

# POLÍTICAS EDUCATIVAS NO ESPAÇO IBERO-AMERICANO

Temas críticos, tensões e perspetivas

**Carlos Pires** [Org.]

Autores/as

*Leonor L. Torres | Andréia F. Silva | Fátima Antunes | Josep Serentil i Rubio | José M. Cavadas |  
Luiz Dourado | Maria J. Carvalho | Ana M. Seixas | Ángel Vázquez-Alonso | João F. Oliveira | Estela  
Costa | Marcelo Mocarzel | Luísa Cerdeira*

Coleção

CADERNOS DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL

02





# POLÍTICAS EDUCATIVAS NO ESPAÇO IBERO-AMERICANO

Temas críticos, tensões e perspetivas

**Carlos Pires** [Org.]

Autores/as

*Leonor L. Torres | Andréia F. Silva | Fátima Antunes | Josep Serentil i Rubio | José M. Cavadas | Luiz Dourado | Maria J. Carvalho | Ana M. Seixas | Ángel Vázquez-Alonso | João F. Oliveira | Estela Costa | Marcelo Mocarzel | Luísa Cerdeira*

Coleção

CADERNOS DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL





Título	Políticas Educativas no Espaço Ibero-Americano: temas críticos, tensões e perspectivas
Coleção	Cadernos de Política e Administração Educacional
Organizador	Carlos Pires
Autores/as	Leonor L. Torres   Andréia F. Silva   Fátima Antunes   Josep Serrantill i Rubio   José M. Cavadas   Luiz Dourado   Maria J. Carvalho   Ana M. Seixas   Ángel Vázquez-Alonso   João F. Oliveira   Estela Costa   Marcelo Mocarzel   Luísa Cerdeira
Coordenação da Coleção	Carlos Pires   Ana Patrícia Almeida   Clara Cruz   Cláudia Neves   Maria João Carvalho   Manuel Cabeça   Nuno Fraga
Edição	Fórum Português de Administração Educacional
Execução Gráfica	Joana Norte
ISBN	978-972-97521-6-2 © Fórum Português de Administração Educacional, 2024 <a href="http://fpae.com.pt">fpae.com.pt</a>   <a href="mailto:fpae.pt@gmail.com">fpae.pt@gmail.com</a>

---

Notas do editor:

- As opiniões e os argumentos expressos nesta publicação são da inteira e exclusiva responsabilidade dos seus autores.
- Os textos apresentados nesta obra estão escritos em português (português europeu e português do Brasil) e em espanhol, respeitando as especificidades das línguas usadas pelos/as autores.





## ÍNDICE

Índice	07
Introdução	10
<i>Carlos Pires</i>	
Tempos e Contratempos no Desenvolvimento da Escola Democrática	28
<i>Leonor L. Torres</i>	
Privatização da Educação Básica no País e o Mercado Especializado da Avaliação	50
<i>Andréia Ferreira da Silva</i>	
A Educação da Democracia e as Relações Público/Privado: Dualidades das Realidades Educativas Portuguesas - Observações	74
<i>Fátima Antunes</i>	
Público-Privado en Educación: Privatización, Emprendimiento y Gerencialismo en España en Debate	100
<i>Josep Serentill i Rubio</i>	
La Gestión de la Diversidad: La Educación Inclusiva	122
<i>José Manuel Cabada Alvarez</i>	

Políticas e Gestão da Educação no Brasil: Retrocessos e Perspectivas	154
<i>Luiz Fernandes Dourado</i>	
Entre a Inspiração Democrática e a Missão de Pendor Gerencialista da Escola: Racionalidades em Conflito	176
<i>Maria João de Carvalho</i>	
A Internacionalização do Ensino Superior: Tendências Globais, Tensões Locais e Perspetivas	190
<i>Ana Maria Seixas</i>	
Políticas de Evaluación: Un Tema Crítico en la Educación Superior	204
<i>Ángel Vázquez-Alonso</i>	
Tendências Globais e Processos de Reconfiguração da Educação Superior e das Universidades Públicas	230
<i>João Ferreira de Oliveira</i>	
Políticas e Instrumentos de Avaliação no Quadro dos Novos Modos de Governo da Educação: Tendências e Perspetivas	252
<i>Estela Costa</i>	
O Financiamento da Educação e os Royalties do Petróleo no Brasil	270
<i>Marcelo Mocarzel</i>	

O Financiamento do Ensino Superior Público em Portugal: Tendências Recentes e Perspetivas Futuras 288

*Luisa Cerdeira*

Autores 313

# INTRODUÇÃO

*Carlos Pires*

[Escola Superior de Educação de Lisboa, IPLisboa | Presidente da Direção do FPAE]

O segundo número da coleção de *e-books* editada pelo Fórum Português de Administração Educacional (FPAE) – “Cadernos de Política e Administração Educacional” – incide sobre temas críticos de políticas educativas que, como refere Leonor Torres no primeiro capítulo da obra, circulam no espaço ibero-americano carregando consigo “tensões e contradições”, que os textos agora publicados se encarregam de analisar, problematizar e dar visibilidade, através da pluralidade de pontos de vista e de posições dos seus autores, a partir de diferentes lugares de observação.

Os textos que constituem os capítulos do livro, resultam de comunicações apresentadas na conferência de abertura e nas seis “mesas plenárias” do *VII Congresso Ibero-Americano e X Congresso Luso-Brasileiro de Políticas e Administração da Educação: “política e gestão da educação: temas críticos no espaço ibero-americano”*, realizados em Lisboa, de 6 a 8 de fevereiro de 2023, coorganizados pelas três associações parceiras: FPAE (Portugal); ANPAE (Brasil); e FEAE (Espanha).

A decisão de convidar os oradores para escreverem as suas comunicações e de organizar e disponibilizar em acesso aberto os artigos resultantes dessa escrita, cumprem o princípio orientador do FPAE em continuar a proporcionar recursos potenciadores de reflexão, de inquietações, de formação e também de suporte a processos investigativos no âmbito da política educativa e administração educacional.

Os doze textos que integram esta publicação não obedecem a um único tema ou à análise de uma única política educativa, uma vez que decorrem dos diferentes eixos temáticos dos congressos e se reportam a políticas de educação ou a temas que deram o mote às diferentes mesas plenárias, nas quais os autores participaram, tais como: privatização da educação; inclusão em educação; gestão das/nas escolas; políticas e gestão da educação superior; avaliação em educa-

ção; financiamento da educação.

Para além do atendimento a algumas regras básicas relacionadas com a forma, o organizador do *e-book* deu total liberdade aos autores na produção dos textos, decorrendo daí a diversidade espelhada na publicação. As abordagens e posicionamentos epistemológicos, os enfoques teóricos, as opções metodológicas (explícita ou implicitamente presentes nos artigos) e, até mesmo, a forma como os textos são organizados são aspetos acometidos à responsabilidade dos autores e às suas lógicas de argumentação, certamente, influenciados pela organização das suas comunicações orais, mas também pelas suas experiências e percursos profissionais e académicos, pela investigação produzida e pelas posições que assumem ou referenciais e ideias que preconizam, em questões relacionadas com a Educação. Haverá ainda, influências do *lugar* a partir do qual observam a realidade educativa.

Ora, tal como é referido no título da obra, aquela observação é realizada a partir do “espaço ibero-americano” e, dentro deste, a partir dos três países de origem dos autores, com base na realidade dos respetivos sistemas educativos. Contudo, ainda que os processos de globalização não afetem todos os sistemas educativos da mesma forma (Rizvi & Lingard, 2013), os artigos aqui apresentados refletem preocupações, críticas e tensões relacionadas com os traços que caracterizam as lógicas de globalização das políticas educativas, em que se enquadram, por exemplo, a ação e a influência de agendas e agências transnacionais. São disso exemplo, a emergência de lógicas de mercado que influenciam as políticas educativas, a manifestação de modos e instrumentos de regulação dos sistemas educativos, a implementação de uma “governança modificada” (Lessard & Carpin-tier, 2014) ou a influência das lógicas impostas pela designada “Nova Gestão Pública” nas reconfigurações do papel do Estado na educação. Neste quadro, um dos aspetos que parece emergir nas análises

e reflexões apresentadas nos textos é a manifestação de tensões e contradições na construção e implementação de políticas educativas (de medidas ou programas), que poderão traduzir-se em “híbridos” na regulação da educação como “resultado de uma lógica aditiva de introdução de mudanças nos princípios e normas que regulam o sistema educativo” (Barroso, 2022), de que são exemplos alguns dos que já haviam sido apontados por Natércio Afonso (2003, citado por Barroso, 2022) comuns a vários países: a “diversidade dos dispositivos e níveis de controlo”; o “reforço da regulação mercantil”; a “intensificação da avaliação externa institucional e do controlo social sobre a escola”; a “flexibilização da provisão de recursos financeiros”; a “promoção da participação social no governo da escola pública”.

Num “breve historial das políticas educativas”, Lessard e Carpentier (2015), identificam um “terceiro momento” em que ainda nos encontramos, como caracterizado pela institucionalização de uma “nova regulação da educação”, pela intensificação da avaliação e ainda pelo protagonismo das organizações internacionais encarregadas de uma certa convergência global em torno de uma educação sujeita às exigências de uma “economia do conhecimento”. Neste âmbito, na perspectiva dos autores, os sistemas educativos são considerados como sistemas de produção, submetidos a uma lógica de eficácia e de eficiência e importando lógicas gestionárias, traduzidas na já referida “nova gestão pública” (típica do setor privado) implementada na educação e em todos os campos de intervenção do Estado passando este a ser visto com avaliador, estratega ou parceiro (Lessard & Carpentier, 2015).

Apesar da explicitação destas impressões suscitadas pela leitura global dos textos apresentados a seguir, não há qualquer intenção de generalizar, instrumentalizar ou influenciar junto dos leitores os sentidos que os autores lhes atribuíram. Ainda assim, apelando para a

exigível leitura integral de cada um dos textos partilha-se, de forma breve (correndo riscos de simplificação), aspetos críticos, tensões e perspectivas que suscitaram.

No primeiro texto, decorrente da “Conferência de Abertura” do Congresso, com o título *“Tempos e contratempos no desenvolvimento da escola democrática”*, **Leonor L. Torres** – considerando que as políticas de avaliação, de inclusão, de gestão, de formação, curriculares e de financiamento abrangem os “principais pilares do sistema educativo” –, procura refletir sobre “uma das dimensões transversais a estes pilares, que decorre da combinação simultânea destas políticas múltiplas – os sentidos de temporalidade e seus efeitos na consolidação da democracia escolar”. (Re)tomando o tema da “democracia escolar”, a autora problematiza “as dificuldades em passar de uma democracia como mero procedimento para uma democracia como cultura (“cultura democrática”) enraizada nas práticas de participação e nas vivências quotidianas das organizações escolares”, mobilizando o conceito de “tempo” como “regulador social e cultural, enquanto dimensão estruturante do desenvolvimento democrático da escola”. Refutando a ideia de escola como organização politicamente neutra, mas de aprendizagem democrática, a autora propõe-se a “indagar quais os fatores e processos que se interpõem na concretização da missão democratizadora da escola” e que condicionam a construção dessa “cultura democrática”, assinalando três: 1. a *“racionalização educativa”* (exemplificando como mais expressivas a constituição dos agrupamentos de escolas e o “modelo unipessoal de gestão”, que têm como efeito a (re)centralização); 2. os *“resultados escolares”* (dando como exemplos, a centralidade da avaliação das escolas; os exames standardizados; as distinções académicas, que têm como consequência a intensificação da competição); 3. a *digitalização* (tendo como exemplo a intensificação de uma “cultura digital na organização” levando a “novos” modos de controlo). No ensaio que desenvolve, **Leonor L. Torres** mostra que o que designa de “traços do

tempo” (“regras”, “estratégias” e “discursos”) influenciam os três referidos fatores (*racionalização, resultados e digitalização*) causando, respetivamente, efeitos nas formas e processos de participação dos atores organizacionais: “participação subordinada”; “participação calculada”; “participação alienada”.

A seguir, no âmbito das políticas de “*privatização da educação*”, são apresentados três textos que problematizam a intensificação de lógicas de privatização em educação, contextualizadas nos três países de origem dos seus autores, marcados, a título exemplificativo, pela emergência de “um mercado especializado de avaliação”, no caso do Brasil, pela “privatização da provisão da educação”, em Portugal e pela “relação crítica e dilemática entre público e privado”, no caso espanhol.

**Andréia Ferreira da Silva** – fundamentando a sua argumentação numa ampla e pertinente revisão bibliográfica e em análise documental –, problematiza a intensificação da privatização da educação básica no Brasil, decorrente da emergência do que designa por “mercado especializado da avaliação”, em particular a avaliação externa e em larga escala. A autora dá conta da ampliação da “capacidade de intervenção do setor privado na administração pública”, justificada pela representação de que o Estado não responde adequadamente aos novos desafios contemporâneos, aos problemas sociais... assistindo-se, assim, no caso da educação, à expansão de um “mercado educacional”, de que é exemplo o referido “mercado especializado da avaliação” assente na “oferta de serviços relativos à realização das iniciativas de avaliação externa em larga escala no país e ao uso de seus resultados pelas redes de ensino e escolas”. No artigo, a autora fundamenta a origem, evolução e consolidação dessas lógicas de mercado, bem como a adesão das instituições, incluindo as de ensino superior público, das empresas, dos institutos e centros de pesquisa..., como suposto garante da qualidade da educação e, como refere

a autora, vendendo a “chave” para a “educação de qualidade”. Considera, assim, que estas tendências mostram, também, a reconfiguração do Estado (o seu fortalecimento como regulador e avaliador), desconsiderando as práticas educativas que ocorrem na escola.

Reportando-se à realidade educativa portuguesa, **Fátima Antunes** problematiza as dualidades entre a “educação da democracia” e a relação entre público e privado em educação. Ao longo do texto, a autora realiza o mapeamento dos argumentos teórico-analíticos que permitem compreender aquela problemática, situando o seu desenvolvimento do ponto de vista socio-histórico (nos 50 anos de democracia em Portugal), traçando, assim, um roteiro da relação público-privado na “governança da educação”. Observa que a globalização trouxe a educação para o centro da economia e para o topo das prioridades políticas, enquanto recurso aproveitado pelo mercado em contradição com a ideia de “educação como direito social e humano, ancorado num setor público, e um bem comum público que não deve ser privatizado ou mercadorizado”. A autora refere-se a ritmos de transformações do papel do Estado, que envolvem processos de privatização, que são reveladores da duplicidade e da ambivalência da sua ação entre a construção de um sistema público de educação universal e a promoção de “espaços de intervenção para os atores privados”. Neste âmbito, **Fátima Antunes** oferece especial destaque à privatização da provisão na educação de infância, como exemplo da emergência de “quase-mercados de bem-estar”. Com estes exemplos, em pleno período democrático, assiste-se a uma tendência para a articulação de “processos de europeização, democratização e privatização da provisão da educação”.

**Josep Serentill i Rubio**, contextualizado na realidade educativa espanhola, debate e relaciona os conceitos de Privatização, Empreendimento e “Gerencialismo”, no âmbito da relação crítica e dilemática entre público e privado. O autor reconhece evidências da existência

de fenômenos de privatização na educação e os efeitos que produzem nas organizações educativas e no trabalho dos profissionais, bem como na qualidade, na equidade e na justiça social. Partindo da definição do conceito de privatização, **Serentill i Rubio** revisita as formas em que se apresenta: “privatização exógena” (ou “privatização da educação”); e privatização endógena” (ou “privatização na educação”). Contextualiza, do ponto de vista socio-histórico, a abertura à escola da iniciativa privada, incluindo o incremento financeiro, e assinala o processo de descentralização para as regiões autónomas (em Espanha) como precursor da privatização da educação. Assinala, ainda, a notoriedade das tendências de privatização da educação em Espanha nas várias versões da Lei da Educação legitimando formas de “privatização exógena” – na prestação do “serviço público de educação” através de escolas públicas e de “escolas concertadas” (com financiamento público) e ainda da “externalização de serviços escolares em escolas públicas” – e de formas de “privatização endógena”, cuja principal ferramenta de governo é a “Nova Gestão Pública”.

No âmbito das “*políticas de inclusão*”, o texto de **José Manuel Cabada Alvarez** foca-se na descrição da evolução da educação especial na Espanha, iniciada com a criação da “Escola Central de Anormais em 1923”, liderada por María Soriano. O autor evidencia a pressão exercida pela sociedade civil, através dos pais, que levou o Ministério da Educação espanhol, a partir de 1965, a criar uma estrutura para atender alunos com necessidades especiais. De seguida, em torno da trajetória da evolução da legislação espanhola, o autor evidencia a criação de condições para a valorização da educação especial, de que são exemplos: a criação do *Instituto Nacional de Educação Especial*; a aprovação da Lei de Integração de Pessoas com Deficiência; a implementação de planos de integração escolar; o reconhecimento da diversidade e a necessidade de inclusão na educação (neste caso, através da LOE de 2006). Por fim, reconhece que a Lei atual torna efetivo o

direito à educação inclusiva como direito humano para todas as pessoas. Em tom veemente, o autor afirma que a educação inclusiva não tem a ver com a educação especial nem com adaptações curriculares, nem com integração, mas com o facto de construir uma nova escola pública que responda a todos e a todas, exigindo novas respostas dos sistemas educativos, das organizações, dos profissionais... Nesse sentido, convoca a emergência de políticas inclusivas baseadas em medidas de atenção à diversidade, que exijam currículos flexíveis, diversidade de soluções pelas escolas, que contrariem modos de avaliação sancionadora e a uniformização de metodologias, de materiais pedagógicos e de agrupamento dos alunos.

No âmbito das “*políticas de gestão*” são apresentados dois textos que têm como aspeto comum a necessidade de afirmação da democracia na participação e na gestão das escolas: o primeiro sobre os retrocessos e as perspetivas das políticas de gestão da educação no Brasil; e o segundo sobre as racionalidades em conflito entre a democracia e a perspetiva gerencialista, contextualizado na realidade portuguesa.

**Luiz Dourado** destaca a interpenetração das esferas pública e privada e a crescente mercantilização e “financeirização” da educação, no âmbito das políticas e gestão da educação no Brasil. O autor contextualiza historicamente essas políticas colocando em destaque a sua permeabilidade face a agendas e agências internacionais, particularmente as de pendor neoliberal, e a sua sujeição a descontinuidades marcadas por processos de regulação, que colocam em causa a democratização e a garantia dos direitos sociais. Partindo desta contextualização, **Luiz Dourado** foca-se particularmente na gestão democrática no âmbito do *Plano Nacional de Educação (PNE, 2014/2024)*, destacando algumas das estratégias que o operacionalizam, bem como os impasses na sua implementação, que se vê inviabilizada por aspetos como a “desigualdade das políticas educacionais”, a “flexibilização de marcos regulatórios”, a redução de recursos e a própria

secundarização do PNE. A linha de argumentação do autor releva a importância da participação democrática e defende a proposta de um novo PNE plenamente focado na gestão democrática das organizações educativas e, ainda, que o referencial para a construção desse novo Plano seja o “Documento final da CONAE 2024, suas estratégias e proposições”, nomeadamente, como é enunciado no título do documento: “gestão pública, gratuita, democrática, laica, inclusiva e de qualidade social para todos/as/es”.

No texto seguinte, *“Entre a inspiração democrática e a missão de pensador gerencialista da Escola: racionalidades em conflito”*, **Maria João de Carvalho** baseia a sua argumentação na ideia de que as orientações políticas que, em Portugal, enfatizam a disciplina, o rigor, os exames nacionais e um regime de autonomia e gestão das escolas, que fez emergir a figura do diretor, refletem a ideia de uma “racionalidade instrumental” “focada na eficiência e produtividade, muitas vezes à custa dos princípios de emancipação e democracia”. Na perspetiva da autora, o conceito está relacionado com uma certa mercantilização da educação assente na valorização do que é mensurável e na promoção da cultura do mérito, que gera desigualdades sociais. Dá como exemplos, o uso da meritocracia para justificar a seleção e a diferenciação dos alunos e a legitimação das escolas eficazes focadas em *rankings* e *marketing* institucional. A autora foca-se na intensificação da perspetiva empresarial de escola pública e na figura e liderança unipessoal do diretor escolar “numa relação estreita com os valores do mercado” reconfigurando-se assim o governo das escolas, na lógica do cânone da designada “Nova Gestão Pública”. O texto culmina, entre outras inquietações, com o que a autora designa por “dilema do paradigma da gestão escolar”, em que “a lógica da prestação de contas e de racionalização de recursos, lógica mercantilista, convive ou se confronta com a promoção de uma participação democrática de todos os atores educativos.”

No âmbito das “*políticas e gestão da educação superior*”, são disponibilizados três textos que, embora contextualizados nas realidades educativas de Portugal, Espanha e Brasil, respetivamente, abordam questões críticas comuns e transversais aos três países e de tendência global: 1) internacionalização; 2) avaliação; 3) reconfigurações da educação superior e das universidades.

No texto “*A internacionalização do ensino superior: tendências globais, tensões locais e perspetivas*”, **Ana Seixas** começa por esclarecer que a preocupação com a internacionalização é um fenómeno que atravessa as escalas institucional, nacional e supranacional, reconhecido também pela sua complexidade e diversidade “refletindo tensões locais e especificidades na gestão dos sistemas e das instituições”. Partindo desta contextualização e destes pressupostos, a autora foca-se na dimensão da mobilidade internacional de estudantes, tendo em conta a realidade portuguesa. Partindo do conceito de internacionalização, traça a sua trajetória salientando a sua intensificação associada à massificação do ensino superior e ao desenvolvimento do “capitalismo académico”, no quadro de processos de regulação supranacional das políticas educativas, nomeadamente ao nível da “europeização” dessas políticas e da influência de organizações internacionais. Dando como exemplos os programas europeus, a autora destaca a internacionalização como área prioritária, quer das políticas transnacionais quer das nacionais quer ainda das próprias instituições de ensino superior. Neste contexto, emergem tensões entre as “lógicas de colaboração” (numa lógica de cidadania global) e de “competição por financiamento” (numa lógica de orientação para o mercado), nomeadamente, no que à mobilidade académica internacional diz respeito. Apresentando resultados recentes para o caso português, **Ana Seixas** faz referência a um claro aumento da mobilidade estudantil e à aposta nas políticas de internacionalização do ensino superior português. Assinala, contudo, que esta tendência segue o padrão dos “processos de globalização económica e de emer-

gência do capitalismo acadêmico, bem como a crescente regulação transnacional da educação e europeização das políticas educativas”.

No texto “*Políticas de Evaluación: un tema crítico en la educación superior*”, Ángel Vázquez-Alonso aborda a questão da avaliação focando a sua atenção na avaliação das aprendizagens dos estudantes do ensino superior e os desafios e exigências que implicam para os professores e para as instituições. Trata-se de um tema crítico, na medida em que o autor dá a entender que fica secundarizado, ou mesmo oculto, no âmbito da avaliação periódica dos cursos (que tem como objetivo a obtenção da respetiva acreditação) por não ser considerado propriamente um problema significativo, nesse âmbito. Não é assim considerado porque a avaliação das aprendizagens dos estudantes dispõe de uma “figura institucional” que contribui para a suposta resolução de eventuais problemas, a “*Defensoria Universitaria*”. Tendo uma abrangência muito ampla, o autor foca-se na ação daquela instância sobre a avaliação das aprendizagens, encontrando elementos que lhe permitem abordar o tema como crítico e evidenciar a sua importância investigativa, no âmbito do ensino superior. Começando por assinalar as diferentes concepções que os professores do ensino superior têm da avaliação, o autor refere que a literatura reconhece que estes docentes podem encontrar dificuldades e cometer erros, apontando como os mais evidentes a falta de clareza ou inconsistência dos critérios de avaliação, ênfase excessiva na avaliação sumativa (ignorando a avaliação formativa) e excessiva dependência de “exames difíceis”, insuficiência de feedback, desconhecimento da diversidade dos estudantes, etc.. Partindo deste enquadramento, Vázquez-Alonso procede a uma breve e pertinente revisão de literatura sobre a prática de avaliação da aprendizagem, que levanta problemas e apresenta orientações, e apresenta as componentes e as funções da avaliação, o seu enquadramento normativo no ensino superior, relevando, neste caso, dois contextos diferentes – as avaliações de acesso aos cursos; as avaliações das aprendizagens nos cursos –,

assinalando, do ponto de vista técnico, aspetos críticos (até mesmo insuficiências) em cada um deles. Por fim, numa perspectiva didática, o autor propõe um instrumento (ou matriz), que designa por “tabela de especificações”, que “ordena e organiza nos diferentes sistemas de avaliação em relação aos objetivos de avaliação educacional”.

No texto seguinte, “*Tendências globais e processos de reconfiguração da educação superior e das universidades públicas*”, **João Ferreira de Oliveira** analisa os movimentos e tendências do ensino superior brasileiro na sua articulação com o processo de “globalização da economia”, focando-se em quatro tendências que o autor considera mais abrangentes e relevantes, cuja formulação fala por si: a) globalização do capital, financeirização, formação de oligopólios, privatização e desequilíbrio público-privado na educação superior; b) diversificação e diferenciação dos sistemas de educação superior, expansão privada acelerada e perspectivas de democratização do acesso; c) avanço das tecnologias digitais, crescimento do ensino a distância e do processo de hibridização, datificação do conhecimento e da educação no contexto do capitalismo de vigilância; d) diferentes lógicas, forças e processos de reconfiguração da educação superior, mudanças nas finalidades e na natureza das universidades públicas e novos modos de regulação e práticas de avaliação das IES e do trabalho docente. **João Oliveira** conclui, em tom crítico, que estas tendências “afetam as políticas, os modos de organização e gestão da educação superior”, as suas finalidades e funções sociais, culturais e políticas, “mudando o paradigma e a lógica da ciência, do conhecimento, da gestão universitária”, entre outros domínios, “produzindo incertezas e desafios quanto ao futuro das universidades públicas, quanto ao seu compromisso com a liberdade acadêmica, com o bem comum e com a democracia e justiça social”.

No âmbito das “*políticas de avaliação*” é apresentado o texto da autoria de **Estela Costa** sobre tendências e perspectivas das políticas e dos

Instrumentos de avaliação no quadro dos novos modos de governo da educação, focando a sua atenção no papel desempenhado pelos *International large-scale assessments*, nomeadamente, do *Programme for International Student Achievement (PISA)*, sendo de notar a extensão, pertinente e atual revisão de literatura que a autora mobilizada sobre o assunto. **Estela Costa** começa por contextualizar a questão no âmbito dos processos de reconfiguração da natureza e do papel do Estado, decorrentes de processos de globalização económica e de adesão ao cânone da “Nova Gestão Pública”, que se impõe através de lógicas de avaliação/regulação externa. As avaliações internacionais em larga escala ganham assim protagonismo na “formulação de políticas educacionais e nos esforços reformistas desencadeados pelos mais diversos governos nacionais”, legitimando-as. Tomando como exemplo o PISA, a autora afirma que “muitos governos se apropriaram e instrumentalizaram os resultados do PISA para legitimar as suas próprias opções em termos de políticas internas, inclusivamente justificando reformas educativas que, na ausência daqueles, dificilmente teriam condições de aplicação”. Por fim, chama a atenção para um aspeto menos discutido e menos presente na literatura sobre os processos de regulação transnacional, que é a forma como é mobilizado o conhecimento pelas “estruturas de governação”, dando conta da emergência de novos programas derivados do PISA, que exigem olhares investigativos, como é o caso do “PISA para as Escolas”, já implementado em escolas de vários países, que em Portugal adota a designação de “PISA para as escolas nos municípios – PISA-M”.

Em relação às “*políticas de financiamento*”, são disponibilizados dois textos: o primeiro, situado na realidade do Brasil, sobre a relação entre os *royalties* do petróleo e o financiamento da educação; o segundo, voltando ao ensino superior, sobre o financiamento deste nível de ensino em Portugal.

**Marcelo Mocarzel**, aborda e problematiza a questão dos *royalties* do petróleo e o financiamento da educação no Brasil. Com base na literatura, começa por explicar que os territórios diretamente implicados nas latitudes de exploração de petróleo passam a receber compensações pelos riscos da atividade e que é nesse contexto que se estabelece a relação entre aquela exploração e o financiamento da educação, a par de outros setores de âmbito social e científico. Após uma breve contextualização histórica do assunto, o autor aborda a diversificação de formas de financiamento da educação exigida pelo alargamento da educação básica e da escolaridade obrigatória, dando exemplo o “salário-educação” vertido na constituição brasileira, “a suplementação da União aos estados, Distrito Federal e Municípios”, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) (posteriormente convertido em FUNDEB). De acordo com **Mocarzel** “a descoberta do Pré-Sal e com a criação de seu Fundo Social, muitas expectativas foram depositadas em um quarto pilar: os *royalties* do petróleo”. Contudo, constata que mesmo com a injeção de verbas dos *royalties* não houve aumento significativo no financiamento da educação brasileira e identifica dois problemas: i) a falsa ideia de que os recursos dos *royalties* seriam a redenção da educação e resolveriam qualquer questão de subfinanciamento; ii) a ausência transparência e controle nos gastos com os *royalties*, não garantindo que sejam efetivamente usados em educação.

No seguinte e último texto **Luisa Cerdeira** continua a problematização do financiamento da educação, neste caso, no âmbito do ensino superior público português, apresentando tendências recentes e perspectivas futuras, nomeadamente, o que diz respeito a algumas das políticas de captação de recursos financeiros. A autora assinala como tendências o desinvestimento dos governos no ensino superior, quer por dificuldades orçamentais quer por questões ideológicas quanto à intervenção do Estado na Educação, obrigando os estudantes e as

suas famílias a participar cada vez mais nos custos (nomeadamente, através de propinas) e as instituições de ensino superior a “aumentar e diversificar as receitas oriundas de outras fontes”. Através de dados quantitativos apresentados de forma elucidativa, a autora mostra que a componente do “orçamento público” se situa próxima dos 56%, obrigando à existência de outras componentes como “propinas” e “outras receitas”, tornado ainda claro que as despesas com pessoal são significativamente superiores às receitas transferidas. Para essa componente dos fundos públicos, a autora dá a conhecer vários “mecanismos de financiamento”, que são, de alguma forma, instrumentos de regulação, que podem influenciar as instituições de ensino superior e “acabando por intervir nas suas decisões estratégicas”. A autora constata que “na quase a totalidade dos países europeus se utilizou fórmulas de financiamento”, cuja maioria se baseava em critérios de input e menos em critérios de desempenho. De forma muito bem fundamentada e clara, **Luisa Cerdeira** traça a trajetória de décadas do mecanismo de financiamento usado em Portugal, apontando diferentes versões e as suas principais características, avanços, recuos, incoerências, contradições, evidenciando que, desde 2016, o orçamento anual das IES tem sido fixado sem critérios de fórmula de financiamento e com base no orçamento do ano anterior. Depois deste útil exercício, a autora conclui que – sendo fundamental continuar a “aumentar as qualificações da população portuguesa” e a “manter e melhorar o nível de escolarização do Ensino Superior” –, é necessário “reivindicar para o Ensino Superior e Ciência recursos financeiros que lhe permitam cumprir essas funções e promover um compromisso da sociedade e das forças políticas para a fixação de uma percentagem da riqueza criada no país para este subsector da Educação”, permitindo que a autonomia de gestão das IES seja efetivamente respeitada.

Apresentados os textos, exige-se obviamente a sua leitura e relevância a pertinência de as comunicações apresentadas por prestigiados/as e reconhecidos/as oradores/as num Congresso com a dimensão e a importância de que se reveste o Ibero-Americano de Políticas e Administração da Educação poderem ser disponibilizadas aos participantes no evento e aos interessados em geral sob a forma de artigo, reconhecendo as exigências que este processo de “conversão” para a escrita implicou para os/as que se disponibilizaram para tal. A eles e a elas é dirigido um reconhecido agradecimento.

Por fim, em jeito de esclarecimento, importa referir que a ordem de apresentação dos textos, quer nesta introdução quer na publicação, bem como os respetivos nomes dos autores, na capa e na folha de rosto, obedecem à ordem cronológica das apresentações das comunicações no Congresso. Por sua vez, a apresentação das notas biográficas, no final do *e-book*, segue a ordem alfabética dos nomes pelos quais são conhecidos e referenciados.

## Referências

Barroso, J. (2022). *Administração e política educacional. Um percurso de investigação*. (Coleção Trajetos de Investigação Educacional). Instituto de Educação, Universidade de Lisboa [ebook, ISBN 978-989-8753-68-7].

Lessard, C., & Carpentier, A. (2015). *Politiques éducatives: la mise en oeuvre*. Presses Universitaires de France (PUF).

Rizvi, F., & Lingard, B. (2013). *Políticas Educativas en un mundo globalizado*. Ediciones Morata.



# TEMPOS E CONTRATEMPOS NO DESENVOLVIMENTO DA ESCOLA DEMOCRÁTICA

*Leonor L. Torres*

[CIED, Instituto de Educação, Universidade do Minho]

## 1. Nota inicial

O VII Congresso Ibero-Americano e X Congresso Luso-Brasileiro de Políticas e Administração da Educação: *Política e Gestão da Educação: temas críticos no espaço ibero-americano*, realizado no Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, nos dias 6, 7 e 8 de fevereiro de 2023, contemplou, no seu programa científico, vários eixos temáticos, enunciados sob a forma de políticas de avaliação, de inclusão, de gestão, de formação, curriculares e de financiamento. Abrangendo os principais pilares do sistema educativo, as diversas políticas que circulam no espaço ibero-americano carregam inúmeras tensões e contradições. Na conferência de abertura procurei justamente refletir sobre uma das dimensões transversais a estes pilares e que decorre da combinação simultânea destas políticas múltiplas – os sentidos de temporalidade e seus efeitos na consolidação da democracia escolar.

A estrutura da conferência baseou-se, em grande parte, num ensaio reflexivo publicado recentemente pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) (cf. Torres, 2022)<sup>1</sup>. Com a devida autorização do CNE, o presente texto reproduz esse ensaio, tendo sido introduzidas alterações pontuais em algumas seções.

---

<sup>1</sup> Torres, Leonor L. (2022). Organização escolar e democracia: A temporalidade nos processos de consolidação democrática. In Conselho Nacional de Educação, Estado da Educação 2021 (pp. 390-399). Lisboa: Conselho Nacional de Educação (CNE). [https://www.cnedu.pt/content/EE2021/EE2021-Web\\_site.pdf](https://www.cnedu.pt/content/EE2021/EE2021-Web_site.pdf) | <https://hdl.handle.net/1822/82562>

## 2. Ponto de partida

Tema clássico no âmbito das ciências da educação e, em particular, no âmbito da administração educacional, a problemática da democracia escolar ganhou relevância acrescida com o eclodir da pandemia COVID-19. Dois anos intensos de crise pandémica, que impuseram confinamentos generalizados e o encerramento das escolas por longos períodos, destaparam situações de desigualdade social há muito identificadas nas investigações na área da educação. Esta conjuntura visibilizou o papel da escola no processo de democratização social, evidenciando os seus limites e potencialidades na construção do bem público. Mas, como fabricar o bem comum, quando a nível da sociedade a tendência é para fabricar o *bem do mesmo* (*bien du même*) (Meirieu, 2020, p. 15)? Como tornar a escola num espaço de aprendizagem democrática, quando os atores vivem em permanente estado de virtualização das interações que empurram para a individualização e hiperpersonalização?

O espólio de estudos produzidos sobre a democratização escolar tem privilegiado a análise dos *inputs* (igualdade de acesso) e dos *outputs* (igualdade de sucesso), relegando para um plano secundário os processos organizacionais que contribuem para a construção da cidadania democrática. A educação escolar é quase sempre percecionada como sinónimo de aulas, currículo, disciplina, programa, que se desenvolve numa organização politicamente neutra. Todavia, como demonstram alguns estudos, as técnicas de gestão escolar são, acima de tudo “[...] práticas educativas e de aprendizagem da democracia através do exercício da participação nos processos de tomada das decisões e um direito de professores, alunos, famílias e entorno comunitário.” (Lima, 2018, p. 24). Nesta linha de pensamento, a vivência democrática proporcionada pela escola constitui um pilar central no desenvolvimento da democratização, no sentido em que “[...] a de-

mocracia encerra uma dimensão claramente educativa e, pelo menos em sentido metafórico, também uma didática própria, baseada no exercício continuado da participação ativa, do diálogo e do debate entre posições distintas ou em conflito.” (Lima, 2018, 25).

Embora os efeitos da pandemia tenham mostrado a importância da construção do bem comum, numa lógica de inclusão e equidade, na realidade, a vivência democrática no espaço escolar permanece subordinada a outras agendas e prioridades ditadas por orientações gerencialistas. Indagar quais os fatores e processos que se interpõem na concretização da missão democratizadora da escola constitui o eixo condutor do presente texto. Em jeito de ensaio, reflete-se nas seções seguintes sobre as dificuldades em passar de uma democracia como mero procedimento para uma democracia como cultura (cultura democrática) enraizada nas práticas de participação e nas vivências quotidianas das organizações escolares. Como auxiliar heurístico, mobiliza-se a noção de tempo ou de temporalidade, como dimensão estruturante do desenvolvimento democrático da escola.

### *3. O tempo como regulador social e cultural*

O tempo, como categoria sociológica, afigura-se central na compreensão dos processos de escolarização contemporâneos e das suas relações com o sistema político e económico, as famílias e a comunidade envolvente. Enquanto processo de aprendizagem social e organizacional, o tempo estrutura o universo simbólico dos atores, conferindo sentido à ação e definindo os horizontes de participação nos vários espaços sociais. Tomando como inspiração as reflexões de Elias (2018, edição original de 1984) e Schedler e Santiso (1998), realça-se o efeito poderoso do tempo na estruturação das experiências de vida individual e social e a gestão do tempo como recurso e constrangimento na política democrática.

O processo de democratização escolar em Portugal não pode ser desligado das condições socioculturais que historicamente influenciaram os seus rumos e definiram os seus horizontes de referência. Entre a diversidade de processos e fatores que têm condicionado a democraticidade da “forma escolar”, focou-se a observação em três pilares: racionalização, resultados e digitalização. A sua força regulatória resulta do seu mútuo reforço – juntos produzem efeitos que se agigantam ao nível dos modos de governação e gestão escolares.

O aprofundamento da análise de cada um destes pilares fez emergir o tempo (e a temporalidade) como categoria omnipresente, com relevância na compreensão sociológica dos processos de democratização escolar. No mesmo sentido, resultados de pesquisas desenvolvidas nos últimos anos ilustravam justamente a centralidade do tempo como fator estruturador do universo cultural da organização escolar. Assim, a exploração da dimensão temporal será, sempre que possível, ilustrada com resultados de pesquisas realizadas quer a título individual, quer no âmbito de equipas mais alargadas.

#### 4. Condicionantes político-sociais no processo dedemocratização escolar

O processo de racionalização educativa (pilar 1) vem ocorrendo em Portugal há vários anos e a partir de diversas estratégias, sendo as mais expressivas a reorganização da rede escolar, com a constituição dos agrupamentos e a implementação do modelo unipessoal de gestão, ambas intensificadas na primeira década deste século. Este movimento racionalizador agigantou a organização escolar, reduzindo a oferta a 713 agrupamentos e 95 escolas não agrupadas (Lima & Torres, 2020) e, paradoxalmente, encolheu a estrutura de gestão ao instituir um modelo de governação unipessoal, em substituição da estrutura colegial de gestão que perdurou durante mais de três décadas. A diversidade e complexificação da organização escolar passou a coabitar, doravante, com uma estrutura de gestão singular, concentrada na figura do diretor, cujos poderes se fortaleceram para dentro e enfraqueceram para *fora* (Lima, Sá & Torres, 2020), no contexto mais amplo de reforço da centralização do sistema escolar e de erosão da democracia escolar.

A par da racionalização, assiste-se à multiplicação de orientações e medidas políticas focadas nos resultados escolares (pilar 2), de que são exemplo a centralidade conferida à avaliação externa e interna das escolas, ela própria ancorada em mensurações e indicadores quantitativos, aos exames standardizados, que desencadeiam lógicas comparativas baseadas nos *rankings* escolares e em testes internacionais (PISA, TIMS, ...) e, ainda, às distinções académicas, um ritual que se intensificou e generalizou a todos os níveis do sistema de ensino (Torres & Palhares, Orgs., 2017). A pressão para a produção de resultados encontra forte adesão nas famílias e comunidades locais, que se organizam e ajustam a este imperativo *resultadista*. O

crescimento de atividades de complemento e reforço das aprendizagens escolares (centros de explicações, escolas de línguas, escolas de música, espaços desportivos, entre outros), é disso revelador. Este movimento focado nos resultados desencadeia lógicas de competição e emulação a vários níveis do sistema – entre alunos, professores, agrupamentos e escolas, municípios, regiões e países, com efeitos no desenvolvimento da cultura democrática.

O terceiro pilar, a digitalização (cf. figura 1), intensificou ainda mais os pilares anteriores. A disseminação de uma cultura digital na organização, quer ao nível da gestão escolar, quer do trabalho pedagógico e do quotidiano social, não obstante os inquestionáveis efeitos ao nível da democratização do acesso à informação e do suporte e inovação pedagógica, tem vindo, por outro lado, a acentuar o controlo externo e interno e a enfraquecer as interações face a face (Fenwick & Edwards, 2016; Williamson, 2016). Pesquisas recentes mostram que esta última face vem ganhando terreno, ao gerar novas formas de burocratização (digital) e ao contribuir para a intensificação do trabalho docente e para a fragmentação cultural decorrente de práticas profissionais progressivamente mais individualistas (Meira, 2019; Lima, Sá & Torres, 2020), com efeitos visíveis ao nível da democratização escolar.

