

O poder de regulação do discurso político-normativo: *do discurso democrático ao discurso gestionário*

Dora Ramos Fonseca 

Universidade de Aveiro

Resumo

A partir de vários estudos que temos vindo a desenvolver a documentos político-legais publicados pelo Ministério de Educação e a instrumentos de gestão educacional produzidos por vários agentes educativos, constatamos a força do poder do discurso e a sua influência na construção das políticas educativas. Destacamos o abandono gradual, em ambos os casos, da *gramática democrática* em detrimento de uma *gramática gerencialista*. Este trabalho procura de uma forma globalizante fazer uma leitura dos processos da construção dos discursos no âmbito das políticas educativas, tendo em conta o referencial teórico marcado, especialmente, pelas ideias de Michel Foucault e Stephen Ball.

Palavras-chave: Discurso, Regulação, Poder.

Abstract

The regulatory power of normative political discourse: from democratic discourse to management discourse

From various studies we have developed to political-legal documents published by the Ministry of Education and educational management instruments produced by various educational agents, we find the power of discourse and its influence on the construction of educational policies. We emphasize the gradual abandonment, in both cases, of democratic grammar to the detriment of managerial grammar. This work seeks, in a globalized way, the reading of the discourse construction processes in the context of educational policies, taking into consideration the theoretical framework marked mainly by the ideas of Michel Foucault and Stephen Ball.

Keywords: Discourse, Regulation, Power.

Resumen

El poder regulador del discurso político normativo: del discurso democrático al discurso de gestión

Desde varios estudios que hemos estado desarrollando hasta documentos político-legales publicado por el Ministerio de Educación y hasta instrumentos de gestión educativa producidos por varios agentes educativos, encontramos el poder del discurso y su influencia en la construcción de políticas educativas. Destacamos el abandono gradual, en ambos casos, de la gramática democrática en detrimento de una gramática gerencial. Este trabajo busca una manera globalizadora de leer los procesos de construcción de discursos en el contexto de las políticas educativas, teniendo en cuenta el marco teórico marcado especialmente por las ideas de Michel Foucault y Stephen Ball.

Palabras clave: Discurso, Regulación, Poder.

Introdução

O Estado português (Ministério de Educação) tem vindo a assumir o papel de *tradutor* de uma agenda global de educação instituída no espaço transnacional. Um dos aspetos que importa salientar, decorrente em grande medida dessa situação, é a alteração da natureza do discurso político-normativo. A partir da análise dos documentos político-legais, conclui-se que se regista um abandono progressivo da perspetiva *democrática* passando a assumir-se um discurso de natureza *gerencialista*. Pretendemos, neste artigo, mostrar que o discurso produzido pelo Ministério de Educação (ME) e veiculado pelos múltiplos canais e mecanismos do poder central tem um impacto forte, de carácter regulatório, nas produções discursivas dos agentes educativos, nomeadamente docentes, diretores(as) de escolas e inspetores(as) da educação. Tendo em conta os estudos que realizámos em torno dos discursos presentes nos documentos político-legais e, também, sobre as construções discursivas presentes nos documentos de gestão educacional produzidos pelos atores nos seus diferentes espaços de atuação, realizar-se-á uma reflexão à luz do quadro teórico apresentado, procurando desvendar os processos de contaminação, apropriação e reprodução discursiva, indiciando que podemos estar em presença de processos fortemente hegemónicos e hegemonzantes promovidos pelas regulações exercidas, através do discurso. Esta tese contraria, de certa forma, as ideias também veiculadas pelo Estado, de desenvolvimento de lógicas democráticas, autonómicas e descentralizadas dos processos educativos.

Políticas educativas e processos de regulação

Política é um conceito plurifacetado e abrangente e que pode ter significados distintos: a esfera política (*polity*), a atividade política (*politics*) e a ação pública (*politics*) (MULLER, SUREL, 1998, p. 13; MULLER, 2004). Quando falamos de políticas públicas, inevitavelmente teremos que invocar a sua dimensão sistémica (dos diferentes níveis contextuais) e a sua dimensão operacional ligada à ação dos atores nos contextos específicos e das regulações que se estabelecem entre eles. Como temos vindo a defender em outros trabalhos (CASTRO, 2011; CASTRO, 2015, CASTRO, 2016), as políticas de educação, em Portugal, refletem o cruzamento de várias pressões que emergem de centros de decisão transnacional. São vários os organismos que regulam formal ou informalmente, numa perspetiva transnacional, a educação nos diferentes países (AZEVEDO, 2002; SEIXAS, 2001; TEODORO, 2001; NETO-

