades políticas, administrativas, ideológicas e as tradições culturais dos diferentes países. A este propósito, esta autora concretiza:

A ênfase colocada numa determinada forma de *accountability* num país ou noutro reflecte em princípio as tradições ideológicas e o *ethos* característico de uma cultura nacional particular. Por isso, países que actualmente enfrentam

dificuldades semelhantes nos seus sistemas educativos parecem responder de formas diferentes. Na minha opinião, o que está subjacente a essas aparentes diferenças é, no entanto, partilhado por todos como sendo o mesmo problema, que é o de ter de recorrer a mecanismos de *accountability* como forma de controlo, e de pôr em prática esses mesmos mecanismos através da combinação de diferentes procedimentos de avaliação. Mais uma vez, as formas que estes procedimentos adquirem variam segundo o momento e o lugar, mas as funções fundamentais destes mesmos procedimentos, como, por exemplo, o facto de assegurarem o exercício do controlo através da linguagem da *accountability*, continuam a ser as mesmas. (Broadfoot, 2000, p. 45)

Finalmente, gostaria de fazer um breve comentário a propósito de uma outra designação recente sobre a mudança na forma de actuação do Estado que vem sendo trabalhada por alguns autores também para pensar as questões relativas às políticas educacionais. Trata-se da designação Estado-competitivo (*competition state*) que Philip Cerny define por referência a um processo onde “os actores do Estado e do mercado procuram reinventar o Estado como uma ‘associação quase empresarial’ num contexto mundial” (Cerny, 1997, p. 251, apud Robertson & Dale, 2001, p. 117). Na interpretação de Robertson & Dale (2001, p. 117-118), “o discurso e a prática da competitividade e da implementação da lógica de mercado orientam a agenda política do Estado e, simultaneamente, são usados para legitimar essa mesma agenda, tanto a nível externo como interno”. Como é que estas características podem ser observadas nas políticas educativas actuais é o principal objectivo deste último artigo, que não poderemos por agora desenvolver.

Referindo-se a esta nova forma de actuação do Estado, Roger Dale (1998) mostra num outro trabalho que o que está em causa é essencialmente uma redefinição de prioridades relativamente a cada um dos três *problemas centrais* que têm caracterizado o mandato para a educação nas sociedades capitalistas democráticas, aparecendo agora em primeiro lugar o apoio ao processo de acumulação; em segundo lugar, a garantia da ordem e controlo sociais; em terceiro lugar, a legitimação do sistema. Entretanto, o modo como a educação apoia o processo de acumulação pode variar em função das dominâncias que configurarem, de uma forma mais precisa, a actuação do Estado-competidor. Assim, ainda segundo Dale, esta actuação pode passar por uma forte intervenção do Estado na promoção da investigação e da inovação para atender às necessidades do tecido produtivo; pode passar pela adopção de lógicas e mecanismos de mercado na educação; ou pode passar ainda pela contribuição da educação para a reprodução de mão-de-obra especializada.³

A finalizar

Em trabalhos que pretendem reflectir sobre temáticas relativamente complexas e actuais, como aquela que aqui muito sucintamente enunciei, todas as conclusões são, em rigor, provisórias. Como estamos a viver uma época de transição, com contornos ainda muito indefinidos, é também mais difícil contar com referências políticas e teórico-conceptuais consistentes e seguras que nos ajudem a equacionar a realidade social e educacional. A análise sociológica das políticas educacionais é, deste ponto de vista, particularmente sugestiva e estimulante para exercitar a reflexividade crítica; é preciso, no entanto, como referi no início deste texto, ir mais além para encontrar “políticas de transformação” congruentes com as visões do mundo em que acreditamos. Por mim, estou disponível para equacionar alternativas e dar um contributo em diálogo e confronto crítico; sei, no entanto, que projectos e políticas de transformação em educação são uma tarefa árdua que só poderemos verdadeiramente retomar e realizar colectivamente.

Recebido para publicação em julho de 2001.