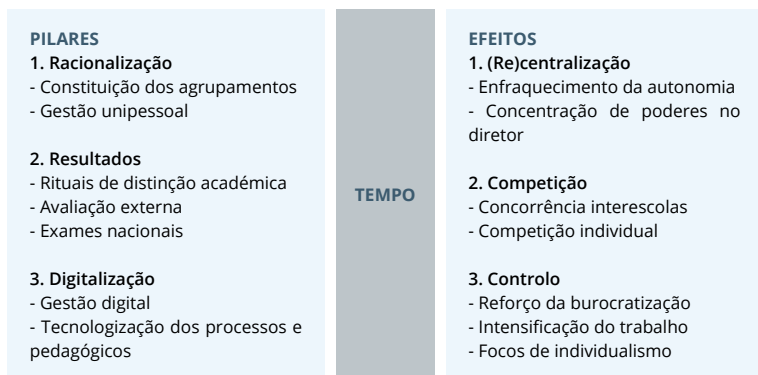


Figura 1. Sinopse analítica

A conjugação simultânea destes três fatores (racionalização, resultados e digitalização) exerce efeitos sincrónicos nos contextos escolares. De modo transversal, o tempo impõe-se como uma categoria relevante na compreensão dos processos de democratização, em particular no deslindamento das relações sociais que configuram o espaço escolar e que são determinantes na consolidação da cultura democrática.

## *5. Os efeitos multiformes do tempo no desenvolvimento da democracia escolar*

Quase meio século de democratização política representa um marco histórico relevante na sociedade portuguesa. Um arco temporal amplo para a concretização formal de alguns princípios democráticos, mas ainda estreito para o amadurecimento e consolidação de uma cultura democrática ancorada em valores e práticas participativas. À semelhança de outras instituições sociais, a democratização da organização escolar tem sido lenta, com avanços notáveis no plano da igualdade de acesso à educação, com alguns progressos na concretização de igualdade de sucesso, mas com dificuldades (e alguns recuos) na democratização política. Considerado um pilar adjacente da democratização, o modelo de gestão escolar não só determina a democraticidade dos processos internos, como condiciona as vivências e o envolvimento participativo nos contextos escolares. Estas várias dimensões da democratização sedimentadas no tempo confrontam-se, hoje, com novos constrangimentos e tensões de ordem temporal, que se sobrepõem e reconfiguram os quadros culturais orientadores da ação no espaço escolar.

Tendo como pano de fundo os efeitos de longa duração, importa aprofundar as diversas faces do tempo e suas implicações nos processos de democratização. Mobiliza-se, para o efeito, a proposta concetual de Schedler e Santiso (1998), procurando transpor para o campo educativo algumas pistas apresentadas pelos autores na análise da ciência política.

### 5.1. As “regras do tempo” institucional: o efeito de participação subordinada

No quadro de uma administração centralizada e burocrática, como é o caso do sistema educativo português, as regras formais imperam como principal dispositivo de controlo e regulação. Entre as diversas regras, as “regras do tempo” (*time rules*) definem a sequência e o ciclo das ações, incluindo a duração dos mandatos dos órgãos de gestão e respetivos processos eleitorais, uma condição essencial da governação democrática. Enquanto as “regras de competência” (*rules of competence*) determinam a natureza das tarefas associadas a cada função ou cargo, as “micro regras temporais” (*temporal micro-rules*) orientam verdadeiramente o fluxo contínuo das atividades quotidianas nos contextos escolares, ao fixarem horários, calendários letivos e avaliativos, reuniões, rotinas e outros procedimentos internos. A força disciplinadora das “regras do tempo” abre e fecha oportunidades de participação democrática, não só na configuração das estruturas de governação, como nos processos operacionais internos. Por exemplo, as “regras do tempo” podem congelar as estruturas de poder, ao eternizar os mandatos e limitar o poder de oposição na organização. Por outro lado, o desenvolvimento democrático esbarra frequentemente com obstáculos temporais, que impõem a prevalência da eficiência democrática (que requer decisões rápidas) sobre a construção de consensos democráticos (que requer discussões longas).

O que nos dizem os estudos sobre os constrangimentos (temporais) à participação democrática nas organizações escolares? No plano macro, o movimento racionalizador e o foco nos resultados escolares imprimiram um ritmo de trabalho e de aprendizagem acelerado, difícil de conciliar com os tempos mais lentos de envolvimento e participação individual e coletiva. A dispersão dos atores por vários contextos de socialização (que se sobrepõem e competem entre si)

induz um maior investimento nos projetos de vida e nas identidades singulares, retirando a força simbólica da instituição (neste caso, escolar) como espaço de socialização, coesão e integração. Os constrangimentos temporais são transversais e estruturantes da própria ordem social, impondo reconfigurações decisivas nas organizações escolares. Entretanto, a constituição de (mega)agrupamentos e a concentração de poderes no diretor exerceu o efeito de “congelamento” das estruturas de governação, induzido pelos mandatos longos do diretor e pelo enfraquecimento da participação dos atores na vida escolar (Lima, Sá & Torres, 2020). Pesquisas recentes mostram que a longevidade da carreira de diretor, e da equipa por si nomeada, constitui um traço da sua (nova) identidade profissional (Afonso & Torres, 2020), que o remete para uma posição de *centralidade subordinada*: “o diretor situa-se no centro da escola que dirige e na periferia do sistema educativo a que se subordina” (Torres, Sá & Lima, 2020, p. 285). A concentração de poderes na figura do diretor tende, naturalmente, a desvitalizar politicamente os órgãos de gestão intermédia, incluindo aquele que é considerado o símbolo maior da democracia escolar – o conselho geral.

No mesmo sentido, estudos de caso baseados na recolha das perceções dos professores (Lima, Sá & Torres, 2020) apontam para a prevalência de formas instrumentais e procedimentais de democracia, que se restringem à mera representatividade dos atores nos órgãos e ao seu papel consultivo e executivo. Os órgãos intermédios de gestão (conselho pedagógico, departamentos curriculares, conselhos de turma, conselhos de diretores de turma, ...) tornaram-se mais instrumentais e menos espaços de discussão política, impelidos por lógicas de eficiência democrática. Importa salientar que estas auto-perceções dos professores como atores passivos e distantes da vida da organização traduz, de resto, um ideário democrático minimalista, construído no tempo longo e no quadro de uma administração fortemente centralizada e burocrática. As “regras do tempo” atuam,

assim, como reguladoras do conflito entre a racionalidade substantiva e a racionalidade técnica, fazendo com que esta última prevaleça e restrinja as possibilidades de participação.

### *5.2. As “estratégias do tempo”: o efeito de participação calculada*

Para além de regulado por diversas regras, o tempo é também objeto de múltiplas estratégias que interferem com o desenvolvimento democrático. Os atores lidam quotidianamente com os constrangimentos temporais impostos pelas “regras do tempo”, sendo imperativo usar estratégias que potenciam o uso do tempo. Tal como sublinham Schedler e Santiso (1998), o tempo constitui um recurso-chave valioso da competição política, que os atores podem manipular com o objetivo de lidar com os vários constrangimentos do tempo que enfrentam no dia a dia e ajustar ou priorizar agendas. O controlo da velocidade das decisões (mais veloz ou mais lento) é fundamental para responder às *exigências de sincronização* externa e internamente impostas à organização. Neste sentido, mesmo em tempos dominados pelo cruzamento de vários mundos temporais (família, lazer, trabalho, política, ...), o controlo do tempo nas organizações escolares é um atributo de poder e uma expressão de autoridade, que pode ser usado para sincronizar as decisões políticas centrais com as lógicas temporais da ação. A escolha do tempo “certo” pode determinar a eficácia de determinadas políticas, sejam elas externas ou internas. Por outras palavras, as “estratégias do tempo” e sua sincronização ocupam o palco da política democrática: uma política rápida e acelerada pode criar resistências à participação e o contrário pode promover uma implicação dos atores do devir democrático.

Retomando a sinopse analítica, agora com o eixo do tempo desdobrado em diferentes faces (cf. figura 2), é possível depreender que as “estratégias do tempo” ajudam a compreender a relação entre o foco

nos resultados e o aumento da competição escolar. O que sugerem os estudos em relação a esta matéria? Há mais de duas décadas que as pesquisas de S. Ball (2002, 2015) vêm sublinhando que uma das tecnologias políticas mais poderosas – a performatividade – exerce efeitos significativos sobre as identidades profissionais docentes e as formas de interação social. A pressão para a produção de resultados, sempre sujeita a processos avaliativos, não só intensificou o trabalho docente (muito para além da escola), como introduziu lógicas individualistas e de competição crescente e transversal a várias escalas: micro (entre alunos e docentes), meso (entre turmas e cursos), macro (entre escolas, agrupamentos e regiões) e mega (entre países e continentes). A tirania das métricas e das evidências alastra a todas as esferas sociais, sendo incorporado como uma meta, um indicador de triunfo individual e institucional. Desenvolve-se, assim, uma cultura performativa, estrategicamente promovida pela gestão escolar, com recurso às “estratégias do tempo” como um catalisador da competição.

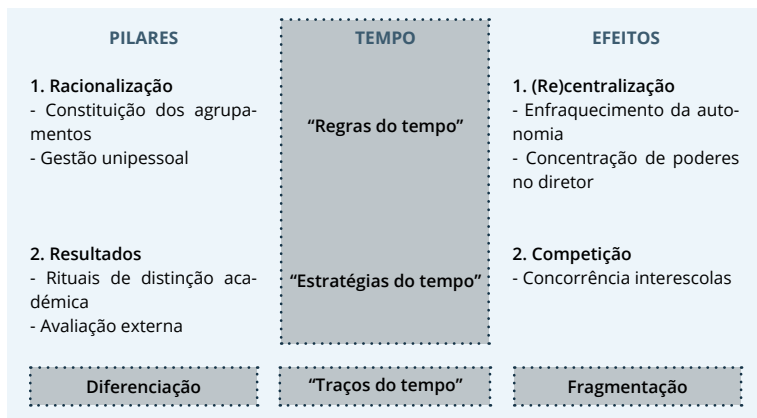


Figura 2. As faces do tempo na regulação do desenvolvimento democrático

Pesquisas várias têm evidenciado, por exemplo, que as escolas de perfil meritocrático, que privilegiam a produção de resultados, tendem a focar-se nas atividades estritamente letivas (sala de aula), priorizando a avaliação em exames como meta (cf. Torres & Palhares, Org., 2017). A gestão do tempo torna-se crucial, quer por parte dos gestores e professores, quer por parte dos alunos e famílias – as aulas transformam-se em “campos de treino intensivo”, com recurso a “aceleradores da aprendizagem” (internos ou externos à escola), procurando canalizar todos os tempos e espaços educativos para a produção de resultados académicos. Por exemplo, o recurso a explicações privadas, escolas de línguas, formação musical e prática desportiva, figuram entre as estratégias de reforço escolar mais utilizadas pelos alunos de excelência do ensino secundário (Palhares, 2014, 2017). Por sua vez, os professores são impelidos a usar estrategicamente o tempo para maximizar os resultados dos seus alunos e turmas, sabendo *a priori*, que a sua imagem como profissionais depende fortemente destes indicadores. Os usos do tempo são também cruciais para os gestores escolares, no sentido em que, no jogo político, a capacidade de antecipação de ações e decisões (por exemplo, a captação de melhores alunos) posiciona estrategicamente as organizações, conferindo-lhes uma vantagem competitiva. A mobilização da racionalidade estratégica, baseada no cálculo permanente da relação custo-benefício, desfaz solidariedades profissionais, corrompe as relações de confiança interpares (cf. Daliri-Ngametua, Hardy & Creagh, 2021) e afasta os atores de um envolvimento mais ativo na instituição. O trabalho permanente para as métricas e para o jogo competitivo retira as energias para a participação democrática, acentuando a alienação e enfraquecendo os vínculos à organização. O contexto específico dos agrupamentos de escolas, devido à sua dimensão, dispersão geográfica e estrutura de governação centrada na escola-sede, propicia a atomização dos laços de camaradagem e fraternidade, dimensões constitutivas da participação democrática.

### 5.3. Os “discursos do tempo”: o efeito de participação alienada

No contexto de organizações cada vez mais competitivas e digitalizadas, os *discursos do tempo* acionados pelos atores para sustentar as decisões e a sequência temporal de ações a desenvolver, ganham uma centralidade acrescida. A racionalidade invocada para legitimar a execução de determinadas diretivas em prazos curtos é fundamental para obter adesão imediata, sem atritos nem desfasamentos temporais.

Observando a figura 2, depreende-se que os “discursos do tempo” são sobredeterminados, em grande medida, pela digitalização das organizações, que impõe ritmos e cadências nas dinâmicas de trabalho e de gestão. De resto, a tecnologização da vida social e organizacional, ao reduzir as formas de interação social, acelera a racionalização e fortalece a cultura performativa, que se alimenta de estratégias instrumentais e individualistas. A compressão dos tempos de decisão constitui um traço das sociedades contemporâneas, com forte impacto no modo de gestão das organizações, em particular as escolares. A urgência ditada pelas plataformas digitais tem vindo a acentuar uma cultura centralizadora de cujos confins burocráticos não se sai, que germina e cresce nos vários recantos do sistema escolar, desde as estruturas de gestão à sala de aula. Os imperativos digitais constroem a ação, exigindo “discursos do tempo” que se refugiam nos labirintos da tecnologia, seja para legitimar decisões de curto prazo, seja para restringir o vazamento de informação que possa fragilizar a imagem da instituição.

Vários estudos empíricos sinalizam tendências e regularidades que evidenciam o poder da digitalização na regulação das organizações escolares (Meira, 2019; Catalão & Pires, 2020; Lima, 2021; Afonso, 2021). A “ditadura das plataformas”, expressão frequentemente usada pelos diretores escolares, exige uma planificação estratégi-

ca das próprias prioridades digitais, como recurso de sobrevivência à pulverização das plataformas que absorvem todas as energias e tempo disponível. De resto, inúmeros depoimentos de diretores e professores realçam o desperdício de tempo associado à alimentação das plataformas, quase sempre de sentido único e sem retorno, para além da dessincronização temporal decorrente da ausência de intercomunicação entre os diferentes dispositivos tecnológicos. A expansão desregulada deste novo capitalismo digital, mais do que promover a simplificação dos processos, parece impor-se como uma nova forma de escravatura digital, tantas vezes expressada pelos diretores escolares nos seguintes termos “atualmente, os diretores são escravos das plataformas”. Pode afirmar-se que, no contexto escolar pós-pandémico, existem evidências de uma subordinação do ato educativo, pedagógico e didático aos imperativos digitais, com efeitos visíveis nas formas de participação na vida organizacional. Nesta linha, Lima (2021, p. 5) alerta para “[...] a necessidade de estudar as novas formas de dominação digital das organizações e da administração da educação, as quais podem configurar uma burocracia aumentada”.

## 6. Reflexões finais: “traços do tempo” na consolidação democrática

Nas últimas décadas, o modelo centralizado de governação escolar, com mais ou menos retoques ou modulações, nunca deixou de se reger por uma lógica política centrípeta unidirecional de prestação de contas, que cavou uma distância entre o centro decisor e as periferias escolares. Este traço cultural sedimentou no tempo um ethos escolar de feição técnica e burocrática, assente em padrões de participação passiva e convergente (Formosinho, 1986; Lima 1992; Torres, 2004), que tendem a ser naturalizados e representados pelos atores como práticas efetivamente democráticas, ainda que distantes de um ideal de democracia participativa. Não estranha, por isso, que, no domínio das representações, os professores partilhem um “[...] ideal democrático assente em bases minimalistas e procedimentais [...], uma conceção instrumental de democracia, reduzida à esfera representativa, consultiva e executiva” (Torres, Sá & Lima, 2020, p. 294). A naturalização desta visão retarda e enfraquece o potencial democrático da escola, já não somente devido aos efeitos nefastos da centralização, mas precisamente porque triunfa uma *disposição organizacional* que fomenta a alienação.

Perspetivando o processo de consolidação democrática da escola à luz das dimensões temporais, pode-se afirmar que, no plano histórico, o processo é ainda recente. Temos efetivamente mais tempo de democracia, mas teremos mais democracia nas organizações escolares? Não restam dúvidas de que nos planos da igualdade de acesso e sucesso escolar os progressos têm sido significativos. Todavia, as dúvidas multiplicam-se quando se dirige o olhar para o plano da democratização da gestão e da vivência democrática. Como educar para e pela democracia e a participação numa organização que não

pratica a participação ativa? Se a gestão é uma dimensão constitutiva do processo educativo, como não “[...] correr o risco de transformar a gestão escolar num ato deseducativo”? (Lima, 2018, p. 23)

A abordagem temporal mostra que as *disposições organizacionais* (Torres, 2017) enraizadas na organização escolar decorrem de vivências escolares fugidias, de modos de trabalho tendencialmente individualistas e competitivos e, no caso específico dos professores, de uma visão despolitizada da organização escolar (Lima, Sá & Torres, 2020). Vários estudos destacam a presença de focos de fragmentação crescentes, que inibem a consolidação de uma cultura democrática alicerçada numa ampla participação e envolvimento dos atores na vida organizacional. O tempo curto, fugidio e fugaz constrange a ação e luta permanentemente contra a imponência secular de uma “forma escolar”, que dificulta a exploração de brechas participativas e a dilatação das margens de autonomia. A ditadura dos tempos curtos parece encolher a participação democrática. Perante este quadro, como alargar o campo de possibilidades da democracia escolar?

Ainda que o sistema escolar esteja na convergência de uma constelação de fatores que a regulam, é inegável a sua intervenção concreta e específica nos processos de socialização, na transmissão intergeracional de saberes, valores e competências. Neste sentido, o profundo entrosamento da Escola nos sistemas de relações sociais existentes coloca-a num lugar institucional de referência no desenvolvimento da cultura democrática. Por isso, o reconhecimento e a apropriação da reflexividade na ação, nos termos propostos por Pinto (2007), poderá constituir uma força de resistência e efetiva transformação do espaço escolar. A acumulação de saber científico e o capital de energia crítica hoje disponíveis sobre os processos educativos traçam inúmeros caminhos que podem e devem ser considerados neste percurso de ampliação democrática. Na verdade, a *compreensão* (suportada em estudos científicos) pode ser um importante mecanismo

de aprofundamento da democracia. Entre as inúmeras janelas que se podem abrir, sinaliza-se apenas uma que está ao alcance de todas as organizações escolares: a possibilidade de olhar para as estruturas físicas, organizacionais e relacionais das escolas como contextos ricos e significativos de aprendizagem dos valores democráticos, em articulação com os processos pedagógicos privilegiados na sala de aula.

## Referências Bibliográficas

Afonso, A. J. (2021). Novos caminhos para a sociologia: tecnologias em educação e accountability digital. *Educação & Sociedade*, 42, e250099. <https://doi.org/10.1590/ES.250099>

Afonso, A. J., & Torres, L. L. (2020). Accountability múltipla, gerencialismo e identidade do diretor da escola pública portuguesa. In J. A. Pacheco & J. Sousa (Orgs.), *Avaliação institucional e Inspeção: Perspetivas teórico-conceituais* (pp. 121-140). Porto Editora.

Ball, S. J. (2002). Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. *Revista Portuguesa de Educação*, 15(2), 3-23.

Ball, S. J. (2015). Education, governance and the tyranny of numbers. *Journal of Education Policy*, 30(3), 299-301.

Catalão, A. P. X., & Pires, C. A. (2020). As plataformas informáticas como instrumentos de regulação da organização e gestão escolar. *Revista Portuguesa de Investigação Educacional*, n.º especial, 85-110. <https://doi.org/10.34632/investigacaoeducacional.2020.8502>

Daliri-Ngametua, R., Hardy, I., & Creagh, S. (2021): Data, performativity and the erosion of trust in teachers. *Cambridge Journal of Education*, 52(3), 391-407. Doi: 10.1080/0305764X.2021.2002811

Elias, N. (2018). *Du temps*. Librairie Arthème Fayard/Pluriel (Ed. original de 1984).

Fenwick, T., & Edwards, R. (2016). Exploring the impact of digital technologies on

professional responsibilities and education. *European Educational Research Journal*, 15(1), 117–131. <https://doi.org/10.1177/1474904115608387>

Garnier, B., Derouet, J.-L., & Malet, R. (Dir.). (2020). *Sociétés inclusives et reconnaissance des diversités. Le nouveau défi des politiques d'éducation*. Presses Universitaires de Rennes.

Lima, L. C. (2021). Máquinas de administrar a educação: dominação digital e burocracia aumentada. *Educação & Sociedade*, 42, e249276. <https://doi.org/10.1590/ES.249276>

Lima, L. C. (2018). Por que é tão difícil democratizar a gestão da escola pública? *Educar em Revista*, 34(68), 15–28,

Lima, L. C., & Torres, L. L. (2020). Políticas, dinâmicas e perfis dos agrupamentos de escolas em Portugal. *Análise Social*, LV(4), 237, 748–774. <https://doi.org/10.31447/AS00032573.2020237.03>

Lima, L. C., Sá, V., & Torres, L. L. (Orgs.). (2020). *Diretores escolares em ação*. Fundação Manuel Leão.

Meira, M. V. (2019). A difícil relação entre burocracia eletrónica e democracia na administração educativa em Portugal. *Educação & Sociedade*, 40, e0206742. Doi: 10.1590/ES0101-73302019206742

Meirieu, P. (2020). Ce que l'école peut encore pour la démocratie. *Deus ou trois choses que je sais (peut-être) de l'éducation et de la pédagogie*. Éditions Autrement.

Palhares, J. A. (2014). Centralidades e periferias nos quotidianos escolares e não-escolares de jovens distinguidos na escola pública. *Investigar em Educação*, IIª série, 1, 51–73.

Palhares, J. A. (2017). Os desempenhos académicos no ensino secundário: entre o centro e a periferia, entre o formal e o informal. In L. L. Torres & J. A. Palhares (Orgs.), *A excelência académica na escola pública portuguesa* (pp. 157–180). Fundação Manuel Leão.

Pinto, J. M. (2007). *Indagação científica, aprendizagens escolares, reflexividade social*. Edições Afrontamento.

Schedler, A., & Santiso, J. (1998). Democracy and time: an invitation. *International Political Science Review*, 19(1), 5–18.

Torres, L. L. (2004). *Cultura organizacional em contexto educativo. Sedimentos culturais e processos de construção do simbólico numa escola secundária*. Centro de Investigação em Educação da Universidade do Minho

Torres, L. L., & Palhares, J. A. (Orgs.). (2017). *A excelência académica na escola pública portuguesa*. Fundação Manuel Leão.

Torres, L. L., Sá, V., & Lima, L. C (2020). Concentração de poderes, autonomia operacional, erosão democrática. In L. C. Lima, V. Sá & L. L. Torres (Orgs.), *Diretores escolares em ação* (pp. 283-298). Fundação Manuel Leão.

Torres, L. L. (2022). Organização escolar e democracia: A temporalidade nos processos de consolidação democrática. In Conselho Nacional de Educação, *Estado da Educação 2021* (pp. 390-399). Conselho Nacional da Educação (CNE). [https://www.cnedu.pt/content/EE2021/EE2021-Web\\_site.pdf](https://www.cnedu.pt/content/EE2021/EE2021-Web_site.pdf)

Williamson, B. (2016). Digital methodologies of education governance: Pearson plc and the remediation of methods. *European Educational Research Journal*, 15(1), 34-53. <https://doi.org/10.1177/1474904115612485>

## Agradecimentos

Trabalho financiado pelo CIED - Centro de Investigação em Educação, Instituto de Educação, Universidade do Minho, projetos UIDB/01661/2020 e UIDP/01661/2020, através de fundos nacionais da FCT/MCTES-PT.

A autora agradece ao Presidente do Conselho Nacional de Educação, Prof. Doutor Domingos Fernandes, pela autorização e incentivo à republicação deste texto.



# PRIVATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO PAÍS E O MERCADO ESPECIALIZADO DA AVALIAÇÃO

*Andréia Ferreira da Silva*

[Universidade Federal de Campina Grande, Unidade Acadêmica de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação]

## *Introdução*

O presente texto analisa a constituição do mercado especializado da educação no país, resultante dos processos de neoliberalização da sociedade e da implantação do Estado regulador e avaliador. Apresenta reflexões sobre o contexto de surgimento desse nicho do mercado da educação – uma das expressões dos processos de privatização da educação no país e da consolidação da hegemonia do gerencialismo na gestão pública –, a partir dos anos de 1990, destacando medidas adotadas pelo poder central que foram fundamentais para sua consolidação, bem como os principais atores privados que o integram.

Apresenta resultados de pesquisa<sup>2</sup> que examinou os processos de privatização da educação básica no Brasil, com destaque para a atuação de institutos e fundações empresarias, os quais, nas duas últimas décadas, têm fortalecido sua ação na definição das políticas educacionais no país e atuando diretamente em sua implantação junto aos entes governamentais. A investigação está fundamentada em ampla revisão bibliográfica e análise de documentos de política educacional. A revisão fundamentou-se nas reflexões desenvolvidas por Adrião e Bezerra (2013), Domiciano e Adrião (2020), Oliveira (2009) e Lima (2018), acerca dos processos de privatização da educação; e sobre os estudos de Afonso (2009) e Perboni, Militão e Di Giorgi (2019), relacionados aos sistemas de avaliação externa, em larga escala, e às lógicas que as orientam. A análise documental privilegiou o exame de documentos emanados do governo federal brasileiro que regulamentam a natureza e a atuação do setor privado e que criaram as condições para a constituição desse mercado.

---

<sup>2</sup> Refiro-me aos estudos realizados, no período de 2021 e 2022, durante o meu pós-doutoramento na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), sob supervisão da professora doutora Theresa Adrião.

Os processos de privatização da educação no país e da instituição dos sistemas de avaliação externa da educação básica consistem em temas importantes da agenda política e da pesquisa desenvolvida no campo das políticas educativas, em decorrência de sua abrangência e desdobramentos para a garantia do direito à educação. Para compreender tais processos é preciso contextualizá-los nas transformações do sistema capitalista e de suas crises cíclicas que, historicamente, demandam redefinições na forma de atuação do Estado em prol dos interesses da classe burguesa.

No Brasil, a reforma do Estado, constante da agenda política a partir dos anos de 1990, implantou mudanças significadas na concepção, na organização e nas funções do Estado em todas as suas esferas. Sob a hegemonia da ideologia neoliberal, os processos de reforma objetivaram viabilizar a adequação do Estado e da sociedade brasileira às novas demandas do capital em tempos de crise, de reestruturação produtiva e de internacionalização crescente da economia.

As políticas públicas federais implantadas, desde então, vêm buscando o fortalecimento do Estado regulador e avaliador em detrimento do Estado-executor, o que não significa, necessariamente, menos Estado, mas mudanças no padrão de regulação estatal (Afonso, 2009). Para tal, o Plano Diretor Reforma do Aparelho do Estado (Brasil, 1995) propôs a adoção do modelo de administração pública gerencial, pautado principalmente nos seguintes aspectos: defesa de uma forma de controle estatal direcionada para os resultados; definição precisa dos objetivos e das metas a serem atingidos pelo administrador em sua unidade e garantia da autonomia do gestor para tal; gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros, para o alcance das metas; e na maior permeabilidade entre o público e o privado (Brasil, 1995).

A aprovação da Emenda Constitucional (EC) n.º 19, de 04 de junho de 1998, teve como objetivo central adequar a Constituição Federal de 1988 às orientações do Plano Diretor, estabelecendo mudanças significativas nas relações entre o setor público e privado e na própria atuação do setor público. No que se refere à administração pública, Adrião e Bezerra (2013) apontam como principais modificações: a introdução do “princípio da eficiência” (Art. 37) na gestão pública; mudanças na criação de entidades paraestatais; e a introdução do contrato de gestão. Tais alterações, por sua vez, permitiram: a flexibilização das relações entre a iniciativa privada e o poder público, com a inserção de práticas gerenciais oriundas de modelos privatistas; mudanças na criação de entidades paraestatais, com a demarcação dos contornos das organizações sociais (OS); organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP), constitutiva do terceiro setor; e a ampliação dos acordos entre as esferas pública e privada com o estabelecimento de “parcerias”, realizadas por meio de “contrato de gestão” (Adrião & Bezerra, 2013).

Segundo Domiciano e Adrião (2020, pp. 1-2), a EC n.º 19/1998 regularizou e “induziu o financiamento público para a oferta privada de serviços públicos por meio da celebração de contratos e convênios e da parceria público-privada, exigindo novo marco regulatório para adequar a gestão pública às orientações de cunho gerencial”. Assim, a referida emenda e a regulamentação que a sucedeu consolidaram e expandiram as “estratégias de inserção de instituições do terceiro setor na administração pública, contribuindo para o aumento da privatização de setores não exclusivos do Estado, principalmente aqueles voltados para a oferta de políticas de cunho social” (Adrião & Bezerra, 2013, p. 265), como a educação. Dessa maneira, foi ampliada a capacidade de intervenção do setor privado na administração pública por meio da transferência, total ou parcial, de responsabilidades até então conferidas ao poder público em seu conjunto (Adrião & Bezerra, 2013).

Tais processos foram acompanhados pela disseminação de uma retórica da ineficiência, incompetência, inadequação e atraso do Estado diante dos “novos desafios” da sociedade contemporânea e pela suposta superioridade do setor privado para o alcance das novas necessidades e solução dos problemas sociais, favorecendo a hegemonia do setor privado (Souza, 2018), o que contribuiu para a aceitação da ampliação e diversificação de sua atuação na sociedade.

Desse modo, a aprovação dos marcos regulatórios assinalados vem criando condições para o fortalecimento e expansão de um mercado educacional que, segundo Oliveira (2009), compreende desde

a oferta direta de cursos, presenciais e a distância, à produção de materiais instrucionais, na forma de livros, apostilas e *softwares*, às empresas de avaliação, ou, mais precisamente, de medida em larga escala, às consultorias empresariais na área e até mesmo à ação de consultores do meio empresarial que assessoram tanto a inserção de empresas educacionais no mercado financeiro, quanto direcionam investimentos de recursos para a educação. (p. 753).

Para o autor, mesmo com o reconhecimento constitucional de que a educação é um direito social e dever do Estado, esse mercado “avança vorazmente” no país (p. 753), reduzindo o sentido social da educação aos interesses do lucro, o que “representa um empobrecimento tanto do conceito de educação, quanto de seu sentido para a coesão e viabilidade das sociedades” (Oliveira, 2009, p. 53).

Como parte desse mercado educacional, destacam-se a constituição e a consolidação de um “mercado das avaliações” (Perboni et al., 2019) ou, como denomino nesse texto, de um “mercado especializado da avaliação”, que consiste em um setor do mercado da educação que atua mais especificamente na oferta de serviços relativos à reali-

zação das iniciativas de avaliação externa em larga escala no país e ao uso de seus resultados pelas redes de ensino e escolas.

Esse “atrativo mercado” vem se consolidando no país em decorrência do volume dos recursos financeiros que movimenta e de sua extensão ao compreender a logística da elaboração, aplicação e correção das provas, os processos de divulgação dos resultados, a realização de cursos, palestras e a produção de materiais de apoio para pessoal técnico das secretarias, docentes, gestores, comunidade e sociedade em geral (Perboni et al., 2019). Compreende, ainda, a própria produção dos instrumentos de avaliação – a elaboração do banco de questões, indicadores e índices e a criação e operação de sistemas de monitoramento e de gestão dos resultados.

Predomina nesse nicho especializado da avaliação externa um alto grau de uniformização, marcado por “uma mesma concepção calcada na lógica de mercado, na padronização e na apresentação da proficiência dos alunos na forma de escalas e/ou índices que representariam a síntese da qualidade da educação” (Perboni et al., 2019, p. 15).

Tendo em vista a importância atribuída às iniciativas de avaliação externa em larga, na agenda educacional brasileira, nas últimas três décadas, e que a sua implantação vem ocorrendo por meio da atuação crescente de diferentes atores privados – os quais vendem diferenciados serviços aos governos federal, estaduais e municipais e, também, para o setor privado, com o desenvolvimento e a afirmação de uma *expertise* nesta área –, torna-se fundamental compreender a constituição desse nicho do mercado da educação e os principais atores que aí atuam, tendo em consideração os sistemas estaduais de avaliação.

Este texto está organizado em quatro partes. A primeira, esta introdução, que apresenta o trabalho e situa, brevemente, as principais

medidas do governo federal que fortaleceram a atuação do setor privado na educação básica pública brasileira. A segunda parte, que explana sobre a origem do mercado especializado da educação e os principais atores que nele atuam. Por fim, as considerações finais.

## *Mercado especializado da educação: origem e conformação*

A constituição do “mercado especializado da avaliação” no país decorreu de quatro condições interrelacionadas e vinculadas à implantação do Estado avaliador e regulador no país, a partir dos anos 1990. A primeira refere-se à centralidade conferida às iniciativas de avaliação externa em larga escala pelos governos nacional e subnacionais, na regulação da educação, entendidas como determinantes para a produção de uma educação de qualidade (Sousa, 2008; 2009; Silva, 2010; 2016). Essa compreensão vincula-se diretamente ao fortalecimento do gerencialismo na gestão educacional.

A segunda condição consiste na adoção de mecanismos de privatização para a realização dessas iniciativas “em sintonia aos mecanismos de mercado e lógicas gerenciais usuais no cenário empresarial” (Bonamino & Franco, 1999, p. 127), em consonância com as orientações de organismos internacionais, como a OCDE e BM. Dessa forma, a atuação do governo federal reforçou a tendência de ampliação da atuação do setor privado no setor da educação, incidindo na constituição e manutenção de mercados especializados de avaliação no país (Bonamino, 2002).

A terceira condição vincula-se à aprovação de marcos legais e normativos para a regulação do mercado da educação e, mais especificamente, do nicho da avaliação, que, sem dúvida, abriu um campo de atuação e estimulou diferentes atores: fornecedores – empresas, centros especializados, fundações e institutos – e consumidores – órgãos públicos e privados.

Por fim, segundo Freitas (2007), para o sucesso e consolidação desse mercado, foi necessária a construção de um “consenso mínimo” entre gestores de sistemas, escolas e docentes e a sociedade como um todo, em torno da necessidade da avaliação externa em larga escala para a melhoria da qualidade da educação país. Esse consenso, por sua vez, foi sendo ampliado com a consolidação do Saeb e dos sistemas estaduais de avaliação e do modelo de gestão por resultados.

A atuação do governo federal junto às unidades federadas, a partir de 1995, foi determinante nesse processo por meio do estímulo à criação de seus próprios sistemas de avaliação, tendo como referência o modelo do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) (Freitas, 2007). Muitos desses sistemas foram implantados pela celebração de contratos com o Centro de Avaliação da Educação e Políticas Públicas (Caed/UFJF), ainda nos anos finais da década de 1990. Desse modo, não se pode desconsiderar a importância desse centro na disseminação e implantação do referido modelo de avaliação no país.

No início da implantação desse sistema de avaliação no país (1990-1994), o governo federal propiciou oportunidades de participação dos diferentes sujeitos que compunham as redes de ensino e as universidades públicas em sua definição e implantação (Freitas, 2007). No entanto, a partir de 1995, tal política foi reorientada, sendo priorizados processos de centralização das deliberações no âmbito do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), com “a gradativa diminuição da participação de estados e municípios na tomada de decisão ou discussão de aspectos técnicos, operacionais ou políticos [do Saeb]” (Pestana, 2016, p. 78). Ademais, tal fato acarretou a terceirização de sua realização, a crescente participação de “instituições privadas, tanto na elaboração das provas aplicadas aos alunos, como na condução do processo de aplicação dos testes e de análise dos resultados” (Bonamino & Franco, 1999, p.

118)<sup>3</sup>, de acordo com as recomendações do Banco Mundial (BM). Essa orientação, a despeito de várias mudanças e reformulações do Saeb, prevalece até a segunda década do século XXI.

Desse modo, como esclarece Pestana (2016), o processo de institucionalização do Saeb, a partir de 1995, foi marcado pela opção da privatização de sua efetivação e não pelo fortalecimento do MEC e do Inep, das secretarias de educação e das universidades na deliberação e realização do processo de avaliação. Assim,

a aplicação dos testes passou a ser executada por empresas contratadas mediante licitação nacional e a elaboração dos instrumentos e a análise dos resultados passaram a ser realizadas por instituições que detinham a expertise na área, ficando o Inep com a tarefa de acompanhar e fiscalizar o processo e divulgar os resultados.

(Pestana, 2016, p. 78).

Nesse momento, em consonância com o contexto de enxugamento do Estado e das atividades sob a sua responsabilidade no campo social, não foi adotada uma política de ampliação dos quadros do MEC e do Inep, por meio da realização de concurso público, para que novas tarefas relativas à implantação de um sistema nacional de avaliação fossem assumidas. Ao contrário, a opção do governo federal foi a de criar as condições para a constituição e consolidação de um mercado especializado da avaliação externa.

---

<sup>3</sup> Bonamino (2002) esclarece que, naquele período, havia no interior do Ministério da Educação (MEC) uma disputa entre duas propostas diferenciadas para a criação e a organização do Saeb, que marcou significativamente o modelo adotado a partir de então. Por um lado, os técnicos do MEC que propunham um projeto “descentralizado de execução, mas com um ‘core’ diretivo e técnico institucionalmente estruturado no Ministério e nas Secretarias [...]” (Bonamino, 2002, p. 94). Por outro, os técnicos do Banco Mundial que defendiam que o MEC deveria apenas definir e controlar o alcance dos objetivos gerais da avaliação e que a execução das atividades deveria ser realizada por organizações não-lucrativas, contratadas por meio de licitação (Bonamino, 2002). Prevaleceu a segunda orientação a partir de 1995.

Como parte dessa orientação, a partir do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso<sup>4</sup>, tornou-se indispensável a constituição de centros especializados e a formação de experts e de técnicos, de diferentes tipos e níveis, para atuar nesse mercado. Com esse objetivo, foi instituído, no ano de 1997, o Programa de Apoio à Avaliação Educacional (Proav). Criado pelo Inep, em parceria com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e o Banco Mundial (Castro, 2016), tal Programa tinha como objetivo principal

Criar e consolidar, no País, centros especializados em avaliação educacional nos vários níveis e na formação de recursos humanos para o desenvolvimento de estudos e pesquisas, destinados à solução de problemas e questões relativos à avaliação das ações voltadas para a educação.

(Ministério da Educação, 1997, p. 63).

Para viabilizar o objetivo mencionado, o Programa propunha as seguintes ações:

- a) buscar soluções inovadoras, adequadas aos contextos regional e nacional, que contribuam para o desenvolvimento das instituições envolvidas, resultando, assim, na criação de conhecimentos adequados e atingindo os propósitos desse programa;
- b) dar suporte às instituições e centros de pesquisas envolvidos a fim de realizarem projetos e pesquisas na área de avaliação;
- c) induzir a formação de grupos emergentes de pesquisas e

---

<sup>4</sup> De acordo com Freitas (2007), “no Governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, apesar das mudanças no quadro de gerentes, funcionários, técnicos e assessores, “as medidas do INEP e do MEC seguiram acentuando a avaliação em larga escala como via de regulação da educação básica, junto às unidades da federação” (p. 159). Essa afirmação vale para os governos que se sucederam, mesmo considerando os contextos e as especificidades de cada gestão: Dilma Rousseff (2011-2014, e 2015-2016), Michel Temer (2016-2018) e Jair Messias Bolsonaro (2019-2022).

- sua integração com os a (sic) grupos consolidados na elaboração de estratégias;
- d) estabelecer e/ou intensificar o intercâmbio de instituições ou grupos de competência no exterior;
  - e) promover a criação de uma infra-estrutura de grupos de pesquisa na área, que atuem em programas de nível primário, médio e superior, visando a formação de recursos humanos especializados na área de avaliação educacional.

(Ministério da Educação, 1997, p. 64).

A seguir, o Quadro 1 apresenta as instituições selecionadas a partir do Edital da Proav/CAPES, em ordem de classificação e de acordo com as respectivas chamadas.

Chamada	Instituições	Projetos recomendados
Chamada 1. Projetos de criação de centros de recursos humanos para avaliação educacional	Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ) /	Desenvolvimento e Modelagem Estatística em Avaliação Educacional
	Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)	Criação do Centro de Formação de Recursos Humanos para a Avaliação Educacional
	Universidade Federal do Rio Janeiro (UFRJ)	Criação do Centro de Estudos de Avaliação Educacional
Chamada 2. Estruturação e consolidação de centros ou laboratórios de medidas educacionais	Universidade de Brasília (UnB)	Laboratório de Pesquisa em Avaliação e Medida
	Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)	Laboratório de Medidas Educacionais e Avaliação Escolar (LAME)

Chamada 3. Apoio a cursos de curta duração	Universidade Federal da Bahia (UFBA)	Curso de Especialização em Avaliação Educacional
	Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT)	Curso de Especialização em Avaliação Educacional
	Universidade Estadual de Londrina (UEL)	Curso de curta duração
	Universidade Federal do Piauí (UFPI)	Curso de Especialização em Avaliação Educacional
	Universidade Católica de Brasília (UCB)	Programa de Qualificação Profissional – Especialização
	IIASCR*	Curso de curta duração
	Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)	Eficiência Produtiva de Instituições de Ensino Superior
	Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)	Cursos de curta duração
	Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)	Curso de Treinamento em Avaliação Institucional
	Universidade Católica de Brasília (UCB)	Programa de Qualificação Profissional – curta duração

Nota. Elaborado pela autora, com base nos dados do InfoCAPES (Ministério da Educação, 1997).