-MENDES, 2004; DIAS, 2004; BARROSO, 2006; NÓVOA, 2009; CASTRO, 2011). Para explicitar essas pressões importa rever o conceito de regulação, em particular aquele tratado no âmbito das políticas educativas (NETO-MENDES, 2004; BARROSO, 2006; LIMA, 2006; AFONSO, 2006; AZEVEDO, 2008). Segundo Barroso (2006, p.11-12), falar de regulação, no contexto da área das Políticas Educativas e Administração Educacional, é entender duas dimensões da problemática, ou seja, “descrever dois tipos de fenómenos diferenciados, mas interdependentes. Os modos como são produzidas e aplicadas as regras que orientam a ação dos atores e os modos como esses mesmos atores se apropriam delas e as transformam”. Os estudos de Barroso (2006) revelam relações dialéticas distintas: ora dos centros para as periferias, ora mais aleatórias e horizontais. No primeiro caso, trata-se de uma regulação institucional, normalmente de natureza verticalista e que tem revelado, tendencialmente, lógicas de ação de controlo, influência e hegemonia (autoridade legitimada). No segundo caso, trata-se de processos de regulação situacional pautados por exercícios de ação pública de carácter mais autónomo (BARROSO, 2006, p. 13). Estes processos multiregulatórios e de contrarregulações emergem dos sistemas considerados periféricos onde são produzidas “novas” regras e que acabam por (re)orientar o funcionamento do(s) sistema(s). Os tempos atuais são marcados por essas múltiplas regulações constituindo uma teia complexa de interações, tendo a matriz da ação pública vindo a caracterizar-se por vários princípios de atuação provenientes de redes de interesses, alguns fora do domínio do Estado-nação. A esfera económica tem, hoje, grande centralidade na matriz da ação educacional e os Estados têm vindo a alterar o seu papel assumindo, muitas vezes, apenas a função de *traduzir* para o território nacional a matriz imposta por entidades supranacionais. A crise dos Estados, de certa forma construída para abrir espaço para os ideais liberais e para as leis de mercado, tem influenciado a reconfiguração do próprio papel do Estado na União Europeia. Tal como refere Fontoura (2008, p. 20) o Estado tem novas funções passando agora a “gerir e legitimar no espaço nacional as exigências do capitalismo global”. Estas alterações não emergiram na atualidade. Desde a década de oitenta do século XX que assistimos, claramente, no espaço europeu, a regulações/pressões, especialmente de instituições transnacionais financeiras como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico ou Económico (OCDE), entre outras. Estas têm construído uma agenda global que evidencia a educação como instrumento importante ao serviço da economia. A “Sociedade do Conhecimento” que emerge com grande força no Projeto definido na

Estratégia de Lisboa (2000) e retomado no Quadro de Referência Estratégico Nacional – QREN (2007) assume a ideia de uma Europa que investe no conhecimento em todos os países para alcançar um nível científico de excelência capaz de fazer cumprir os objetivos traçados a nível socioeconómico. É, assim, dado um novo impulso ao desenvolvimento de políticas educativas europeias ao serviço da construção de um território que aposta de forma competitiva no conhecimento como garante de desenvolvimento económico e que aparece expresso de forma mais ou menos explícita em todos os documentos produzidos pelas entidades supranacionais. O programa de trabalho “Educação e Formação 2010” é um exemplo notório das lógicas dominantes e da ligação da educação à economia. Ao assumir como objetivo central e estratégico “tornar a economia do conhecimento a mais competitiva e a mais dinâmica do mundo”, o Conselho Europeu continuava a reforçar a visão economicista da educação. Para alcançar este objetivo, foram colocados em marcha vários dispositivos de controlo e regulação, nomeadamente os instrumentos de avaliação de larga escala que pretendiam monitorizar os vários sistemas educativos no sentido de alcançar, eficazmente, os resultados expectáveis em sintonia com o grande objetivo atrás referido. Ainda no ano 2000, data importante para o consolidar das novas apostas europeias no plano da educação, surge um Relatório sobre e para a Europa referente à qualidade da educação e que teve influência na construção de agências reguladoras de avaliação que acabariam por induzir e, também, controlar as políticas nacionais. A ideia, tal como sublinha Antunes (2005), seria desenvolver, gradualmente, o processo de europeização. Por influência destes processos reguladores, em Portugal, fomos assistindo a várias mudanças nas políticas educativas, entre os quais, como temos vindo a destacar neste trabalho, a alteração na natureza do discurso político-normativo. Na linha de pensamento de Lima (1994; 2011), o discurso político-normativo revela de forma cada vez mais visível a sua faceta gestora. Não abandonando alguns propósitos e terminologia de natureza democrática, os normativos legais que têm sido produzidos pelo poder central, nestes últimos anos, introduzem termos que, a nosso ver, pertencem a uma gramática *gerencialista* (CASTRO, 2011) ou como afirmam, contundentemente, Formosinho e Machado (2007) uma *linguagem bélica*. São vários os investigadores (SEIXAS, 2001; SÁ, 2002; BARROSO, VISEU, 2003; LIMA, 2011) que nos alertam para essa forte orientação nas políticas educativas em Portugal, o que, aliás, tem acontecido também em outros países. Essa tendência do discurso político e normativo está alinhado com as produções documentais (relatórios, orientações e recomendações) das várias entidades supranacionais que aconselham e determinam,