Notas

1. Retomo aqui, de uma forma mais sistematizada, a minha intervenção numa sessão conjunta promovida pelos Grupos de Trabalho *Política de Educação Superior e Estado e Política Educacional* realizada no âmbito da XXIII Reunião Anual da Anped – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Brasil, Caxambu, MG, Setembro de 2000). Gostaria de deixar aqui registado o meu agradecimento, pelo convite que me foi dirigido, à direcção da Anped e, em particular, aos colegas então responsáveis pela coordenação dos referidos GTs (Maria do Carmo Lacerda Peixoto e Luiz Fernandes Dourado), e também testemunhar o meu apreço aos colegas que aceitaram a tarefa de comentar criticamente a minha exposição (João dos Reis Silva Jr. e Carlos Roberto Jamil Cury), bem como a todos aqueles que intervieram no debate que se seguiu.
2. É esta a perspectiva que defendo em artigo recentemente publicado em Espanha na *Revista de Educación*, num número monográfico que integra um conjunto de colaborações de diferentes autores e que tem como intuito fazer um balanço sobre a Sociologia da Educação em alguns países (cf. Afonso, 2001). No caso de Portugal (tal como, aliás, em outros casos) as últimas duas décadas foram particularmente propícias à implementação de reformas neoliberais, e isso, em parte, deslocou a atenção para o estudo das políticas educacionais, independentemente dos eixos privilegiados (ensino técnico, escolas profissionais, currículo, gestão escolar, ensino privado, educação básica, avaliação, entre outros). A propósito da avaliação educacional como eixo estruturante para o estudo sociológico das políticas educacionais, ver, por exemplo, Afonso (1999, 2000).
3. Para um desenvolvimento muito recente deste quadro teórico aplicado à educação em Portugal, ver, por exemplo, o trabalho de Fátima Antunes (2001). Para uma problematização das questões actuais em torno da educação, da competitividade e da cidadania em função das mudanças políticas e económicas em curso, ver também (Afonso & Antunes, 2001, no prelo).

REFORM OF THE STATE AND EDUCATIONAL POLICIES:
“IN BETWEEN” THE CRISIS OF THE NATION-STATE AND THE EMERGENCE
OF THE SUPRANATIONAL REGULATION

ABSTRACT: *The text starts with a few previous observations that help the reader to position the author as far as the analysed thematic is concerned. Then, having a sociology of education policy as a reference, the author tries to situate the crisis of the Nation-State and its implications in order to look into some of the dimensions of education. At last, he makes an outline of the reform of the State, which is mainly based on the restraints deriving from the new supranational regulation instances/agencies.*

Key words: *Nation-State; Supranational regulation instances/agencies; State reform; Sociology of education policy.*

Referências bibliográficas

- AFONSO, Almerindo J. A centralidade emergente dos novos processos de avaliação no sistema educativo português. *Forum Sociológico*, Lisboa, 1994, nº 4, p. 7-18.
- _____. *Políticas educativas e avaliação educacional*. Braga: Universidade do Minho, 1998.
- _____. Estado, mercado, comunidade e avaliação: Esboço para uma rearticulação crítica. *Educação & Sociedade*, Campinas: Cedes, 1999, nº 69, p. 139-164.
- _____. *Avaliação Educacional: Regulação e emancipação*. São Paulo: Cortez, 2000.
- _____. Tiempos e itinerarios portugueses de la sociología de la educación: (dis)continuidades en la construcción de un campo. *Revista de Educación*, Madrid, 2001, nº 324, p. 9-22.
- _____. & ANTUNES, Fátima. Educação, cidadania e competitividade: Algumas questões em torno de uma nova agenda. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, 2001, nº 114. (No prelo).
- ALMEIDA, Lúcio Flávio de. Estado, nação, transnacionalização: Reflexões em torno do *Manifesto do Partido Comunista*. *Lutas Sociais*, São Paulo, 1998, nº 4, p. 19-26.
- ANTUNES, Fátima. “Os locais das escolas profissionais: Novos papéis para o Estado e a europeização das políticas educativas”. In: STOER,