\* Não foi localizado o significado dessa sigla.

**Quadro 1.** Instituições selecionadas a partir do Edital da Proav/CAPES – 1GG7

Esses dados apontam o interesse de docentes e grupos de pesquisa de universidades públicas, sobretudo federais, em ampliar os estudos e a realização de iniciativas relativas à avaliação externa em larga escala; mas, ao mesmo tempo, revelam o poder indutor do governo federal na agenda dessas instituições por meio da concessão de financiamento. Desse modo, há o estímulo ao engajamento das universidades em determinadas áreas. É importante afirmar que cinco das universidades selecionadas implantaram e consolidaram-se como referência no estudo e na atuação relativa às iniciativas de avaliação externa em larga escala: UFMG, UnB, PUC/RJ, UFRJ, com destaque para a UFJF, com o CAEd.

A proposta do Laboratório de Medidas Educacionais e Avaliação Escolar (LAME), da UFJF, precursor do CAEd, foi selecionada na Chamada 2 do Edital do Proav/Capes. De acordo com a UFJF, em 1997, “alguns professores da UFJF iniciaram as atividades de pesquisa na área de avaliação e gestão da educação pública e submeteram à CAPES um projeto para a criação do Laboratório de Avaliação e Medidas Educacionais – LAME” (Controladoria-Geral da União, 2016, p. 14). Desse modo, o Edital do Proav/1997 foi determinante para a criação do CAEd/UFJF, com o financiamento de sua implantação e das primeiras iniciativas, como a criação do SisLame, em 1998, e a viabilização de programa de cooperação com o Ministério da Educação Nacional da França, a partir da realização de missões técnicas francesas e brasileiras e de estágios com a concessão de bolsas para as equipes de avaliação do CAEd nesse país (CAEd, 2020; UFJF, 2009).

O CAEd/UFJF iniciou suas atividades nos estados em 1999, com a realização do programa piloto de avaliação da educação básica de Minas Gerais, nas superintendências de Macaé e Juiz de Fora e, em 2000, implantando o Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública (Simave) (UFJF, 2009). A partir de então, o CAEd/UFJF foi ampliando sua atuação junto ao MEC e INEP e governos estaduais e municipais

na formulação e execução de políticas de avaliação externa e gestão educacional.

Em 2003, esse Centro operou junto à Diretoria de Avaliação da Educação Básica do INEP na coordenação do Projeto Piloto do Sistema Unificado de Avaliações Estaduais da Educação Básica, desenvolvido por meio de convênio de cooperação técnica, em que atuou na implantação dos sistemas de avaliação do Acre e do Mato Grosso do Sul (Barbosa, 2007). Tal convênio resultou do objetivo do Saeb de estimular as “secretarias estaduais e municipais de Educação a implementarem e consolidarem suas próprias avaliações de uma forma mais detalhada, onde o desempenho de microrregiões ou de escolas em particular possa ser avaliado” (Inep, 2006, p. 171). Essa experiência e as que se seguiram em outros estados foram fundamentais para a construção da expertise do CAEd/UFJF no que se refere às avaliações externas em larga escala e em articulação direta com o MEC.

Essa ampla presença do CAEd/UFJF e sua hegemonia nos sistemas estaduais de avaliação estão relacionadas ao contexto apresentado, que viabilizou a criação e expansão da atuação desse Centro em articulação com o MEC e o Inep<sup>5</sup>. Nessa perspectiva, pode-se afirmar que operou como um “braço” do MEC na implantação dos sistemas de ensino em vários estados, contribuindo para a construção de um consenso em torno do caráter indispensável da avaliação externa como instrumento de aferição e de promoção de uma educação de qualidade no país, reforçando a agenda nacional sobre esse tema, em sintonia com uma agenda educativa global.

---

<sup>5</sup> Nesse processo, destacam-se as relações de integrantes do CAEd/UFJF com o governo central, sobretudo a partir de 2003. Como indicador dessa aproximação, entre março de 2004 a abril de 2007, Manuel Fernando Palácios da Cunha e Melo, professor da UFJF e fundador do CAEd/UFJF, assumiu vários cargos na Secretaria de Ensino Superior do MEC, inclusive a de Secretário de Educação Superior, nos anos de 2006 e 2007. Em 2016, no governo da Presidente Dilma Rousseff (PT), voltou ao MEC, ocupando, dessa vez, a Secretaria de Educação Básica (SEB), entre fevereiro de 2015 e maio de 2016. Atualmente, no terceiro mandato do presidente Lula da Silva, ocupa a presidência do Inep.

Como centro de pesquisa e desenvolvimento tecnológico da UFJF, sem personalidade jurídica própria, o CAEd/UFJF contou, até o ano de 2018, com o suporte da Fundação de Apoio e Desenvolvimento ao Ensino, Pesquisa e Extensão (Fadep) da UFJF, para a execução de seus projetos e contratos/convênios; mas com a criação da Fundação CAEd, em 2018, a gestão dos projetos e contratos foi assumida por essa fundação. No ano de 2023, o CAEd, que até então estava ligado institucionalmente à Faculdade de Educação, passou a se constituir como órgão suplementar da UFJF, vinculando-se diretamente à Reitora. A vinculação a uma universidade federal confere ao CAEd várias particularidades em relação aos demais concorrentes desse mercado, conferindo-lhe vantagens competitivas, como a de isenções e imunidades tributárias, além do uso das instalações e imagem de uma instituição federal de ensino superior.

Perboni et al. (2019), tendo como referência dados de 2016, identificaram o CAEd/UFJF, a AVALIA Educacional, o Instituto Avaliar, o Centro de Seleção e de Promoção de Eventos (CESPE) da Universidade de Brasília (UnB) e do Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita (CEALE) como os principais atores que atuavam nesse mercado no país. Além desses, a Fundação para o Vestibular da Unesp (Vunesp) vem ampliando sua ação nesse setor e tanto a Fundação Cesgranrio, criada em 1973, como a Fundação Carlos Chagas, criada em 1964, mantêm-se com tradição nesse mercado.

A Fundação Cesgranrio teve origem na criação do Centro de Seleção de Candidatos ao Ensino Superior do Grande Rio, em 12 de outubro de 1971. De acordo com informações disponibilizadas em seu *site* (<https://www.cesgranrio.org.br>), desde 1994, começou a se preparar para realizar a avaliação de sistemas de ensino. Assinou convênio com a Fundação Ford para desenvolver a Teoria da Resposta ao Item (TRI), que permite comparar, através de modelos estatísticos, o desempenho de alunos ao longo dos anos, apontado como um novo

paradigma na área de medidas educacionais.

A partir de 1995, a Cesgranrio passou a elaborar e aplicar as provas do Saeb, usando a TRI. A partir de então, isoladamente ou em consórcio, tal fundação realizou a aplicação da quase totalidade das avaliações nacionais: o Exame Nacional de Cursos, popularmente chamado de “Provão”, desde 1996, e substituído atualmente pelo Exame Nacional de Avaliação do Desempenho dos Estudantes (ENADE); o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), desde 1998; o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA), em 2002 e 2007; e a Prova Brasil, de 2005 e 2007 (Fundação Cesgranrio, s.d.). Pelo exposto, a Cesgranrio é um ator central no desenvolvimento e na implantação das avaliações realizadas pelo governo federal.

Em relação às avaliações realizadas pelos governos estaduais, o Sistema Permanente de Avaliação do Ensino do Ceará (SPAEECE); o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar de São Paulo (Saresp); o Sistema de Avaliação do Desempenho das Instituições de Ensino do Distrito Federal (Siade); a Associação Nova Escola, no Estado do Rio de Janeiro e a do Rio Grande do Sul; e o Programa de Avaliação da Gestão Escolar (AGE) no Estado do Rio de Janeiro (2000/2003) têm se destacado. Também realizou a avaliação externa de projetos como a TV- Escola (1997/1998), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e o Escola Campeã, desenvolvido pelo Instituto Ayrton Senna e pela Fundação Banco do Brasil (2004- 2005), entre outros indicados no site da Fundação Cesgranrio (<https://www.cesgranrio.org.br/avaliacoes/principal.aspx>).

A Fundação Carlos Chagas, instituição de direito privado e sem fins lucrativos, atua em duas grandes áreas: Avaliação/Concursos/Processo Seletivo e Pesquisa e Educação. Teve como origem o Centro de Seleção de Candidatos às Escolas Médicas e Biológicas (CESCEM),

que reuniu escolas superiores de São Paulo na construção de nova concepção de vestibular com a utilização de moderna tecnologia de seleção (Fundação Carlos Chagas, s.d.). A partir da década de 1996, passou a atuar em grandes avaliações educacionais: Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb); Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp); Avaliação do Rendimento Escolar de alunos da Rede Estadual do Rio Grande do Norte; Avaliação Externa do Desempenho dos Alunos do 9º ano da Rede de Ensino do SESI/SP e Avaliação do Programa “Classes de Aceleração”, do Instituto Ayrton Senna (Fundação Carlos Chagas, s.d.).

A Unesp, criada em outubro de 1979, é uma fundação pública de direito privado, sem fins lucrativos, vinculada à Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - Unesp. Informa atuar em três setores principais: concursos, vestibulares e avaliações. É responsável pela realização do concurso Vestibular da Unesp e de vestibulares e concursos diversos para outras instituições. Na área de avaliação em larga escala, realiza as aplicações do Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp) e do Sistema Paraense de Avaliação Educacional (SisPAE)<sup>6</sup>.

A AVALIA Educacional consiste no “braço de avaliação” do Grupo Santillana, o maior grupo educacional da América Latina, presente em 22 países (Avalia Educacional, s.d.). A Santillana integra parte do grupo mídia PRISA, “companhia líder na criação e distribuição de conteúdos culturais, educativos, de informação e entretenimento nos mercados de língua espanhola e portuguesa, desde 2000” (Santillana, s.d.). Atua no país há oito anos e define-se como a “marca mais reconhecida pelo mercado” (Avalia Educacional, s.d.). De acordo com Adrião et al. (2022), a Santillana é uma das cinco empresas privadas com maior inserção no contexto educacional brasileiro, via

---

<sup>6</sup> A partir de 2016, foi contratada pelo Inep para a elaboração do Exame Nacional de Revalidação dos Diplomas Médicos (Revalida) e da Avaliação Nacional Seriada dos Estudantes de Medicina (Anasem) (Unesp, s.d.).

oferta de serviços e produtos educacionais às redes públicas.

Segundo a Santillana (s.d.), a AVALIA Educacional atua em parceria com escolas e sistemas de ensino, públicos e privados, no desenvolvimento e aplicação de avaliações para todos os segmentos da educação básica, com o objetivo de gerar indicadores que orientem professores e gestores educacionais a “tomar decisões baseadas em evidências”. O desempenho dos alunos é avaliado “em testes das áreas de leitura, matemática, produção textual e ciências humanas e da natureza, alinhadas à BNCC e as avaliações oficiais do Ministério da Educação, coletando também dados contextuais com a colaboração de toda a comunidade escolar” (Santillana, s.d.). Além disso, a AVALIA Educacional foi a responsável pela implantação, no ano de 2016, do Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação Institucional (SIMAIS) na rede estadual de ensino do Rio Grande do Norte (RN), mediante projeto financiado pelo Banco Mundial, denominado de Governo Cidadão (Garcia & Morais, 2020).

Ao analisar o “mercado da avaliação” no país, Silva e Silva (2022) afirmam que, nessa área, os centros e fundações de pesquisa e as empresas privadas, além da organização da avaliação e da análise dos seus resultados, “tendem a comercializar serviços complementares [com a] retroalimentação e alinhamento dessas frentes entre si” (p. 110), o que inclui a oferta de materiais didáticos e de propostas para a formação continuada de professores, antes e depois da divulgação dos resultados da avaliação. Assim, esse mercado “abre caminho para outros contratos, compondo um mercado mais amplo que se apresenta como uma via infalível para melhorar a qualidade da educação” (Silva & Silva, 2022, p. 110). Desse modo, as empresas, institutos e centros de pesquisa que atuam nesse mercado diversificam os serviços oferecidos, ampliam o número de contratos e o alcance de sua atuação na educação básica pública e privada, vendendo a “chave” para a “educação de qualidade.”

## Considerações finais: para não concluir

Os processos analisados relativos ao mercado especializado da avaliação revelam a ampliação e diversificação das formas de privatização da educação básica e de parte da gestão das universidades públicas por meio das fundações de apoio, como nas situações do CAEd/UFJF e da Vunesp/Unesp. O fortalecimento desse mercado tem contribuído para o fortalecimento do Estado regulador e avaliador, marcado por uma concepção de qualidade da educação pautada em indicadores quantitativos que, no geral, desconsideram os condicionantes econômicos e sociais da gestão educacional e escolar e das práticas educativas que ocorrem na escola. Assim, contribuem para a neoliberalização da sociedade e da hegemonia do gerencialismo na gestão pública. Como se trata de um processo em curso, requer o estudo crítico e atento dos pesquisadores da área da educação e afins, com o intuito de revelar seus limites e contradições e a elaboração de propostas alternativas aliadas a um projeto democrático e incluyente de sociedade e educação.

## Referências

Adrião, T., & Bezerra, E. P. (2013). O setor não lucrativo na gestão da educação pública: corresponsabilidade ou debilidade. *Currículo sem Fronteiras*, 13 (2), 256-268, <https://www.curriculosemfronteiras.org/vol13iss2articles/adriao-bezerra.pdf>.

Adrião, T., & Domiciano, C. (2020). Privatização da e na educação infantil: perspectivas em diálogo. *Educação em Revista*, 36. <https://www.scielo.br/j/educ/a/BnFPCH-68VQqPDHK9pNvY5RH/?format=pdf&lang=pt>.

Adrião, T., Garcia, T., Borghi, R. F., Bertagna, R. H., Paiva, G., & Ximenes, S. *Sistemas privados de ensino na educação pública brasileira: consequências da mercantilização para o direito à educação*. Pedro & João Editores, 2022.

Adrião, T., & Oliveira, R. P. (2020). A pandemia e os riscos de privatização no financiamento da educação. *Facebook: Quarentena News*. <https://www.facebook.com/QuarentenaNews1/posts/165656465128958>.

Afonso, A. J. (2009). *Avaliação educacional: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas*. (4<sup>a</sup> ed.). Cortez.

Avalia Educacional. (s.d.). *Avalia Educacional*. <https://avaliaeducacional.com.br/>.

Barbosa, E. R. (2007). Curso de Formação de Gestores da Rede Pública de Educação. In Araújo, B., Freitas, K. S. de. *Educação a distância no contexto brasileiro: experiências em formação inicial e formação continuada*. ISP/UFBA. <http://www.proged.ufba.br/ead/EADlivro2.pdf>.

Bonamino, A. C. de, & Franco, C. (1999). Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do SAEB. *Cadernos de Pesquisa*, 108, 101-132. <https://www.scielo.br/jj/cp/a/TCDFghNzNbWbgtqW5NMmJ7G/?format=pdf&lang=pt>.

Bonamino, A. C. de. (2002). *Tempos de avaliação educacional: o SAEB, seus agentes, referências e tendências*. Quartet.

Brasil. (1995). *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Ministério da Administração e da Reforma do Estado.

Fundação Carlos Chagas. (s.d.). *Institucional*. <https://www.fcc.org.br/fcc/institucional/>

Fundação para o Vestibular da Universidade Estadual Paulista - Vunesp. (s.d.). *Institucional*. <https://www.vunesp.com.br/#>.

Castro, M. H. G. de. (2016). O Saeb e a agenda de reformas educacionais: 1995 a 2002. *Em Aberto*, 29(96), 85-98. <http://www.emaberto.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/3153/2888>.

Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação - CAEd. (2020). *Sistemas de Avaliação Educacional*. <http://www.portalavaliacao.caedufjf.net/>.

Controladoria-Geral da União. (2016). *Relatório de Auditoria n.º 201316808*. Secretaria Federal de Controle Interno, Controladoria Regional da União no Estado de Minas. <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/?apenasAbertas=false&exibirColunaPendencias=false&apenasModificadasNosUltimos30Dias=false&colunaOrdenacao=->

[dataPublicacao&direcaoOrdenacao=DESC&tamanhoPagina=15&offset=0&titulo=+201316808&fixos](#)

Freitas, D. N. T. de. (2007). *Avaliação da educação básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa*. Autores Associados.

Freitas, L. C. de. (2012). Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. *Educação & Sociedade*, 33 (119), 379-404. <https://www.scielo.br/j/es/a/PMP4Lw4BRRX4k8q9W7xKxVv/?format=pdf&lang=pt>.

Fundação Cesgranrio. (s.d.). *Avaliações: a busca da qualidade*. <https://www.cesgranrio.org.br/avaliacoes/principal.aspx>.

Fundação Cesgranrio. (s.d.). *Quem somos - história*. <https://www.cesgranrio.org.br/institucional/historia.aspx>.

Garcia, L. T. dos S., & Morais, A. S. (2020). *Sistema Estadual de Avaliação do Rio Grande do Norte: a trajetória do Programa RN Aprende*. II Seminário de Pesquisa em Política Educacional e Avaliação Externa da Educação Básica e IX Seminário de Pesquisa em Política e Gestão da Educação do Laboratório de Estudos e Pesquisas em Política Educacional (UAEd/UFCG), Campina Grande, Brasil. [www.ppped.ufcg.edu.br/imagens/9/90/ANAIS\\_SEMINARIOS\\_UFCG-UFPE\\_FINAL.pdf](http://www.ppped.ufcg.edu.br/imagens/9/90/ANAIS_SEMINARIOS_UFCG-UFPE_FINAL.pdf)

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep. (2006). *Relatório Nacional Saeb 2003*. Inep. [https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes\\_e\\_exames\\_da\\_educacao\\_basica/relatorio\\_nacional\\_do\\_saeb\\_2003.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes_e_exames_da_educacao_basica/relatorio_nacional_do_saeb_2003.pdf).

Lima, L. C. (2018). Privatização lato sensu e impregnação empresarial na gestão da educação pública. *Currículo sem Fronteiras*, 18 (1), 129-144. <https://www.curriculo-semfronteiras.org/vol18iss1articles/lima.pdf>.

Ministério da Educação. (1997). *Infocapes*. Capes. <https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/1997INFOCAPESn41997.pdf>.

Oliveira, R. P. de. (2009). A transformação da educação em mercadoria no Brasil. *Educ. Soc.*, 30 (108), 739-760. <https://www.scielo.br/j/es/a/sM4kwNzqZMk5nsp8S-chmkQD/?format=pdf&lang=pt>.

Perboni, F., Militão, A. N., & Di Giorgi, C. A. G. (2019). Manifestações do “quase-mercado” nas avaliações externas e em larga escala. *Educação*, 44. <https://periodicos>.

[ufsm.br/reeducacao/article/view/34678/pdf](https://ufsm.br/reeducacao/article/view/34678/pdf).

Pestana, M. I. (2016). Trajetória do Saeb: criação, amadurecimento e desafios. *Em Aberto*, 29(96), 71-84. <http://www.emaberto.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/3152/2887>.

Santillana. (s.d.). *Sobre Santillana*. <https://www.santillana.com.br/>

Silva, A. B. da; Silva, A. de M. (2022). Simais e a parceria público-privado para sua realização no quadriênio (2016-2019). In Souza, A. S., França, M., Andrade, M. E. de (Orgs.). *Políticas de educação básica, avaliações de sistemas e financiamento* (Vol. 2). <https://www.seminariosregionaisanpae.net.br/BibliotecaVirtual/10-Livros/LI-VROS-2022/POLITICAS-DE-EDUCACAO-BASICA-AVALIACOES-V2.pdf>

Silva, A. F. (2016). Políticas de accountability na educação básica brasileira: um estudo do pagamento de docentes por desempenho. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 32 (2), 509-526. <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/59520>.

Silva, A. F. (2010). Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), avaliação da educação básica e desempenho docente. *Jornal de Políticas Educacionais*, 8, 63-73. [http://www.jpe.ufpr.br/n8\\_6.pdf](http://www.jpe.ufpr.br/n8_6.pdf).

Sousa, S. M. Z. L. de. (2009). Avaliação e gestão da educação básica no Brasil: da competição aos incentivos. In Dourado, L. F. (Org.). *Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios*. (pp. 31-45). Xamã.

Souza, A. L. L. de. (2018). Políticas governamentais para a educação básica na Paraíba: a privatização como estratégia de hegemonia. *Política e Gestão Educacional (Online)*, 22, 1340-1354.

Sousa, S. M. Z. L. de. (2008). Avaliação do rendimento escolar como instrumento de gestão educacional. In Oliveira, D. A. (Org.). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Vozes.

Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF. (2009). *Faced Informa. Boletim informativo da Faculdade de Educação*. Faculdade de Educação. <https://www.ufjf.br/faculdade-deeducacao/files/2010/05/2-Faced-Infoma-mai-jun-2009.pdf>.



**A EDUCAÇÃO DA DEMOCRACIA E AS  
RELAÇÕES PÚBLICO/PRIVADO: DUALI-  
DADES DAS REALIDADES EDUCATIVAS  
PORTUGUESAS – OBSERVAÇÕES**

*Fátima Antunes*

[CIED, Instituto de Educação, Universidade do Minho]

## *Introdução. Caminhos em democracia*

Desde 25 de Abril de 2022 celebramos mais de 48 anos de democracia em Portugal, um tempo mais longo do que a ditadura do passado século<sup>7</sup>. Significativamente, a democracia portuguesa vem sendo construída através da ampliação de direitos sociais e humanos, ao mesmo tempo que o seu incumprimento (como na habitação), corrosão (como no trabalho) ou degradação (como na saúde e educação) minam, ameaçam e fragilizam o vulnerável património e projeto societal e institucional, porventura ainda configurado como *semi-Estado-Providência* (Santos, 1990; Ferreira, 2015; Caleiras & Carmo, 2022). As agruras e violências da pandemia global desde 2019 mostram bem como as instituições, autoridades e profissionais dos sistemas públicos de saúde, segurança social e educação literalmente salvaram as vidas e sustentaram a sociedade e a população portuguesas; ao mesmo tempo, ficaram reveladas e reforçadas iniquidades e desigualdades estruturais e fraturas abertas de uma democracia viável, em consolidação e incumprimento persistentes (Afonso, 2020; Reis, 2020; Carmo & Barata, 2019; Caleiras & Carmo, 2022).

Em outros trabalhos sugerimos a tríplice articulação de processos de democratização, europeização e privatização da educação, com expressões específicas em diversos setores, duplicidade/ambivalência e protagonismo do Estado e das políticas públicas e heterogeneidade de dinâmicas e atores na contínua fabricação e metamorfose de relações entre público e privado neste percurso (Antunes, 2015; Antunes & Viseu, 2019; Antunes & Peroni, 2023). No texto que se segue avançamos, num primeiro momento, com o mapeamento de alguns

---

<sup>7</sup> Este trabalho é financiado pelo CIED – Centro de Investigação em Educação, Instituto de Educação, Universidade do Minho, projetos UIDB/01661/2020 e UIDP/01661/2020, através de fundos nacionais da FCT/MCTES-PT.

argumentos teórico-analíticos que permitem compreender a problemática em discussão e delinear o contexto socio-histórico de desenvolvimentos sinalizados; de seguida, traça-se um roteiro inicial de certos movimentos e ritmos de relações público-privado na *governança* da educação para a janela temporal das últimas seis décadas; por último, elabora-se uma breve nota de síntese de argumentos e questionamentos sugeridos por dados e observações em torno de dualidades de realidades educativas portuguesas na provisão de educação nos 50 anos de democracia.

## 1. O Estado, as políticas públicas e o direito social fundamental à educação

Esclarecer dinâmicas e processos envolvidos na trajetória de políticas sociais de realização de direitos sociais fundamentais, como a educação, bem ilustrados pela construção institucional do sistema público de educação, no período democrático em Portugal, convoca um conjunto alargado de problemáticas. Em estudos anteriores, mobilizamos argumentos em torno da *governança* e reforma do *Estado gerencial/de investimento social*, que agora articulamos com a discussão de certos contornos da *sociedade de austeridade*, no quadro da *globalização* e *europização* da educação para construir a *sociedade/economia do conhecimento*. Neste texto não iremos além de uma breve aproximação a estas questões, para elucidar observações e interpretações a seguir explicitadas.

Consistindo a *globalização* num “processo e um projeto” multidimensionais, de intensificação de relações sociais económicas, culturais, políticas e tecnológicas de escala mundial, “o desenvolvimento de uma economia de serviços ou baseada no conhecimento” trouxe a educação para o centro da economia e para o topo das prioridades políticas (uma centralidade armadilhada e ambivalente): “a educação é considerada um recurso económico para as nações e o meio para as pessoas progredirem no contexto desta economia do conhecimento”. Esta abordagem está em consonância com a ideia de que a educação é um setor de serviços que pode legitimamente ser aproveitado pelo mercado. No entanto, esta perspetiva fere de morte uma abordagem da educação como direito social e humano, ancorado num setor público, e um bem comum público que não deve ser

privatizado ou mercadorizado<sup>8</sup>.

A *sociedade/economia do conhecimento* constitui um projeto motor do amplo programa de reformas europeu da Estratégia de Lisboa (2000-2010) até hoje e um impulso maior da *viragem para o investimento social*, na reforma do Estado social europeu, numa perspetiva de fomento do *capital humano*, proposta igualmente por outras poderosas organizações internacionais, do Banco Mundial à OCDE (Hemerijck, Ronchi & Plavgo, 2023). Esta perspetiva de ‘reforço do lado produtivo’ do estado de bem-estar ‘alinhado com o mercado’, em afirmação desde a viragem do século (*ibidem*, 480-484), vem contrapondo e fragilizando o lado redistributivo (e de desmercadorização) de bens públicos (saúde, educação, proteção face a riscos vitais) que lhe dá forma e substância.

Neste quadro, a política social pública para concretizar direitos sociais básicos fundamentais, da educação de infância à educação e formação de jovens e à educação de adultos, fica limitada a um instrumento de política económica e de emprego, para a competitividade, a produtividade, a empregabilidade e a reparação de fraturas da coesão social, com origem em permanentes inseguranças e crises da economia. Este processo norteia a vinculação a mínimos sociais sucessivamente degradados, configurando uma política social de retrocesso, pelo sacrifício do desígnio de justiça ou inclusão social, subalternizado a condições derivadas de opções económicas, financeiras e orçamentais.

O projeto de *sociedade da austeridade* (Ferreira, 2016), avançado pela União Europeia aquando da crise financeira de 2008, constitui a intensificação do projeto neoliberal de reforma do Estado, para debi-

---

<sup>8</sup> Conferir ‘Globalização e a economia do conhecimento’, in <http://www.nesse.fr/nesse/activities/research-mapping/globalisation-and-knowledge-economy>.

litar, desqualificar e degradar instituições políticas, que configuram bem públicos e direitos fundamentais, da esfera laboral à educação, justiça ou ambiente. Cimentado numa “lógica social de articulação dos indivíduos com factos sociais” dados como “externos e com uma força constrangedora inusitada” (Ferreira, 2011, 133), naturaliza desigualdades, mobiliza a legitimação baseada no medo social, convocando a retórica do fatalismo sem opções ou alternativas. Neste quadro, avulta a centralidade reforçada do ativismo dos Estados como sujeitos da “transferência contínua dos custos de recuperação do sistema financeiro” “para os Estados e para os cidadãos”, aprofundando “o processo de desmantelamento do Estado Social” (*ibidem*, 122), esvaziando o contrato social democrático fundado nos direitos humanos. A expansão de poderes de atores não eleitos, como agências de notação, a latitude crescente do exercício de um direito de exceção, da esfera laboral às liberdades fundamentais de informação ou manifestação, a disseminação do contrato leonino individual de trabalho constituem outras tantas vias de irrigação do projeto de sociedade de austeridade (Ferreira, 2016). Fica, assim, reforçado o tripé constituído ainda pelo *Estado de investimento social* europeu, produtivo e alinhado com o mercado para sustentar quer a competitividade, quer uma coesão social costurada por uma política social regressiva de mínimos sociais.

Em outros estudos, argumentamos que as problemáticas da governação e da reforma do Estado gerencial, no quadro da globalização e europeização da educação (cf. Dale, 1997, 2005; Clarke & Newman, 1997), permitem elucidar transformações do papel do Estado, que envolvem processos de privatização (Cone & Brøgger, 2020). A partir dos anos 80 do século passado, no nosso país, segundo cronologias, dinâmicas e ritmos diferenciados em diversas áreas, tais desenvolvimentos vêm ocorrendo no domínio do bem-estar e dos direitos sociais, incluindo o direito fundamental à educação. Como em outras latitudes, também em Portugal, vem sendo fabricado um uni-

verso educacional de fronteiras movediças, “formas organizacionais hibridizadas, arranjos de governança inovadores”, com “o envolvimento de uma multiplicidade de novos provedores de diferentes tipos, e a redistribuição de poder e responsabilidade” (Newman & Clarke, 2012, 353; Junemann & Ball, 2013, 423). Os fenómenos de *des-estatização do regime político* ocorrem então a par e passo com desenvolvimentos de *desnacionalização do Estado*, alterando escalas, atribuições, protagonistas (Jessop, 1995; Santos, 2001). A designada *governança suave* (*soft governance*), impulsionada pela mobilização de redes no âmbito de políticas e do espaço europeus de educação, “orquestra[ria] um processo de privatização altamente ‘governado’” que “dilui os limites da distinção entre atores privados e públicos” (Cone & Brøgger, 2020, 386). No contexto socio-histórico, em que avulta o processo de integração europeia, a *agenda globalmente estruturada* (Dale, 2000) que fundou a construção institucional do Estado de Bem-estar em Portugal (anos 90 e 2000) imprimiu uma trajetória das políticas sociais no nosso país entre uma perspetiva de forte intervenção do Estado e uma conceção de “desvinculação do Estado (...) num papel subsidiário” (Hespanha, Ferreira & Pacheco, 2014, pp. 192-3) ou secundário.

Uma perspetiva socio histórica destas cinco décadas de construção das realidades educativas portuguesas atuais sugere a centralidade das políticas públicas, quer para sustentar a democratização da educação e os direitos sociais, quer para impulsionar reformas do Estado que, desde os anos 90, foram a expressão da crise do semi-Estado de Bem-estar português (Santos, 1990; Stoer, 1994). Esforços de mapeamento das políticas de educação num arco temporal mais ou menos dilatado têm considerado periodizações que, não sendo coincidentes, são genericamente compatíveis: 1955-1974, os antecedentes da democratização; 1974-1985, a rutura e a institucionalização de novas regras e, ainda, um ensino secundário de elites; 1986-2014, o desenvolvimento do sistema democrático de ensino (cf. Rodrigues et

al, 2014, 38 e ss.; Antunes, 2019). Ao longo deste último período de quase quatro décadas, tiveram lugar mudanças com as mais elevadas implicações sociais, desde a transição para um sistema de massas no ensino secundário, entre 1986–2005; a constituição de um sistema universal no mesmo patamar de escolarização, entre 2006–2015; e, mais recentemente, desde 2016, a estabilização da possibilidade (estatística e socialmente) *normal* de prosseguimento de estudos no ensino superior (cf. *ibidem*; Antunes, 2020).

Neste quadro, a análise de dados estatísticos disponíveis e de estudos empíricos do desenvolvimento e impacto das políticas educativas apreende, documenta e detalha a tríplice articulação, há quase quarenta anos, de processos de democratização, europeização e privatização da educação. Esta constelação visível e poderosa de tendências observa expressões específicas em diversos setores ou tempos, combinações, atuações e desenlaces particulares, em certos momentos ou movimentos (Antunes, 2015; Antunes & Peroni, 2023). É a este esboço de mapeamento que está dedicada a secção que se segue.

## 2. Observações sobre a provisão privada de educação, 1961–2021

### 2.1. A educação da democracia – duplicidades: breve relance ao caminho percorrido

Chegamos a 2022 com uma taxa real de escolarização no ensino secundário (ES) 18 vezes maior que em 25 abril 1974. Em média, em cada um desses 48 anos, chegaram ao ES mais 1,7% de jovens dos 15–17 anos, ou mais 17% em cada década. Esta é uma das imagens muito fortes do caminho percorrido, com um ritmo muito desigual e largos períodos de estagnação.

Por outro lado, no mesmo período, mais do que duplicou a taxa de frequência dos jovens do ensino secundário privado.

		1974	2022
Ensino Secundário	Taxa real escolarização	4.9%	<b>88%</b>
	frequência (%) setor privado	10.9%	<b>24.9%</b>
Educação Infância	Taxa real escolarização	8.3%	<b>93.3%</b>
	frequência (%) setor privado	91.2%	<b>45.9%</b>

(elaboração própria da autora)

**Quadro 1.** Taxa real de escolarização e frequência no setor privado em 1974 e 2022 (%)<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Fonte: <https://www.pordata.pt/subtema/portugal/alunos-do-ensino-nao-superior-75>; <https://www.pordata.pt/portugal/taxa-real-de-escolarizacao-987>.

Este quadro ilustra a duplicidade e a ambivalência da ação do Estado e das políticas públicas neste caminho: o país construiu um sistema público de educação capaz de responder a toda a população relevante, ao mesmo tempo que, em diversos momentos, o Estado e as políticas públicas promoveram espaços de intervenção para os atores privados, mobilizaram-nos para assumir a provisão, fomentaram a criação de um mercado ou *quase-mercado* de educação e formação, neste último caso, com financiamento público. Os fundos europeus têm aqui um papel indutor importante, viabilizando a expansão da participação, com a evasão do Estado ao compromisso com um sistema público, assumindo um papel diminuído na provisão que concretiza o direito fundamental à educação. Nesse sentido, o confronto e a coexistência de projetos societais em disputa constituem o nervo condutor da construção da educação em democracia. A responsabilidade pública ou privada pela provisão ou pelo financiamento indica o sentido de alguns dos processos políticos que mudaram a educação.

Assim, em setores como a Educação de Infância (EI) ou a Educação e Formação de Adultos (EFA), aparece bem menos expressivo o compromisso do Estado com a provisão da educação através do sistema público (cf. quadros 1 e 2); esta é até hoje muito deficitária, no caso da EI, enquanto a EFA permanece refém da *invariante estrutural* de ausência de uma política de estado e de um sistema público permanentes e consistentes, de um corpo de profissionais e de uma dotação orçamental estáveis e consolidados, bem como de um organismo de tutela específico (CNE, 2019). E prisioneira da precariedade inflexível de programas temporários, da fragmentação das respostas, da recusa de uma abordagem sistémica. Enquanto a universalização da EI vem ocorrendo de forma expressiva, com um crescimento da taxa de escolarização ao nível daquele que ocorreu no nível secundário obrigatório, a taxa de privatização permanece em níveis estratosféricos, mostrando a relutância e incapacidade do Estado para garantir esse direito às crianças através do sistema público (cf. quadro 1).

	2015	2022	
Educação e Formação de Adultos/Nível Secundário	Participação de adultos em educação e formação nas últimas quatro semanas (25-64 anos) (2000: 3.2%)	9.7%	<b>13.8%</b>
	frequência (%) setor privado (2020: 26%); (2021: 25.3%)	13.2%	<b>29%</b>

(elaboração própria da autora)

**Quadro 2.** Participação dos adultos em educação e formação e frequência no setor privado<sup>10</sup>

No caso da EFA, as taxas de participação mantêm-se bem aquém dos objetivos, designadamente europeus; as taxas, muito elevadas, de privatização da provisão têm vindo a crescer, sublinhando o contínuo descompromisso do Estado com o direito à educação da população adulta. Percorridos 50 anos de educação em democracia, problematiza-se ainda a *fratura sociocultural* centenária, que sustenta a negligência das elites decisoras responsáveis pela educação da população adulta portuguesa, no refazer sem fim duma sociedade ‘dese-educadora’ (Melo, 2004).

Neste setor, o processo de europeização é bem visível, mesmo nas suas contradições e falhanços, já que a elevação da participação da população adulta em educação e formação constitui um fracasso comum a Portugal e à União Europeia, hipoteticamente partilhando alguns dos fatores que o produzem: a ausência de uma abordagem sis-

<sup>10</sup> Conferir *Estatísticas da Educação 2014/2015. Breve síntese dos resultados - Educação pré-escolar, ensinos básico e secundário - Quadro síntese; Estatísticas da Educação 2019/2020. Breve síntese dos resultados - Educação pré-escolar, ensinos básico e secundário - Quadro síntese*, <https://www.dgeec.mec.pt/np4/96/>, acesso em 8 fevereiro 2022. Conferir Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC)/Direção de Serviços de Estatísticas da Educação (DSEE)/Divisão de Estatísticas dos Ensinos Básico e Secundário (DEEBS) (2023, 50) <https://estatisticas-educacao.dgeec.medu.pt/eef/2022/inicio.asp>, acesso 9 de março de 2024. Conferir [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/trmg\\_lfse\\_01/default/bar?lang=en&category=educ\\_educ\\_part.trmg\\_trmg\\_lfs\\_4w0](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/trmg_lfse_01/default/bar?lang=en&category=educ_educ_part.trmg_trmg_lfs_4w0), acesso em 10 março de 2024.

témica, de um financiamento consistente e permanente, a adoção de programas e estratégias temporárias, a retração do perímetro da responsabilidade pública e evitando a construção de sistemas públicos, como modelo preferencial de atuação no âmbito de políticas públicas (Alcoforado & Simões, 2017). Observa-se, também neste campo, a articulação de europeização e privatização com parco alcance, ainda que timidamente crescente, no que respeita a democratização<sup>11</sup>.

## 2.2. Mapeando trilhos de privatização: sobre a provisão, um roteiro inicial

Analisando os dados disponíveis sobre a proporção de alunos matriculados no ensino privado não superior, nos 60 anos entre 1961 e 2021 (conferir quadros abaixo), verificamos que esse valor mais do que duplicou (de 9.4% para 20.9%), com ritmos bem diferenciados e a ocorrência de ciclos, picos e ondas de privatização; nos últimos 35 anos (um *andamento presto*, 1986–2021), é visível o rápido crescimento continuado (em relação ao valor inicial, em média, quase mais 1 ponto percentual em cada 3 anos), muito acima do patamar dos 25 anos anteriores (1961–1986, em relação ao valor inicial, em média, mais 1 ponto percentual em cada 20 anos).

---

<sup>11</sup> Conferir [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/trng\\_lfse\\_01/default/bar?lang=en&category=e-duc.educ\\_part.trng.trng\\_lfs\\_4wo](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/trng_lfse_01/default/bar?lang=en&category=e-duc.educ_part.trng.trng_lfs_4wo) e <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00065/default/bar?lang=en>, acesso em 10 março de 2024.

1961/2021 (60 anos)	Crescimento médio anual	1974/2021 (47 anos)	Crescimento médio anual
2021: 20.9 1961: 9.4 +11.5 pp.	<b>0.19 pp./ano (1 pp./5 anos)</b>	2021: 20.9 1974: 11.6 + 9.3 pp.	<b>0.20 pp./ano (1 pp./5 anos)</b>

(elaboração própria da autora)

**Quadro 3.** Proporção (%) de alunos matriculados no ensino privado 1961-2021 (SE n/sup: EPE/EB/ES)\*<sup>12</sup>

(\* sem dados sobre EPE nos 8 anos entre 1978 e 1985)

1961/1986 (25 anos)	Crescimento médio anual	1986/2021 (35 anos)	Crescimento médio anual
1986: 10.6 1961: 9.4 + 1.2 pp.	<b>0.05 pp./ano (1 pp./20 anos)</b>	2021: 20.9 1986: 10.6 + 10.3 pp.	<b>0.29 pp./ano (1pp./3 anos)</b>

(elaboração própria da autora)

**Quadro 4.** Proporção (%) de alunos matriculados no ensino privado 1961-2021 (SE n/sup: EPE/EB/ES)\*

(\* sem dados sobre EPE nos 8 anos entre 1978 e 1985)

Observamos, assim, dois ciclos bem distintos no ritmo de crescimento da provisão privada de educação no ensino não superior. Num primeiro andamento (*lento*) de progressão lenta entre 1961 e 1986, verificam-se dois momentos: (i) 1961/1974 (*adagio*), em que aquela proporção passa de 9,4% a 11.6%, num crescimento global de 2.2%,

<sup>12</sup> Fonte dos dados incluídos nos quadros 3 e 4: <https://www.pordata.pt/subtema/portugal/alunos+do+ensino+nao+superior-75>.

ou 0.17 p.p. em média em cada ano; (ii) já entre 1974 e 1986 (*ritenuto*), aquele indicador decresce 1 p.p., para 10.6%, ou 0.08% em cada um dos 13 anos considerados. Após 1986 (*andamento presto*), como atrás se refere, testemunhamos dinâmicas de privatização resultantes de múltiplos processos que vão desde medidas impulsionadas pelo Estado a estratégias das famílias ou o ativismo de setores e grupos mais ou menos organizados e autónomos, desde empresas a associações (do ensino particular e cooperativo, por exemplo).