de maneira mais ou menos explícita, os caminhos que os distintos países da União Europeia “deverão” seguir em matéria educativa. A propósito da interseção entre os ideais da democracia e as lógicas gerencialistas nas produções discursivas presentes nos documentos emanados pelas entidades supranacionais e nos normativos político-legais publicados pelo ME em Portugal, Fontoura (2008, p. 20-21), seguindo as ideias de Lima (1994), dá conta da ambiguidade e das contradições dos termos. A autora sinaliza que as medidas implementadas e veiculadas pelos normativos legais são contraditórias com o discurso em torno dos ideais da democratização na educação, pois as estratégias que pretendem ser utilizadas na ação educativa “despojam a ‘descentralização e a autonomia de sentido político democrático-participativo’” revelando-se, sobretudo, as “suas concepções instrumentais ‘de tipo gerencial, técnico-implementativo ou desregulador’”. Ainda em sintonia com esta posição, Seixas (2001) entende que a “ideologia tecnocrática constitui a base das ideologias modernas da maioria dos países desenvolvidos, acentuando a importância da educação para a competitividade económica nacional num mercado cada vez mais global” e que essa situação coloca a política educativa subalternizada à económica. Portanto, Portugal não se encontra imune às regulações supranacionais traduzidas nas recomendações e nas sugestões resultantes de estudos comparados e na aplicação de instrumentos de avaliação de forma uniformizante e com os mesmos referenciais nos vários países da Europa (FONSECA, COSTA, 2018). Como referimos anteriormente, estas questões têm vindo a pautar a reconfiguração do Estado e do seu próprio papel. Apesar das fortes regulações transnacionais que temos vindo a descrever, o Estado português continua a ter um papel determinante e regulador na/da vida das escolas. Mesmo integrando o discurso da importância de processos autónomos e descentralizados em educação nos normativos legais, o poder central (ME) continua a exercer regulações sobre as diferentes instâncias de administração educacional, escolas e atores, através das diferentes estruturas e dispositivos, ou por meio de normativos legais (FONSECA, COSTA, 2018). A propósito das regulações exercidas sobre as escolas, Neto-Mendes (2004, p.26) adianta que a profissionalidade docente é construída entre “uma lógica de regulação estatal e uma lógica de regulação de mercado”. Os próprios normativos legais produzidos pelo ME contribuem para a implementação dessas duas lógicas distintas. O discurso ambíguo e contraditório é perceptível quando comparamos as intenções políticas e as medidas preconizadas, ou mesmo, quando analisamos, em termos discursivos, a coerência interna de cada documento legal.

Construções discursivas no campo das políticas educativas: um processo de poder, regulação e influência

Quando invocamos a questão do *poder*, importa fazer uma reflexão sobre a *etimologia* da palavra. *Poder* emerge do latim com a expressão *potere* e que se traduz no *ser capaz* e em *autoridade*. Nesse sentido, a palavra *poder* exprime força, regulação e controlo. No dicionário de língua portuguesa encontramos que *poder* é o “direito de deliberar, agir ou mandar”. Em termos da sua definição no campo da filosofia, a palavra *poder* significa a capacidade que os indivíduos ou instituições detêm de conseguir atingir algo através do direito, do controlo ou da influência. No campo da política, o *poder* evoca a “capacidade de governar e de se fazer obedecer” (SOUZA, GARCIA, CARVALHO, 1998, p. 417).

Um dos pilares teóricos do nosso quadro de referência teórico são as concepções de poder de Foucault e as suas influências, nomeadamente nas questões do discurso. Assinalamos, aqui, duas obras de referência para o desenvolvimento das ideias nucleares que dão corpo à nossa tese. Foucault estuda o poder para revelar de como os sujeitos atuam sobre os outros, manipulando a sua ação e pensamento. Foucault (1979, p. 12) entende que os “discursos de verdade” da sociedade, constituem relações de poder e, portanto, aprisionam os sujeitos. Foucault assinala, ainda, que a sociedade tem o seu “regime de verdade” e a sua “política de verdade”, e, portanto, os tipos de discurso que dissemina e que aceita transformam-se em “verdades” promovidas por aqueles que detêm o poder e que se encarregam de determinar a “verdade” a ser seguida. Os processos de internalização da “verdade” sem questionamentos não é linear e dependerá, segundo o filósofo, de *tecnologias de poder*. Seguindo as ideias de Foucault (1996), existe uma relação íntima entre o poder e o conhecimento. Nessa linha, o discurso que estrutura a sociedade é sempre o discurso daquele(s) que detêm o saber, pela classe que domina ideologicamente determinada sociedade. Tendo por base a obra “*A ordem do discurso*” (1996), na qual Foucault refere que o discurso é regulado, selecionado, organizado e redistribuído dentro da sociedade, entendemos que ele deixa de ser entendido como algo neutro para se assumir, ele próprio, um poder. A sociedade acaba por se disciplinar ou se orientar através de construções discursivas que se promovem tendo em conta determinados ideais que se pretendem disseminar. Segundo o autor, os discursos influenciam o comportamento do homem em sociedade e modelam os seus valores e a sua atuação. Como sabemos, as instituições educativas são espaços, por excelência, de modelação de comportamento humano na medida em que veiculam os