- S. R. et al. (Orgs.), *A transnacionalização da educação: Da crise da educação à educação da Crise*, Porto: Afrontamento, 2001, p. 165-210. (No prelo).
- APPADURAI, Arjun. Soberania sem territorialidade: Notas para uma geografia pós-nacional. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, 1997, nº 49, p. 33-46.
- BROADFOOT, Patricia. Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé: l'État évaluateur. *Revue Française de Pédagogie*, Paris, 2000, nº 130, p. 43-55.
- CERNY, Philip. Paradoxes of the competition state: The dynamics of political globalization. *Government and Opposition*, Londres, 1997, vol. 32, nº 2, p. 251-274.
- DALE, Roger. "Globalization: A new world for comparative education?". In: SCHRIEWER, Jürgen (Org.), *Discourse and Comparative Education*, Berlin: Peter Lang, 1998.
- GOMES CANOTILHO, José J. "Paradigmas de Estado e paradigmas de administração pública". In: AAVV, *Moderna Gestão Pública: dos meios aos resultados*. Oeiras: INA, 2000, p. 21-34.
- GÓMEZ, José María. *Política e democracia em tempos de globalização*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- HIRSCH, Joachim. Estado nacional, nacionalismo y conflicto de clases. *Revista Herramienta*, Buenos Aires, 2000, nº 10. [<http://www.herramienta.com.ar>].
- LE GRAND, Julian. Quasi-markets and social policy. *Economic Journal*, Londres, 1991, vol. 101, nº 408, p. 1256-1267.
- MAGALHÃES, António M. A transformação do modo de regulação estatal e os sistemas de ensino: A autonomia como instrumento. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, 2001, nº 59, p. 125-143.
- MORROW, Raymond & TORRES, Carlos Alberto. "O Estado capitalista e a elaboração da política educativa". In: MORROW, R. & TORRES, C.A. (Orgs.), *Têoria Social e Educação*, Porto: Afrontamento, 1997, p. 311-337.

- NEAVE, Guy, On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: An overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988. *European Journal of Education*, Oxford, 1988, vol. 23, nºs 1/2, p. 7-23.
- _____. The evaluative state reconsidered. *European Journal of Education*, Oxford, 1998, vol. 33, nº 3, p. 265-284.
- O'CONNOR, James. *USA: A crise do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1977.
- OFFE, Claus. *Contradictions of the Welfare State*. London: Hutchinson, 1984.
- ORTIZ, Renato. Diversidade cultural e cosmopolitismo. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, São Paulo, 1999, nº 47, p. 73-89.
- PUHLE, Hans-Jürgen. “Cidadania e Estado-nação”. In: VIEGAS, J.M. & DIAS, E.C. (Orgs.) *Cidadania, integração, globalização*. Oeiras: Celta, 2000, p. 25-35.
- ROBERTSON, Susan & DALE, Roger. Regulação e risco na governação da educação: Gestão dos problemas de legitimação e coesão social em educação nos Estados competitivos. *Educação, Sociedade & Culturas*, Porto, 2001, nº 15, p. 117-147.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. “O Estado, as relações sociais e o bem-estar social na semiperiferia: O caso português” In: SANTOS, B.S. (Org.), *Portugal. Um retrato singular*. Porto: Afrontamento, 1993, p. 15-56.
- _____. “Os processos da globalização”. In: SANTOS, B.S. (Org.), *Globalização: Fatalidade ou utopia?* Porto: Afrontamento, 2001, p. 33-106. (No prelo).
- SEIXAS, Ana Maria. “Políticas educativas para o ensino superior: A globalização neoliberal e a emergência de novas formas de regulação estatal”. In: STOER, S.R. et al. (Orgs.), *A transnacionalização da educação: Da crise da educação à educação da crise*, Porto: Afrontamento, 2001, p. 211-239. (No prelo).