Os dados estatísticos disponíveis mostram que este ritmo de crescimento é particularmente notório, numa *onda de privatização*, entre 1990 e 2001, com um ritmo médio anual de 0.44%, alimentado em seis desses onze anos pelo ensino secundário. Neste setor, observa-se uma progressão da proporção de matriculados no ensino privado a crescer 257% em 13 anos, de 7% em 1989 para 18% em 2002. Já o setor da educação de infância verificou dinâmicas em sentidos antagónicos: tendo contribuído significativamente para esta onda privatizadora, entre 1990 e 1996, a proporção de crianças matriculadas no setor privado reduz-se, quando observamos o período entre 1990 (56.2%) e 2001 (50.2%).

Aprofundando a observação permitida pelos dados estatísticos disponíveis, podem caracterizar-se duas dinâmicas distintas, para o ensino não superior, por um lado e para o ensino superior, pelo outro, no que respeita a evolução da proporção de alunos matriculados no ensino privado. Para o ensino não superior, nos 60 anos que medeiam entre 1961/2021, é possível registar quatro observações: aquela proporção cresce entre 1961 (9.4%) e 1971 (12%), reduz até 1977 (9.1%), sobe quase ininterruptamente até 21.5% em 2009 e 2010 e, desde 2011, oscila entre 19.3% e 20.9%. No ensino superior, a dinâmica observada através destes dados mostra um perfil distinto, de resto já discutido em diversos estudos: uma onda de privatização, entre 1986 (14.8%) e 1996 (36.6%), uma proporção em crescendo de,

em média, 2.22 p.p./ano, face ao valor inicial. Nos dezanove anos entre 1997-2015, aquela proporção baixa até 16.4% (2015, 2016 e 2017), voltando a subir a um elevado ritmo, para 18.7% em 2021.

Ainda três observações proporcionadas pelos dados em análise:

- em 2001, no ensino secundário, pela primeira vez, a proporção de alunos matriculados no ensino privado (16.8%) excede o valor do mesmo indicador para o conjunto do ensino não superior (16.6%);
- em 2012, aquele indicador para o ensino superior (20.2%), pela primeira vez, em 34 anos consecutivos desde 1979, não superou o valor do mesmo indicador para o conjunto do sistema de ensino;
- em 2021, constata-se que o mesmo indicador verifica os valores mais elevados para o ES (24.3%), 3.4 pp. acima do valor verificado para o conjunto do ensino não superior (20.9%), ou incluindo o ensino superior (20.4%).
- o ES é, em 2021, com exceção da educação de infância, o setor com maior proporção de matriculados no ensino privado, mantendo-se, há mais de uma década, sempre acima de 1 em cada 5<sup>13</sup>.

Em síntese, os dados estatísticos disponíveis sobre a proporção de provisão privada no sistema de ensino português nas últimas seis décadas mostram que a educação de infância, o ensino secundário e o ensino superior têm sido setores críticos que: alimenta(ra)m ondas de privatização; verifica(ra)m valores de privatização da provisão de nível estratosférico até hoje (EI), ou bem acima da média para o conjunto do sistema – o ESup, durante 30 anos, desde a década de 80 até

---

<sup>13</sup> <https://www.pordata.pt/subtema/portugal/alunos+no+sistema+de+ensino-79>, acesso em 10 de março de 2024.

2011 ou o ES, no quadro do sistema de ensino não superior, há mais de 20 anos, desde 2001.

No caso do ensino secundário, é bem claro o contributo para a *onda de privatização* observada entre 1990 e 2001, com o crescimento da provisão privada de ES em 257% nos 13 anos anteriores a 2002. É plausível associar uma significativa parte desta subida à *governança* do subsistema de escolas profissionais que, desde 1989, configura um *quase-mercado de bem-estar* assente na transferência de recursos públicos para financiar a rede privada de escolas.

Entre meados dos anos 80 e o início do século, conhecemos no nosso país três dos principais processos em que o Estado desempenhou esse papel de *estimular a criação de um espaço para provedores privados*, lucrativos ou não: falamos da expansão do ensino superior e da educação de infância (Seixas, 2000; Vilarinho, 2000), bem como, desde 1989, do ensino profissional. No primeiro e segundo casos, num contexto de insuficiente resposta pública à procura existente, o Estado desregulou e liberalizou a expansão do setor privado no ensino superior e desobrigou-se da construção de um sistema público dimensionado para atender toda a população, na educação de infância. Para o ensino profissional, o Estado criou ativamente o espaço privado de provisão, apelando à contratualização da resposta educativa privada com financiamento totalmente público, segundo uma modalidade de parceria público-privado, constituindo uma fórmula de *quase-mercado* (com os provedores privados a concorrer por contratos de financiamento público) (cf. Le Grand & Bartlett, 1993).

Este último processo, com variações, veio a ser largamente utilizado em todos os setores da educação e por todos os governos, desde o final dos anos 80, como estratégia de expansão da resposta pública e da população abrangida, sem a correspondente criação (no caso da educação e formação de adultos) ou ampliação de estruturas públicas

permanentes e/ou dimensionadas para a população a atender (nos setores da educação de infância ou da educação básica, por exemplo para o programa Escola a Tempo Inteiro (Pires, 2014)). Dada a diversidade de situações aqui consideradas, haverá casos (como o ensino artístico articulado ou quiçá certas respostas de educação especial) em que a aquisição de serviços por parte do Estado a fornecedores privados terá o estatuto de uma resposta específica e/ou uma expressão menos significativa, quer em termos da população, quer dos profissionais, ou dos recursos envolvidos. O mesmo não se passa com a educação de infância (uma política universal) e a educação e formação de jovens ou de adultos em que, para além da universalidade, se levantam ainda questões sobre as implicações da desescolarização dos jovens académica e socialmente mais frágeis, com o envolvimento de instituições não-escolares e empresas lucrativas na provisão das respostas educativas.

Poderíamos talvez considerar esta uma primeira geração de políticas que, já desde os anos 80 e 90, constituíram o Estado português como promotor de processos de privatização da provisão da educação, — *the state as a market-maker* (Ball & Youdell, 2008). Dessa forma, até meados da primeira década deste século, o Estado atuou nesta matéria principalmente nos seguintes sentidos: (i) por *insuficiência* da estrutura e escassez da resposta pública de educação, deixando espaço para, e estimulando, a oferta privada, por exemplo, no ensino superior e na educação de infância; (ii) *contratualizando* com estabelecimentos privados a escolarização de jovens de uma dada localidade, na educação obrigatória e/ou de nível secundário; (iii) optando por não edificar estruturas públicas permanentes e/ou *mobilizando* instituições escolares e não-escolares privadas, lucrativas ou não, sob *contratualização* de serviços (quase-mercado), no âmbito de *programas temporários*, na educação profissional de jovens ou na educação de adultos.

Como antes se mencionou, a estagnação dos valores estratosféricos de privatização da provisão na EI sugere fortemente a duplicidade e ambivalência do Estado e das políticas públicas no que respeita a responsabilização e compromisso com a garantia do direito à educação, através da constituição de um sistema público à altura de responder às necessidades sociais. A ambivalência resulta da realização muito desigual de tal desígnio, no que toca a setores que, configurando esse direito fundamental muito recentemente, têm permanecido em boa medida excluídos do perímetro da provisão pública, mobilizando formas de provisão/*governança* que configuram quase-mercados de bem-estar, absorvendo largas transferências de recursos públicos por parte do Estado; é também o caso da educação de infância (e da educação e formação de adultos, como antes se apontou).

Assim, a educação da democracia em Portugal verificou a privatização da provisão da educação, como em outros países e contextos, em boa medida uma obra do Estado e uma política pública (Lima, 1996). Por outro lado, trata-se de um processo polifacetado e prolongado (privatizações), cujas manifestações e debate têm já várias décadas podendo, desde os anos 80, observar-se ritmos e desenvolvimentos diferenciados, em Portugal como em outras latitudes (cf., entre outros, Barroso, 2013; Peroni & Garcia, 2020; Garcia et al, 2023; Saura, 2023).

## *A fechar: notas breves sobre realidades e dualidades educativas portuguesas*

Um, mesmo breve, relance ao caminho percorrido pela educação da democracia destaca a notável universalização, e democratização, da participação no sistema de ensino não superior, incluindo a educação de infância. Por outro lado, a educação e formação de adultos persiste como nó cego da educação da democracia no refazer contínuo da *fratura sociocultural* (agora expressa na *fratura geracional*) da sociedade 'deseducadora'. Para a maioria da população adulta portuguesa, o direito fundamental à educação continua incumprido, se assumirmos o parâmetro de referência europeu de conclusão da educação secundária. E o incumprimento agrava-se se for tomado como horizonte a construção de uma política pública de Estado e de um sistema público de educação de adultos permanentes, opções reiteradamente reivindicadas ao longo de todo o período democrático. Esta ausência constitui uma das dualidades das realidades educativas portuguesas em democracia.

Já no que respeita a *governança* da educação, a duplicidade e a ambivalência das políticas públicas, que expressam o confronto de projetos sociais, fomentaram outras dualidades educativas portuguesas. O Estado português responsabilizou-se pela concretização do direito à educação, através da institucionalização de um sistema público capaz de responder às necessidades sociais, enquanto, através da ação e da omissão, favoreceu a progressão quase ininterrupta da influência de provedores privados. Como verificamos, também pela lente de indicadores e dados estatísticos, o *privado como política pública* desenha dois ciclos claros desde 1961 a 2021, com especificidades para os 50 anos de educação da democracia: ao ciclo 1974-1986 (*ritenuto*), de suspensão do crescimento da provisão privada, segue-se o longo

ciclo de 35 anos, 1986–2021 (andamento *presto*), de rápida e ininterrupta ampliação do espaço e da influência da provisão privada, com processos, perfis e nuances muito diferenciados, quer ao longo do período, quer em distintos setores de escolarização. A assunção do estatuto de estado-membro da então Comunidade Económica Europeia (CEE) em 1 de janeiro de 1986 avulta, entre outros marcos e desenvolvimentos contemporâneos<sup>14</sup>, como marcador da *segunda década de transição do neoliberalismo educacional mitigado e da consolidação e crise da escola de massas e do semi-Estado de bem-estar português*.

Para formar a *onda de privatização* da provisão da educação ao longo da década de 90 do século passado, concorreram, por um lado, o *quase-mercado* em vigor desde 1989 na fundação do subsistema de escolas profissionais, também induzido pela regulação dos financiamentos públicos europeus, ao mesmo tempo que a omissão e incapacidade do Estado para responder à procura de educação de infância e do ensino superior inflou a explosão de provisão privada nestes setores. De modos distintos, nestes 50 anos, os setores da educação de infância, do ensino secundário e do ensino superior revelam-se críticos porque, no primeiro caso, mantém até hoje níveis estratosféricos de provisão privada, e, nos outros dois casos, porque alimentaram aquela onda de privatização. Para o ensino secundário, desde 2001, o valor da proporção de inscritos no ensino privado excede aquele que se verifica para o conjunto do sistema de ensino não superior e, desde 2012, tornou-se o setor com maior proporção de inscritos no ensino privado, incluindo o ensino superior e com exceção da educação de infância.

---

<sup>14</sup> Podem ser nomeados a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo, em outubro de 1986, ou a Reforma do Sistema Educativo (1986–anos 90), amplamente estudados, por exemplo, por Afonso (1998), Teodoro (2001), Rodrigues et al (2014), Lima (2018).

Fica, deste modo, reforçado o argumento de que, em Portugal, uma constelação, visível e já sinalizada, de tendências articula, desde há mais de 35 anos, processos de europeização, democratização e privatização da provisão da educação. A análise de dados estatísticos, dos sessenta anos entre 1961-2021, sobre a proporção de alunos que frequentam o ensino privado, nos diversos patamares do sistema de ensino português, documenta e elucida a heterogeneidade de processos e, notoriamente desde os anos 80, a duplicidade/ambivalência e protagonismo do Estado e das políticas públicas, reiteradamente discutidos e fundados em outros dados em estudos anteriores.

Desde a viragem do século, a edificação da *sociedade/economia do conhecimento*, impulso maior da viragem para o investimento social, na reforma do Estado social europeu, assenta no reforço do lado produtivo, e alinhado com o mercado, de formação do capital humano, que dinamiza políticas de participação em educação. Por seu turno, desde a crise financeira de 2008, intensificou-se o projeto neoliberal para debilitar, desqualificar e degradar instituições políticas, que configuram bem públicos e direitos fundamentais, como a educação, configurando o que vem sendo perspetivado como construção da *sociedade de austeridade*.

Neste quadro, tem lugar a evasão do Estado (na provisão) ao compromisso com o direito à educação da população portuguesa, aquela mais vulnerável e penalizada pelo sistema de educação formal regular. É assim que a reconstrução da centralidade do Estado em novos moldes e a crescente centralidade da educação nas políticas públicas alimenta a ampliação das respostas e das populações abrangidas através da multiplicação das modalidades de privatização e de mercadorização da educação. Observamos, então, a edificação de *quase-mercados de bem-estar* na educação de infância, como na educação e formação de adultos ou no ensino profissional, desde a fundação do subsistema de escolas profissionais em 1989 à provisão de cursos de aprendizagem.

A concretização precarizada do direito à educação, para públicos tantas vezes academicamente frágeis e socialmente vulneráveis, atribuídas às políticas públicas envolvidas um sentido de seletividade e mesmo de discriminação social que interpela a democratização e a cidadania prometidas pela ampliação do acesso à educação.

Constata-se, então, a duplicidade de políticas públicas em educação e o lado avesso da democratização e(m) desigualdade. Por esta duplicidade - entre democratização e realização do direito à educação, por um lado, num quadro de crescente provisão privada, em particular quando abrange populações vulneráveis e negligenciadas pela educação do sistema público formal - passa ainda a compreensão do lado luminoso e visível e do lado sombrio, obscuro e corrosivo das realidades/dualidades educativas portuguesas.

## Referências

Afonso, A. J. (1998). *Políticas educativas e avaliação educacional. Para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal (1985-1995)*. Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho.

Afonso, A. (2020). Para não abandonar a reflexão sociológica em tempos de pandemia. In: Martins, Manuela & Rodrigues, Eloy. *A Universidade do Minho em tempos de pandemia - I - Reflexões (119-145)*. Universidade do Minho.

Alcoforado, L. & Simões, F. (2017). Educação de adultos na União Europeia. Experiência de participação no grupo de trabalho para a reflexão sobre a necessidade de uma política pública. *Dirigir e Formar*, 14, 12-15.

Antunes, F. & Peroni, V. (2023). Democratização e relações entre público e privado em educação: provisão, sentido e conteúdo, no Brasil e Portugal (2015-2022). *Currículo sem Fronteiras*, 23, e1121.

Antunes, F. & Viseu, S. (2019). Education governance and privatization in Portugal: Media coverage on public and private education. *Education Policy Analysis Archives*, 27

(125). <https://doi.org/10.14507/epaa.27.4293>.

Antunes, F. (2015). Políticas, processos e atores de privatização em Portugal: apontamentos. In V. M. V. Peroni (org.), *Diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação* (129-143). Oikos.

Antunes, F. (2019). Formar uma elite ou educar um povo? *Sociologia, Problemas e Práticas*, (89), 53-77. DOI:10.7458/SPP2019898702.

Antunes, F. (2020). Democratização, educação profissional e ensino secundário em Portugal (2005-2018): mudanças recentes e sentidos incertos. In P. Lima; M. Azevedo & R. Barros (org.), *Rumos da educação e formação de jovens e adultos em Portugal e no Brasil* [18-38]. Editora IFRN.

Ball, S. J., & Youdell, D. (2008). *Hidden privatisation in public education*. In [https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/Education\\_International\\_Hidden\\_Privatisation\\_in\\_Public\\_Education.pdf](https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/Education_International_Hidden_Privatisation_in_Public_Education.pdf), acesso em 10 de março de 2024.

Barroso, J. (2013). Autonomia das escolas: entre público e privado. In Vera Peroni (org.), *Redefinições das Fronteiras entre o público e o privado: Implicações para a democratização da educação* (48-57). Liberlivro.

Caleiras, J., & Carmo, R. M. (2022). *A articulação das políticas de emprego e de proteção em Portugal: cinco décadas de movimentos nem sempre virtuosos*. CoLABOR. <https://www.colabor.pt/ebooks>.

Carmo, R. & Barata, A. (2019). Portugal: uma social-democracia com futuro?. *Nueva Sociedad* [especial em português], 88-99.

Clarke, J. & Newman, Janet (1997). *The managerial State*. Sage.

CNE/Conselho Nacional de Educação/Canário, R.; Vieira, C. & Capucha, L. (2019). *Recomendação para uma política pública de Educação e Formação de Adultos*. CNE. <http://www.cnedu.pt/pt/deliberacoes/recomendacoes>.

Cone, L. & Brøgger, K. (2020). Soft privatisation: mapping an emerging field of European education governance. *Globalisation, Societies and Education*, 18(4), 374-390.

Dale, R. (1997). The State and the governance of education: An analysis of the restructuring of the State education relationship. In A. H. Halsey, Henri Lauder, Philippe Brown & Anne Wells (Eds.), *Education culture, economy and society* (273-282). Oxford University Press.

Dale, R. (2000). Globalization and education: demonstrating a ‘common world educational culture’ or locating a ‘globally structured educational agenda’?. *Educational Theory*, 50(4), 427-448.

Dale, R. (2005). A globalização e a reavaliação da governação educacional. Um caso de ectopia sociológica. In António Teodoro & Carlos A. Torres (Eds.), *Educação crítica e utopia*. Perspectivas para o século XXI (53-69). Afrontamento.

Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC)/Direção de Serviços de Estatísticas da Educação (DSEE) (2016a). Estatísticas da Educação 2014/2015. Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC). In <https://www.dgeec.mec.pt/np4/96/>, acesso em 1 março 2017.

Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC)/Direção de Serviços de Estatísticas da Educação (DSEE) (2016b). *Estatísticas da Educação 2014/2015. Breve síntese dos resultados - Educação pré-escolar, ensinos básico e secundário - Quadro síntese*, <https://www.dgeec.mec.pt/np4/96/>, acesso em 25 abril 2017.

Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC)/Direção de Serviços de Estatísticas da Educação (DSEE) (2021a). Estatísticas da Educação 2019/2020. Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC). In <https://www.dgeec.mec.pt/np4/96/>, acesso em 8 fevereiro 2022.

Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC)/Direção de Serviços de Estatísticas da Educação (DSEE) (2021b). *Estatísticas da Educação 2019/2020. Breve síntese dos resultados - Educação pré-escolar, ensinos básico e secundário - Quadro síntese*. In <https://www.dgeec.mec.pt/np4/96/>, acesso em 8 fevereiro 2022.

Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC)/Direção de Serviços de Estatísticas da Educação (DSEE)/Divisão de Estatísticas dos Ensinos Básico e Secundário (DEEBS) (2023). *Educação em Números - Portugal 2023*. DGEEC.

Ferreira, A. C. (2011). A sociedade de austeridade: Poder, medo e direito do trabalho de exceção, *Revista Crítica de Ciências Sociais* [Online], 95, 119-136. DOI: 10.4000/rccs.4417. <https://journals.openedition.org/rccs/4417>.

Ferreira, A. C. (2015). The politics of austerity and its law: challenges to a European citizenship. In Sofia O. Pais (coord.), *EU citizenship: challenges and opportunities* (163-188). Universidade Católica editora.

Ferreira, A.C. (2016). The politics of austerity as politics of law. *Oñati Socio-legal Series* [online], 6 (3), 496-519. <http://ssrn.com/abstract=2831995>.

Garcia, T. D. O.; Adrião, T.; Drabach, N. & Santos, M. (2023). Second generation of privatization of education in São Paulo: the systemic articulation of business actors. *Pro-Posições*, 34, e20210103.

Hemerijck, A.; Ronchi, S.; Plavgo, I. (2023). Social investment as a conceptual framework for analysing well-being returns and reforms in 21st century welfare states. *Socio-Economic Review*, 21(1), 479–500. <https://doi.org/10.1093/ser/mwac035>.

Hespanha, P.; Ferreira, S. & Pacheco, V. (2014). O Estado social, crise e reformas. In José Reis (Coord.), *A economia política do retrocesso*. Crise, causas e objectivos (189–281). Almedina.

Jessop, B. (1995). The future of the national: erosion or reorganization? General reflections on the Western European case. Comunicação apresentada na 2ª Conferência da Revista Theory, Culture and Society, “Culture and identity: city, nation, world. Berlim, 10–14 Agosto, 1995.

Junemann, C. & Ball, S. (2013). ARK and the revolution of state education in England. *Education Inquiry* 4, 423–441.

Le Grand, J. & Bartlett, W. (1993) (orgs). *Quasi Markets and Social Policy*. The Macmillan Press.

Lima, L. C. (1996). Educação de adultos e construção da cidadania democrática: para uma crítica do gerencialismo e da educação contábil. *Inovação*, 9, 283–297.

Lima, L. C. (2018). Lei de Bases do Sistema Educativo (1986): Ruturas, continuidades, apropriações seletivas. *Revista Portuguesa de Educação*, 31, 75–91.

Melo, A. (2004). A ausência de uma política de educação de adultos como forma de controle social e alguns processos de resistência. *Fénix—Revista Pernambucana de Educação Popular e de Educação de Adultos*, 3 (3), 17–26.

Newman, J. & Clarke, J. (2012). Gerencialismo. *Educação & Realidade*, 37(2), 353–381.  
Peroni, V. & Garcia, T. (2020). Apresentação—Diálogos sobre distintas formas de privatização: caminhadas de pesquisa sobre o tema. *Educar em Revista*, 36, e77598.

Pires, C. (2014). *Escola a tempo inteiro*. *Contributos para a análise de uma política pública de educação*. SPCE/De Facto Editores.

Reis, J. (2020). Introdução. In J. Reis (coord.), *Palavras para lá da pandemia: cem lados de uma crise* (11–12). Coimbra: Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.

<http://hdl.handle.net/10316/90505>, acesso em 6 junho 2022.

Rodrigues, M. L.; Sebastião, J.; Mata, J. T.; Capucha, L.; Araújo, L.; Silva, M. V. & Válder Lemos, V. (2014). A construção do sistema democrático de ensino. In M.<sup>a</sup> de Lurdes Rodrigues (org.), *40 anos de políticas de educação em Portugal*, vol. I: *A construção do sistema democrático de ensino* (35-88). Almedina.

Santos, B. de S. (1990). O Estado e o Direito na transição pós-moderna. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 30, 13-43.

Santos, B. de S. (2001). Os processos de globalização. In Boaventura de Sousa Santos (org.), *Globalização. Fatalidade ou utopia?* (31-106). Afrontamento.

Saura, G. (2023). Nuevas formas, nuevos actores y nuevas dinámicas de la privatización digital en educación. *Profesorado, Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 27(1), 1-10.

Seixas, A. M. (2000). O ensino superior privado em Portugal: políticas e discursos. *Revista Portuguesa de Educação*, 13(2), 53-79.

Stoer, S. R. (1994). O estado e as políticas educativas: uma proposta de mandato renovado para a Escola Democrática. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 41, 3-33. <https://ces.uc.pt/rccs/index.php?id=547>.

Teodoro, A. (2001). *A construção política da educação. Estado, mudança social e políticas educativas no Portugal contemporâneo*. Afrontamento.

Vilarinho, M. Emília (2000). *Políticas de Educação Pré-escolar em Portugal (1977-1997)*. Instituto de Inovação Educacional.

**PÚBLICO-PRIVADO EN EDUCACIÓN:  
PRIVATIZACIÓN, EMPRENDIMIENTO Y  
GERENCIALISMO EN ESPAÑA EN DEBATE**

*Josep Serentill i Rubio*

[Societat Catalana de Pedagogia Institut d'Estudis Catalans]

*La educación consiste así, en atravesar el difícil camino  
de la caverna para llegar al exterior, al bien, a la iluminación.*

El mito de la Caverna. Platón

*La educación en la República correrá a cargo del Estado,  
en ningún caso a cargo de las familias.*

La República. Platón (Libro VII, 514a–520a)

## 1. Introducción

El debate entre público y privado en educación no viene de nuevo. Es tan antiguo como la propia institución de la educación. Ciertamente, en los momentos actuales, como en una auténtica teoría del péndulo, puede verse la educación como un negocio o como un elemento de dominación futura del mercado por parte de determinadas corporaciones privadas de ámbito mundial, en un mundo cada vez más globalizado. El Estado, en el que recae la responsabilidad de educar a sus ciudadanos, puede verse abocado a ceder parte de sus responsabilidades a dichas corporaciones por falta de recursos, por falta de visión o por pura desidia de tomar las decisiones adecuadas en política educativa.

Por todo ello es necesario plantearse una serie de cuestiones para que el debate sea fructífero, en relación a las evidencias de existencia de fenómenos de privatización en la educación, a los actores y los procesos presentes en la privatización en la educación, a los efectos que producen en las organizaciones educativas y en el trabajo de los profesionales estos procesos de privatización y en la influencia que la privatización en educación tiene en cuestiones como la calidad, la equidad y la justicia social.

En éste artículo se pretende enmarcar esta problemática en el Estado español, aunque debemos notar que, desde el punto de vista educativo, existe una descentralización en la gestión i, por lo tanto, pueden existir diferentes matices según la región autónoma que se trate.

## 2. Marco conceptual: privatización, emprendimiento y gerencialismo.

Previamente es necesario establecer un marco conceptual, acotar el campo semántico, por el que se rige este artículo. Podemos entender la privatización en Educación como el proceso en el que el estado, sobre el que recae la responsabilidad de educar a sus ciudadanos, cede parcelas de poder y responsabilidad a entes privados, que “per se” deben buscar un beneficio económico. Desde este punto de vista la privatización de la educación conllevaría desarrollar valores y referencias que en una escuela pública serían cuestionables y, desde luego, innecesarias. (Bernal, Lorenzo, 2012).

Entre las medidas de política educativa que más han promovido la intervención del sector privado en la educación, a nivel internacional, destacan las escuelas *charter*, los esquemas de *vouchers*, la contratación externa de escuelas privadas, los incentivos fiscales al consumo y/o la provisión de educación privada, diversas medidas con las que promover la ‘libre’ elección escolar.

Descartaríamos, en este sentido, del presente debate, las diferentes entidades privadas que consideran su actividad como un auténtico servicio público, aunque prestado por sociedades de titularidad privada. En muchas de ellas no prevalece el objetivo del lucro económico, sino la idea de transmitir determinados valores a las futuras generaciones, mediante sus propios proyectos educativos.

## 2.1. Modalidades de privatización según iniciativa y financiamiento

Actualmente y de forma globalizada, se están introduciendo en los sistemas de educación pública y en todo el mundo, formas de privatización. Algunos de esos cambios son el resultado de una política deliberada, a menudo bajo el estandarte de la “*reforma educativa*” y sus repercusiones pueden ser de gran alcance, para la educación de los estudiantes, la equidad y las condiciones de los docentes. Otros cambios pueden introducirse sin anunciarse: cambios en la forma en que se dirigen las escuelas y que puede ser presentada como una manera de “*mantenerse acorde con la época*”, pero en realidad reflejan una orientación cada vez más mercantilista, competitiva y consumista en nuestras sociedades.

En este sentido resulta interesante mencionar el estudio de Ball y Youdell (2008)<sup>15</sup>, que distingue dos formas de privatización:

- Privatización **exógena**, o privatización *de* la educación: Los estados procuran “abrir la educación pública a la participación de agentes privados con ánimo de lucro o valerse del sector privado para diseñar, gestionar y proveer aspectos de la educación pública”.
- Privatización **endógena**, o privatización *en* la educación, supone “la importación de ideas, técnicas y prácticas propias del sector privado, con el fin de reconvertir al sector público más parecido a los negocios y mundo empresarial”.

---

<sup>15</sup> BALL, S y YODELL, D. (2008) La privatización encubierta en la educación pública. Instituto de Educación. Universidad de Londres. Recuperado de: [https://observatorioeducacion.org/sites/default/files/ball\\_s\\_y\\_youdell\\_d\\_2008\\_la\\_privatizacion\\_encubierta\\_en\\_la\\_educacion\\_publica.pdf](https://observatorioeducacion.org/sites/default/files/ball_s_y_youdell_d_2008_la_privatizacion_encubierta_en_la_educacion_publica.pdf)

Con ello, la cuestión clave es el planteamiento ético, que subyace en los valores de la institución que provee la educación. ¿Se trata, pues, de ofrecer a los alumnos la oportunidad de desarrollar plenamente el potencial que poseen como persona y como miembro de la sociedad, o más bien de enfocar la educación como un servicio que se vende a un cliente al que se considera como un consumidor y un mero objetivo en el cual centrar la comercialización? Se trata entonces de determinar si el objetivo, tanto el explícito como el implícito, de la institución escolar es educar o más bien obtener un beneficio económico.

Lo cierto es que muchas instituciones privadas, que proveen un auténtico servicio público educativo, tienen por objetivo de forma explícita ofrecer una educación de calidad, pero para ello necesitan un financiamiento público que permita ofrecer el servicio, teniendo en cuenta que deben respetar los principios de igualdad, inclusión y equidad, recibiendo del estado los recursos necesarios para ello.

## 2.2. Tipologías de escuelas:

Podemos clasificar los tipos de escuelas en función de dos parámetros: el origen de la financiación y el tipo de iniciativa en la financiación.

		<b>Financiamiento privado</b>			
<b>Iniciativa privada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escuelas de titularidad privada</li> <li>• Escuelas privadas de "bajo costo" (low fee private schools)</li> <li>• Clases particulares</li> <li>• Escolarización en casa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cobro de cuotas en escuelas públicas</li> <li>• Donaciones filantrópicas a escuelas públicas</li> </ul>		<b>Iniciativa pública</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistemas de <i>voucher</i></li> <li>• Escuelas <i>charter</i></li> <li>• Alianzas público privadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escuelas públicas gratuitas</li> </ul>			
		<b>Financiamiento público</b>			

Fuente: Adaptado de World Bank<sup>16</sup> (2016)

<sup>16</sup> Recuperado de: <https://www.bancomundial.org/es/what-we-do>

### 3. La privatización en España

#### 3.1. Contexto histórico.

Para comprender la situación de la estructura de la titularidad de los centros educativos actual en España, nos resulta útil hacer una breve sinopsis de la evolución histórica.

En los siglos XVIII y XIX, no existe una política educativa del estado propiamente dicha. La educación está en manos de la Iglesia, en casi su totalidad, pero este hecho cambia radicalmente en 1857 con la promulgación de la Ley Moyano, que se convirtió en el fundamento del ordenamiento jurídico durante más de cien años. Sus características principales fueron que la educación primaria pasó a depender de los municipios y de la iniciativa privada, la educación secundaria fundamentalmente mixta (estatal y privada) y se abrieron institutos de bachillerato y escuelas normales en todas las provincias. Con ello, se permite a la enseñanza privada en colegios religiosos, que reciben especial consideración. Por su parte, el Estado se reserva la gestión en la educación universitaria. En ese momento, la escuela pública es subsidiaria de la escuela privada en las ciudades y es la oferta principal en las zonas rurales.

En 1970 se aprueba la Ley General de Educación, que amplía la educación obligatoria a los 14 años y es financiada por el Estado.

#### 3.2. La educación en la constitución española

Otro momento clave es la aprobación de la Constitución Española en 1978, en la que se establece en el artículo 27. 4 que “*La enseñanza básica es obligatoria y gratuita*”. Resulta importante mencionar el artí-

culo 27. 6, en el que se establece que “*Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales*”. Con ello se consagra la existencia de una extensa red de centros educativos privados, que amparados por la legislación, son financiados con fondos públicos a través de diferentes tipos de concertaciones. Así pues, la constitución consagra el derecho a la educación, pero, al mismo tiempo, el principio de la libertad de enseñanza.

La Constitución impone el mandato a los poderes públicos de ayudar a los centros docentes “que reúnan los requisitos que la ley establezca” (artículo 27.9). Este precepto constitucionaliza el régimen de conciertos incorporando a los colegios que lo deseen al sistema público. No impone la concertación y los centros privados pueden o no acogerse a la ayuda pública. El resultado ha sido un sistema de enseñanza mixto compuesto de centros públicos y de innumerables colegios privados concertados, es decir, financiados con dinero público. El ejercicio de la libertad de creación de centros docentes ha contribuido, de esta manera, a la prestación del servicio público educativo. Pero este estado de cosas no sido producto de un inexistente derecho a la subvención, derecho que no aprecia el Tribunal Constitucional (STC 86/1985, de 10 de julio), si no de la extensión decidida por el poder público de la financiación estatal y autonómica de centros privados que cumplieran los requisitos legales y se sometían a las servidumbres impuestas por la ley<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Canosa, R. González Escudero, A. Sinopsis artículo 27 de la Constitución Española. Cortes españolas, Congreso. <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=27&tipo=2>

### 3.3. Evolución histórica moderna

Destacamos otro momento clave para explicar la situación de la escuela pública y privada en España en 1990, fecha en la que se aprueba la Ley Orgánica 1/1990 de Ordenamiento General del Sistema Educativo, mediante la cual se aumenta la escolarización obligatoria hasta los 16 años.

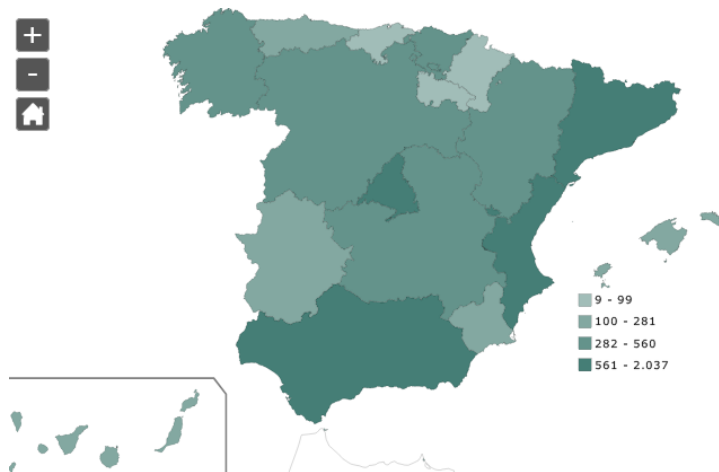
En el periodo que abarca de 1992-1995, se produce un proceso de descentralización autonómica, donde cada región autónoma que adquirió la competencia educativa, tuvo posibilidad de adoptar decisiones sobre el gasto público destinado a educación, el volumen de participación de entidades privadas, la participación económica de las familias y, en parte, la cuantía de las becas.

La distribución actual por autonomías de la tipología de centros según su titularidad, se puede observar en el siguiente cuadro:

	TOTAL	Religiosos concertados	Religiosos no concertados	Laicos concertados	Laicos no concertados
TOTAL	9.334 <sup>1</sup>	2.446 <sup>1</sup>	260 <sup>1</sup>	2.222 <sup>1</sup>	4.406 <sup>1</sup>
Andalucía	2.037 <sup>1</sup>	476 <sup>1</sup>	23 <sup>1</sup>	648 <sup>1</sup>	890 <sup>1</sup>
Aragón	292 <sup>1</sup>	78 <sup>1</sup>	14 <sup>1</sup>	32 <sup>1</sup>	167 <sup>1</sup>
Asturias, Principado de	116 <sup>1</sup>	55 <sup>1</sup>	7 <sup>1</sup>	18 <sup>1</sup>	43 <sup>1</sup>
Baleares, Illes	184 <sup>1</sup>	88 <sup>1</sup>	4 <sup>1</sup>	27 <sup>1</sup>	65 <sup>1</sup>
Canarias	281 <sup>1</sup>	48 <sup>1</sup>	1 <sup>1</sup>	42 <sup>1</sup>	190 <sup>1</sup>
Cantabria	99 <sup>1</sup>	42 <sup>1</sup>	5 <sup>1</sup>	33 <sup>1</sup>	19 <sup>1</sup>
Castilla y León	316 <sup>1</sup>	176 <sup>1</sup>	15 <sup>1</sup>	47 <sup>1</sup>	78 <sup>1</sup>
Castilla-La Mancha	324 <sup>1</sup>	85 <sup>1</sup>	21 <sup>1</sup>	47 <sup>1</sup>	171 <sup>1</sup>
Cataluña	1.395 <sup>1</sup>	391 <sup>1</sup>	45 <sup>1</sup>	312 <sup>1</sup>	648 <sup>1</sup>
Comunitat Valenciana	1.110 <sup>1</sup>	276 <sup>1</sup>	25 <sup>1</sup>	246 <sup>1</sup>	563 <sup>1</sup>
Extremadura	113 <sup>1</sup>	49 <sup>1</sup>	1 <sup>1</sup>	32 <sup>1</sup>	31 <sup>1</sup>
Galicia	560 <sup>1</sup>	123 <sup>1</sup>	11 <sup>1</sup>	140 <sup>1</sup>	287 <sup>1</sup>
Madrid, Comunidad de	1.707 <sup>1</sup>	282 <sup>1</sup>	79 <sup>1</sup>	277 <sup>1</sup>	1.070 <sup>1</sup>
Murcia, Región de	229 <sup>1</sup>	47 <sup>1</sup>	4 <sup>1</sup>	74 <sup>1</sup>	104 <sup>1</sup>
Navarra, Comunidad Foral de	85 <sup>1</sup>	43 <sup>1</sup>	8 <sup>1</sup>	24 <sup>1</sup>	10 <sup>1</sup>
País Vasco	399 <sup>1</sup>	154 <sup>1</sup>	7 <sup>1</sup>	216 <sup>1</sup>	7 <sup>1</sup>
Rioja, La	68 <sup>1</sup>	26 <sup>1</sup>	7 <sup>1</sup>	7 <sup>1</sup>	38 <sup>1</sup>
Ceuta	9 <sup>1</sup>	3 <sup>1</sup>	7 <sup>1</sup>	7 <sup>1</sup>	3 <sup>1</sup>
Melilla	10 <sup>1</sup>	4 <sup>1</sup>	7 <sup>1</sup>	7 <sup>1</sup>	7 <sup>1</sup>

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) 2015

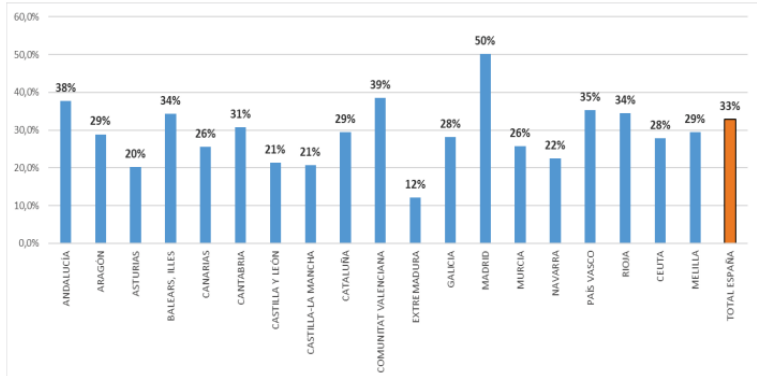
También se puede observar la distribución territorial de los centros privados en España en el siguiente mapa:



Fuente: INE 2015

Interesante también es el estudio del porcentaje de centros de titularidad privada en la educación no universitaria por autonomías, que realizó el profesor Jon Bustillo, de la Universidad del País Vasco.

Distribución del porcentaje de centros de titularidad privada en educación:



Fuente: Jon Bustillo. U País Vasco, 2021

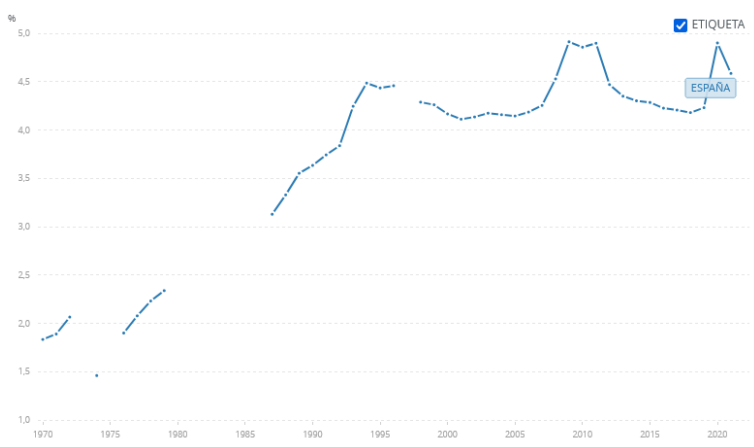
### 3.4. La inversión en educación en España

Un dato que puede resultar de interés para valorar la situación de la relación público-privada en España es la evolución de la financiación de la educación. Si bien las diferentes Administraciones educativas se proponen como objetivo que la financiación de la educación sea entorno al 6 % del producto interior bruto, podemos observar la evolución sufrida en el periodo 2009-2017, que muestra una tendencia a la baja, pasando de un 4,95 % del PIB en el año 2009 a un 4,3% en el 2017<sup>18</sup>.

El porcentaje de del PIB dedicado a la educación representa un valor menor que la media de los países que conforman la Unión Europea (4,5%) y queda lejos de países como Francia (5,2%) o el Reino Unido (6,3%).