valores e ideias das classes dominantes, funcionando, institucionalmente, como o veículo da “verdade” e distribuindo o *saber* e o *poder* estrategicamente. Nesse sentido, podemos considerar que as instituições educativas são espaços que exercem sobre os indivíduos poderes e regulações moldando os sujeitos ao modelo instituído pela classe que domina, ideologicamente, a sociedade. A escola é, como refere Foucault (1996), o espaço/tempo onde os sujeitos têm acesso a muitos discursos e aprendem a reproduzi-los. Para o filósofo, a emancipação dar-se-á quando o sujeito tem a consciência do jogo de ideologias e, embora ele continue a ser moldado por esses poderes, poderá situar-se estrategicamente em relação ao jogo de poderes. O autor ergue a sua teoria defendendo que o *saber* e o *poder* estão intimamente ligados e relacionados com o domínio ideológico, político e económico. O filósofo advoga, ainda, que muitos desses processos não são, claramente, visíveis, mas antes ocultos e que acabam por interferir nas categorias de pensamento e de ação, regulando os sujeitos, sem que eles se apercebam (FOUCAULT, 1996). A questão do discurso é um elemento central pois é este que funciona como mecanismo de controlo e de criação de sistemas de classificação e ordenamento da realidade. Sabemos que a construção discursiva não é um processo linear de causa-efeito, mas antes, um processo complexo de multirregulações. Portanto, não existem, por um lado os criadores do discurso e, por outro, aqueles que o reproduzem. Os processos discursivos são influenciados por regulações e contrarregulações, sendo que a partir do discurso dominante como por exemplo o discurso político-normativo, os discursos dos potenciais recetores podem ser recriados e/ou transformados dependendo do seu *saber*. O discurso como mecanismo de regulação ideológico, na *sociedade do discurso*, “necessita” de difundir-se para que os indivíduos possam assumir a sua pertença ao quadro ideológico, ou seja, é necessário que os sujeitos assumam as “verdades” veiculadas pelo discurso dominante e validado. A reprodução discursiva e a sua ritualização podem estar ao serviço de disseminação de doutrinas ideológicas encontrando nas instituições educativas um espaço privilegiado para esse efeito. A distribuição e a apropriação do discurso não se fazem como aparentemente e ingenuamente parece, ou seja, como um processo democrático e autónomo. O controlo exercido pelo discurso faz-se, muitas vezes, de forma indireta, através da manutenção e reforço discursivos num determinado sentido. Os sujeitos, sem que se apercebam do mecanismo de regulação do discurso, acabam por ser “apanhados” nas teias invisíveis dos poderes que ele representa e que pode, de certa forma, disciplinar o que dizemos, mas, também em última instância, o que pensamos e o que fazemos. O poder é exercido através do discurso pois, tal como entende Foucault,

(1996), o “próprio discurso é um elemento estratégico de relações de poder” (1996, p. 253). Os discursos deverão ser analisados num determinado quadro político-ideológico pois é num referencial concreto que determinados discursos emergem e que servem para manter as relações de poder entre os sujeitos que deles se apropriam e os disseminam. Invocando o *modelo panóptico*, Foucault explica o duplo efeito de normatização pela ação continuada e com discursos padrão. Poderíamos afirmar que os sujeitos expostos a discursos normatizados e de forma sistemática acabam por alterar, também, os seus discursos e condutas até chegar a uma situação em que o próprio sujeito é o ator desse mesmo processo reprodutivo. Estaríamos em presença de uma “fórmula maravilhosa: um poder contínuo e de custo afinal de contas irrisório” (FOUCAULT, 1999, p. 120). Os sistemas políticos atuam pela lógica do panótico, numa regulação permanente dos sujeitos e numa vigilância coletiva, em que todos vigiam todos e o controle dos indivíduos é registrado continuamente. As plataformas eletrônicas que assumem, muitas vezes, a difusão mais rápida de discursos ou o controlo das próprias construções discursivas dos sujeitos levam a uma renomeação de *panopticon* em *superpanopticon* e *electronicpanopticon*, (ALBRECHTSLUND, 2008) sendo esta questão absolutamente importante na contemporaneidade. No campo educativo, podemos perceber que o discurso, produzido pelas várias instâncias supranacionais e difundido através de vários canais de comunicação e controlados por dispositivos de monitorização/regulação, se assume como um poder estratégico. Conferindo a ideia de que certas produções discursivas em torno de recomendações ou indicações produzidas pelas agências supranacionais não são obrigatórias, mas sim de adesão livre, os sujeitos acabam por aderir “livremente” a esses mesmos discursos, reproduzindo-nos e conferindo-lhe a continuação do seu poder. Quando exploramos as questões do poder do discurso político-normativo na disseminação de ideais políticos e ideológicos, é de todo o interesse refletir, também, no conceito de *influência*. Neste ponto debruçar-nos sobre outro pilar dos trabalhos de investigação que temos vindo a desenvolver em torno das produções discursivas. Discutimos aqui as contribuições da *policy cycle approach* ou “abordagem do ciclo de políticas” do sociólogo Stephen Ball e seus colaboradores (Bowe, Ball, Gold, 1992; Ball, 1998). Antes de explorarmos a ideia que entendemos ser nuclear para este trabalho, importa perceber que a abordagem de Ball destaca a natureza complexa e controversa das políticas no campo educacional e a sua característica sistémica, interativa e dinâmica. Stephen Ball e Richard Bowe apresentam no seu livro *Reforming education and changing schools*, publicado em 1992, uma versão reformulada do ciclo de políticas e que tenta romper com uma certa racional-

dade que os seus trabalhos iniciais indicavam. Os autores propuseram um ciclo que é contínuo e constituído por três contextos principais: o contexto de influência, o contexto da produção de texto e o contexto da prática. A ideia principal, e que marca a diferença com os trabalhos anteriores, é que o ciclo não se caracteriza por sequências temporais e lineares. Os contextos referidos estão inter-relacionados e não se constituem como etapas sequenciais. Como entendem Bowe et al. (1992), cada contexto referido apresenta grupos de interesse e disputas específicas. Os primeiros contextos interessam-nos particularmente. É, pois, nestes contextos, como entendem os autores, que grupos de interesse lutam para influenciar o sentido das políticas educativas em concreto as suas grandes finalidades e, também, os contextos em que se legitima a orientação central para a política. Não são processos simples e lineares. Antes, pelo contrário, são desenvolvidos em *arenas políticas* à escala macro e, muitas vezes, por múltiplos atores não pertencentes unicamente ao mundo educacional, mas, também, de outras esferas, nomeadamente a económica. Os trabalhos de Ball contribuem, também, para uma análise das influências globais e internacionais no processo de formulação de políticas nacionais de cada país. Segundo o autor, a disseminação de influências internacionais pode ser efetuada e entendida de duas formas: uma mais direta e que diz respeito à circulação de discursos através de mecanismos e instrumentos de entidades governamentais e mesmo não governamentais (BALL, 1998) e a outra de forma, mais indireta e que diz respeito ao processo de “empréstimo de políticas” (BALL 1998) em que determinados grupos de interesse apresentam as recomendações a seguir como fórmulas certas para o sucesso das instituições educativas. Estes processos não são completamente verticalistas e não funcionam totalmente dos centros de decisão instituídos para as periferias, mas antes podem ser construídos em processos de multirregulação ou mesmo de contra regulações (BARROSO, 2006). Assim sendo, os atores, nos diferentes contextos educativos, teriam sempre uma ação autónoma para integrar as suas posições na construção das políticas educativas. Para Bowe, Ball, Gold (1992), o foco de análise para entendimento do desenvolvimento das políticas deveria ser feito a partir da exploração do discurso da política e sobre a forma como os atores em contextos distintos (os profissionais de educação) fazem a sua interpretação e/ou leitura desses textos (discursos). O contexto da produção de texto e o contexto da prática são contextos interligados e marcados por acomodações e resistências, mas, também, por disputas (Bowe, Ball, Gold, 1992). O mais importante é a interpenetração entre os dois primeiros contextos identificados por Ball na abordagem de ciclo político: o contexto de influência e o contexto da produção do discurso. Na produção de

políticas, o contexto de influência estaria relacionado com a etapa de conceção de sentidos e diria respeito a poderes de grupos com interesse específicos em questões político-ideológicas, enquanto o contexto de produção do texto integra uma dimensão que tem em conta a linguagem e os interesses dos recetores. Quando falamos em produção de texto podemos estar a referir-nos a documentos legais ou a outros de natureza menos prescritiva, mas que, também, têm grande impacto nos discursos dos agentes educativos e que veiculam as ideias que se pretendem trabalhar nas sociedades. Também ao nível da produção de textos políticos podemos falar de *arenas* como espaços de disputas (Bowe, Ball, Gold, 1992). Nessas disputas, nas *arenas políticas*, apenas algumas influências e agendas são reconhecidas e legitimadas. Quanto à política enquanto discurso, Ball (1998) explica que os discursos incorporam muitas influências a vários níveis e invocando Foucault, entende que as políticas podem tornar-se “regimes de verdade” na medida em que determinadas vozes são dominantes e legitimadas no espaço público e, por isso, terão mais alcance e influência junto dos atores de contextos distintos.