<sup>18</sup> Fuente Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2019

La evolución del gasto público en educación en relación al PIB ha experimentado una evolución positiva desde 1970, pero estancada desde 1990 y titubeante desde la crisis económica del 2008:



Fuente: Banco Mundial (2024)<sup>19</sup>

### 3.5. La evolución de la inversión público-privada en España

Esta tendencia a la baja, además de coincidir en el tiempo con un incremento del gasto educativo familiar, no afectó de igual manera a los centros públicos y a los privados. Mientras en el periodo 2008-2018 se reducía el gasto en los centros públicos, la financiación de los centros de titularidad privada se incrementó en un 25% (Bonaf y Scandurra, 2019). Por su parte, los centros de titularidad privada crecieron un 34,5% mientras el número de centros públicos de estudios no universitarios creció un 13,9%. Esto no supuso un incremento del porcentaje de alumnado matriculado en los centros privados, que en

<sup>19</sup> Recuperado de: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GD.ZS?locations=ES>

el periodo 2008-2018 se mantuvo en el 32,7% (Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2019).

En cuanto al coste por alumno se refiere, en los centros públicos es mayor que en los concertados, siendo éste uno de los principales argumentos utilizados por los defensores de la concertación educativa. Esta diferencia ha ido disminuyendo, especialmente por los recortes sufridos por los centros públicos y por el incremento de la dotación a los centros privados. De hecho, se cifra el coste por alumno en la red concertada en unos 3.748 € por alumno, mientras que en la red pública la cifra asciende en 5.247 € por alumno.

En este punto hay que matizar que en las escuelas concertadas el coste por alumno se ve compensado por las aportaciones que realizan las familias mediante el pago de cuotas directas o el pago a fundaciones privadas.

	Total	Educación Infantil	Educación Primaria	Educación Secundaria	Educación Superior
<b>Gasto Total</b>					
Total	11.971.768 <sup>1</sup>	1.440.229 <sup>1</sup>	2.055.867 <sup>1</sup>	2.601.640 <sup>1</sup>	5.874.031 <sup>1</sup>
Pública	4.875.698 <sup>1</sup>	440.109 <sup>1</sup>	784.186 <sup>1</sup>	833.995 <sup>1</sup>	2.817.406 <sup>1</sup>
Concertada	2.229.970 <sup>1</sup>	561.906 <sup>1</sup>	937.574 <sup>1</sup>	697.350 <sup>1</sup>	33.140 <sup>1</sup>
Privada	4.866.100 <sup>1</sup>	438.214 <sup>1</sup>	334.107 <sup>1</sup>	1.070.295 <sup>1</sup>	3.023.484 <sup>1</sup>
<b>Gasto Medio por estudiante</b>					
Total	1.177 <sup>1</sup>	936 <sup>1</sup>	797 <sup>1</sup>	778 <sup>1</sup>	2.173 <sup>1</sup>
Pública	664 <sup>1</sup>	458 <sup>1</sup>	435 <sup>1</sup>	336 <sup>1</sup>	1.344 <sup>1</sup>
Concertada	1.252 <sup>1</sup>	1.352 <sup>1</sup>	1.367 <sup>1</sup>	1.078 <sup>1</sup>	1.018 <sup>1</sup>
Privada	4.656 <sup>1</sup>	2.692 <sup>1</sup>	3.644 <sup>1</sup>	4.931 <sup>1</sup>	5.271 <sup>1</sup>
<b>Número de estudiantes</b>					
Total	10.167.921 <sup>1</sup>	1.539.514 <sup>1</sup>	2.580.265 <sup>1</sup>	3.345.337 <sup>1</sup>	2.702.805 <sup>1</sup>
Pública	7.341.948 <sup>1</sup>	961.154 <sup>1</sup>	1.802.583 <sup>1</sup>	2.481.593 <sup>1</sup>	2.096.618 <sup>1</sup>
Concertada	1.780.791 <sup>1</sup>	415.566 <sup>1</sup>	685.995 <sup>1</sup>	646.684 <sup>1</sup>	32.546 <sup>1</sup>
Privada	1.045.182 <sup>1</sup>	162.794 <sup>1</sup>	91.687 <sup>1</sup>	217.061 <sup>1</sup>	573.640 <sup>1</sup>

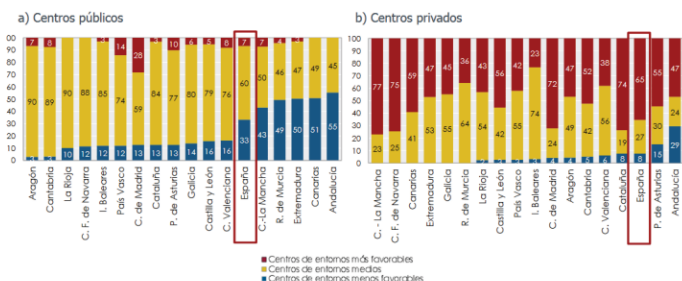
Fuente: Instituto Nacional de Estadística (2020)

A este respecto, cabe señalar que tanto el perfil del alumnado como la implementación geográfica de las escuelas públicas difieren de los

centros de titularidad privada. Hay que tener en cuenta que el 65% de los centros de titularidad privada están en entornos sociales favorables, y apenas un 8% en entornos sociales desfavorables. Además, los centros públicos se concentran en un 93% en entornos medios y desfavorables y que la red pública alberga al 79% del alumnado inmigrante (INE curso 2018-2019) y atiende a la mayoría del alumnado de Educación Especial, siendo en ambos casos notoria la necesidad de más recursos educativos.

Un dato importante para el análisis es el índice de disimilitud, en cuanto a la distribución según el entorno socioeconómico. Esto puede observarse en el siguiente cuadro<sup>20</sup>.

*Distribución en porcentaje de los centros por titularidad y entorno socioeconómico. PISA 2015*



Fte: García Pérez et al., (2019), pp 248-249

<sup>20</sup> Recuperado de: [https://www.researchgate.net/figure/Figura-2-Distribucion-en-porcentaje-de-los-centros-por-titularidad-y-entorno\\_fig\\_350886445](https://www.researchgate.net/figure/Figura-2-Distribucion-en-porcentaje-de-los-centros-por-titularidad-y-entorno_fig_350886445) (febrero 2024)

### *3.6. Evolución de la privatización en España*

La tendencia a la privatización de la educación es notoria en las diferentes leyes educativas aprobadas en España en el periodo democrático. La Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE) de 1985 afianza las bases del modelo de privatización exógena vigente a día de hoy en España, estableciendo que la prestación del servicio público se realiza a través de centros de titularidad pública y privada, considerándose los colegios concertados prestadores de servicio público a través de los concertos educativos. Con ello diferentes Comunidades autónomas han aumentado paulatinamente el gasto público destinado a centros de titularidad privada.

Esta tendencia a la privatización en el periodo 2014-2019 se traduce en un descenso de la inversión pública. Esto coincide con un aumento del gasto educativo soportado por las familias y con un incremento de la aportación de las Administraciones públicas a los centros concertados de titularidad privada, con centros que, atendiendo a la rentabilidad, se ubican mayoritariamente en entornos socioeconómicos favorables, seleccionando así un perfil del alumnado que cuenta con una situación ventajosa.

La privatización exógena se centra en dos actuaciones: la financiación de las escuelas concertadas y la externalización de servicios escolares en centros públicos (actividades extraescolares, comedores, transportes, actividades complementarias...).

Como elementos de privatización endógena se puede citar la importación de ideas, métodos y prácticas del sector privado a fin de hacer que el sector público se parezca más a la gestión de una empresa, en donde priman los resultados y la eficiencia. La Nueva Gestión Pública (NGP) es una de las principales herramientas que utilizan los gobiernos de ciertas Comunidades Autónomas para la privatización endó-

gena y en las últimas décadas se ha convertido en una pieza central de la agenda de la política educativa global.

Los recortes educativos de los últimos años han traído consigo, la incorporación de modelos de gestión empresarial de los centros públicos orientados a la contención del gasto y a la obtención de resultados. Este proceso de mercantilización de los centros educativos los obliga a competir en un mercado desigual con centros de titularidad privada que cuentan con más recursos, más autonomía y un alumnado proveniente de entornos socioeconómicos mucho más favorables.

#### *4. Una mirada al futuro*

La política educativa actual ofrece una serie de tendencias para equilibrar la relación público-privada en educación.

- Limitar la cesión de suelo público para la construcción de nuevos centros de titularidad privada.
- Propiciar un reparto más equitativo del alumnado vulnerable entre las dos redes (pública-privada) financiadas con gasto público. Disminuir los índices de disimilitud.
- Evitar financiar centros que segreguen por sexo (LOMLOE, 2020)
- Financiación complementaria de los centros que están en entornos desfavorecidos (programa PROA+).
- Planes educativos de entorno, con financiación pública para promover la equidad entre centros educativos.

Con todo ello las políticas educativas se enfrentan a unos retos de futuro para mejorar la educabilidad de los alumnos, en términos de equidad:

- Una primera oportunidad es financiar la educación infantil de primer ciclo (0-3) para potenciar la equidad i el nivel de educabilidad de los alumnos. Los alumnos con pocos recursos económicos son excluidos de la educación infantil de primer ciclo. Proviene de familias con escasos recursos socioculturales, con lo que una educación de calidad a una edad temprana les proporcionará herramientas para mejorar los aprendizajes en la educación obligatoria.
- El acceso para todos a la educación no formal puede ser una muy buena herramienta de los estados para mejorar

la equidad en educación. Los planes educativos de entorno, mediante los cuales se puede planificar actividades de refuerzo escolar o el acceso a actividades deportivas socializadoras, son un buen instrumento para lograr este objetivo.

- Aumentar el gasto público en Educación. Reducción del gasto privado (Bonal-Scandurra). Ello puede permitir a los centros que ofrecen el servicio público educativo igualdad de derechos y de obligaciones.
- Financiar la estrategia digital de los centros públicos. La competencia digital del alumnado es uno de los elementos clave para mejorar la educabilidad a corto y medio plazo.
- La educación de calidad para todos pasa por una financiación equitativa (dar más al que más necesita).

Como colofón de este artículo nos referimos brevemente a las reflexiones de Stephen Downes, filósofo y pedagogo canadiense, que planteó en el I Congreso Internacional de la Sociedad Catalana de Pedagogía en Lleida, en diciembre de 2022<sup>21</sup>.

Downes planteó tres elementos cruciales que se introducen actualmente en la educación y que serán realidad en breve y con los que debemos estar preparados, también desde el punto de vista de la financiación.

- Metaverso (who is the owner of your metaverse?)
- Blokchains
- Inteligencia Artificial.

---

<sup>21</sup> Se puede seguir su conferencia en inglés en el siguiente enlace: <https://sites.google.com/xtec.cat/videos-congres-spc-iec/pon%C3%A8ncies?authuser=0>

Respecto del metaverso plantea la posibilidad de una relación entre profesores y alumnos en el espacio digital entre metaversos de profesores y alumnos. Como profesionales de la educación podemos crear nuestro propio metaverso que se relaciona con los metaversos de los alumnos, siguiendo en un proceso de enseñanza y aprendizaje. Pero la pregunta que se hace Downes es ¿a quién pertenece en realidad nuestro metaverso? ¿Es propiedad nuestra o de la corporación que nos facilita las herramientas digitales de forma “*gratuita*”?

Por otra parte, Downes plantea que la tecnología de las cadenas de bloques (blockchain) es aplicable en educación. Aunque muy tímidamente, empiezan a aparecer aplicaciones, todavía con carácter piloto. Pero las expectativas que están levantando llevan a plantearse qué es esa tecnología, para qué se usa, cómo podría aprovecharse en Educación y que oportunidades y qué amenazas puede suponer. Downes lanza algunas ideas en este sentido.

Finalmente, en el momento que Downes realizó la conferencia citada en este artículo, (diciembre de 2022) poco podíamos sospechar el estallido que en 2023 supuso la incorporación de la inteligencia artificial en nuestras vidas. Hoy en día, en la Sociedad Catalana de Pedagogía, estamos explorando la aplicación de dicha tecnología en la educación. Creemos que escuela la va a incorporar de forma natural, de la misma forma que se ha incorporado otras tecnologías, en el marco de su proyecto de estrategia digital. Se tratará, como en otras cuestiones, si los Estados van a transferir dicha responsabilidad a las corporaciones privadas o bien liderará dicha transformación educativa.

## Referencias

Ball, S. y Youdell, D. (2008). *La privatización encubierta en la educación pública*. Instituto de Educación. Universidad de Londres. Recuperado de: [https://observatorioeducacion.org/sites/default/files/ball\\_s\\_y\\_youdell\\_d\\_2008\\_la\\_privatizacion\\_encubierta\\_en\\_la\\_educacion\\_publica.pdf](https://observatorioeducacion.org/sites/default/files/ball_s_y_youdell_d_2008_la_privatizacion_encubierta_en_la_educacion_publica.pdf)

Bernal Agudo, J.L., Lorenzo Lacruz, J. (2012). *La privatización de la Educación Pública. Una tendencia en España. Un camino encubierto hacia la desigualdad*. Recuperado de: <file:///C:/Users/usuari/Downloads/42426-Texto%20del%20art%C3%ADculo-130478-1-10-20151211-1.pdf>

Bonal, X., & Scandurra R. (2020). *Equidad y educación en España*. Recuperado de: <file:///C:/Users/usuari/Downloads/Informe-Equidad-y-educacin-en-Espaa-diciembre-2019.pdf>

Bordoli E. (2022). Nuevo impulso del discurso neoliberal en la educación uruguaya. Nuevas formas de gobierno de los docentes. *Revista Educación, Política y Sociedad*, 2022, 7(2), 55-76. <https://doi.org/10.15366/rebs2022.7.2.00>

Bustillo B. J. (2021). *Privatización de la educación en España, de la consolidación de los conciertos educativos a la NGP*. Recuperado de: <file:///C:/Users/usuari/Downloads/Coimbrakapitulua-1.pdf>

Canosa, R. González Escudero, A. *Sinopsis artículo 27 de la Constitución Española*. Cortes españolas, Congreso. Recuperado de: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=27&tipo=2>

Diez Gutierrez, E.J. (2018). *La economía neoliberal asalta la gestión escolar pública*. Recuperado de: <https://buleria.unileon.es/bitstream/handle/10612/14623/Dialnet-EducacionParaElBienComun-745946-1102-1119.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Downes, S. (2022). Universities at de crossroads. Technologies, values and the role of the institution. *Conferencia en I Congreso Internacional de la Societat Catalana de Pedagogia* (Lleida, diciembre 2022). Recuperado de <https://sites.google.com/xtec.cat/videos-congres-spc-iec/pon%C3%A8ncies?authuser=0>

Lima, M. Gomes T. (2021). *Mercantilização da educação: do gerencialismo ao empresariamento da oferta escolar*. Recuperado de <https://periodicos.ufsm.br/reveducacao/article/view/37100/html>

Moschetti M., Fontdevila C. Verger A. (2017). *Manual para el estudio de la privatización en la Educación*. Recuperado de: <https://ei-ie-al.org/recurso/manual-para-el-estudio-de-la-privatizacion-de-la-educacion>

Rizvi F. (2016). *La privatización en la educación: tendencias y consecuencias*. UNESCO. Recuperado de: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000246485\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000246485_spa)

Rodríguez M. C., Guzman-Calle, E. Martin-Alonso, D. (2022). *Políticas Educativas de Privatización en España y su Impacto en la Equidad*. Recuperado de: <file:///C:/Users/usuari/Downloads/6865+FNL+FNL-1.pdf>

Verger A., Moschetti M., Fontdevila C. (2017). *La privatización de la educación en América Latina. Una cartografía de políticas, tendencias y trayectorias*. Recuperado de: <file:///C:/Users/usuari/Downloads/Privatizacion1-Abril.pdf>

Vidal P. (2020). *Relação público privado no contexto de neoconservadurismo no Brasil*. Recuperado de: <https://www.scielo.br/j/es/a/gPNy6mbMhQVmfzrqX8tR-z4N/?lang=pt>

Vidal P., Rossi A. J., & Valim P. (2021). *Diálogos sobre la relación entre público privado en Brasil y América Latina*. Recuperado de <https://www.ufrgs.br/gprppe/wp-content/uploads/2022/01/DIALOGOS-SOBRE-LA-RELACION-ENTRE-PUBLICO-Y-PRIVADO.pdf>

# **LA GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD: LA EDUCACIÓN INCLUSIVA**

*José Manuel Cabada Alvarez*

## *La raíz*

En el año 1923 se crea la Escuela Central de Anormales en Madrid, la primera oficial en España. Por oposición fue nombrada Directora María Soriano junto con los Doctores Juarros, médico psiquiatra y Palancar, que se había formado en Ecole de Hautes Etudes de París teniendo de profesor a Binet. Las decisiones de este equipo tenían que ser tomadas por unanimidad y si no, tendrían que presentar al Ministerio las justificaciones de la disparidad; no tuvieron que hacerlo nunca. María Soriano asistía a los Congresos Internacionales de Ortopedagogía y en las discusiones entre los organicistas y psicogenetistas, y los psicólogos, “la Dama española”, como se le conocía, introducía orden y claridad, poniendo delante y en primer lugar al niño y a su familia. Con la humildad del recién llegada convocaba a la complementariedad y provocaba la síntesis. Sintonizaba con los más jóvenes y rejuvenecía a los más históricos.

María Soriano recibiría en 1991 el Premio Reina Sofía de Integración; cambio de paradigma, visión de futuro. Gran Maestra, sus innumerables discípulos se extendieron por España e Iberoamérica. Sirva esta cita en homenaje y reconocimiento a María Soriano a quien debo mi dedicación profesional y el enorme magisterio de su amistad. Homenaje que representa a todos los profesores y profesoras que a lo largo del tiempo fueron abriendo caminos hasta hoy.

## Proceso legislativo

En 1965, la presión de los padres obliga a que el Ministerio de Educación, que por primera vez se ocupa de la educación de estos alumnos, y lo hace con la creación de una Oficina Técnica el Instituto Joaquín Turina, con la mínima atención de personal y de medios.

En el año 1968 hacíamos las prácticas de nuestra formación en el Instituto Municipal de Educación, calle Mejía Lequerica 21, Los niños de menos de 50 de cociente intelectual eran **entrenables**, pertenecían al Ministerio de Sanidad; y los de más de 50 de CI, **educables** y pertenecían al Ministerio de Educación. Algunas madres nos decían: ¿don José ¿porque no me pone 48 en vez 55 y así el Ministerio de Sanidad nos da una ayuda de 3.000 pesetas? ¿Quién tenía el metro para calibrar con precisión de 48 a 50 de CI ¿cómo se sentía un niño pequeño que entraba en el despacho, solo, con un señor, a veces con bata blanca y su madre tenía que quedarse fuera para no invalidar la prueba? ¿cómo se sentía ese niño?

Ya en 1905 Binet en colaboración con el dr. Simóm había creado la Escala Métrica de la Inteligencia y cuando se le preguntó a Binet ¿Qué es la inteligencia? Contestó: Lo que mide mi test. En 1911 el norteamericano Goddard escribía sobre la Escala Métrica de a inteligencia de Binet, decía que tendría un la misma importancia que la teoría de Darwin y la herencia de Mendel. El uso de CI sirvió para determinados usos, pero también para la estigmación, privación de derechos y exclusión. Hoy se está más cerca de las 8 inteligencias de Howard Gardner: lingüística, lógico.matemática, espacial, musical, corporal-kiniestética, interpersonal, intrapersonal y naturista. En educación con las pautas de este enfoque nos podemos acercar a que cada persona tiene un perfil de inteligencia distinto, por lo que los procesos de aprendizaje y sistemas de evaluación deben de cercarse

a la diversidad, reconocerla y aceptarla. Nos permite acercarnos a la igualdad y contra la segregación y exclusión en la educación.

En 1970 se aprueba la Ley General de Educación Se crean los centros de educación especial y las aulas de educación especial en los centros ordinarios, pero solo en el papel. Los cambios de la Ley de Enseñanza Primaria a la Ley General de Educación y la explosión de la escolarización, ocultaron los centros de educación especial y las aulas de educación especial.

Por ello, en 1975, Decreto 1151/1975, se crea el Instituto Nacional de Educación Especial, con la misión esencial de la progresiva extensión y perfeccionamiento del sistema de Educación Especial, concebido como proceso formativo integrador de las diversas orientaciones, actividades y atenciones pedagógicas y rehabilitadoras, cuya aplicación personalizada se requiere para la superación de deficiencias e inadaptaciones y para la plena integración en la sociedad de las personas afectadas.

El año 1981 fue declarado por la ONU, el Año Internacional de los Impedidos. Se celebró la Conferencia Mundial sobre las Acciones y Estrategias para la Educación, Prevención e integración, organizada por el Gobierno Español en colaboración con la UNESCO. Fue un gran trabajo con la participación de 113 países. Fue elegido presidente Federico Mayor Zaragoza y en el día de la Clausura al presentar el Informe Final que fue muy celebrado, se encomendó a Federico Mayor Zaragoza que lo presentara ante la Asamblea General de las Naciones Unidas Con este informe y otros documentos de las Naciones Unidas, se redactó y aprobó el Programa de Acción Mundial para del decenio 1982-1992.

En 1982 se aprobó en España, la Ley de Integración de Personas con Minusvalía, LISMI, sin conocimiento del Programa de Acción Mun-

dial, y que fijaba unos objetivos y medidas para su cumplimiento en 10 años. Dedicó el Título Sexto a la Rehabilitación y, dentro de él, la Sección Tercera a la Educación.

En 1983, ante el escaso cumplimiento del Programa de Acción Mundial, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó las Normas Uniformes sobre igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad para el decenio 1993-2003.

En 1985 el Ministerio de Educación pone en marcha un Plan Experimental de Integración Escolar. A lo largo de ocho años se va implantando de forma gradual, cada año; en una primera fase con carácter voluntario para los centros y en una segunda de forma generalizada y ampliada para la integración de estos alumnos en los centros ordinarios. Fue positivo porque cada año se generaban nuevos recursos; porque algunos buenos profesores al ver a estos alumnos distintos, se dieron cuenta de que todos eran distintos; no fue positivo, porque la carga se ponía sobre el alumno que venía, pero la estructura y todo seguía sin cambiar, la organización se mantenía rígida.

La LOGSE en 1990, recoge y refuerza los principios de normalización e integración e introduce el término de necesidades educativas especiales, del ámbito anglosajón, que va a desembocar en la diversidad del alumnado.

La escolarización en unidades o centros de educación especial solo se llevará a cabo cuando las necesidades del alumno no puedan ser atendidas en un centro ordinario. Dicha situación será revisada periódicamente, de modo que pueda favorecerse siempre que sea posible, el acceso de los alumnos a un régimen mayor de integración.

En el año 1994 en Salamanca se aprueba el Marco de Acción para las Necesidades Educativas Especiales, el Gobierno Español, la UNESCO

y los Gobiernos de 92 países aprobaron el Marco para las Necesidades Educativas Especiales. Basado en las Normas Uniformes y en la Declaración de Educación para todos, proponen que las necesidades educativas especiales se refieren a todos los niños y jóvenes cuyas necesidades se derivan de su discapacidad o dificultades de aprendizaje.

En vez de proponer que todos los alumnos tienen en algún momento necesidades educativas especiales, la realidad supuso que los alumnos con necesidades educativas especiales eran los que antes eran disminuidos, minusválidos o con discapacidad. Se crean las adaptaciones curriculares, significativas y no significativas centrándose en el currículum, pero no incidiendo en otros aspectos también necesarios.

**LOE, Ley Orgánica 2006** en lo referente a los alumnos con necesidades educativas especiales, Art 73,1. Se entiende por alumnado que presenta necesidades educativas especiales, aquel que afronta barreras que limitan su acceso, presencia, participación o aprendizaje, derivadas de discapacidad o de trastornos graves de conducta, de la comunicación y del lenguaje, por un periodo de su escolarización o a lo largo de toda ella, y que requiere determinados apoyos y atenciones educativas específicas para la consecución de los objetivos de aprendizaje adecuados a su desarrollo. La escolarización del alumnado que presenta necesidades educativas especiales se regirá por los principios de normalización e inclusión y asegurará su no discriminación y la igualdad efectiva en el acceso y la permanencia en el sistema educativo, pudiendo introducirse medidas de flexibilización de las distintas etapas educativas, cuando se considere necesario. Artículo 80-. Principios. Equidad y Compensación de las desigualdades en educación.

**La LOMCE, ley 8-2013** Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad de la Educación. Esta ley deroga parte de la LOE y la calidad se queda en el enunciado. 1. Las Administraciones educativas dispondrán de los medios para que todo el alumnado alcance el máximo desarrollo personal, intelectual, social y emocional, así como los con la podrán establecer planes de centros prioritarios para apoyar especialmente a los centros que escolaricen a alumnos de desventaja social.

## *Legislación actual, la LOMLOE*

La LOMLOE, ley Orgánica 3/2020 de 29 de diciembre, vigente y en desarrollo, tiene presente Los Derechos del Niño de la ONU de 1989(BOE 31/12/1990, y los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad, ratificado por el Reino de España el 21 de abril de 2008.

Ambas forman parte de la Constitución Española, por incorporarse a ella en virtud del Art- 96.1. “Los tratado internacionales, válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados de acuerdo con las normas generales de Derecho internacional.

La adopción de este enfoque legislativo por la inclusión tiene como objetivo último reforzar la equidad y capacidad inclusiva del sistema, cuyo principal vertebrador es la educación comprensiva. **Con ello se hace efectivo el derecho a la educación inclusiva como derecho humano para todas las persona**, reconocido en la Convención sobre los derechos humanos de las personas con discapacidad, ratificada por España en 2008, para que este derecho llegue a todas las personas en situación de vulnerabilidad. BOE 30/12/2020, pgs 122871-72

- La LOMLOE convierte el derecho a la educación como derecho a la educación inclusiva.
- Facilita y promueve la inclusión educativa:
- Modifica el concepto de curriculum y por lo tanto una nueva organización escolar para una nueva cultura escolar.
- Establece el curriculum competencial por el cual los conocimientos del alumno se traducen en competencias, lo cual es más estimulante porque ve la utilidad de lo que aprende, lo

utiliza para desarrollar proyectos, aprende a buscar y seleccionar información y a utilizarla para resolver situaciones de la vida real.

Ya Confucio decía: “Me lo contaron y lo olvidé, lo ví y lo entendí, lo hice y lo aprendí”

- Posibilita la autonomía del centro educativo para atender a sus necesidades específicas
- Otorga autonomía a los centros para la construcción de la cultura de la organización escolar que promueve.

### *Organización de la LOMLOE*

Vuelve a la organización de la educación primaria en tres ciclos, establece informes individualizados en cada ciclo y etapa, busca las garantías de éxito de los alumnos, incorpora el desarrollo de la agencia 2030, introduce el cambio digital, implanta la educación en valores cívicos y éticos en 5º y 6º de primaria, ordena el currículum para el logro de competencias, pone en valor la comprensión lectora, la expresión oral y escrita, la comunicación audiovisual y TIC, la educación emocional y en valores, el fomento la creatividad y espíritu crítico, la educación para la salud , incluso la educación sexual. Sin perjuicio de que a lo largo de la enseñanza básica se garantice una educación común para todo el alumnado, se adoptará la educación inclusiva como principio fundamental, con el fin de atender a la diversidad de las necesidades de todo el alumnado, tanto del que tiene especiales dificultades de aprendizaje como del que tiene mayor capacidad y motivación para aprender. Para ello se adoptarán las medidas organizativas, metodológicas y curriculares pertinentes, según lo dispuesto en la presente ley, conforme a los principios del Diseño universal de aprendizaje, garantizando en todo caso los derechos de

la infancia y facilitando el acceso a los apoyos y ajustes que el alumnado requiera. Desde Educación Infantil, pasando por Primaria, Secundaria Obligatoria, Formación Profesional Y Bachillerato se establecen apoyos, refuerzos, agrupamientos de alumnos, agrupación de materias por ámbitos, para atender a la diversidad de los alumnos.

### *Necesidades educativas especiales*

Como en todas las leyes educativas ya mencionadas, pero también en otras leyes que no son educativas referentes a las personas con discapacidad se plantean todos los temas generales, y ya al final hay un espacio para las personas con discapacidad. También pasa con la LOMLOE, aunque en nuestra reflexión hemos incluido a los alumnos con discapacidad como alumnos que necesitan apoyo o refuerzo porque la discapacidad es una manifestación más de la diversidad.

Respecto al alumnado que presenta necesidades educativas especiales, La LOMLOE, establece una nueva definición de este tipo de alumnado y por primera se cita la presencia de barreras que se encuentra en su escolarización, aunque solo se limita a las provenientes de su situación personal “aquel que afronta barreras que limitan su acceso, presencia, participación o aprendizaje, derivada de discapacidad o de trastornos graves de conducta, de la comunicación y del lenguaje, por un período de su escolarización o a lo largo de toda ella, y que requiere determinados apoyos y atenciones educativas específicas para la consecución de los objetivos de aprendizaje adecuados a su desarrollo”. Se pone el énfasis que las barreras son del alumno y no se mencionan las barreras que puede presentar el centro educativo o el propio sistema educativo.

Art. 74.2. “la identificación y valoración de las necesidades educativas se realizará lo más tempranamente posible, por profesionales

especialistas y en la manera que determinen las Administraciones educativas”. Se requiere que las Administraciones educativas se replanteen el papel de los profesionales especialistas para que no se limiten a identificar y valorar o solo emitir dictámenes. La valoración debería de incluir los ajustes o adaptaciones que se precisen en el centro educativo, lo cual requiere el conocimiento de los planteamientos y organización del centro para poder programar conjuntamente, las adaptaciones o ajustes. Este conocimiento no puede ser burocrático sino de trabajo conjunto de los profesionales especialistas y los profesores responsables del alumno.

## *La discapacidad es una manifestación más de la diversidad*

La diversidad son formas humanas como valor positivo, en un planteamiento general amplio, por lo tanto, las diferencias son oportunidades para mejorar el aprendizaje. El curriculum se constituye contemplando la diversidad de los alumnos y alumnas de la clase, de todos; el curriculum oficial no puede cortocircuitar ni menos anular el curriculum del aula. En el aula no se puede contemplar al alumno con discapacidad con los planteamientos tradicionales por especialidades, con carácter médico, y con la ilusión de lograr el “milagro” de la inclusión. Tampoco con la igualdad de oportunidades, que puede generar de hecho segregación sino con la equiparación de oportunidades.

La UNESCO ya en 2008, definía la educación inclusiva “es un proceso que entraña la transformación de las escuelas y otros centros de aprendizaje para atender a todos los niños y niñas, La educación inclusiva es crucial para lograr una educación de calidad para todos los educandos y para el desarrollo de sociedades inclusivas.

La educación inclusiva no tiene nada que ver ni con la educación especial ni con las adaptaciones curriculares, ni con la integración SINO con el hecho de construir una nueva escuela pública que dé respuesta a todos los niños y niñas.

La diversidad como valor objetivo exige nuevas respuestas de los sistemas educativos, desde las organizaciones, desde las instituciones, desde los servicios y los profesionales, desde las actitudes y desde el sistema de creencias.

### *La escuela inclusiva como garantía de la atención a la diversidad*

La escuela inclusiva supone la adopción de principios y prácticas que conforman una visión de nuevas políticas.

Políticas inclusivas basadas en medidas de atención a la diversidad, para que las diferencias no se conviertan en desigualdades, sino en proponer distintas oportunidades para que sean atendidos y participen todos los alumnos.

Políticas que exijan currículos flexibles y organizaciones escolares basadas en soluciones distintas para situaciones diversas.

Políticas contrarias a los mecanismos de evaluación sancionadores y selectivos que son de hecho mecanismos de exclusión.

Políticas alejadas de la uniformidad de las metodologías, de la uniformidad de los materiales pedagógicos, de la uniformidad de los agrupamientos de los alumnos, de la organización del aula en línea y columnas.

### *La inclusión en los centros educativos.*

Los centros educativos tienen su propia política que también forma parte de la política de los poderes públicos.

La inclusión educativa ha de definirse en los principios del Proyecto Educativo de todos los centros de educación; sin inclusión educativa, hoy, no hay educación.

La inclusión educativa se estructura por un sistema de valores compartidos, por las actitudes, valores profesionales y creencias que

sustentan el enfoque inclusivo y determinan la cultura educativa de los profesores, de los de alumnos, de los padres de alumnos y de la comunidad próxima.

El motor de un sistema de valores de la inclusión supone que la diversidad en la educación es beneficiosa para todos y todos deben de conocerla y promoverla.

El punto de vista positivo de las necesidades educativas que todos los alumnos pueden precisar en algún momento será fundamental en la cultura y enfoques educativos de un centro escolar promotor y actor de la inclusión educativa.

Ello determina, que deben de removerse las barreras que se mantienen o se generan de formas de segregación ante los aprendizajes y el desarrollo personal de cualquier alumno o grupo de alumnos.

La educación inclusiva lo es para todos los alumnos y no para grupos, para todos los alumnos y no para grupos específicos.

En el aula están todos, todos tienen sus capacidades, algunas discapacidades, sus intereses y expectativas, sus ritmos ante el aprendizaje, las mochilas que traen de sus casas y de la calle; todos son distintos ante el aprendizaje, pero el aprendizaje es un proceso en sí mismo y no un contenido o una materia. Por lo tanto, su **presencia** es determinante y ningún puede ocultarse o ser ocultado.

La **participación** de todos es la segunda exigencia de la inclusión, ningún alumno puede ser excluido de ninguna actividad, deben tener cabida en todas las propuestas de aprendizaje, sujetos para cualquier metodología, en sus distintos roles en los distintos agrupamientos.

En los procesos de evaluación nadie puede considerarse al margen,

tanto en su evaluación personal como de integrante en los trabajos colaborativos y cooperativos.

El objetivo primordial de los aprendizajes propuestos son la adquisición y dominio de las distintas competencias.

En el dominio de las competencias se evalúa el rendimiento de todos y cada uno de los alumnos sin exclusión alguna.

## *La convención de los derechos humanos de las personas con discapacidad*

Después de 60 años de la aprobación de los Derechos Humanos; de 24 años del Programa de Acción Mundial para Personas con Discapacidad y de 13 de las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, al tercer intento la Asamblea General de la ONU, el 13 de diciembre de 2006 aprobó la Convención de los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad. España con una celeridad no acostumbrada, la firmó el texto el 3 de diciembre de 2007.

Art. 96.1 de la Constitución Española, “los tratados internacionales, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. y el Art. 10.2 los tratados internacionales imponen a, los poderes públicos que los derechos fundamentales sean interpretados de conformidad con los mismos.

Por lo tanto, lo firmado por España es de obligado cumplimiento.

### *Igualdad y Discriminación*

1. Los Estados Parte reconocen que todas las personas son iguales ante la ley, y en virtud de ella que tienen derecho a igual protección legal y a beneficiarse de la ley en igual medida sin discriminación alguna. 2. Los Estados Parte prohibirán toda discriminación por motivo de discapacidad y garantizarán a todas las personas con discapacidad protección legal igual y efectiva contra la discriminación por cualquier motivo. 3. A fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados Parte adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables.

### *Art. 7. Niños y niñas con discapacidad.*

1. Los Estados Parte tomarán las medidas necesarias para asegurar que todos los niños y niñas con discapacidad gocen plenamente de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en igualdad de condiciones con los demás niños. 2. Los Estados Parte garantizarán que los niños y niñas con discapacidad su derecho a expresar su opinión libremente sobre todas las cuestiones que les afecten, opinión que recibirá la debida consideración, teniendo en cuenta su discapacidad y edad para de ejercer ese derecho.

### *Art 24. La educación.*

1. Los Estados Parte asegurarán un sistema de educación inclusivo a todos los niveles, así como la enseñanza a lo largo de la vida, 2. Al hacer efectivo este derecho, los Estados Parte asegurarán que:

- a) Las personas con discapacidad no queden excluidas del sistema general de educación por motivos de discapacidad, y que los niños y las niñas con discapacidad no queden excluidos de la enseñanza primaria gratuita y obligatoria ni de la enseñanza secundaria por motivos de discapacidad;
- b) Las personas con discapacidad puedan acceder a una educación primaria y secundaria inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con las demás, en la comunidad en que vivan;
- c) Se hagan ajustes razonables en función de las necesidades individuales;

Debe de quedar claro que la inclusión de los alumnos y alumnas con discapacidad en los centros educativos no es una moda o una innova-

ción pedagógica, es un derecho.

También es un derecho que los alumnos con discapacidad no pueden ser objeto de discriminación y ser excluidos del sistema educativo.

La diversidad como valor objetivo y positivo exige nuevas respuestas de los sistemas educativos, desde las organizaciones, desde las instituciones, desde los servicios y desde los profesionales, desde las actitudes sociales y desde el sistema de creencias.

Respuestas que se deben de enmarcar desde una concepción interprofesional de amplia base, dando entrada a las ciencias sociales, políticas y culturales.

Esta confluencia puede que produzcan una nueva reorientación y sustantiva de la aplicación y práctica.

## *Informe de la investigación relacionada con España, bajo el art 6 del protocolo facultativo*

En septiembre de 2014 el Comité recibió información de una organización de personas con discapacidad que alegaba violaciones graves y sistemáticas del Art 24 de la Convención. En enero de 2015, el grupo de trabajo del Comité resolvió dicha información como fiable e indicativa de posibles violaciones graves o sistemáticas del derecho a la educación y decidió registrar la solicitud. Conforme al Protocolo Facultativo, decidió transmitir la información recibida al Estado e invitarle a cooperar en el examen de las mismas y presentar observaciones. El Estado presentó sus observaciones el 13 de noviembre.

Sobre el derecho a la educación inclusiva, El Comité considera que el derecho a la educación es el derecho de todas las personas a aprender en un sistema educativo diseñado teniendo en cuenta las necesidades de todas las personas, incluidas las personas con discapacidad. No se trata sólo de no discriminación y los cambios de los sistemas para brindar una educación de calidad sino también de un cambio de actitudes de discriminación para crear sociedades inclusivas que respeten y valoren las diferencias y dignidad de las personas por igual.

### *Visita al Estado.*

La visita tuvo lugar del 30 de enero al 10 de febrero de 2017, los dos miembros del Comité visitaron Madrid, León, Valladolid, Barcelona, Sevilla y Málaga. Entrevistaron a 165 personas, funcionarios del Gobierno central y de las Autonomías, magistrados y académicos, representantes de las organizaciones de personas con discapacidad, y otras organizaciones de la sociedad civil, investigadores, académicos.

### *Resumen de hallazgos.*

La consideración general es que la información recibida revela violaciones del derecho a la educación inclusiva.

Citaremos algunas:

- Las barreras de los centros ordinarios no son identificadas y no hay sugerencias de cómo se pueden eliminar para el ajuste del alumno.
- En cuanto a los profesores-tutores se constata la falta de formación en educación inclusiva y en los derechos de las personas con discapacidad y se sigue manteniendo del estereotipo entre los docentes de que la educación inclusiva “es una pedagogía que está de moda,” algunos se sienten abandonados y sin ninguna directriz.
- Se nota, en general, la falta de comprensión que el deber de proporcionar un ajuste razonable no constituye discriminación, así como que el deber de proporcionar el ajuste razonable es inmediato .

### *Implantación del status de interés superior del niño.*

- El Comité observa que no existe una noción clara del interés superior del niño en materia de educación inclusiva. Predomina la conceptualización médica, por ello, las Administraciones educativas dictaminan la educación especial en centros de educación especial y aulas especiales,

### *La jurisprudencia interna en el derecho a la educación inclusiva de las personas con discapacidad.*

Decisiones del Tribunal Constitucional, la más alta institución judicial interna, en materia de la educación inclusiva reflejan falta de conocimiento del significado y propósito principal de la Convención en materia de educación inclusiva.

El Comité constata que aunque se hace referencia en varias sentencias de los tribunales a la Convención como fundamento de derecho, se trata de decisiones en casos específicos y predomina el desconocimiento de los estándares de la Convención, como lo revela la decisión del Tribunal Constitucional.

### *Conclusiones y Recomendaciones,*

El Comité observa que se ha perpetuado un patrón estructural de exclusión y segregación educativa discriminatoria basándose la discapacidad en un modelo médico que afecta desproporcionalmente y en especial a las personas con discapacidad intelectual o psicosocial o con discapacidad múltiple.

El Comité observa que el sistema educativo español no exige un reconocimiento generalizado del modelo de derechos humanos de las personas con discapacidad y hay una falta de acceso a la educación inclusiva y de calidad.

La inclusión educativa se entiende por la mayoría de los docentes como un principio o una tendencia o un método pedagógico.

El Comité toma nota de la magnitud y gravedad del impacto de esta falta de acceso a la educación inclusiva a lo largo de toda la vida que

ha sido segregador, quienes debido a su discapacidad quedan encuadrados en un sistema de educación paralelo en centros de educación especial o en aulas especiales en los centros.

Estas prácticas se mantienen y perpetúan un sistema de discriminatorio de segregación de las personas con discapacidad identificadas que no puede lograr como los demás.

Este enfoque médico-rehabilitador limita o imposibilita su acceso a las herramientas que necesitan para su vida independiente en la comunidad y su contribución al mundo social y laboral.

Los hallazgos de la investigación revelan la insuficiencia de las medidas de la educación inclusiva de los derechos de las personas con discapacidad y la poca previsibilidad del sistema de promoción y protección de los derechos de las personas con discapacidad. El Comité nota la falta de claridad de las autoridades encargadas acerca de los derechos de las personas con discapacidad a la educación inclusiva.

El Comité concluye que los hallazgos encontrados en la investigación, alcanzan el nivel de gravedad y sistematicidad establecido por artículo 6 del Protocolo Facultativo y del art 83 del reglamento. En este sentido, el Comité destaca que la negación de igualdad de derechos para las personas con discapacidad puede producirse como resultado de leyes o políticas discriminatorias, con dicho propósito o sin él.