Breves considerações sobre os estudos realizados

Os estudos que temos realizado em torno das construções discursivas compreendem análises a vários normativos legais e a documentos de gestão organizacional construídos nas organizações/nos contextos locais, em território português. No primeiro caso, destacamos, especialmente, os normativos de enquadramento da administração e gestão educacional (Decreto-Lei nº 115 A/98, de 4 de maio¹ e o Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril²), os normativos de enquadramento dos processos de descentralização (Decreto-Lei nº 7/ 2003, de 15 de janeiro e Lei nº 75/2013, de 12 de setembro³) e dos processos de avaliação das escolas (Lei nº 31/2002, de 20 de

¹ Lei nº 115 A/98, de 4 de maio - Regime de autonomia, administrativa e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

² Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril - Regime de autonomia, administrativa e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

³ Decreto-Lei nº 7/ 2003, de 15 de janeiro - Regulamenta os conselhos municipais de educação e aprova o processo de elaboração de carta educativa, transferindo competências para as autarquias locais

Lei nº 75/2013, de 12 de setembro - Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.

dezembro⁴). No segundo caso, destacamos os Projetos Educativos das Escolas (PEE), os Projetos de Intervenção dos Diretores (PID), as Cartas Educativas Municipais (CEM), os Relatórios de Avaliação Externa das Escolas (RAE) e os Relatórios de Avaliação Interna das Escolas (RAI). Neste artigo não exploraremos detalhadamente as questões metodológicas dos diferentes estudos. De uma forma global e sumária, podemos afirmar que privilegiámos a investigação de natureza qualitativa com estudos de natureza exploratória. O acesso aos documentos de gestão educacional fez-se através da pesquisa na Internet de forma aleatória através da amostragem (amostra aleatória simples). Assumimos a análise de conteúdo e a análise de discurso BARDIN, 1977; LAVILLE, DIONE, 1999) como metodologia central para exploração dos objetos em estudo (quer para os normativos legais, quer para os documentos de gestão educacional) e, como estratégia específica de análise, adotámos o sistema de *pattem-matching*, que constitui, em termos gerais, na associação de elementos recolhidos ao modelo teórico construído, tendo em conta as categorias e subcategorias analíticas definidas (Laville, Dionne, 1999). Foram, posteriormente, construídas grelhas de análise para um exame aprofundado. Assinalamos, ainda, a utilização da abordagem quantitativa para leituras mais globais e que permitiram contabilizar alguns elementos que nos pareceram de interesse, em especial quando o foco era verificar os termos pertencentes à *gramática democrática* e à *gramática gerencialista*. Os estudos atrás referidos foram publicados, encontrando-se na bibliografia deste artigo.

Leitura global à luz do quadro teórico

São várias as considerações que poderíamos tecer tendo em conta as análises efetuadas. Optamos por salientar algumas questões que nos parecem mais importantes para este trabalho. Em todos os normativos analisados foi perceptível e confirmado o domínio da *gramática gerencialista* em detrimento da *gramática democrática*. Foi, ainda, confirmado o alinhamento, em termos discursivos, dos documentos oficiais do ME com a agenda global da educação disseminada através de documentos produzidos pelas entidades supranacionais já referenciadas. A construção de instrumentos de gestão, pelos diferentes atores, nos diversos contextos específicos de atuação educativa como os municípios e as escolas, é fortemente condicionada pelo poder central, através de recomendações para a sua conceção e desenvolvimento,

⁴ Lei n.º 1/2002, de 20 de dezembro - aprova o sistema de avaliação da educação e do ensino não superior.

contrariando, de certa forma, o discurso político-normativo que encara os vários documentos de gestão educacional como elementos cruciais e estratégicos para o desenvolvimento de processos democráticos, autonômicos e descentralizados. Os documentos continuam a ser desenvolvidos numa perspectiva racional-burocrática e, especialmente, de resposta às demandas do poder central e, portanto, ainda numa lógica pouco emancipatória. As *lentes* para analisar a realidade são desenvolvidas com base no que deverá ser observado e testado e os atores, nos diferentes contextos, vão-se *guiando* por essas mesmas *lentes* produzindo um efeito de *contaminação* (CORREIA, 1999). Como referem Formosinho e Machado (2007), esses processos constituem “uma realidade que existe para lá da acção dos professores”, uma forma oficial de fazer as coisas que “estrutura e condiciona o pensamento e a acção de quem trabalha na escola” (FORMOSINHO, MACHADO, 2007, p. 101). Assim, os documentos produzidos pelos profissionais de educação assumem concepções e procedimentos que se aproximam, tendencialmente, das lógicas *gerencialista* e mercantil. Orientados na sua concepção para responder à função de comparabilidade e de controlo, esses processos, implementados nas organizações educativas, veem reforçada a sua faceta quantitativa de modo a permitir comparar instituições e profissionais. Os próprios atores acabam por facilitar ou mesmo intensificar uma certa subordinação a *centros instituídos* e, ao mesmo tempo, alimentam as lógicas de mercado educacional que se afirma. Nesse sentido, os referenciais que suportam essa realidade são criados de cima para baixo por entidades externas às organizações educativas e que ditam as regras do *jogo discursivo* (FONSECA, COSTA, 2018). Tendo em conta o quadro teórico, podemos perceber que o discurso emerge como um sistema unificador e controlador que disciplina o sujeito, revelando-se um poder (Foucault, 1979). Neste sentido o poder central recebe as regulações/influências de entidades supranacionais, faz a tradução da agenda global para o espaço nacional e reproduz, em termos discursivos, os princípios ideológicos dominantes. Por sua vez, através de processos de contaminação (CORREIA, 1999; CASTRO, 2015; CASTRO, 2017), os atores incorporam, nas suas construções discursivas, a mesma *gramática* apropriando-se dos mesmos sentidos ideológicos e reproduzem (LIMA, 1994; CASTRO, 2015), nas suas construções discursivas, o discurso do poder central. Estes processos são marcados por forças hegemónicas e homogeneizantes (CASTRO, 2017) levando a uma reprodução discursiva em cadeia e em massa, ficando claro o poder do discurso sinalizado por Foucault (1979) e o contexto de influência de Ball (1998) na produção das políticas educacionais. Contudo, convém ter em atenção que a maioria das situações