### *Recomendaciones sobre el Derecho a la educación.*

Particularmente respeto al art 24, el Comité recomienda una reforma legislativa con arreglo a la Convención que implica entre otras cosas:

- a) Definir claramente la inclusión y sus objetivos específicos en cada nivel de enseñanza.
- b) Contemplar la educación inclusiva como un derecho y no solo como un principio y que todos los estudiantes con discapacidad tengan el derecho de acceso a las oportunidades de aprendizaje inclusivo en el sistema general.
- c) Eliminar la excepción de la educación segregada de la legislación educativa, incluyendo la evaluación psicopedagógica y el dictamen de escolarización.
- d) Garantizar a las personas con discapacidad el derecho a ser oídas y tomar en cuenta sus opiniones a través de consultas efectivas con organizaciones que las representan, así como con la perspectiva de edad y género.
- e) Aprobar el marco regulatorio para la implementación efectiva de la legislación y armonización del sistema educativo con la Convención en todos los niveles incluyendo en áreas como la elaboración de nuevos programas de formación para todo el personal docente
- f) Asegurar la disponibilidad de materiales escolares accesibles y la transformación de los entornos segregados a los inclusivos y la provisión de apoyo adecuado a los estudiantes que lo requieran.
- g) Establecer mecanismos eficaces de monitoreo y revisión de la legislación, las estrategias, las prácticas educativas y las políticas relativas a la aplicación del art. 24 y cumplir con la obligación del Estado en todo el territorio.
- h) Velar porque las Administraciones educativas de las Comunidades Autónomas estén informadas de los derechos

- de las personas con discapacidad.
- i) Que impulsen acciones medidas normativas y presupuestarias que garanticen el derecho a la educación inclusiva en términos acordes con la Convención.
  - j) Que garanticen la admisión de los estudiantes con discapacidad en igualdad con los demás al sistema educativo general, sin que esta dependa de los recursos o medios actuales de los mismos.
  - k) Que adopten las medidas prácticas necesarias, incluido del plan del sector educativo con recursos humanos y financieros suficientes, para eliminar los obstáculos económicos y estructurales, y apoyar el proceso de implementación de un sistema de educación inclusivo con un punto de partida inicial, calendario y objetivos medibles y medidas de supervisión y rectificación.
  - l) Que establezcan medidas de capacitación y formación profesional continua y obligatorias que preparen al personal docente a trabajar en entornos educativos inclusivos, incluyendo las buenas prácticas en la respuesta a las individualidades de los alumnos
  - m) Que garantizar los apoyos y recursos para los maestros, personal de apoyo y demás personal del sistema educativo.
  - n) Que Incrementen la toma de conciencia y las medidas para combatir la discriminación, los estereotipos, los prejuicios y prácticas nocivas, incluido el acoso escolar contra las personas con discapacidad y desarrollar propuestas acertadas que fomenten una actitud de respeto a sus derechos.
  - o) Vigilar que no se pueda perseguir penalmente a los padres de alumnos con discapacidad por el delito de abandono familiar por exigir el derecho de sus hijos a una educación inclusiva en igualdad de condiciones.

- p) Desarrollar sistemas de evaluación y seguimiento de los progresos individualizados y con ajustes razonables.
- q) Mejorar la recopilación de información y datos desglosados, incluyendo la elaboración de indicadores en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible 4, en colaboración con las organizaciones representativas de las personas con discapacidad.

## *Conclusiones y prospectiva de la convención y el comité.*

Hemos publicado parte de la Convención porque el mundo de la educación no lo conoce y porque la legislación en educación lo cita pero no se registran sus medidas y no se especifica claramente que la educación inclusiva es un derecho para las personas con discapacidad y no una innovación pedagógica.

Igualmente, un resumen del Informe del Comité porque creemos necesario que se difundan sus conclusiones y recomendaciones, que no se han difundido, para conocimiento del mundo de la discapacidad ni tampoco para el ámbito educativo. Es de interés para las Administraciones educativas, los profesores, los padres y los alumnos, de su interés y de su responsabilidad ya que la inclusión educativa es un derecho según del ordenamiento jurídico de la Constitución.

El informe es impecable tanto en su proceso como en sus conclusiones, pero demoledor. Apenas se publica, pero coincide con la tramitación de la LOMLOE que, si intenta cumplir con el Convenio y se publica una información de que el Ministerio de Educación pretende que 35.000 alumnos de los centros de educación especial pasen a centros ordinarios.

Se incendian informaciones en los medios y en las redes. Se descalfica el informe de la ONU, aunque no se conoce y en vez de un debate sereno y transparente, se contamina con el fragor de la lucha política y los intereses de cada grupo.

Con falta de información sobre la LOMLOE se desata una campaña contra la educación inclusiva y se presenta la inclusión educativa como una amenaza para la población más vulnerable. Se quejan de que en la tramitación de la LOMLOE no se estaba teniendo en cuen-

ta la opinión de los padres y de que se estaba abriendo la puerta a la eliminación de la educación especial. La patronal de la educación concertada de centros de educación especial, se manifiesta por las calles por planteamientos ideológicos, económicos, partidistas, y de caladero de votos.

Los partidos políticos de la derecha y sus medios apoyan las manifestaciones y aprovechan para ir contra la LOMLOE y atacar al Gobierno. cuando la inclusión está en la Constitución y obliga a todos los Gobiernos.

Se organizan las protestas y se canalizan en la Plataforma “Educación Inclusiva Si, especial También” que publica un Manifiesto, y recoge firmas y solicita la adhesión. También suben a la red vídeos en los que alumnos discapacitados manifiestan que está a gusto en su centro de educación especial.

Sin entrar a valorar el Manifiesto, creemos que todo lo expuesto en este texto es suficiente para disponer de datos, para un criterio formado.

No obstante, siempre hay que atender y escuchar a los padres y después de escucharlos atender al bien superior de su hijo y ofrecer la respuesta profesional acorde con las leyes.

Unos padres piensan y manifiestan que su hijo o hija está mejor en el centro de educación especial, otros denuncian ante la justicia que su hijo o hija está mejor en un centro ordinario y no aceptan que se le escolarice en un centro de educación especial, y otros están hartos de las barreras estructurales acumuladas en los centros ordinarios en el largo proceso e inacabado de la inclusión de sus hijos en el sistema educativo y , ante el temor de perder los servicios que le están prestando en el centro de educación especial, se conforman con su

situación.

Cuando se establecieron los programas de integración escolar, ya comentados, hubo una campaña de información en la televisión, en la radio y anuncios en carteles.

No se ha hecho difusión pública del Convenio de los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad que España firmó y que forma parte de la Constitución, no lo conocen los profesores, los padres y no suficientemente, las Administraciones educativas, e incluso los jueces.

En el Convenio firmado el Estado se obliga a la sensibilización incluso a nivel familiar para que se tome mayor conciencia respeto de las personas con discapacidad y fomentar el respeto a sus derechos y dignidad de estas personas.

Los padres con hijos con discapacidad, no tienen conocimiento de que la inclusión educativa en un centro ordinario es un derecho de su hijo o hija, y na una moda nueva de los colegios ordinarios o una ocurrencia del Gobierno.

## *La LOMLOE una oportunidad a plazos*

Se sustenta en la Ley de Derechos del Niño y los Derechos Humanos de las personas con discapacidad, no los desarrolla con la eficacia para su cumplimiento; debería de ser más ambiciosa y adoptar los recursos necesarios para los ajustes.

Una cosa son los derechos y otra la aplicación de esos derechos que hay que desarrollar y establecer los ajustes necesarios y exigir que se cumplan.

Señala que se hace efectivo el derecho a la educación inclusiva como derecho humano, pero en ella misma también permite su incumplimiento, al mantener los centros de educación especial, las aulas de educación especial y no reorienta los equipos psicopedagógicos de los dictámenes de escolarización hacia el apoyo a la inclusión educativa y para los ajustes necesarios en los centros.

Sigue planteándose donde se puede escolarizar a un niño, cuando por el derecho a la educación inclusiva la cuestión debería de estar resuelta, oídos los padres.

Lo que tenía que plantearse es lo que hay que hacer en las escuelas ordinarias para que sean de todos los niños.

Fija un plazo de 10 años para su desarrollo y cumplimiento pero no provee lo establecido para cada uno de esos años. Plazo idéntico al de la Coalición Australiana para la educación inclusiva, en Australia se fijan los acuerdos de la educación inclusiva para los maestros, los padres, la Administración educativa, la sociedad en general y los recursos sociales.

No se especifican los recursos económicos y de profesionales que tendrían que irse generando a lo largo de los diez años en los que se cumpliría el plazo de su desarrollo.

## *A modo de conclusión.*

1. Todos los niños han de escolarizarse en los centros que le corresponda.
2. El profesor lo es de todos los niños de su aula.
3. Todos los niños son diferentes.
4. Los profesores para el apoyo de la diversidad en el aula, se incorporan al a las aulas.
5. Todos los profesionales dedicados para dictámenes de escolarización se orientarán como apoyo a la inclusión en los centros.
6. Todos los recursos de los centros de educación especial, se incorporarán a los centros ordinarios para fortalecer la inclusión.
7. Todos los alumnos tienen que participar en los agrupamientos y actividades del aula y el centro.
8. El curriculum del aula está en función de la diversidad de los alumnos que la componen.
9. La planificación del curriculum es competencia de todos los profesores que intervienen en el aula, a cierto nivel, con los alumnos.
10. Las relaciones de los alumnos con el ó los profesores y la relación entre ellos, forma parte de ese curriculum.
11. Para garantizar la calidad del sistema educativo por la inclusión, se precisa la formación ad hoc de los profesores, de los profesores especialistas en apoyo y de los profesores de educación especial.
12. La educación inclusiva es el pilar de una sociedad que respete las diferencias para que esas diferencias sean enriquecedoras de una sociedad pluralista y democrática, cohesionada por la equidad.
13. La inclusión educativa no será efectiva si al mismo tiem-

po no se va produciendo la inclusión en los ámbitos sociales y se van derribando las barreras de la discriminación.

*No sólo las leyes educativas:  
En una sociedad democrática de hoy, las diferencias han de ser consideradas como parte del mecanismo de construcción social y no como una excusa para profundizar en las desigualdades sociales, culturales, económicas y políticas. (Len Barton)*

## Referencias

- Aple, M. W & Beane, J. A. (2000). *Escuelas democráticas*. Morata-Barton, Len (1998) Madrid. Morata
- Cabada Alvarez, J.M. (1991). *Educación Especial*. Cincel
- Cabada Alvarez, J. M. (1991). *María Soriano*. Madrid. Real Patronato
- Cabada Alvarez, J. M. (1992). *La educación de los niños deficientes en España*. CEPE
- Cabada Alvarez, J. M (2009). *La autonomía de los centros educativos*. Comunidad de Madrid.
- Casanova Rodríguez, M. A. (2009). *La educación inclusiva u horizonte de posibilidades*. Aula Abierta
- Echeita, G. (2019). *Educación Inclusiva. El sueño de una noche de verano*. Octaedro Editorial.
- García Pastor, C. (2003). *Educación y Diversidad*. Aljibe
- Gimeno, J. (2003). *El alumno como invención*. Morata.
- López Melero, M. (2004). *Construyendo una escuela sin .xclusión*. Málaga. Aljibe
- Lledó Carreres, A. (2013). *Luces y sombras en la educación especial hacia una educación inclusiva*

# **POLÍTICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: RETROCESSOS E PERSPECTIVAS**

*Luiz Fernandes Dourado*

[Universidade Federal de Goiás]

## *Introdução*

A temática instigante de debater as políticas e a gestão da educação, envolvendo intervenções de três países, que formam a base estruturante do VII Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação e o X Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação (Brasil, Espanha e Portugal), estimulou-me a situá-la, considerando o cenário brasileiro, uma vez que tais políticas são demarcadas por uma macro agenda estabelecida pela interpenetração da esfera pública e privada e da complexificação do processo de diversificação e diferenciação institucional, expressos, sobretudo, na crescente mercantilização e, mais recentemente, na financeirização e seus impactos na educação. O texto situa as políticas e a gestão da educação, historicamente, e, em seguida, com base nas proposições feitas pelo presente evento, aborda, sobretudo, as questões atinentes à gestão democrática no âmbito do Plano Nacional de Educação (PNE 2014/2024) e os limites para sua efetiva materialização face ao cenário desigual e assimétrico das políticas educacionais, à flexibilização de marcos regulatórios, à redução e contingenciamento de recursos para a educação, bem como à secundarização do Plano Nacional de Educação 2014/2024 e das metas e estratégias relativas à gestão democrática, após o golpe. Em seguida, situa os movimentos de lutas e de resistência propositiva ao desmonte das políticas educacionais. O artigo considera, ainda, a eleição de um governo do campo democrático popular, ao mesmo tempo em que menciona o movimento conservador, bem como, enfatiza, a retomada democrática do Fórum Nacional de Educação (FNE) e os movimentos de participação e democratização materializados pela proposição da Conferência Nacional de Educação 2024 direcionada a construir proposições e políticas garantidoras do direito à educação, por meio de avaliação do atual PNE e de proposição de novo PNE (2024/2034), focalizando, sobretudo, temas concernentes à gestão democrática dos sistemas e das instituições educativas.

## *Políticas e gestão da educação: perspectivas em disputa*

As políticas e gestão da educação têm sido objeto de vários estudos e pesquisas no cenário internacional e nacional<sup>22</sup>. Na esteira dessa sinalização histórica, Sander (2014) situa interfaces temáticas, notadamente no que concerne às políticas e gestão ou administração da educação, cujos desdobramentos traduzem a circulação do conhecimento decorrente dos esforços de cooperação entre Brasil, Portugal e Espanha.

Nessa direção, as políticas e a gestão ou a administração da educação articulam-se a questões complexas como governança, regulação, gestão, avaliação e direito à educação, dentre outras. Ou seja, depreende-se dessa concepção que, aliada ao esforço analítico na perspectiva de compreender/explicar o direito social à educação, especialmente, as questões atinentes à gestão educacional e escolar, bem como suas formas de organização, por meio de várias perspectivas, concepções e cenários complexos, há que se considerar a forte tradição no embate e disputas pelo fundo público entre as esferas pública e privada, em detrimento da esfera pública. Nesse contexto, deve-se buscar compreender como a questão nacional, com suas singularidades e historicidade, é permeada pela dinâmica transnacional. Para melhor apreensão do complexo cenário das políticas em seu tensionamento mundial, regional, nacional e local, é basilar compreender que a ação política, orgânica ou não, de diferentes sujeitos e con-

---

<sup>22</sup> Sander (2014), nesse sentido, faz importantes análises sobre a circulação internacional em política e administração da educação, situando experiências associativas, a constituição de redes e sinaliza a cooperação Luso-Brasileira e Ibero-americana na área de política e administração da educação, especialmente ressaltando projetos de cooperação internacional "(...) construídos pela Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), do Brasil, pelo Fórum Português de Administração Educacional (Fpae) e pelo Fórum Europeu de Administradores da Educação da Espanha (Feae): o Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação e o Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação" (Sander, 2014:117).

textos marcadamente influenciados por marcos regulatórios fruto de orientações, compromissos e perspectivas em escala nacional e mundial, preconizados, entre outros, por agências e/ou organismos multilaterais são fortemente assimilados e/ou naturalizados pelos gestores de políticas públicas.

No caso brasileiro, a discussão sobre as políticas e a gestão da educação é muito instigante e assumiu contornos complexos ao longo da história, sobretudo a partir de diferentes embates de proposições e concepções sem perder de vista a conexão, em maior ou menor escala, entre as políticas locais/nacionais e as orientações transnacionais, envolvendo, entre outros, as reformas neoliberais e o papel dos organismos multilaterais.

Tais discussões requerem que a análise das políticas e a gestão da educação articulem-se à problematização do Estado<sup>23</sup>/governo e de suas proposições e injunções no campo, sobretudo, das reformas do Estado e sua acepção, predominantemente, neoliberal e conservadora. Tais sinalizações explicitam, por seu turno, que, aliado à perspectiva homogeneizadora das políticas e dos processos, subsistem formas particulares de personificação do capital. Segundo Mészáros (2002, p. 781), “as formas particulares de personificação do capital podem variar consideravelmente, contanto, que as formas assumidas se moldem às exigências que emanam das características definidoras essenciais do sistema”. Compreender as formas particulares implica fazê-lo à luz das características basilares do sistema e de maneira contextualizada, de modo a apreender a dialética entre o local, o nacional e o mundial.

---

<sup>23</sup> A respeito retomar em GRAMSCI (1978), a concepção de Estado ampliado, entendido como expressão da correlação de forças contraditórias, estendendo-se além da classe dominante, a partir da força e do consenso, ou seja, hegemonia encorajada de coerção.

## *Políticas e gestão da educação no Brasil: descontinuidade como lógica de continuidade*

A reflexão sobre as políticas e a gestão educacional e seus desdobramentos na realidade brasileira implica a necessária compreensão dos complexos processos de governança, gestão e regulação expressos na relação Estado, federalismo e relações de colaboração e cooperação, envolvendo a regulamentação da ação cooperativa entre os entes federados (União, estados, Distrito Federal e municípios) e a relações de colaboração articuladas à coordenação, abrangendo os respectivos sistemas de educação e suas regras (leis e normas vinculantes), bem como, dinâmicas de organização e de gestão educacional e escolar e os processos de regulação, regulamentação e avaliação que os demarcam, sobretudo a partir de uma concepção de descentralização qualificada.

Tais questões, envolvendo concepções e proposições em disputa, impactam as questões relativas à materialização ou não de processos de democratização do acesso, permanência e gestão, qualidade, valorização profissional, financiamento por meio de seus desdobramentos nas ações, programas e políticas direcionadas à democratização da educação e das instituições educativas.

Desde os anos 1930, no Brasil, tais questões vêm sendo objeto de análises e de proposições de diferentes matizes teórico-ideológicas, ainda que hegemônicas por dinâmicas político-pedagógicas excludentes, mesmo quando acenam para a ampliação do acesso à educação e proclama a democratização da educação, sobretudo da educação básica. Com uma trajetória política marcada pela continuidade, paradoxalmente, por meio da descontinuidade das políticas. A esse respeito, DOURADO (2019:3) afirma que “A dinâmica sociopolítica

brasileira, como vimos, não é linear, mas pautada por um ‘desenvolvimento desigual e combinado’ (IANNI, 2004, p. 61). Essa compreensão remete-nos a uma análise dialética do processo histórico brasileiro, ressaltando os limites da modernização conservadora<sup>24</sup>, expressa no embate entre classes sociais no país e nas lutas pela democratização do Estado, como fundamentos da constituição da formação social brasileira e de seu caráter de classe.”

A despeito das lutas visando a assegurar o Estado Democrático de Direito e, por seu turno, uma Constituição Federal republicana ao longo das décadas 1940 a 1970, a dinâmica sociopolítica no Brasil vivenciou momentos de normalidade republicana e, paradoxalmente, interrupções de toda ordem e movimentos pelo alto que resultaram em processos excludentes, inclusive com a efetivação do golpe militar de 1964, desvelando a feição patrimonial, autoritária e excludente do Estado brasileiro<sup>25</sup>.

A despeito destes limites e tensionamentos históricos, avanços se fizeram presentes na agenda, a partir, sobretudo, da década de 1980, com a busca pela materialização de condições políticas para a democratização do Estado e de suas políticas sociais. Nesta direção, o processo constituinte que resultou na aprovação da Constituição Federal de 1988 avançou no alargamento dos direitos sociais e da cidadania e nos processos de democratização da sociedade brasileira, ainda que apoiada na geopolítica das reformas de estado de modernização e racionalização.

Nos anos 1990, sobretudo nos governos de Fernando Henrique Cardoso, tal agenda se intensifica, demarcada, paradoxalmente, por

---

<sup>24</sup> Sobre a discussão sobre modernização conservadora via conciliação entre frações das classes dominantes, incluindo a dependência do capitalismo internacional, ver COUTINHO (1979).

<sup>25</sup> A respeito das revoluções burguesas no Brasil, e suas mudanças pelo alto, consultar FERNANDES (2005) e IANNI (1984, 2000).

um lado, por significativo processo de reforma e de privatização do Estado e, por outro, pela consolidação de movimentos sociais e de partidos políticos que advogavam uma agenda efetiva para a garantia dos direitos sociais, em várias áreas, com destaque para a educação.

A partir de 2003, com a eleição e posse do Presidente Lula, floresce no cenário nacional a expectativa por um governo do campo democrático e popular que propiciasse avanços na agenda dos direitos sociais e também, por seu turno, contribuísse para a efetivação de políticas públicas direcionadas à democratização e à inclusão social num país demarcado por desigualdades sociais de toda ordem. Avanços se efetivaram em todas as áreas, mas foram limitados pelas contradições decorrentes da complexa coalização política efetivada, visando a garantir a governabilidade e os compromissos irreconciliáveis que os balizavam. Tal processo acirra-se no Governo Dilma, a despeito de avanços efetivos nas políticas sociais, explicitados no campo educacional, especialmente pela aprovação do Plano Nacional de Educação, em 2014. No seu segundo mandato, efetivou-se o processo de impeachment da Presidenta (2016) e naturalizou-se, no governo Temer, a agenda de retomada e intensificação de políticas de ajustes fiscais na contramão das políticas sociais.

A eleição de Bolsonaro, em 2018, reforçou ainda mais a agenda neoliberal, bem como a implementação de uma agenda ultraconservadora e de desmonte do Estado e de suas políticas sociais, inclusive as educacionais.

O golpe parlamentar e midiático que resultou no impeachment da Presidenta Dilma, em 2016, articulou-se a movimentos internacionais e nacionais, cuja égide sinalizava para a redução do papel do Estado no tocante às políticas sociais<sup>26</sup>. Na esteira dos retroces-

---

<sup>26</sup> A respeito deste contexto, Dourado (2019);

so efetivados pelo governo Temer, teremos, na gestão Bolsonaro, um efetivo reforço da agenda neoliberal e ultraconservadora, o que impactará o conjunto das ações públicas e, no campo educacional, refletirá na secundarização do PNE e em expressivos cortes orçamentários, os quais resultarão na intensificação de processos de privatização e de financeirização, bem como, em interferências na gestão e organização educacional na contramão do federalismo cooperativo e dos processos de gestão democrática educacional e escolar que se delineavam. Vivencia-se, na realidade brasileira, retrocessos de toda ordem. A eleição de Lula, em 2022, e sua posse em 2023, expressam o resultado do esforço político no sentido de retomada de uma agenda democrática de reconstrução do país e de suas políticas sociais. O cenário e a conjuntura política, contudo, são bastante complexos, sendo, inclusive, marcados, por uma tentativa de golpe no dia 08 de janeiro de 2023. O caso brasileiro interliga-se ao movimento de globalização em seus impactos na governança e no papel dos Estados nacionais e, sobretudo, seus desdobramentos no que concerne ao atendimento da população “sobrante” desse processo.

## *Plano Nacional de Educação e a Gestão democrática da educação: impasses e perspectivas*

Os antecedentes históricos delineados na seção anterior permitem-nos deslindar elementos da geopolítica educacional e são fundamentais para situarmos os desafios do cenário atual, no campo educacional e, especialmente, nas questões atinentes à gestão educacional democrática como proposto para nossa intervenção no VII Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação e o X Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação<sup>27</sup>.

A partir das proposições encaminhadas pela coordenação da sessão, considerando os antecedentes históricos sinalizados na primeira parte do texto, ressaltamos o Plano Nacional de Educação como a medida de política educativa com o maior reatamento na gestão e na direção das escolas e no trabalho docente, incluindo, nesse caso, as relações entre políticas de gestão e liderança articuladas às questões de qualidade, equidade e justiça social que se apresentam, sobretudo, nos movimentos e lutas em prol da retomada do Estado democrático no Brasil, a partir das Conferências Nacionais Populares de Educação (2018/2022) e da retomada democrática do Fórum Nacional de Educação, em 2023, no governo Lula. Nessa direção, vamos situar estes processos e seus desdobramentos interligados à afirmação da agenda da gestão democrática no Brasil.

---

<sup>27</sup> Este artigo retoma a apresentação feita na mesa plenária 3 “Políticas de direção, liderança e implicações para o trabalho docente, avanços, recursos e perspectivas”, no VII Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação e o X Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação, realizado no Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, no período de 06 a 08/02/23. Participaram da mesa temática: Amala Jalo (Espanha); Luiz Fernandes Dourado (Brasil), Maria João de Carvalho (Portugal) e, como moderador, Luiz Santiago Estanan Vanaçoig (Espanha).

O plano nacional de Educação (2014/2024) foi aprovado por meio da Lei nº 13.005/2014, após ampla mobilização e participação da sociedade civil, e foi sancionado sem vetos, revelando o esforço do Estado Brasileiro em aprovar o PNE como epicentro das políticas de estado para a educação nacional<sup>28</sup>, a despeito de limites e ambiguidades ainda presentes no plano. O PNE, suas diretrizes, 20 metas e estratégias, é resultante da expressão de correlação de forças contraditórias com forte empenho da sociedade civil organizada por meio de conferências nacionais de educação e de proposição de emendas ao texto encaminhado pelo executivo ao legislativo em 2010. Dentre os avanços obtidos no PNE, situa-se a projeção da ampliação dos percentuais do PIB para a educação nacional para 10% ao final do decênio, a universalização da educação básica obrigatória, a ampliação da educação infantil (creche), técnica, tecnológica e superior (incluindo a pós-graduação), questões atinentes ao respeito e à valorização da diversidade, com sinalizações importantes para as modalidades educativas ( educação indígena, do campo, quilombola, EJA), dinâmicas avaliativas e gestão educacional, dentre outras.

No tocante à gestão educacional, várias proposições, metas e estratégias são consignadas no documento. O PNE, Lei 13.005/2015, institui o Fórum Nacional de Educação (FNE), como espaço de interlocução entre governo e sociedade civil, e define como suas atribuições: construir as conferências nacionais de educação e articular-se aos demais fóruns e conferências (municipais, distrital e estaduais) visando a consolidar a gestão democrática da educação e da escola; avaliar o PNE e propor subsídios à elaboração do novo plano de educação; participar de fóruns Inter conselhos, dentre outros.

Outro legado do PNE refere-se à definição de prazo para a institucionalização, por lei específica, do Sistema Nacional de Educação

---

<sup>28</sup> A respeito ver, dentre outros: DOURADO (2017); DOURADO (2017a)

(SNE) como responsável pela articulação entre os sistemas de ensino em regime de colaboração para a efetivação das diretrizes, metas e estratégias do plano. Importante situar que a institucionalização do SNE, em tramitação no Congresso Nacional, abarca e define questões relativas à gestão educacional, envolvendo questões atinentes ao federalismo no campo da educação, relações de cooperação federativa e colaboração entre os entes federados, maior organicidade em matéria educacional com ênfase na organização da educação, Conselhos e Fóruns, comissões tripartites e bipartites entre os entes federados, bem como, Comissões permanentes atinentes à valorização dos profissionais da educação, gestão democrática, avaliação e regulação, dentre outras.

Merece especial realce, no PNE 2014/2024, a meta 19, que se articula diretamente à gestão educacional ao “Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios de mérito e desempenho e à consulta à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da união para tanto”, bem como um conjunto de estratégias que deslindam proposições e políticas para a gestão educacional e escolar.

Dentre as estratégias destacam-se: 1) a priorização de repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regule a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar; 2) a ampliação de programas de apoio e formação aos (às) conselheiros (as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros, e aos (às) representantes educacionais em demais conselhos

de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções; 3) o incentivo aos estados, Distrito Federal e aos municípios para constituírem Fóruns Permanentes de Educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital, bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação; 4) o estímulo, em todas as redes de educação básica, para a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações; 5) o estímulo à constituição e ao fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-lhes condições de funcionamento autônomo; 6) o estímulo à participação e à consulta de profissionais da educação, alunos (as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares; o apoio aos processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino; 7) o desenvolvimento de programas de formação de diretores e de gestores escolares, bem como a aplicação de prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão; e 8) a ampliação do investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

A meta 19 do PNE e suas diretrizes apresentam avanços importantes para a gestão educacional e escolar, a despeito de alguns limites na proposição e, certamente, na materialização delas. Ressalto, nessa direção, a visão de gestão democrática cuja centralidade está pautada nos critérios de mérito e de desempenho, secundarizando a consulta pública pela comunidade escolar. No Brasil, desde os anos 1980, vários sistemas e instituições de educação básica adotaram a eleição direta para diretores/as como forma de provimento ao cargo/função de diretor/a de escola pública de educação básica, ainda que persistam, outras formas, como concurso público (SP) e, sobretudo, indicação política pelo legislativo/executivo, sobretudo nas redes municipais. Após a aprovação do PNE, com o avanço de movimentos conservadores no país, observou-se a judicialização e ocorreu, em muitos casos, alteração nas formas de provimento, adotando-se o discurso de defesa da centralidade conferida aos critérios de mérito e desempenho, secundarizando ou substituindo a consulta pública/eleição direta. Importante destacar, ainda, os limites que se interpõem à realização de uma prova nacional específica a fim de subsidiar a definição de critérios para o provimento ao cargo de diretor/a. Tal proposição negligencia a defesa histórica dos profissionais da educação que advogam o concurso público para ingresso na carreira como critério para postular a candidatura, por meio de eleição direta, para o exercício da função de diretor/a. Essa medida não foi colocada em prática, mas, se efetivada, terá implicações importantes para o trabalho docente no tocante às políticas de gestão e de liderança. Por outro lado, ressalta-se a importância da ênfase dada ao fortalecimento de conselhos, ao favorecimento da autonomia dos estabelecimentos de ensino, ao fortalecimento da participação estudantil (grêmios estudantis), ao estímulo à consolidação de projetos pedagógicos participativos, dentre outros.

Importante ressaltar que o trâmite no Congresso Nacional visando à institucionalização do Sistema Nacional de Educação (SNE) é um dos

limites para avanços no federalismo no campo educacional, por meio de maior organicidade das políticas educacionais e pela efetivação da gestão democrática em nosso país. A educação básica obrigatória (4 a 17 anos) ainda não foi assegurada, a despeito de ser prevista a sua efetivação até 2016. A Constituição Federal de 1988 definiu competências aos entes federados elegendo a União como coordenadora da política nacional. Tal dinâmica sofreu limites efetivos, especialmente pela não garantia de efetivo financiamento e processo de descentralização participativa. O que vivenciamos nas políticas e na gestão da educação é, em grande parte, um processo de desconcentração e privatização, em que as responsabilidades assumidas pelos entes federados nem sempre foram acompanhadas de condições objetivas de financiamento.

Tendo em vista os retrocessos advindos do golpe de Estado, ocorrido em 2016, que impactou fortemente as políticas e a gestão da educação, delinearemos, a seguir, esforços efetivados pelo Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE) criado, em 2018, após a intervenção do Governo Federal (MEC) no Fórum Nacional de Educação (FNE), efetivando duas potentes conferências nacionais populares de educação (CONAPE, 2018 e 2022)<sup>29</sup> tendo por eixo a questão das políticas e da gestão.

A esse respeito, em ambas as conferências, as questões atinentes à gestão educacional democrática e participativa se fizeram presentes

---

<sup>29</sup> A CONAPE de 2018 e a de 2022 se efetivaram por meio de um processo participativo e coletivo de articulação das entidades que defendem a educação pública, gratuita, democrática, laica, inclusiva, que se contrapõe a todas as formas de preconceito racial, etário, de classe, de orientação sexual, geracional, entre outros. Estas entidades organizadas no âmbito do Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE) realizaram, em articulação com as entidades locais, as etapas municipais, etapas estaduais e conferências livres que fizeram o debate sobre o documento referência proposto pelo Pleno do FNPE e que, após deliberações dos Estados e Distrito Federal consolidaram documentos: no caso da CONAPE 2018 - Plano de Lutas em defesa da educação pública, gratuita, laica, democrática, inclusiva e de qualidade, e o Documento Final da CONAPE 2022, intitulado "Educação Pública e Popular se constrói com democracia e participação social: nenhum direito a menos e em defesa do legado de Paulo Freire" e também a carta de Natal.

em eixos específicos<sup>30</sup> e várias proposições foram feitas relativas à gestão educacional destacando, dentre outras, a defesa de: política de avaliação da qualidade que amplie o leque de indicadores, promovendo e viabilizando iniciativas de avaliação institucional participativa e fortalecendo o caráter diagnóstico, pedagógico e formativo de avaliação na educação básica e na educação superior; implementação da gestão democrática como condição basilar para o fortalecimento da autonomia, da participação popular e do controle social da educação, assegurando que o princípio da gestão democrática seja orientador dos sistemas de todas as instituições públicas, privadas, confessionais, filantrópicas e comunitárias que compõem a educação nacional; defesa da perspectiva democrática, em que a educação, os espaços educativos e as instituições educacionais passariam a considerar a horizontalidade nas relações de poder, a implementação de espaços e processos de participação e decisão, a alternância nos postos de comando e das funções a serem desempenhadas, a visão geral dos objetivos a realizar e a solidariedade na execução das ações, fundamentadas nos princípios da educação popular, para alcançar os objetivos coletivamente definidos e a qualidade socialmente referenciada; defesa de que a escolha de gestores públicos deverá ser realizada exclusivamente pela comunidade escolar, sem interferência do Executivo, por meio de eleições diretas, deixando de ser tal atividade um cargo de confiança dos governantes; defesa da participação dos educadores e comunidades escolares no planejamento, execução e avaliação dos projetos pedagógicos institucionais e atividades educativas tanto na educação básica como na educação superior, bem como a efetividade do Fórum Nacional de Educação e fóruns estaduais, municipais e distrital da educação, visando à materialização do regime de colaboração entre os sistemas de ensino e a regulamentação da cooperação

---

<sup>30</sup> Na CONAPE 2018, o eixo específico foi denominado de “Planos decenais, SNE e gestão democrática: participação popular e controle sociais”; e na CONAPE 2022, “Gestão democrática e financiamento da educação: participação, transparência e controle social”.

federativa entre os entes federativos, o fortalecimento da autonomia e o controle social; a defesa da participação da sociedade, de maneira ampla, como fundamental para a democratização dos fóruns de decisão e das políticas públicas, cujo processo de implementação requer efetivo controle social e transparência; Conselhos e Fóruns de Educação, grêmios e diretórios estudantis, colegiados de mães, pais, funcionários e demais partes interessadas, na educação básica e superior, devem ser reforçados e valorizados, garantida a ampla participação no planejamento das ações de políticas públicas que interferem diretamente na prática docente e nas decisões administrativas que determinam a realidade escolar. Importante ressaltar, ainda, posicionamentos contrários às políticas e à gestão, em especial, ao se contrapor aos modelos de gestões militarizadas da educação, cujos programas de fomento e estímulo devem ser revogados por ferir os princípios constitucionais da gestão democrática da educação.

A eleição de um governo do campo democrático popular, em 2022, reacendeu as esperanças dos movimentos sociais e de educadores/as. Após a posse do Governo Lula, em janeiro de 2023, e com a retomada de políticas e gestões direcionadas à efetivação de políticas sociais, a despeito dos limites interpostos pelo cenário atual de um congresso conservador, alguns avanços foram sinalizados para as políticas educacionais e para os processos de gestão educacional. A retomada democrática do FNE e a aprovação de uma Conferência Nacional de Educação Extraordinária, convocada pelo Decreto-Lei nº 11.697/2023, mobilizou a sociedade brasileira por meio da realização de conferências livres, municipais, estaduais, regionais, distrital. O tema da CONAE foi o “Plano Nacional de Educação 2024-2034: política de Estado para garantia da educação como direito humano com justiça social e desenvolvimento socioambiental sustentável”. Nesta conferência, avançamos em vários aspectos relacionados à gestão educacional, englobando a materialização do Plano Nacional de Educação como articulador do Sistema Nacional de Educação (SNE),

visando à garantia de ações federativas, integradas e intersetoriais, em regime de colaboração Inter federativas, visando à garantia do direito à educação de qualidade social, pública, gratuita, democrática e laica como princípio fundamental e basilar para as políticas e gestão da educação básica e superior, seus processos de organização e regulação.

Nessa direção, o documento final da CONAE preconiza:

É vital que se estabeleça o SNE como forma de organização da educação para viabilizar o direito à educação a toda e qualquer pessoa, independentemente do seu lugar de nascimento ou moradia, em sintonia com o estatuto constitucional. Este Sistema deve ser democrático e inclusivo, garantindo a participação de representantes de estudantes, profissionais da educação e órgãos colegiados dos sistemas em sua essência e estruturação. Deste modo, deverá assegurar a todas as pessoas, com dotação orçamentária das diversas esferas federativas, acesso e permanência nas instituições educacionais, com qualidade. Que as políticas públicas pensem a inclusão (com todas as especificidades dos alunos e territórios) em todos os aspectos educacionais e que as provas nacionais contemplem a inclusão existente na escola.

(CONAE, 2024:29)

Questões como valorização dos profissionais da educação, a democratização do acesso e da permanência, bem como a garantia de educação e ensino de qualidade a todas as pessoas, nos diferentes contextos e territórios, como pressupostos fundamentais à gestão educacional foram reforçadas no documento, ou seja:

A Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação deve cumprir seus objetivos por meio da criação e funcionamento dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Forma-

ção, em regime de colaboração entre União, estados, Distrito Federal e municípios, e por meio de ações e programas específicos das diferentes esferas de gestão, em cooperação. O regime de colaboração na formação será concretizado por meio de planos estratégicos formulados pelos Fóruns, a serem instituídos em cada estado e no Distrito Federal. A organização e regulação da educação nacional, na forma de um SNE, tem o dever de garantir a articulação entre acesso, permanência – permanência entendida em uma acepção ampla, envolvendo a garantia de ensino aprendizagem e conclusão com sucesso pelo estudante, observada a adequação da etapa/ ano/ série e sua saúde mental –, formação e valorização dos profissionais, gestão democrática, padrão de qualidade, piso salarial.

(CONAE:2024:33)

O documento final da CONAE 2024 defende o direito à educação para todas as pessoas por meio de educação que respeite e valorize os direitos humanos, a equidade, a inclusão e a diversidade, pressupostos basilares para uma educação e gestão educacional que contribuam para superar as desiguais e assimétricas formas de acesso, permanência e êxito educacional. O Documento final assim se pronuncia:

A defesa do direito à educação deve estar atrelada à defesa dos direitos humanos de diferentes grupos, coletivos e movimentos, entre eles feministas, indígenas, negros, povos do campo, das águas, e das florestas, quilombolas, LGBTQIAPN+, pessoas com deficiência, TGD, TEA, altas habilidades/ superdotação, pessoas surdas, surdo cegas, ambientalistas, para a construção de uma cultura e ambientes educativos negros e antirracistas, com igualdade de gênero, anticapacitistas, de convivência inter-religiosa, e superação de toda forma de fundamentalismo, xenofobia, sexismo, misoginia, LGBTQIAPN+fobia, segregação, discriminação, entre outros.

(CONAE, 2024:120)

Aliado a todas as questões realçadas, o documento da CONAE 2024 avança ao defender políticas de valorização para os profissionais da educação com garantia do direito à formação inicial e continuada com qualidade, ao piso salarial e carreira, bem como, pela garantia de condições para o exercício da profissão. O documento situa, ainda, que a necessária articulação entre financiamento, planejamento e gestão educacional, na perspectiva de romper com as desigualdades e assimetrias na educação, para os próximos anos, exigirá, necessariamente, a elevação dos recursos financeiros aplicados na educação de modo a garantir um volume de recursos equivalente a 10% do PIB aplicados em educação pública. Esta questão é fundamental, pois articula a gestão educacional ao financiamento da educação. O documento sinaliza “diversas estratégias relativas ao financiamento público da educação pública, com controle social e garantia das condições adequadas para a qualidade social da educação, visando à democratização do acesso e da permanência, além de incrementar a transparência na prestação de contas e na gestão dos recursos educacionais ...” (CONAE, 2023:184)

É nesse cenário que se situam os desafios para a educação nacional no que concerne à garantia de acesso e permanência com qualidade social, num Estado com enorme dívida social no campo educacional.

## *Considerações finais: lutas e proposições em defesa do direito à educação e da gestão democrática*

Ao longo do texto situamos os limites históricos da geopolítica brasileira e os complexos cenários das políticas e da gestão da educação no Brasil, buscando situar para além das ações governamentais, as lutas e proposições dos movimentos sociais e de entidades do campo educacional, incluindo a realização das conferências educacionais mencionadas, tendo por centralidade a defesa da democratização da gestão educacional e escolar visando à efetiva garantia do direito social à educação para todas as pessoas.

No cenário atual, tais defesas e lutas se fazem necessárias face aos desafios interpostos por um Congresso Nacional de perfil conservador e neoliberal, a despeito dos esforços feitos pelo governo do campo democrático-popular, cuja governabilidade só se efetiva por meio do convencimento e/ou negociação com uma ampla base detentora de concepções e proposições distintas. Neste contexto, tendo em vista cenário de proposição de um novo Plano Nacional de Educação (2024/2034), é fundamental manter o acesso à participação da sociedade civil e de seus fóruns democráticos durante o processo da elaboração do novo PNE como epicentro das políticas de Estado para a educação nacional, o que, inclui, certamente, no campo da gestão educacional e escolar democrática, a defesa da institucionalização do Sistema Nacional de Educação, reafirmando os preceitos da Constituição Federal de 1988. Para a concretização do PNE e das políticas dele decorrentes é fundamental que haja mais investimento em educação. Urge, então, que se defenda a ampliação dos recursos para a educação nacional (10% do PIB para a educação pública), tendo a qualidade como parâmetro de suas diretrizes, metas e ações. Há que se conferir a essa qualidade uma dimensão sócio-histórica e, por-

tanto, inclusiva. Visando-se a avançar numa perspectiva de políticas de Estado, pautadas pela defesa de gestão educacional e democrática, defende-se que o Documento final da CONAE 2024, suas estratégias e proposições, seja a base referencial para a construção do novo PNE 2024/2034.

A gestão educacional democrática da educação, demarcada em vários momentos do documento final da CONAE 2024 é preciso ser materializada. Destaco, a seguir proposições que devem balizar as políticas de Estado pautadas pela defesa da gestão democrática. Tais perspectivas sinalizam enormes desafios a serem superados visando a uma educação para todas as pessoas, direcionada numa formação humana, crítica, inclusiva, democrática, plural e emancipatória.

A gestão democrática da educação articula-se com a construção de um projeto de nação soberana e democrática, que, por sua vez, se assenta no princípio da educação como elemento constituinte e constitutivo das relações sociais, que tem como finalidade educativa contribuir para a formação humana, crítica, inclusiva, plural e emancipatória. Neste momento histórico de reconstrução da educação e da retomada do Estado de Direito do país, o novo PNE deve sustentar a defesa intransigente da participação social efetiva dos sujeitos da comunidade escolar e educacional nos espaços de deliberação e na tomada de decisões atinentes aos sistemas, redes de ensino e instituições escolares e educativas públicas e privadas de ensino, em todos os níveis e etapas e modalidades. A história da educação pública é marcada pela ampliação da laicidade, gratuidade, obrigatoriedade, universalização, gestão democrática, inclusão, educação integral, jornada escolar ampliada e de qualidade socialmente referenciada. Elementos que convergem para a oferta de um ensino público de excelência, consubstanciando a educação como direito social.

(CONAE, 2024:137)

## Referências

- Brasil. CONAE (2004). *Documento Final da Conferência Nacional de Educação*. FNE.
- Dourado, L. F. (2017). *Plano Nacional de Educação: o epicentro das políticas de Estado para a educação brasileira*. Editora da Imprensa Universitária/ANPAE,.
- Dourado, L. F. (Org.) (2017). *Plano Nacional de Educação. PNE 2014/2024. Avaliação e perspectivas*. Mercado das Letras.
- Fórum Nacional Popular de Educação (2022). *Documento Final da CONAPE*. FNPE.
- Fernandes, F. (2005). *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. 4.<sup>a</sup> ed. Editora Globo.
- Gramsci, A. (1978). *Concepção Dialética da História*. Civilização Brasileira.
- Ianni, O. (1984). *O ciclo da revolução burguesa*. Editora Vozes.
- Ianni, O. (2000). *Enigmas da modernidade-mundo*. Civilização Brasileira.
- Mészáros, I. (2002). *Para além do capital*. Editora da Unicamp.

# ENTRE A INSPIRAÇÃO DEMOCRÁTICA E A MISSÃO DE PENDOR GERENCIALIS- TA DA ESCOLA: RACIONALIDADES EM CONFLITO<sup>31</sup>

*Maria João de Carvalho*

[CIEE, Escola de Ciências Humanas e Sociais, UTAD]

---

<sup>31</sup> Este texto está parcialmente publicado na Revista Lusófona de Educação e na Revista Práxis Educacional.

O início deste século, ao nível do sistema educativo em Portugal, foi presenteado com duas situações que concorreram e se revelaram nucleares à explicação da situação que atualmente se vive na organização escolar, em particular no que concerne à questão das políticas de gestão e da liderança, explicação que não pode ser realizada à margem do relevo que a racionalidade instrumental granjeou em todo este percurso e processo. Por um lado, a orientação política de direita que passou a governar o país a partir da década de 80 em cujo programa político, de forma expressa e inequívoca, se anunciava a valorização da disciplina, do rigor, da competência, dos exames nacionais, da escolha da escola, dos rankings, por outro, o ordenamento jurídico da autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de ensino público, de onde emerge a figura de diretor, atual órgão de gestão da escola pública portuguesa.

Em termos genéricos, a década de 80 transporta consigo duas preocupações, a redução do investimento nos sistemas educativos e mais seleção e melhor formação dos recursos humanos, aqui convertidos em capital humano.

Preocupações que pretendem fazer face a uma economia cada vez mais competitiva que em muito concorre para o crescimento da retórica neoliberal a vários níveis, até no educacional, que se vai impondo pela construção de um “senso comum” que se concretiza “num novo imaginário social”, que foi conseguindo eliminar questões de relação entre poder, conhecimento e ideologia (Charlot, 2007).

Facto que encontra explicação na função bivalente que é conferida à racionalidade instrumental, pois tanto serve para justificar o fracasso da modernidade, como serve como proposta alternativa ao projeto da pós-modernidade que a reconfigura e ressemantiza, convertendo os conceitos de descentralização, autonomia enquanto momentos de desburocratização que se confundem com racionalização, aumento

de eficácia e eficiência, e aumento de produtividade e qualidade.

É como se constatássemos que a racionalidade instrumental se foi impondo como única alternativa, muito embora não tenha conseguido cumprir, antes negou, o tão almejado projeto da Modernidade que abalou e contrariou os princípios da emancipação e da democracia.

Ao converter os conceitos de ciência e desenvolvimento económico em faces da mesma realidade, visível na valorização do princípio de mercado e, concomitantemente, nos critérios de eficiência e eficácia, imprescindíveis à força produtiva em que a ciência se havia transformado, tornou-nos herdeiros da sua própria emboscada.

Em resultado de tal facto, acaba por legitimar uma racionalidade que se instrumentaliza para fins económicos, subordinando os interesses da sociedade aos das classes dominantes. É neste contexto que os indivíduos passam a ser reconhecidos por aquilo que produzem, o que em termos educativos tem expressão na ideia de que os problemas da educação só serão ultrapassados através do mérito e do esforço individual.

Para isto já nos alertava Lima (2012) no início da década de 90 na abordagem realizada ao novo gerencialismo e à entrada de inspiração neoliberal na educação pública dando conta da passagem da esfera da democratização para o universo da modernização com a racionalização e otimização, numa clara alusão ao pensamento tayloriano.

Daqui resulta uma organização escolar assente no princípio custo-benefício, no apelo a uma educação mais eficaz e simultaneamente mais barata, numa aproximação à concetualização de escola como empresa educativa, que aqui se apresenta como padrão de novidade, sendo que o deslocamento para esta esfera se faz pela via da despoli-tização e da desideologização da organização e da administração es-

colares, agora convertidas em instrumentos ao serviço da mudança educativa, porque ao serviço da eficiência e da eficácia da organização escolar, introduzindo uma tendência de mercado como garante para aumentar a qualidade e produtividade à custa de menores investimentos.

A medição desses resultados é uma das formas mais utilizadas para a aferição dessa qualidade, porque é passível de melhorar o potencial económico de uma sociedade pelo reconhecimento da existência de uma relação forte entre a formação fornecida e o nível de desenvolvimento de uma nação, como expressam os relatórios da UNESCO.

Estamos perante uma perspetiva mercantil do conceito de qualidade educativa que valoriza o que é mensurável, conferindo sentido à ideia de uma qualidade que se mede em termos de resultados. Uma qualidade que será avaliada em função de indicadores utilitários e quantitativos, impedindo uma avaliação sobre tudo o que realmente importa pois, avaliar apenas o que é mensurável é como procurar só à luz do candeeiro aquilo que se perdeu na escuridão, como já diziam Becker (1964) e Schultz (1964).

Não é estranho, por isso, que os valores do mercado competitivo e privado passem a ditar as regras, celebrando as condições para a edificação da competição/concorrência como temas naturais, corroborando a superioridade de uns sobre os outros, numa clara reprodução da disposição dos mercados como algo a preservar e a exaltar, abrindo espaço à escolha da escola por parte dos pais.

A competição e concorrência, neste contexto neoliberal, adquirem estatuto de educação pedagógica que as caracteriza como particularmente saudável, pois perspetivada enquanto instrumento ao serviço do aumento da eficiência, naturalizando a adoção de certos procedimentos na constituição de turmas, na distribuição de serviço docen-

te, na valorização de certos modelos e instrumentos de gestão que exortam a sobrevivência dos mais fortes. É isto que está em causa quando pensamos na escola para os nossos filhos ou na escola para os filhos dos outros, ou seja, nos uns e nos outros da escola pública portuguesa, materializando a ideia de alunos de primeira e alunos de segunda.

Quadros de honra, quadros de mérito, classificações, testes de inteligência e diagnósticos são outros dos exemplos que servem a seleção e legitimam as desigualdades sociais. Tudo se faz em prol da imagem representativa do mercado que o aluno deve assimilar e que servirá como sua referência para determinar o seu preço no mercado de trabalho.

É neste enquadramento que a cultura do mérito se naturaliza e intensifica: através dos incentivos de recompensa alicerçados ao discurso do apelo à excelência confirmada na elevada pontuação dos alunos, nos resultados escolares no sentido da sua quantificação, na apresentação dos resultados das escolas subordinados a uma lógica orientada para a quantificação do produto final e para a excelência como competência económica (Torres, 2019). É o lado nem sempre visível para todos numa tendência incluída, no que Lima (2002) denomina como “o Paradigma da educação contábil”.

Todavia, esta cultura meritocrática, assente na “comparação” e “diferenciação”, também se revela enquanto tentativa de homogeneizar jovens e crianças num processo de “alunização” que poderá impedir o igual acesso de oportunidades. Uma meritocracia que abala fortemente o ideário democrático, bem como os princípios que o acompanham em termos de justiça, igualdade, equidade, participação e, em última análise, em termos do que se entende por cidadania.

É nesta base que as “escolas eficazes”/*school effectiveness* são legi-

timadas (Scheerens, 2004). Para tal convertem em universal o que à partida é diferente, a partir da preposição de que os fatores exógenos têm impacto reduzido no processo de ensino aprendizagem dos alunos, contrariamente às condições que a escola enquanto tal propicia.

É neste contexto que podemos afirmar que a eficácia se orienta pelos *rankings*, que são aproveitados pelas escolas como formas de “marketing institucional” em websites, anuários, jornais locais e escolares, para se promoverem, conferindo centralidade aos exames nacionais, servindo todos aqueles que aceitam a ideia de educação como um mercado dirigido para a captação de clientes através da sua publicitação, facto que leva à promoção de um novo *managerialismo* baseado na busca da excelência (Santiago et.al., 2004), a par da implementação do modelo de avaliação externa das escolas.

Esta conceção empresarial de escola vai-se desenhando pela escola de massas e pela figura do diretor escolar, pela valorização do indivíduo em prejuízo do todo, enaltece-se a liderança unipessoal numa relação estreita com os valores do mercado, numa clara associação ao mundo das empresas reconfigurando o governo das escolas (Carvalho & Soares, 2018).

Estamos no quadro da Nova Gestão Pública.

E assim, depois de um período de mais de 30 anos de gestão colegial das escolas públicas portuguesas, assistimos a um movimento em sentido inverso, ou seja, à implementação de um modelo de gestão assente na unipessoalidade, que o Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de abril consagra. O governo da escola passa a ser assegurado por um órgão unipessoal, sublinhando o legislador que um dos objetivos desta opção é “reforçar as lideranças nas escolas”, apresentada como uma das mais necessárias medidas de reorganização do regime de administração escola, medida que parece traduzir uma

negação daquilo que as mais recentes investigações concluem sobre as lideranças, de que a verdadeira liderança não é centralizada, mas distribuída. Passou-se da democraticidade da colegialidade ao líder unipessoal eficaz, apresentado como o rosto da escola, “o primeiro responsável”, alguém a quem ‘pedir contas’, mas também alguém dotado da autoridade necessária para desenvolver o projeto educativo de escola e ‘executar localmente as medidas de política educativa’. Lima (2010) considera estarmos perante uma “direção atópica”, um alongamento vertical do diretor “forte para dentro e fraco para fora”, já que este é um subordinado perante a administração central, concentrando em si todas as pressões do exterior, mas “mais poderoso para dentro”. Barroso vai mais longe quando escreve sobre o preâmbulo do decreto agora em vigor e considera que “a insistência no argumento de o ‘órgão unipessoal’ permitir ‘lideranças fortes’ e ‘assar responsabilidades’ não deixa de soar como uma ‘ameaça’ quanto ao tipo de pressão que se pode vir a exercer sobre o ‘diretor’” (Leal & Carvalho, 2013).

A premissa do D/L 75/2008 de que a unipessoalidade se constitui como um “reforço das lideranças” é, em si mesma, uma conclusão ideológica, não há nada na investigação empírica que prove, de forma irrefutável, que a liderança unipessoal é mais forte do que a liderança colegial. De resto, como lembra Barroso (2008, p.7) “A existência de um órgão de gestão unipessoal ou colegial não é, em si mesma, uma questão fundamental para a garantia da democraticidade, qualidade e eficácia do exercício das funções de gestão do topo de uma organização”. Como também refere “a existência formal de um ‘órgão colegial’ nunca impediu a emergência de lideranças individuais e permitiu, em alguns casos, reforçar a emergência de lideranças coletivas” (Barroso, 2008, p.7).

A decisão sobre a unipessoalidade do órgão de gestão não deixa de ser uma medida de difícil compreensão se considerarmos com o que

se lê no próprio decreto numa alusão à colegialidade até aí em vigor “Sob o regime até agora em vigor, emergiram boas lideranças e até lideranças fortes”.

Este diploma consagra, então, o reforço das lideranças sob a alçada da ideia de que lideranças ‘fortes’ são necessariamente lideranças ‘boas’, e que estas são unipessoais, não dando espaço à liderança como fenômeno contextualizado e situado, dependente dos contextos, das contingências situacionais.

A associação desta medida ao cânone gerencialista, sobretudo se pensarmos na centralização das políticas educativas e dos processos de decisão, no reforço das estruturas de tipo vertical e no reforço do poder do líder, bem como na busca da eficácia, ganha novo fôlego com o Decreto-Lei nº 137/2012 pois vem reforçar a ideia de um gestor contratado, muito embora ligado à escola pelo requisito que o obriga a ser docente de carreira, com pelo menos cinco anos de serviço, mas paradoxalmente afastado da docência, pois está dispensado de qualquer atividade letiva pela necessidade de um trabalho de gestão a tempo inteiro, o que reforça a valorização do perfil técnico em detrimento do pedagógico e que a exigência de formação especializada para aceder ao cargo reforça, ficando latente a ideia deste diretor como o trajeto necessário para se chegar ao gestor tecnocrata, elemento externo à escola, com preocupações de eficácia e eficiência e, por isso mesmo, de rentabilização de recursos, convertendo o aluno em consumidor a quem se presta um serviço e a escola numa empresa (Carvalho & Soares, 2018). Um diretor com uma liderança iminente gerencialista, aspeto que diverge do ministério de professor, pelo que abre caminho a concetualizações de práticas de “especialidade técnica”, em oposição às de “especialidade educacional”. Neste sentido, não permitindo a convergência de valores que possam determinar opções organizacionais e pedagógicas convergentes com o sentido que a democracia encerra.

É o assomar das tendências inclusas na nova gestão pública que permite reconhecer o diretor da escola como o percurso necessário para se estabelecer a figura do gestor tecnocrata, elemento externo à escola, cujo enfoque se dirige para a eficácia e rentabilização de recursos numa convergência com o setor privado, que abre caminho a práticas e procedimentos gerencialistas, pois deste líder, rosto da escola e órgão unipessoal, espera-se que revele todas as condições que lhe permitam mobilizar as sinergias altamente conflituantes em escolas sem identidade, fruto de agrupamentos ou mega-agrupamentos, esventradas pelo poder político exterior, por fações profissionais antagónicas, por representações híbridas e paradoxais acerca da autonomia e da gestão escolar.

Este quadro não deixa de ser justificado pelos recorrentes discursos políticos no contexto de uma continuada crise económica, permeável à convergência com o setor privado e que o articulado legal já invoca quando alude à autonomia ou à autorregulação.

Não resistimos a dar nota da impossibilidade de, na atualidade, compreendermos a organização escolar à margem das tecnologias digitais quando em causa estão os seus modos de governação, administração e gestão. Tecnologias digitais que tanto podem expressar a ideia de “metamorfose digital” como de “revolução digital”, aventada por Beck e que potenciam o “risco digital” pela arbitrariedade no uso de dados e, ainda, pela sua conversão em instrumento ao serviço de uma “nova *intelligentsia digital*, uma nova classe dirigente transnacional, que utiliza a cosmopolitização digital como um recurso de poder para remodelar o mundo” (Beck, 2017, p.187).

Dito isto, no limite o que se pergunta é como é que este diretor pode, subjugado que está à rigidez dos cânones gerencialistas, fazer da escola um lugar de “múltiplos tipos de sucesso” evitando deste modo estigmatizar e “encaixotar” “as crianças e adolescentes em vias e

modelos”.

Como pode este diretor tornar caducos todos os projetos pedagógicos que não compreendem a necessidade de repensar e recriar o sentido da educação pela importância conferida a uma racionalidade emancipatória e substantiva, que limite a ação colonizadora da racionalidade instrumental?

Como se educa para lutar contra uma ideologia que tem sido capaz de se impor, deixando de ser necessário insistir-se na credibilidade do seu conteúdo, pois basta que se fale a sua linguagem na abordagem da realidade?

É neste sentido que se tem afirmado que a ideologia enquanto projeto de construção não existe, ela só se tem feito sentir enquanto arma de manutenção, pois silenciam-se questões que colocam a tônica na relação entre saber e poder, do mesmo modo que não se discutem os interesses que servem o conhecimento dito útil e que propicia um pseudo consenso coletivo.

Por isso Freire (2001) se posiciona pela promoção de uma organização democrática que inclua todos os atores educativos de forma comprometida na ação de organizar e pela exigência da sua indispensável participação indagadora e refletida. A sua concepção de organização implica a recusa da condição de alienado, de espetador, de diminuído e de dirigido. Por isso, se insurge contra os fenómenos de dominação que as concepções mecanicistas e burocráticas nos níveis da organização e da administração teimam em conservar e reforçar, a partir da educação bancária.

Também Dewey (2007) enfatiza a necessidade de uma formação dirigida para o desenvolvimento de cidadãos possuidores de uma atitude crítica e reflexiva, autodeterminados que vota ao fracasso qualquer

projeto pedagógico focado numa política de resultados escolares. O autor faz do conhecimento um instrumento para a ação, recusando todo o conhecimento e todas as verdades universais e abstratas por transformarem o professor em mero recetor e executor de receituários em vez de assimilador crítico de ideias. Acredita que, da conceção de escola mercantilizada, baseada numa racionalidade instrumental, focada na produtividade e na eficiência, irromperão sujeitos cativos de “hábitos rotineiros e do controlo autoritário dos outros, que sabem o que vão fazer e que não são especialmente escrupulosos, relativamente aos meios que empregam” (p.140).

O próprio conceito de contra-produtividade assumido por Illich (1976) demonstra como a lógica da racionalidade instrumental torna os sistemas escolares contra-produtivos pelo facto de subordinarem a educação à produtividade, por oposição à convivialidade. Motivo que o leva a fazer a apologia a uma sociedade sem escola, já que esta mais não é que um aparelho de manipulação, de encarceramento, que obriga a pagar o preço da subordinação das autonomias, das vontades próprias, que, domesticadas, configuram um humanismo baseado na ideia de crescimento económico e de desenvolvimento.

Na verdade, não podemos ignorar as diferentes tecnologias utilizadas na escola para o exercício do controlo, não permitindo a expansão crítica e refletiva, mas servindo o propósito de uma educação para a docilidade (Ritzer, 1996). As normas e regulamentos que existem nas escolas mais não são do que mecanismos controladores das vontades, ao mesmo tempo que servem de referência para etiquetar os bons e maus alunos tendo em conta a sua subserviência a essas normas. Na escola domesticam-se os alunos para obedecer à autoridade, para serem recetivos aos procedimentos racionalizados de ensino aos quais os exames objetivos respondem como forma de aferir essa assimilação. Por essa via, reprime-se a criatividade a espontaneidade e desenham-se personalidades para a obediência.

Uma racionalidade de meios e de fins tem que nos fazer refletir sobre a qualidade e ao serviço de quem ela se encontra, o mesmo valendo para a avaliação externa de escolas, para a avaliação de desempenho, para os exames nacionais, e outros, que à custa da padronização impõem culturas uniformes.

Assim, não surpreende que o quadro legal em vigor mantenha viva a discussão pública e académica em torno de questões de âmbito organizacional e político e, simultaneamente, queira conferir propriedade à canção, de letra tão sobejamente conhecida: *We don't need no education; We don't need no thought control.*

Conclui-se que aquilo que subjaz, ao longo de todo o período de regime democrático, é uma certa inoperância na democratização dos seus processos, de participação na tomada de decisão e de uma educação para a democracia, tornando evidente que “*democratizar a democracia*”, nas palavras de Lima (1998), é um projeto difícil de concretizar, apesar de algumas mudanças formais e retóricas que não podemos deixar de admitir.

Pelo difícil equilíbrio entre a missão de inspiração democrática e a missão de pendor gerencialista e meritocrático.

Pela subversão da dimensão pedagógica à administrativa.

Daí que possamos questionar como é que a racionalidade presente na gestão profissional se compagina com a criatividade?; ou como resolver o dilema do paradigma da gestão escolar, em que a lógica da prestação de contas e de racionalização de recursos, lógica mercantilista, convive ou se confronta com a promoção de uma participação democrática de todos os atores educativos?

## Referências

- Barroso, J. (2008). *Parecer ao Projeto de Decreto-Lei 771/2007- ME “Regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário”*. Lisboa.
- Beck, U. (2017). *A metamorfose do mundo. Como as alterações climáticas estão a transformar a sociedade*. Edições 70.
- Becker, G. S. (1964). *Human capital a theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. Columbia University Press.
- Carvalho, M. J., & Soares, T. (2018). Perfil profissional do gestor da escola pública portuguesa. *Revista Internacional de Formação de Professores*, 3(4), 49-66. <https://periodicos.itp.ifsp.edu.br/index.php/RIFP/article/view/1404>
- Charlot, B. (2007). Educação e globalização: Uma tentativa de colocar ordem no debate. *Sísifo: Revista de Ciências da Educação*, 4, 129-136. <http://sisifo.ie.ulisboa.pt/index.php/sisifo/article/view/84>
- Dewey, J. (2007). *Democracia e educação*. Plátano Editora
- Freire, P. (2001). *Educação e mudança*. Paz e Terra.
- Illich, I. (1976). *A convivencialidade*. Publicações Europa-América
- Leal, M., Carvalho, M. J. (2013) Do percurso ao modo de ser da unipessoalidade na gestão das escolas. *Práxis Educacional Vitória da Conquista*. v. 9, n. 15 p. 13-38.
- Lima, L. (1998). Mudando a cara da Escola. Paulo Freire e a Governação Democrática da Escola Pública. *Educação, Sociedade & Cultura*. nº10, p.7-55.
- Lima, L. (2002). O paradigma da educação contábil: Políticas educativas e perspectivas gerencialistas no ensino superior. In L. Lima & A. Afonso (Orgs.), *Reformas da educação pública: Democratização, modernização, neoliberalismo* (pp. 91-127). Edições Afrontamento.
- Lima, L. (2010). A emergência do director da escola: questões políticas e organizacionais. *Simpósio sobre Organização e Gestão Escolar*, 6. Anais. Universidade de Aveiro/ Departamento de Educação.

Lima, L. (2012). Elementos de hiperburocratização da administração educacional. In C. Lucena & J. Silva Júnior (Orgs.), *Trabalho e educação no século XXI: Experiências internacionais* (pp. 129-158). Xamã.

Torres, L. (2019). A celebração da excelência na escola pública: Reforço ou entrave à democratização da educação? *Revista Diversidades*, 54, 26-29.

Ritzer, G. (1996). *McDonalizacion de la sociedad: Un análisis de la racionalización en la vida cotidiana*. Ariel Sociedad Económica.

Santiago, R., Correia, M. F., Tavares, O., & Pimenta, C. (2004). *Um olhar sobre os rankings*. Fundação das Universidades Portuguesas.

Scheerens, J. (2004). *Melhorar a eficácia das escolas*. Edições Asa.

Schultz, T. W. (1964). *O valor econômico da educação*. Zahar Editores.

# A INTERNACIONALIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR: TENDÊNCIAS GLOBAIS, TENSÕES LOCAIS E PERSPETIVAS

*Ana Maria Seixas*

[Universidade de Coimbra, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, CES]

## *Introdução*

A internacionalização do ensino superior constitui atualmente uma tendência global nas políticas de ensino superior a nível supranacional, nacional ou institucional. A complexidade e a diversidade do processo de internacionalização do ensino superior refletem tensões locais e especificidades na gestão dos sistemas e das instituições de ensino superior que importa analisar. Neste texto pretende-se contribuir para a reflexão sobre o processo de internacionalização do ensino superior, salientando o seu carácter abrangente e evolutivo e dando especial atenção à dimensão da mobilidade internacional de estudantes e ao contexto português.

## Questionando conceitos e lógicas

Os processos de globalização reforçam, sem dúvida, a internacionalização dos sistemas educativos e especificamente do ensino superior. Jane Knight salienta a interligação entre estes dois processos, sendo a internacionalização uma resposta ao processo de globalização, tornando-se ela própria um processo global. É a esta autora que podemos atribuir uma das definições mais citadas de internacionalização do ensino superior: “o processo de integração de uma dimensão internacional, intercultural ou global no propósito, nas funções ou na oferta de instituições e sistemas de educação pós-secundária” (Knight, 2004, citado em Knight, 2020, p.24).

O carácter internacional do ensino superior não é, contudo, recente. De acordo com Philip Altbach, a universidade foi instituída, no período medieval, como uma instituição internacional com raízes nacionais, usando uma língua comum, o latim, e com um corpo discente e docente internacional. Depois de uma orientação das universidades muito centralizada no Estado-Nação durante os séculos XVIII e XIX, inicia-se no período entre as duas guerras mundiais uma nova fase no processo de internacionalização (Altbach, 1998). A internacionalização do ensino superior começa por estar associada a um *soft power* focado fundamentalmente numa diplomacia cultural e em programas de apoio. Será a partir da década de 80 que o processo de internacionalização do ensino superior se intensificou, traduzindo a emergência de profundas transformações quantitativas e qualitativas no campo do ensino superior, associadas à sua massificação e ao desenvolvimento do capitalismo académico (Slaughter & Leslie, 1997). A crescente influência da regulação transnacional ou supranacional das políticas educativas, visível no processo de europeização das políticas educativas e na influência de organizações internacionais como a OCDE, Unesco e Banco Mundial, será também determi-

nante. Na Europa, destaca-se a criação do programa ERASMUS, o processo de Bolonha, a criação do Espaço Europeu de Ensino Superior e do Espaço Europeu de Investigação, bem como a recente iniciativa das Universidades Europeias. A questão da internacionalização do ensino superior transformou-se, nas últimas décadas, numa área prioritária das políticas transnacionais, nacionais e das próprias instituições de ensino superior.

De modo geral, são apresentadas quatro categorias de racionais ou motivações para a internacionalização: fatores académicos, fatores políticos, fatores socioculturais e fatores económicos. Estas motivações diferem consoante os atores e espaços considerados, tendo a crescente expansão do processo de internacionalização reforçado especificidades e interdependências entre os diversos atores, contextos e racionais.

Apesar de ser realçada a complexidade e a multidimensionalidade do processo de internacionalização, muitas abordagens têm acentuado fundamentalmente o seu contributo para o desenvolvimento económico e coesão social, considerando o papel do ensino superior nas nossas sociedades e economias ditas do conhecimento.

As tensões e interligações entre as lógicas de colaboração e de competição subjacentes ao processo de internacionalização, e especificamente à mobilidade académica internacional, começam a emergir de forma mais acentuada a partir da década de 80. Na Europa, o lançamento do programa Erasmus, incentivando a uma mobilidade académica entre as instituições de ensino superior, salientou particularmente a lógica da cooperação e da colaboração e o desenvolvimento de uma identidade ou cidadania global. Ao mesmo tempo, num contexto de expansão dos sistemas de ensino superior e constrangimentos financeiros, emergem verdadeiros mercados internacionais de ensino superior. A necessidade de diversificar e aumentar as fontes

de rendimento parece estar na base da consolidação de um modelo de ensino superior orientado pelo e para o mercado, nomeadamente no Reino Unido, Austrália e E.U.A, quer atraindo estudantes estrangeiros, considerados essencialmente como fontes de rendimento<sup>32</sup>, quer através de políticas de colaboração e expansão nacional e internacional das próprias instituições, recorrendo a estratégias de *franchising*.

A substituição de uma lógica de cooperação e colaboração, assente na diplomacia científica e na ideia da existência de benefícios mútuos, por uma lógica fundamentalmente económica, associada à mercantilização, privatização e ao desenvolvimento da uma indústria global da educação (Amaral et al., 2019; Ball, 2012; Verger et al., 2016), levou vários autores a anunciarem de forma provocativa, o fim da internacionalização do ensino superior, salientando a necessidade de se repensar o próprio conceito e o seu propósito (Brandenburg & de Wit, 2011; de Wit & Deca, 2020, de Wit et al., 2015). Em 2015, num estudo pedido pelo Parlamento Europeu, de Wit e colaboradores, propõem uma revisão da definição de Knight, destacando como finalidade do processo de internacionalização a melhoria da qualidade da educação e investigação, visando toda a comunidade educativa, e um contributo significativo para a sociedade (de Wit et al., 2015). Estes autores criticam a ênfase dada à dimensão da mobilidade internacional e aos racionais económicos, destacando o seu carácter elitista, e defendem a necessidade de se conferir mais importância à internacionalização em casa e do currículo e à internacionalização online ou virtual. Reforçam também a importância do desenvolvimento de políticas e estratégias nacionais que promovam uma internacionalização do ensino superior menos fragmentada e mais inclusiva.

---

<sup>32</sup> Na Austrália o número de estudantes estrangeiros, pagando integralmente o custo das propinas, passou de 1019 em 1987 para 46520 em 1995 (Marginson, 1997, p. 466).

## *Mobilidade internacional de estudantes em Portugal*

A mobilidade internacional constitui, como já foi referido, uma das dimensões mais visíveis do processo de internacionalização. A nível mundial dados recentes apontam para um crescimento exponencial de estudantes em mobilidade académica, desde o início deste século (OECD, 2022). A quantificação e comparação dos fluxos de mobilidade académica é, no entanto, dificultada pela existência de diferentes definições e categorias de estudante internacional. A expansão de campus de universidades estrangeiras em vários países, de cursos online e de instituições transnacionais de educação complexifica ainda mais a definição do que é um estudante internacional.

Analisando os países de origem e de destino dos estudantes do ensino superior em 2010, Borjesson (2017) delimita no espaço global de mobilidade internacional três polos correspondendo a lógicas específicas de recrutamento: O polo predominante é o do Pacífico, caracterizado por uma lógica de mercado e pela língua inglesa, tendo como principais países de destino os EUA, Reino Unido e Austrália O polo referente à Europa central tem subjacente uma lógica de proximidade, associada à criação do Espaço Europeu de Ensino Superior, sem distinção entre os estudantes de países da União Europeia. Por último, o autor refere o polo Franco-Ibérico, refletindo uma lógica colonial, tendo como países de destino França, Espanha e Portugal e como regiões de origem África e América Latina e Caribe. A evolução da mobilidade na última década apresenta uma tendência para uma diversificação nos fluxos de mobilidade (OECD, 2022), bem como uma crescente ênfase os racionais económicos e políticos, traduzindo algumas mudanças nos fluxos de mobilidade internacional a nível global e nas lógicas predominantes.

Em Portugal, regista-se também um claro aumento na mobilidade internacional de estudantes *incoming* na última década. De acordo com os dados estatísticos da DGEEC (2012, 2014, 2023), no ano letivo de 2011/12, apenas 2% dos estudantes inscritos no ensino superior português eram estudantes em mobilidade internacional. Em 2013/14, (ano em que pela primeira vez é feita distinção nos dados estatísticos entre os estudantes em mobilidade internacional de crédito e de grau) estes representavam já 7,2% dos inscritos, sendo o valor mais recente, relativo a 2022/23, de 16,7%. Entre os anos letivos de 2013/14 e 2022/23, o número total de estudantes inscritos no ensino superior português em mobilidade internacional quase que triplicou, passando de 26570 para 74597. Este crescimento foi ainda mais acentuado nos estudantes em mobilidade de grau (matriculados num estabelecimento de ensino superior português, que concluíram o ensino secundário num país estrangeiro e que têm como finalidade a obtenção de um diploma), que registaram um aumento de 281,5%. Note-se que a mobilidade de grau foi sempre superior à mobilidade de crédito, representando 76,1% dos estudantes em mobilidade, inscritos no ano letivo de 2022/23. O impacto da pandemia da Covid 19 foi particularmente sentido na mobilidade de crédito, que registou uma redução durante esse período.

No que respeita especificamente à mobilidade de grau, esta é particularmente significativa nos cursos de doutoramento (CITE 8). No ano letivo 2022/23 estavam inscritos em cursos de doutoramento 25202 estudantes, dos quais 8172 (32,4%) eram estudantes em mobilidade de grau. Estes representavam 8,3% dos estudantes nos cursos de licenciatura (CITE 6), 17,9% nos cursos de mestrado e mestrado integrado (CITE 7) e 18% nos Curso Técnicos Superiores Profissionais (CITE 5). Saliente-se a redução do peso dos estudantes de doutoramento no total dos estudantes em mobilidade de grau, durante o período em análise (redução de 6,1 pontos percentuais, de 21,5% para 14,4%). Esta variação reflete os valores mais elevados de crescimento

nos outros níveis de ensino superior e a criação dos Cursos Técnicos Superiores Profissionais (em 2022/23 6,8% dos estudantes em mobilidade de grau frequentavam estes cursos).

Cerca de um quarto dos estudantes em mobilidade internacional inscritos em instituições de ensino superior portuguesas são oriundos do Brasil (27,2% em 2013/14 e 25.6% em 2022/23). Traduzindo diferentes lógicas, verificam-se diferenças relativamente à origem geográfica dos estudantes segundo o tipo de mobilidade. Assim, 72% e 74% dos estudantes em mobilidade de crédito, respetivamente em 2013/14 e 2022/24, são oriundos da União Europeia, destacando-se, contudo, também a presença de estudantes do Brasil, principalmente em 2013/14 (17,1%). Por outro lado, 70% dos estudantes em mobilidade de grau são oriundos da CPLP, salientando-se a mobilidade com origem no Brasil (35,1 % e 30%, respetivamente em 2013/14 e 2022/24 dos estudantes em mobilidade de grau). No que respeita aos restantes países da CPLP, destaca-se a participação de estudantes da Guiné-Bissau, de Angola e de Cabo Verde.

As políticas de internacionalização do ensino superior português tornam-se particularmente visíveis na última década, destacando-se, nas estratégias nacionais de captação de estudantes internacionais, a regulamentação do estatuto do estudante internacional e a elaboração de Uma Estratégia Para a Internacionalização Do Ensino Superior Português (MEC, 2014). A internacionalização do ensino superior português insere-se, assim, nas tendências globais, refletindo os processos de globalização económica e de emergência do capitalismo académico, bem como a crescente regulação transnacional da educação e europeização das políticas educativas, nomeadamente com o processo de Bolonha e a criação do Espaço Europeu de Ensino Superior e do Espaço Europeu de Investigação.

As políticas portuguesas nacionais e institucionais de captação de estudantes respondem e incorporam diferentes pressões e lógicas geopolíticas, tendo em consideração o espaço europeu e o espaço lusófono. Respondem às pressões da União Europeia para o aumento da internacionalização do Espaço Europeu de Ensino Superior, procurando simultaneamente manter um papel de liderança entre os países de língua portuguesa, para melhor competir no espaço europeu e global. (França et al., 2018; Sin et al., 2021). A dimensão instrumental, traduzindo a importância dos fatores políticos e económicos, tem sido prevaiente. Assim, se a mobilidade internacional do ensino superior português parece refletir ainda uma lógica colonial (Borjesson, 2017), apresentando como motivo o fortalecimento dos laços de cooperação com as antigas colónias, tal como em outros sistemas de ensino superior europeu torna-se cada vez mais visível, em Portugal, um recrutamento de acordo com a lógica de mercado, principalmente em determinados setores e áreas de formação do ensino superior (Sá et al., 2021).

A evolução da mobilidade académica internacional em Portugal reflete, como já referido, as lógicas geopolíticas e transformações económicas, sociais e demográficas da sociedade portuguesa, mas também as dos contextos e políticas dos países de origem dos estudantes. No Brasil, estudos sobre o processo de internacionalização da educação superior têm, também, salientado a sua crescente importância e complexidade e as tensões entre as lógicas de competição e de solidariedade, concluindo pela predominância da lógica competitiva e de uma maior valorização do intercâmbio com o Norte Global. (Finardi et al., 2022; Morosini, 2019, 2021). Como exemplo de programas de mobilidade privilegiando lógicas diferentes, Finardi e colaboradores (2022) referem, por um lado, o programa de mobilidade académica Ciências Sem Fronteiras, que acentua particularmente uma lógica de competição a nível global, com adesão aos modelos do Norte Global, e, por outro, o Programa de Estudantes-Convênio de Graduação,

privilegiando os laços de cooperação e solidariedade regional e local com o Sul Global, embora, também, visando a liderança nesse bloco para competir globalmente.

## *Desafios e perspectivas futuras*

O conceito de internacionalização do ensino superior é, como foi referido, um conceito complexo, abrangendo várias dimensões, abordagens e atividades. A evolução do processo de internacionalização tem acompanhado as transformações dos sistemas de ensino superior, bem como as mudanças societárias mais amplas, destacando-se as crises e desafios dos tempos atuais.

A hegemonia da lógica comercial e uma conceção de internacionalização como técnica gestionária, visando aumentar a capacidade de competição das instituições de ensino superior e dos próprios países (competição por estudantes e docentes, maior visibilidade nos rankings, ganhos económicos e reputacionais) têm vindo a ser criticadas. O elevado número de estudantes internacionais, as políticas migratórias, a hegemonia da língua inglesa são fatores que têm gerado algumas tensões na última década, questionando-se a necessidade de impor um maior controle à mobilidade em vários países.

Novas questões têm sido realçadas no processo de internacionalização do ensino superior, como as relações de poder e a perpetuação das desigualdades e hierarquias sociais, económicas e geopolíticas. A importância de uma visão mais humanista da internacionalização e da mobilidade académica internacional é enfatizada, visando o enriquecimento pessoal e a melhoria da qualidade da educação, que fomenta nos estudantes uma capacidade reflexiva sobre as relações complexas entre conhecimento e poder (Rizvi, 2020; Stein, 2021).

A relação entre a internacionalização e a descolonização do ensino superior (Jansen, 2019; Tran et al., 2023; Winpenny et al., 2023) tem vindo também a ser questionada. A análise das políticas de internacionalização, numa perspectiva descolonial e no âmbito de uma

geopolítica do conhecimento (Amaral & Thompson, 2022), salienta a dominação epistémica do Norte Global no processo de produção do conhecimento, perpetuando uma relação internacional desigual no trabalho intelectual. A valorização dos padrões do Norte Global, nomeadamente na avaliação das próprias instituições de ensino superior e na atenção dada aos rankings internacionais, contribui para a permanência das estruturas de dominação colonial (Castro, 2019).

Os desafios atuais, associados às crises climáticas, crescente populismo e tensões geopolíticas, étnicas e religiosas, entre outras, reforçam a necessidade de se refletir sobre as finalidades e os valores do processo de internacionalização do ensino superior, em defesa do bem comum e de um mundo mais justo e equitativo.

## Referências

- Altbach, P. (1998). *Comparative higher education knowledge. The university and development*. Ablex PC.
- Amaral, M., & Thompson, C. (Eds.) (2022). *Geopolitical transformations in higher education. Imagining, fabricating and contesting innovation*. Springer Cham <https://doi.org/10.1007/978-3-030-94415-5>
- Amaral, M., Steiner-Khamsi, G., & Thompson, C (Eds.) (2019). *Researching the global education industry. Commodification, the market and business involvement*. Palgrave Mac Milan.
- Ball, S. (2012). *Global education inc.: New policy networks and the neoliberal imaginary*. Routledge.
- Börjesson, M. (2017). The global space of international students in 2010. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 43(8), 1256–1275. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1300228>
- Brandenburg, U., & de Wit, H. (2011). The end of internationalization. *International*

*Higher Education*, 62, 15–17. <https://doi.org/10.6017/ihe.2011.62.8533>

Castro, L. (2021). Políticas de internacionalização no ensino superior: Desafios descoloniais para as ciências humanas e sociais. *Psicologia Política*, 21(50), 39–56.

de Wit, H., & Deca, L. (2020). Internationalization of higher education, challenges and opportunities for the next decade. In A. Curaj, L. Deca, & R. Pricopie (Eds.), *European higher education area: Challenges for a new decade*. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-56316-5\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-030-56316-5_1)

de Wit, H., Hunter, F., & Egron Polak, E. (Eds.). (2015). Internationalisation of higher education. *European Parliament*. Brussels: Directorate-General for Internal Policies. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540370/IPOL\\_STU\(2015\)540370\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540370/IPOL_STU(2015)540370_EN.pdf)

Jansen, J. (2019). Making sense of decolonisation in Universities. In J. Jansen (Ed.), *Decolonisation in Universities: The politics of knowledge* (pp. 1–12). Wits University Press.