apontadas e a leitura global efetuada não deverá ser sinónimo de generalização. Nos vários estudos em apreciação verificaram-se alguns exemplos (embora em número muito reduzido) de instrumentos de gestão (PEE, PID, CEM, RAI) que romperam (em alguns pontos) com o discurso e modelos dominantes, revelando uma face mais sociopolítica. Isto permite afirmar que, num mesmo quadro fortemente regulador, é possível encontrar exemplos de realidades específicas que se afastam do instituído mostrando que no plano de ação, ao nível local, os atores têm um papel importante de contrarregulação, podendo transformar instrumentos de natureza técnica (meramente de planeamento) em instrumentos de natureza política contribuindo assim para desenvolver espaços de autonomia e de decisão ao nível local (CASTRO, FIGUEIREDO, DIOGO, 2015, p. 1287). Porém, os casos assinalados assumem feição de exceção no quadro global dos estudos realizados.

Considerações finais

Convocando Michel Foucault e Stephen Ball para a leitura global dos resultados dos estudos desenvolvidos, percebemos os poderes e influências do discurso no domínio ideológico, económico e político. Estas regulações em cadeia têm contribuído mais para a homogeneização de discursos e para a prevalência de instrumentos de gestão de natureza burocrática e, ainda, para a subordinação dos sujeitos e organizações a poderes instituídos. A situação identificada remete para as questões do poder e da influência associadas ao discurso e a fenómenos de contaminação, apropriação e reprodução discursiva que inibem o desenvolvimento de instrumentos de gestão educacional de natureza política capazes de promover a construção de efetivas políticas educativas democráticas nos distintos contextos locais. Contudo, assinalámos que os próprios atores poderiam ter um papel significativo de contra regulação contrariando a situação que identificámos.

Referências

AFONSO, N. A. Direcção regional de educação: um espaço de regulação intermédia. In: BARROSO, J. (Org.). *A regulação das políticas públicas da educação: espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: Educa, 2006. p. 71-96.

ALBRECHTSLUND, A. Online social networking as participatory surveillance. *First Monday*, Chicago, v. 13, n. 3, mar. 2008.

ANTUNES, F. Globalização e europeização de políticas educativas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, Oeiras, n. 47, p. 125-43, jan. 2005.

AZEVEDO, J. (Coord.). *Avaliação das escolas: consensos e divergências*. Porto: Asa, 2002.

_____. A educação de todos e ao longo de toda a vida e a regulação sociocomunitária da educação. In: Encontro de Pedagogia social, 2, 2008, Porto. *Atas...* Porto: Universidade Católica Portuguesa, 2008.

BALL, S. Big policies/small world: an introduction to international perspectives in education policy. *Comparative Education*, v. 34, n. 2, p. 119-30, 1998. <https://doi.org/10.1080/03050069828225>

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: 70, 1977.

BARROSO, J. *A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas actores*. Lisboa: Educa, 2006.

BARROSO, J.; VISEU, S. A emergência de um mercado educativo no planeamento da rede escolar: de uma regulação pela oferta a uma regulação pela procura. *Educação, Sociedade, Campinas*, v. 24, n. 84, p. 897-921, set. 2003. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302003000300008>

BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. Reforming education and changing schools. *British Journal of Educational Studies*, v. 40, n. 4, p. 429-31, 1992.

CASTRO, D. Os projetos de intervenção dos diretores de escola: uma construção discursiva a partir das regulações do discurso político-normativo. *Sensos*, Porto, v. 1, n. 2, p. 9-28, 2011.

_____. O desenvolvimento do sistema educativo estatal em Portugal: um percurso marcado por regulações externas e pela centralização de poderes. In: Colóquio Internacional de Ciências Sociais de Educação “O Governo das Escolas, Atores, Políticas e Práticas”, 2, 2015, Braga. *Atas...* Braga: Universidade do Minho, 2015.

_____. Reconfiguração do discurso político-normativo: da lógica democrática à lógica gerencialista. *Revista Exitus*, Santarém, v. 6, n. 2, p. 180-93, jul./dez. 2016.

_____. A avaliação das organizações educativas como instrumento indutor de lógicas de mercado educacional. In: FERREIRA, N.; FONTANA, M.; SALOMÉ, J. *Políticas públicas e gestão democrática: desafios e compromissos*. Curitiba, PR: CRV, 2017. p. 41-63.

CORREIA, J. A. As ideologias educativas em Portugal nos últimos 25 anos. *Revista Portuguesa de Educação*, Braga, v. 12, n. 1, p. 81-110, 1999.

COSTA, J. A. *Projectos em educação: contributos de análise organizacional*. Aveiro: Universidade de Aveiro, 2007.

DIAS, M. As políticas “locais” de educação e a profissão de professor: novos contextos de trabalho, novas identidades profissionais. In: COSTA, J.; NETO-MENDES, A.; VENTURA, A. (Org.). *Políticas e gestão local da educação*. Aveiro: Universidade de Aveiro, 2004. p. 225-65.

DUARTE, M.; OLIVEIRA, R. (Orgs.). *Sistemas educacionais: concepções, tensões e desafios*. São Paulo, SP: Loyola, 2015. p. 49-65.

FONSECA, D.; COSTA, J. A. A avaliação das escolas e regulação político-normativa: uma análise de discursos. *Movimento: Revista de Educação*, Niterói, v. 5, n.8, p. 210-43, jan./jun. 2018. <https://doi.org/10.22409/mov.v5i8.459>

FONTOURA, M. M. Política e acção pública: entre uma regulação centralizada e uma regulação multipolar. *Revista Portuguesa de Educação*, Braga, v. 21, n. 2, p. 5-31, 2008. <https://doi.org/10.21814/rpe.13924>

FORMOSINHO, J.; MACHADO, J. A modernidade, burocracia e pedagogia. In: SOUSA, J.; FINO, C. (Org.). *A escola sob suspeita*. Porto: Asa, 2007. p. 97-119.

FOUCAULT, M. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro, RJ: Graal, 1979.

_____. *A ordem do discurso*. São Paulo, SP: Loyola, 1996.

_____. *Em defesa da sociedade*. São Paulo, SP: Martins Fontes, 1999.

Laville, C.; Dionne, J. *The construction of knowledge: methodology manual of research in human sciences*. Porto Alegre, RS: Artmed, 1999.

LIMA, L. Modernização, racionalização e optimização: perspectivas neotaylorianas na organização e administração da educação. *Cadernos de Ciências Sociais*, Porto, n. 14, p. 119-39, 1994.

_____. Concepções de escola: para uma hermenêutica organizacional. In: LIMA, L. (Org.). *Compreender a escola: perspectivas de análise organizacional*. Porto: ASA, 2006. p. 17-69.

_____. Concepções de escola: para uma hermenêutica organizacional. In: LIMA, L. et al. (Org.). *Perspectivas de análise organizacional das escolas*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão, 2011. p. 15-57.

- MULLER, P. *Les politiques publiques*. Paris: Puf, 2004
- MULLER, P.; SUREL, Y. *L'analyse des politiques publiques*. Paris: Montchrestien, 1998
- NETO-MENDES, A. Regulação estatal, auto-regulação e regulação de mercado: subsídios para o estudo da profissão docente. In: COSTA, J.; NETO-MENDES, A.; VENTURA, A. (Org.). *Políticas e gestão local da educação*. Aveiro: Universidade de Aveiro, 2004. p. 23-33.
- NÓVOA, A. Modelos de análise de educação comparada: o campo e o mapa. In: SOUZA, D.; MARTÍNEZ, S. (Org.). *Educação comparada: rotas de além-mar*. São Paulo, SP: Xamã, 2009. p. 22-62.
- SÁ, V. As políticas de escolha da escola pelos pais: da bondade das intenções à desilusão das realizações, ou talvez não! In: COSTA, J.; MENDES, A. N.; VENTURA, A. *Avaliação de organizações educativas*. Aveiro: Universidade de Aveiro, 2002. p. 69-92.
- SEIXAS, A. M. Políticas educativas para o ensino superior: a globalização neoliberal e a emergência de novas formas de regulação estatal. In: STOER, S.; CORTEZÃO, L.; CORREIA, J. (Org.). *Transnacionalização da educação: da crise da educação à “educação” da crise*. Porto: Afrontamento, 2001. p. 209-38.
- SOUZA, J. P. G.; GARCIA, C. L.; CARVALHO, J. F. T. *Dicionário de política*. São Paulo, SP: T. A. Queiroz, 1998.
- TEODORO, A. Organizações internacionais e políticas educativas nacionais: a emergência de novas formas de regulação transnacional, ou uma globalização de baixa intensidade. In: STOER, S.; CORTEZÃO, L.; CORREIA, J. (Org.). *Transnacionalização da educação: da crise da educação à “educação” da crise*. Porto: Afrontamento, 2001. p. 125-61.

Submissão em: 10/10/2019

Aceite em: 16/10/2019