Knight, J. (2020). *Internacionalização do Ensino Superior: Conceitos, tendências e desafios*. Oikos

Marginson, S. (1997). Imaging ivy: Pitfalls in the privatization of higher education in Australia. *Comparative Education Review*, 4(4) 460–480.

Marinoni, G. (2019). *The fifth global survey: Internationalisation of higher education: An evolving landscape, globally and locally*. International Association of Universities/DUZ Medienhau

MEC (Ministério da Educação e Ciência). (2014). *Uma estratégia para a internacionalização do ensino superior português. Fundamentações e recomendações*. <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/1545745/201450926%20mec%20Internacionalizacao%20Ensino%20Superior.pdf>

Morosini, M. (2021). Internacionalização da educação superior no Brasil e desafios no contexto do sul global. *Revista Educação Superior y Sociedad*, 33 (1) 361–383.

Morosini, M. (org.) (2019). *Guia para a internacionalização universitária*. EdIPUCRS.

OECD (2022). *Education at a Glance 2022: OECD Indicators*. OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/3197152b-en>.

Rizvi, F. (2020). Reimagining recovery for a more robust internationalization. *Higher Education Research & Development*, DOI: 10.1080/07294360.2020.1823325

Sá, C., Sin, C., Pereira, F., Aguiar, J., & Tavares, O (2021) *Estudantes nacionais e internacionais no acesso ao ensino superior: Quem são, que escolhas fazem e como acedem ao mercado de trabalho*. EDULOG Fundação Belmiro de Azevedo

Sin, C., Antonowicz, D. & Wiers-Jenssen, J. (2021). Attracting international students to semi-peripheral countries: A comparative study of Norway, Poland and Portugal. *Higher Education Policy*, 34, 297–320 <https://doi.org/10.1057/s41307-019-00135-3>

Slaughter, S., & Leslie, L. (1997). *Academic capitalism: Politics, policies and the entrepreneurial University*. John Hopkins University Press.

Stein, S. (2021). Critical internationalization studies at an impasse: Making space for complexity, uncertainty, and complicity in a time of global challenges. *Studies in Higher Education*, 46(9), 1771- 1784 <https://doi.org/10.1080/03075079.2019.1704722>

Tran, L., Jung, J., Unangst, L., & Marshall, S. (2023). New developments in internationalisation of higher education. *Higher Education Research & Development*, 42(5), 1033-1041 <https://doi.org/10.1080/07294360.2023.2216062>

Verger, A., Lubienski, C., & Steiner-Khamsi, G. (Eds.) (2016). *The global education industry*. Routledge.

Wimpenny, K., Beelen, J., Hindrix, K., King, V., & Sjoer, E. (2022). Curriculum internationalization and the 'decolonizing academic'. *Higher Education Research & Development*, 41(7), 2490-2505 <https://doi.org/10.1080/07294360.2021.2014406>

# **POLÍTICAS DE EVALUACIÓN: UN TEMA CRÍTICO EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR**

*Ángel Vázquez-Alonso*

[Universidad de las Islas Baleares, Palma, España]

La Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE) es un órgano representativo de la voz de las universidades a nivel nacional como internacional que coordina acciones de interés común en temas de política universitaria y vela por garantizar la mayor cohesión y calidad del sistema universitario español en su conjunto. En sus publicaciones este órgano contribuye a actualizar la visión de los rectores sobre la educación superior, como un ámbito complejo de administración y gestión, que desarrolla una doble misión: la docencia, enseñanza, aprendizaje de los diversos estudios superiores (grados, posgrados, doctorados) y la investigación, transferencia e innovación del conocimiento.

Entre los múltiples retos de la educación superior diagnosticados por la CRUE aparecen los temas de evaluación, relacionados con los procesos de evaluación periódica de los estudios superiores para la acreditación, cuya superación es un requisito para mantener los estudios. Sin embargo, esta visión de los rectores es demasiado amplia, y, aunque el tema específico de la evaluación de los aprendizajes está contenido implícitamente en la acreditación institucional de los estudios, el tema no se plantea como un reto explícito, porque no suele ser un problema significativo, en esta visión global de los retos de la educación superior.

Además, la evaluación de los aprendizajes de los estudiantes no constituye un problema en la educación superior, porque se dispone de una figura institucional que contribuye ampliamente a solucionarlos: la defensoría universitaria. La misión de la defensoría universitaria es velar por el respeto a los derechos y libertades de los profesores, personal investigador, estudiantes y personal de administración y servicios, en las actuaciones de los diferentes órganos y servicios universitarios. En otras palabras, la defensoría asume la gestión de los conflictos generados por la discrepancias y los roces “sistémicos” entre los derechos y deberes de los distintos estamentos de la edu-

cación superior (percepción de la calidad docente, discrepancias en evaluación, etc.). La defensoría rinde cuentas de su actividad en unas memorias anuales, donde se describe la distribución detallada de los motivos de las solicitudes realizadas por los distintos estamentos universitarios. Su visión sobre la evaluación de los aprendizajes de los estudiantes, más local y concreta, permite plantear este tema desde una perspectiva más crítica, porque aporta evidencias directas de los retos de esta cuestión.

Un análisis somero de algunas memorias anuales de las defensorías disponibles en la web muestra una conclusión obvia: la evaluación de los aprendizajes es el tema dominante en las solicitudes y quejas de los estudiantes, pues las diferentes memorias consultadas informan aproximadamente entre 100 y 200 quejas anuales por este tema. No obstante, cabe observar que, aunque estos números constituyen una primera aproximación al tema, no son determinantes estrictamente de la magnitud absoluta de las quejas, ya que las reclamaciones registradas pueden ser individuales o colectivas, y estas últimas pueden incluir un gran número de estudiantes. Por ejemplo, un solo caso de reclamación colectiva englobaba un centenar de estudiantes afectados por la presunta evaluación deficiente de sus aprendizajes.

Sin ánimo de exhaustividad, las muestras de las memorias anuales de cuatro defensorías ilustran cuantitativamente la magnitud del problema de la evaluación de los aprendizajes de los estudiantes, expresadas como proporción de estas respecto a todas las solicitudes anuales recibidas en la defensoría.

Universidad	Categoría de solicitudes	Porcentaje del total
1	Evaluación y exámenes	27,2
2	Convocatoria, evaluación y actas	32,4
3	Evaluación	39,2
4	Evaluación de los Aprendizajes	31,7

**Tabla 1.** Proporción media de quejas informadas en las memorias anuales de cuatro defensorías universitarias.

Ante esta problemática las defensorías universitarias proponen recomendaciones a la comunidad universitaria para informar y asesorar, prevenir dudas y problemas y salir al paso de potenciales controversias de modo que se mejore la calidad de la evaluación y se evite la conflictividad. Por ejemplo, uno de los informes anuales de la defensoría sobre las quejas resueltas acerca de la evaluación recomendaba:

*“Proseguir en el empeño de mejorar la redacción y especificaciones concretas de las guías docentes, que deben recoger lo más claramente posible los métodos de evaluación y las fórmulas finales, con la aportación de cada componente, para la obtención de las calificaciones, siempre de acuerdo con la normativa vigente.”*

Además, los informes de las defensorías contabilizan cada queja formalizada, pero ya se ha mencionado que muchas quejas son colectivas y otras muchas no llegan a formalizarse o quedan en el silencio por la propia autocensura de los protagonistas, aunque el problema de la evaluación exista. Por ejemplo, cinco solicitudes formalizadas a la defensoría sobre la objetividad de los exámenes realizados en una asignatura con 45 alumnos invitan a pensar que, probablemente, la mayoría de los estudiantes podrían también haber suscrito la misma queja porque han recibido el mismo examen, pero no lo han hecho.

Sin duda los registros de las defensorías son una referencia empírica de los problemas de la evaluación, pero también pueden representar solo la punta del iceberg de un problema que parece más amplio y profundo.

## *La investigación educativa sobre la práctica de la evaluación del aprendizaje*

Los docentes de educación superior suelen tener conocimientos y creencias sobre la evaluación educativa muy diversos, moldeados por su diferente formación académica, su variable experiencia docente y sus propias concepciones personales que pueden caracterizar sus prácticas de evaluación. Algunos temas y perspectivas habituales comprenden, pero no se limitan a, la comprensión de los métodos de evaluación (tales como evaluación formativa, evaluación sumativa, evaluación entre pares y autoevaluación), las creencias sobre los resultados del aprendizaje valiosos, la percepción de la participación de los estudiantes, el uso de la tecnología en la evaluación, la importancia y la naturaleza de la retroalimentación sobre evaluación, la participación en el desarrollo profesional continuo y la ética de la evaluación (equidad, sesgos e inclusión). Frecuentemente, las concepciones de los docentes pueden mostrar combinaciones diferentes de estas distintas creencias sobre evaluación (Birenbaum, 2007; Garrison & Kanuka, 2004; Hattie & Timperley, 2007).

Aunque la literatura suele enfatizar las mejores prácticas sobre la evaluación del aprendizaje, también reconoce que los educadores de educación superior pueden encontrar dificultades o cometer errores. Entre los más frecuentes se encuentran los criterios de evaluación poco claros o inconsistentes, el excesivo énfasis en la evaluación sumativa, la ignorancia de la evaluación formativa, los inadecuados o insuficientes comentarios de retroalimentación, la excesiva dependencia de exámenes difíciles, el desconocimiento de la diversidad de los estudiantes y los sesgos e injusticias en las calificaciones (Nicol & Macfarlane-Dick, 2006; Popham, 2001).

La revisión de Hidalgo y Murillo (2017) acerca de las concepciones del profesorado de educación superior sobre la evaluación indica la existencia de cinco grandes marcos: evaluación como mejora, evaluación como rendición de cuentas del profesorado, evaluación como rendición de cuentas de los estudiantes ante el profesorado, irrelevancia de la evaluación e impacto negativo de la evaluación sobre el aprendizaje. Además, el contexto específico y la experiencia previa de cada docente condiciona sus concepciones y se observa una brecha o inconsistencia entre la práctica evaluadora y las propias concepciones del profesorado, que deforma la práctica evaluativa hacia procesos mucho más sumativos y dirigidos a la rendición de cuentas del alumnado.

El estudio de Ribeiro y Flores (2016) con profesores universitarios portugueses muestra que estos tienen dificultades y resistencias para aplicar las recomendaciones del proceso de Bolonia acerca de una evaluación de los aprendizajes más continua y formativa para los estudiantes. Asimismo, estos autores encuentran que los métodos de evaluación más frecuentes son los test y exámenes, que los profesores consideran más efectivos y sistemáticos y aplican siempre al final del curso, aunque también apuntan hacia algunos aspectos más formativos de la evaluación, que aplican como evaluación continua (trabajos y exposiciones). Los autores también constatan la ausencia de la evaluación inicial en los informes del profesorado.

Abordar los desafíos planteados por las concepciones y las prácticas de evaluación implica una reflexión continua, el desarrollo profesional y el compromiso de perfeccionar las prácticas de evaluación para garantizar la equidad, la eficacia y la alineación con los objetivos de aprendizaje. Para ello, los educadores deben reflexionar sobre sus prácticas, participar en actividades de desarrollo profesional y adaptar sus métodos de evaluación para satisfacer mejor las necesidades de aprendizaje de sus estudiantes. Además, para comprender

las recomendaciones de la defensoría universitaria acerca de la evaluación, así como las tecnicidades de la evaluación del aprendizaje mencionadas en los párrafos anteriores, resulta procedente clarificar el marco teórico básico de la evaluación, a modo de referencia general para los múltiples conceptos puestos en juego.

## *El marco teórico de la evaluación: componentes y funciones*

Etimológicamente, evaluar consiste en asignar un valor a un objeto. Para los fines de esta ponencia el objeto es el aprendizaje de los estudiantes, pero podrían ser otros muchos (procesos, programas, profesorado, etc.). Para poner en práctica esta conceptualización de la evaluación se requieren dos operaciones básicas de definición y precisión: definir el objeto, en este caso el aprendizaje (conocimientos, procedimientos, competencias, actitudes, valores, etc.), así como los procesos desarrollados para asignar el valor al objeto.

La definición del objeto (aprendizaje) implica las siguientes operaciones:

- Decidir lo que se quiere evaluar (p.e., conocimientos de los estudiantes sobre un tema)
- Establecer los indicadores apropiados (p.e., aspectos concretos del objeto elegido)
- Planear cómo recoger las evidencias (p.e., decidir pruebas, número, contenido de preguntas y tiempos de respuesta)
- Recoger y seleccionar las evidencias (p.e., aplicar el examen en condiciones equitativas).

La asignación de un valor al objeto implica:

- Interpretar las evidencias (p.e., ponderar indicadores, evidencias y aspectos relevantes)
- Elaborar el juicio de valor (p.e., sintetizar las ponderaciones en una valoración específica)

- Codificar el juicio (p.e., formular una calificación comprensible y coherente)
- Comunicar el juicio (p.e., informar a los estudiantes en tiempo y forma establecidos por la vía normativa).
- Tomar decisiones para la acción (p.e., evaluar la evaluación, informar de las consecuencias de la calificación, decidir implicaciones para la enseñanza y para mejorar el aprendizaje).

En suma, la evaluación es un proceso sistemático y metódico, mediante el cual se busca y recopila información cuantitativa y cualitativa a través de múltiples medios sobre un objeto determinado, con el fin de juzgar su mérito o valor y fundamentar decisiones específicas. La evaluación forma parte integral (no separada) de la educación, globalmente considerada, proporciona información relevante sobre la eficacia de las estrategias de enseñanza y el grado de consecución de los objetivos educativos (aprendizajes de los estudiantes, requisitos, calidad del sistema, etc.), y tiene un carácter procesual y formativo de mejora, pues se dirige a orientar las medidas correctoras para la mejora de todos los ámbitos educativos.

La evaluación educativa implica siempre a las personas que participan en la educación, y, en muchos casos implica evaluación directa de personas, como es el caso de la evaluación de los aprendizajes de los estudiantes. Por ello, los procesos de evaluación educativa tienen siempre una dimensión ética, que exige de los evaluadores una actitud de respeto a los derechos de las personas evaluadas y el cumplimiento exacto de los protocolos normativos sobre evaluación, que imponen los valores éticos (objetividad, imparcialidad, equidad, etc.).

La evaluación de los aprendizajes tiene una finalidad formativa general que engloba múltiples funciones: diagnóstico (conocimiento

del objeto evaluado), orientación (hacer consciente al alumno de su rendimiento), motivación (estimular a los estudiantes a mejorar sus resultados), calificación (normativa), promoción (consecuencias del progreso), acreditación (cumplimiento de requisitos) y certificación (logro de titulaciones). La confusión entre estas funciones conduce con frecuencia a errores perjudiciales educativamente (p.e., el profesorado que solo asume la función calificadora adopta una visión deformada y raquítica, que perjudica la calidad de su enseñanza y del aprendizaje del alumnado).

Algunos autores destacan el paralelismo entre la evaluación educativa y la investigación científica, pues ambas comparten la búsqueda de conocimiento sobre un objeto, si bien la investigación poner mayor acento en la validez y fiabilidad de los instrumentos y en la discusión de los resultados alcanzados... aunque un buen evaluador debería ser sensible también a ambas cuestiones, a través de la evaluación de la evaluación, o metaevaluación (p.e., ¿es válida y fiable la evaluación aplicada?). Muchos docentes universitarios podrían beneficiar mucho la práctica de la evaluación de sus estudiantes si aplicasen algunos principios y métodos que conocen y practican intensamente en su actividad como investigadores (¿puedo mejorar mi práctica evaluadora?).

## *Los elementos de evaluación en las normativas de educación superior*

Desde una perspectiva amplia, este apartado reflexiona sobre la presencia de los múltiples elementos de la evaluación en las normativas de la educación superior actualmente vigentes, de modo que una apropiación y cumplimiento racional de las mismas por el profesorado puede contribuir a una mejora de la práctica de la evaluación. Concienciarse de que las normativas facilitan ya elaborados los elementos básicos de evaluación es un cambio importa y el rol esperado del profesorado sería asumir esos elementos e integrarlos racionalmente en sus prácticas de aula.

En la educación superior hay dos contextos diferentes de la evaluación, las evaluaciones de acceso a los estudios y las evaluaciones del aprendizaje en los diferentes estudios. El esquema siguiente especifica los elementos básicos en cada uno de ellos.

- Evaluación de acceso a los estudios
  - Estudios de grado. Pruebas (exámenes) de acceso a la universidad
  - Estudios de posgrado y doctorado (requisitos)
- Evaluación de los aprendizajes en los estudios
  - Competencias del título: básicas y generales (y algunas específicas)
  - Competencias específicas de materias, módulos o asignaturas
  - Competencias transversales a los estudios

## *Las pruebas de acceso a la universidad*

Las pruebas de acceso a la universidad para los estudiantes que han superado los estudios previos (bachillerato) tienen como objetivo acreditar y certificar la entrada de los estudiantes en los estudios universitarios. La normativa española de estas pruebas se analiza aquí como ejemplificación del (des)ajuste de sus elementos de evaluación respecto al concepto teórico de una evaluación completa y coherente expuesto antes.

Las pruebas de acceso aplican un conjunto de cuatro ejercicios obligatorios, centrados en los contenidos de las asignaturas lengua castellana, historia de España, lengua extranjera y una materia troncal de modalidad (objetos de la evaluación). Asimismo se establece que cada ejercicio debe ofrecer dos opciones y los estudiantes responden una de ellas; cada opción debe presentar entre dos (mínimo) y 15 (máximo) preguntas, que se puntúan en una escala de 0 a 10 puntos (diseño de instrumentos). La duración máxima del ejercicio es de una hora y media y existirá un intervalo de 60 minutos de descanso entre los ejercicios (recogida de información). La media de estos cuatro ejercicios debe ser igual o superior a 4 puntos para superar las pruebas y la validez temporal de la calificación es indefinida para las asignaturas examinadas (elaboración y codificación de la valoración).

Las pruebas de acceso tienen también un bloque voluntario que consiste en un ejercicio de cualquiera de las materias troncales de las opciones cursadas en el segundo curso de Bachillerato y/o de modalidad (que no deben ser coincidentes en la convocatoria), hasta un máximo de cuatro materias (objetos de evaluación). El criterio de superación de cada materia es obtener un mínimo de 5 puntos y se establecen una serie de fórmulas para obtener la nota definitiva de la prueba de acceso para los estudiantes que realizan los bloques obligatorio

y voluntario, que incluyen una serie de parámetros y coeficientes de ponderación determinados por la universidad (elaboración y codificación de la valoración). Las calificaciones en la fase voluntaria son válidas para los dos cursos académicos siguientes (decisiones de evaluación).

La calificación final de acceso a la universidad se obtiene ponderando la calificación media de las pruebas de acceso (0.4), si es superior a 4 puntos, con el promedio del expediente de bachillerato (0.6). El acceso a la universidad se logra cuando esta calificación final es igual o superior a 5 puntos (elaboración y codificación de la valoración y decisiones de evaluación).

Aunque la descripción anterior del diseño evaluador de las pruebas de acceso cumple con la especificación de los elementos propuestos para una evaluación (objeto, indicadores, etc.), desde una perspectiva crítica se echa en falta una mayor precisión de los dos elementos más importantes para una evaluación de calidad, a saber, la definición precisa del objeto a evaluar y la definición precisa de los indicadores de evaluación del objeto. En efecto, la descripción se limita a establecer que las pruebas de acceso están definidas por asignaturas sin mayores concreciones. Sin embargo, cada una de esas asignaturas tiene como referencia global las ocho competencias clave del bachillerato (comunicación lingüística, plurilingüe, matemática, ciencia, tecnología e ingeniería -STEM-, digital, personal, social y aprender a aprender, ciudadana y emprendedora, conciencia y expresión culturales) y los aproximadamente 40 descriptores operativos asociados a cada una de ellas. Además cada asignatura tiene competencias específicas de materia (sobre los saberes básicos) y los criterios de evaluación de la asignatura. Pues bien, ante este complejo panorama en cada asignatura las pruebas de acceso no concretan cuáles de todos esos elementos se deben aplicar en la prueba de acceso. ¿Todos? ¿parte? ¿qué parte?

Esta objeción de imprecisión en la definición del objeto es tanto más importante cuanto que las competencias, los objetivos y los criterios de evaluación son precisos y minuciosos en cada una de las asignaturas. El riesgo de la falta de precisión es que las pruebas de acceso podrían no evaluar competencias clave, o saberes básicos, o no corresponderse con los criterios de evaluación planeados, con lo cual estaríamos ante una evaluación inválida o con un alto grado de invalidez.

Una respuesta ingenua para salvar esta objeción sería considerar que todos esos elementos podrían formar parte de ese examen. Esta alternativa es una obviedad, pero sigue siendo muy genérica y no ayuda a concretar el objeto de evaluación por la amplitud y complejidad del objeto. Puesto que la finalidad de las pruebas es dar acceso a los estudios universitarios, una posible respuesta más sensata sería concretar aquellos elementos de cada asignatura que fuesen los más relevante y coherentes con un perfil idóneo para emprender estudios superiores. En todo caso, habría que definir y concretar ese perfil idóneo de entrada para cada asignatura.

## *La evaluación en los estudios de grado*

En el plan de Bolonia, las normativas sobre el diseño educativo y la acreditación de títulos en la educación superior contempla los siguientes elementos:

- Competencias de varios tipos y niveles:
  - Competencias del título: básicas y generales (y algunas específicas)
  - Competencias específicas de materias, módulos o asignaturas
  - Competencias transversales a los estudios
- Organización del plan de estudios
- Metodologías docentes
- Sistemas de evaluación
- Resultados de aprendizaje

Aunque todos estos elementos del plan de estudios pueden contener aspectos aplicables en la evaluación del aprendizaje, parece claro que las contribuciones principales corresponden a las competencias, los sistemas de evaluación y los resultados de aprendizaje.

Las diferentes competencias deben ser el referente y orientar toda la actividad evaluadora dentro de un título, porque el objetivo último de cada título es desarrollar las competencias que le son propias, para lo cual las competencias específicas de las asignaturas y las competencias transversales constituyen apoyos adicionales. Sin embargo, la indisputabilidad teórica de este principio básico es directamente proporcional a la dificultad práctica de su aplicación real, pues, el profesorado de cada asignatura suele centrarse más bien en las competencias específicas de la materias impartida, le resultan más próximas que las otras competencias y con las que se siente iden-

tificado de una manera natural. Para aliviar esta reducción, resulta esencial que el diseño competencial de cada título sea preciso y de calidad, de modo que los tres tipos de competencias queden imbricados entre sí por su diseño de tal modo que, en la práctica, faciliten el hecho que todas ellas sean el referente real de la evaluación. Por ejemplo, si todas las competencias maximizasen la correspondencia biunívoca con las competencias de título se facilitarían extraordinariamente su papel como referentes de la evaluación del aprendizaje.

El reciente desarrollo conceptual y práctico por ANECA (2022) de los resultados de aprendizaje propone una solución al problema anterior relativo a la falta de relación entre competencias. El MC EEES define los resultados de aprendizaje como lo que las personas en proceso de aprendizaje deberían saber, entender o poder hacer al final de un ciclo formativo, y los articula en cinco dimensiones:

- Conocimientos y comprensión.
- Puesta en práctica de los conocimientos y la comprensión.
- Emisión de juicios.
- Comunicación.
- Destrezas de aprendizaje (aprender a aprender).

En otras palabras, los resultados de aprendizaje son el conjunto de conocimientos o contenidos, competencias o capacidades, habilidades o destrezas académicamente relevantes, que debe conferir el título universitario al aprendiz. A su vez, las actividades académicas de las enseñanzas universitarias para los aprendices tendrán como finalidad los resultados de aprendizaje: la transmisión ordenada de conocimientos y la consecución de competencias y habilidades. Las consecuencias de estas decisiones para la evaluación parecen obvias: las actividades académicas de cada materia o asignatura deberán ser calificadas a tenor del nivel de aprendizaje de los conocimientos,

competencias y habilidades que el estudiantado haya alcanzado.

Cada universidad debe determinar su modelo docente, donde sistematizará los múltiples aspectos que caracterizan la docencia, su calidad y su mejora, y, entre ellos, la organización, coordinación y planificación docente, así como el modo en que abordará la enseñanza y la evaluación de los resultados de aprendizaje en sus planes de estudios. El modelo deberá abordar una definición operativa de excelencia docente, con sus diferentes dimensiones y diversos indicadores cuantitativos y cualitativos, entre los que se recogerá la enseñanza, aprendizaje y evaluación centrados en el estudiantado, así como los resultados de aprendizaje del estudiantado. Las universidades deben diseñar y aprobar sus planes de estudio con referencia a objetivos globales, alineados con la estrategia institucional, y sus resultados de aprendizaje esperados deben ser explícitos y evaluables.

Una serie de estándares fijados en el documento ANECA (2022) fijan la importancia práctica y evaluadora de los resultados de aprendizaje. Las actividades de aprendizaje planificadas deben ser las más adecuadas y eficaces para que el estudiantado alcance los resultados de aprendizaje previstos en el contexto específico de cada asignatura y el programa de la materia se debe revisar y mejorar periódicamente a partir del análisis de los resultados de aprendizaje logrados por el estudiantado (evaluación formativa o impacto de la evaluación en la planificación de la enseñanza). El sistema de evaluación se apoya en procedimientos que se ajustan a la naturaleza de los resultados de aprendizaje a evaluar y debe permitir al estudiantado demostrar en qué medida ha logrado esos resultados de aprendizaje (integración de la evaluación en la enseñanza).

Finalmente, el tercer elemento de los planes y guías docentes son los sistemas de evaluación, que fijan instrumentos y formas de realizar la evaluación, así como las ponderaciones asignadas a cada uno de

ellos para obtener la calificación final. Los sistemas de evaluación asignados contemplan los siguientes instrumentos:

- pruebas objetivas
- pruebas de respuesta breve
- pruebas de desarrollo
- pruebas orales
- trabajos y proyectos
- informes/memorias de prácticas
- pruebas de ejecución de tareas reales o simuladas
- sistemas de autoevaluación (oral, escrita, individual, en grupo)
- otros sistemas

En suma, el actual desarrollo del concepto resultados de aprendizaje (ANECA, 2022), evaluables y explícitos en los planes y guías, contribuye a concretar las múltiples competencias de los títulos, añade una mayor especificidad y concreción a las mismas y facilita su evaluación. centrada en los resultados de aprendizaje. Los resultados de aprendizaje son los elementos directores de la evaluación, resuelven la excesiva generalidad de las competencias, marcan la integración entre enseñanza y evaluación (en lugar de percibirse como procesos separados de la actividad docente), así como la aplicación de la evaluación formativa, que revisa y mejora el programa de la materia a partir del análisis de los resultados de aprendizaje logrados (Sanmartí, 2020). Ambas innovaciones, integración de la evaluación en la enseñanza y evaluación formativa, derivadas de adoptar una evaluación de calidad y coherente, implican, no obstante, una consecuencia importante: la necesidad de actualizar las concepciones del profesorado sobre evaluación, pues las más extendidas no están alineadas con estas innovaciones.

## *Discusión y conclusiones*

Desde una perspectiva técnica de la evaluación, el análisis de las normativas de evaluación del aprendizaje del alumnado en la educación superior identifica algunas insuficiencias importantes del diseño de la evaluación.

El análisis del diseño de las pruebas de acceso a la Universidad indica que de las pruebas son incompletas, porque se limitan a estipular las asignaturas de los ejercicios, mientras se echa en falta el objeto preciso de evaluación que cada ejercicio planificado en las pruebas debe contribuir a evaluar, tales como los descriptores operativos, las competencias específicas o los criterios de evaluación, de los estudios de bachillerato. Además, esta ausencia desperdicia la oportunidad de emplear esos elementos como instrumentos para alinear las pruebas de acceso con un modelo competencial más coherente, apropiado y orientado hacia las potenciales necesidades de formación inicial exigida por los estudios superiores. En sentido positivo, la especificación clara y precisa de descriptores de competencia en el plan de evaluación del acceso permitiría definir un perfil competencial para la entrada a los estudios superiores, que podría resultar más útil para el alumnado y más justo socialmente en la asignación de las plazas.

El análisis de los planes de evaluación normativos de las asignaturas de grado en la educación superior indica que sólo los sistemas de evaluación o instrumentos de evaluación, así como las ponderaciones de cada uno de ellos para obtener la calificación final son actualmente operativos en las guías docentes, mientras otros referentes de la evaluación, tales como las competencias de título específicas o genéricas no se tienen en cuenta.

En ambos casos, la objeción central a este estado del arte de la evaluación del aprendizaje es la ausencia de un plan que muestre precisa y coherentemente la relación entre todos los elementos de evaluación más específicos mencionados anteriormente en los sistemas de evaluación aplicados por el profesorado en cada asignatura. En particular, entre los criterios de evaluación y los descriptores operativos, en el caso de las pruebas de acceso a la Universidad, o los recientes resultados de aprendizaje en el caso de los planes de evaluación en las materias de los grados y posgrados. La aportación reciente de algunos elementos teóricos innovadores, tales como los resultados de aprendizaje, como una especificación adicional y explícita de destrezas concretas que el alumnado debe alcanzar, puede contribuir significativamente a paliar las deficiencias mencionadas. Un plan de evaluación de calidad y coherente debería mostrar con precisión y claridad la relación explícita entre esos elementos normativos de la evaluación y los sistemas e instrumentos de evaluación.

Adicionalmente, deben tenerse en cuenta dos condiciones: por un lado, el profesorado debe ser capaz de incluir precisa y explícitamente los resultados de aprendizaje en sus planes de evaluación, al lado de los sistemas de evaluación y las ponderaciones; por otro, como informa la literatura, las concepciones actuales del profesorado sobre evaluación están mayoritariamente desalineadas con esta propuesta innovadora, lo cual hace necesaria y urgente una formación específica sobre el tema que permita superar estas concepciones.

Proponemos aquí el uso de las tablas de especificaciones, un instrumento apropiado y sencillo, que puede contribuir a satisfacer ambas condiciones y lograr el diseño de un plan de evaluación del aprendizaje en la educación superior sistemático. Las tablas de especificaciones son una respuesta asequible para organizar todos los elementos de la evaluación, hacer explícitas las relaciones entre los indicadores y los sistemas de evaluación, esenciales para definir una

evaluación del aprendizaje precisa y de calidad, y articular evaluaciones que satisfagan los estándares de calidad normativos y requeridos en las acreditaciones de títulos.

La tabla de especificaciones es una matriz compuesta por filas y columnas que formaliza la estructura fundamental de un plan de evaluación, que puede abarcar desde un simple examen o prueba hasta la evaluación del aprendizaje en una asignatura. Su principal utilidad es hacer explícitos los elementos clave de la evaluación y las relaciones y ponderaciones entre ellos para tener una guía precisa y de calidad sobre la planificación de la evaluación. En nuestro caso, las filas especifican los indicadores normativos de la evaluación, a saber, los resultados de aprendizaje (los criterios de evaluación de bachillerato en la prueba de acceso); las columnas especifican los diferentes sistemas de evaluación (métodos, pruebas, instrumentos, etc.) y en cada celda se colocan los ítems de evaluación disponibles y elaborados por el profesorado, como preguntas o indicadores de sus sistemas de evaluación. Por ejemplo, la tabla de especificaciones de la planificación de la evaluación genérica en una hipotética asignatura de grado (tabla 2) muestra la lista de resultados de aprendizaje (filas) y tres sistemas de evaluación en las columnas; cada celda contiene los ítems de los sistemas de evaluación que corresponden a y miden cada resultado de aprendizaje esperado. Se puede observar que un mismo ítem puede medir varios resultados de aprendizaje diferentes (por ejemplo, el ítem 3 de la prueba objetiva) y, también hay resultados de aprendizaje que no son medidos en alguna de las pruebas (por ejemplo, el resultado 6 no tiene ítems que lo midan en la prueba objetiva). Una tabla de especificaciones análoga se podría elaborar para representar el plan de evaluación de las pruebas de acceso de bachillerato a la Universidad sin más que cambiar los resultados de aprendizaje por su equivalente en bachillerato, los criterios de evaluación.

Resultados de aprendizaje	Sistemas de evaluación		
	Prueba objetiva	Prueba de desarrollo	Proyecto
RdA1	Item3	Item6 Item2	Item11 Item4
RdA2	Item1 Item14	Item8 Item2	Item15 Item12
RdA1	Item7 Item3	Item10	Item5
RdA4	Item7		
RdA5	Item9 Item13	Item16	Item17 Item18
RdA6		Item16	Item19

**Tabla 2.** Tabla de especificaciones para una planificación de evaluación genérica en una hipotética asignatura de grado, que pone en relación los resultados de aprendizaje de la asignatura con los ítems concretos contenidos en cada sistema de evaluación planeado para la asignatura.

La tabla de especificaciones es un instrumento que ordena y organiza los diferentes sistemas de evaluación en relación con los objetivos de la evaluación educativa (resultados de aprendizaje o criterios de evaluación). Una tabla de especificaciones adecuada debe tener todos los resultados de aprendizaje evaluados con varios ítems y todos los sistemas de evaluación e ítems deben evaluar los resultados de aprendizaje planeados y no otros. Las desviaciones de este estándar pueden dar lugar a distintos defectos en la planificación de la evaluación educativa que pueden ser detectados con el simple examen de la tabla de especificaciones. Por ejemplo, cuando un resultado no tiene ningún ítem ni ningún sistema de evaluación para evaluarlo en la tabla de especificaciones, queda desatendido y debería evitarse por defectuoso. Si un resultado apenas tiene un ítem para evaluarlo (por ejemplo, el ítem 7 de la tabla 2 es el único que evalúa el resultado de aprendizaje 4), su evaluación podría ser poco fiable, y debería considerarse su ampliación. En suma, la tabla permite detectar los resul-

tados no atendidos suficientemente por los sistemas de evaluación, y también los sistemas poco amplios, que no usan todos los instrumentos disponibles.

Las tablas de especificaciones también permiten conectar el plan de evaluación con otros elementos educativos, los elementos de evaluación más generales, tales como las competencias, o los contenidos de la asignatura. Bastaría para ello elaborar una tabla de especificaciones, que conectase esos elementos educativos con los diferentes resultados de aprendizaje (tabla 3).

Competencias		Resultados de aprendizaje			
		RdA1	RdA2	RdA3	RdA4
Competencia del título1	Competencia específica de materia1	TemaX	TemaY	TemaW	
		TemaZ			
		TemaV		TemaX	TemaW
	Competencia específica de materia2		TemaX	TemaY	TemaX
Competencia transversal1	Competencia específica de materia1	TemaX	TemaY	TemaW	TemaX
		TemaZ			TemaZ
		TemaV		TemaX	TemaV
	Competencia específica de materia2		TemaX		
				TemaY	
			TemaZ	TemaV	

**Tabla 3.** Tabla de especificaciones entre los elementos generales de la evaluación (competencias) y los resultados de aprendizaje (RdA) a través de los diferentes temas de contenidos de una asignatura hipotética de grado.

Este último esquema es permanente, puesto que se basa en elementos extraídos de la organización curricular de las asignaturas y de los estudios, que son fijos, de modo que, una vez desarrollado, sirve para describir una misma asignatura siempre.

## Referências

ANECA (2022). Resultados de aprendizaje y procedimientos de aseguramiento de la calidad para la evaluación, certificación y acreditación de enseñanzas e instituciones, conforme al RD 640/2021 y al RD 822/2021. ANECA.

Birenbaum, M. (2007). Assessment preferences and their relationship to learning strategies and orientations. *Higher Education*, 53(6), 749-768.

Garrison, D. R., & Kanuka, H. (2004). Blended learning: Uncovering its transformative potential in higher education. *The Internet and Higher Education*, 7(2), 95-105.

Hattie, J., & Timperley, H. (2007). The power of feedback. *Review of Educational Research*, 77(1), 81-112.

Hidalgo, N., & Murillo, F. J. (2017). Las Concepciones sobre el Proceso de Evaluación del Aprendizaje de los Estudiantes. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 15(1), 107-128. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55149730007>

Nicol, D., & Macfarlane-Dick, D. (2006). Formative assessment and self-regulated learning: A model and seven principles of good feedback practice. *Studies in Higher Education*, 31(2), 199-218.

Popham, W. J. (2001). Teaching to the test? *Educational Leadership*, 58(6), 16-20.

Ribeiro Pereira, D. & Flores, M. A. (2016). Concepciones y Prácticas de Evaluación en la Educación Superior: Un Estudio con Profesores. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 9(1), 9-29. doi:10.15366/riee2016.9.1.001

Sanmartí Puig, N. (2020). *Evaluar y aprender: un único proceso*. Ediciones Octaedro.



**TENDÊNCIAS GLOBAIS E PROCESSOS  
DE RECONFIGURAÇÃO DA EDUCAÇÃO  
SUPERIOR E DAS UNIVERSIDADES  
PÚBLICAS**

*João Ferreira de Oliveira*

[Universidade Federal de Goiás (UFG)]

Fomos desafiados a participar, no VII Congresso Ibero-Americano e X Congresso Luso-Brasileiro de Políticas e Administração da Educação, ocorrido no período de 6 a 8 de fev. de 2023, no Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, da mesa plenária intitulada Políticas e gestão da Educação Superior (ES): tendências globais, tensões locais e perspectivas. O tema era desafiador, dado sua complexidade e difícil tarefa de identificar tendências que pudessem ser pensadas em âmbito global, assim como explicitar como elas vem impactando as políticas e gestão da ES em cada país, até porque os processos e disputas históricas que resultaram na conformação dos estados nacionais e nos sistemas de ES de cada país tende a apresentar configurações singulares, cujos agentes contribuem para tensões específicas e perspectivas diversas. Como afirma Laval (2023, p.1), é preciso se dar conta da “mudança histórica que afeta a educação superior em diferentes ritmos e formas, a depender de sua estrutura e do país”. Assim, entendemos que seria possível pensar a partir do modo como se configura a ES no Brasil em suas interfaces com algumas tendências decorrentes do processo de globalização da economia e do campo da ES em escala global.

A literatura científica costuma diferenciar as tendências relativas às políticas de ES, daquelas que tratam da ES em geral. Enquanto as primeiras fazem alusão a temas como: acesso, inclusão e acessibilidade; internacionalização; financiamento e sustentabilidade; inovação curricular e metodologias de ensino; avaliação e qualidade dos cursos e programas; responsabilidade social das instituições de ensino o superior (IES), tendo em vista contribuir para a justiça social e o desenvolvimento sustentável; as segundas enfatizam as novas modalidades de ensino via novas tecnologias, a exemplo do ensino remoto, híbrido ou educação a distância (EaD); a necessidade de aprendizagem ao longo da vida; a intensificação da internacionalização via mobilidade discente e docente; as inovações nos modos de avaliação da aprendizagem, que tornam-se mais contínuas e centradas em

competências, habilidades e práticas de trabalho.

Neste texto, não temos a pretensão de tratar das inúmeras tendências que a literatura da área nos apresenta sobre as políticas e gestão da ES, mas identificar, apresentar e analisar quatro delas que nos parecem mais abrangentes e relevantes, pois possuem interfaces com o contexto global, embora também se mostrem de maneira singular em cada país. Por sua vez, os desafios, as perspectivas e os rumos da ES em cada país precisam ser analisados em suas especificidades históricas, bem como à luz das disputas travadas por agentes institucionais locais, o que é tarefa para outros estudos.

## *Tendências e processos de reconfiguração da educação superior*

Identificamos e analisamos, a seguir, quatro tendências ou processos que contribuem para reconfiguração dos sistemas de ES.

### *a) Globalização do capital, financeirização, formação de oligopólios, privatização e desequilíbrio público-privado na ES*

O desenvolvimento capitalista implica concentração e centralização de capital, sendo este desenvolvimento marcado por crises como um dos seus elementos constitutivos (Fraser, 2020). Na medida que as riquezas crescem polariza-se sua distribuição. Nesse contexto, é importante lembrar que vivemos a partir da globalização econômica e das diretrizes políticas neoliberais, desde os anos de 1980, uma maior unificação e integração do campo econômico mundial sob domínio do capital financeiro, com indução e interferência direta dos organismos multilaterais e países ricos, assim como dos conglomerados de meios de comunicação (Bourdieu, 1998).

Há, pois, uma mundialização do capital (Chesnais, 1996) e um novo modo de dominação, em que pese as disputas geopolíticas. Essa unificação e integração econômica implica maior concentração, oligopolização e monopolização do capital. Os estados nacionais, em geral, se ajustam e fazem o jogo do campo econômico mundializado, especialmente via desregulamentação e liberalização econômica dos diferentes setores, dentre os quais o da educação.

No âmbito da ES esse movimento do capital e interesse dos países ricos resulta na ampliação dos processos de comercialização da ES que implica pensar o nível de educação como bem público social ou

ainda como serviço, mercadoria ou um bem de mercado (Dias Sobrinho, 2005). Isso decorre dos processos de transnacionalização da ES, especialmente via acordos de livre comércio promovidos pelos países ricos e pelos organismos multilaterais e de intensificação dos mecanismos de privatização e mercantilização da ES (Azevedo, 2015).

Além disso, há uma prevalência dos interesses privados-mercantis na expansão da ES via financeirização e ologopolização da oferta; (des)regulamentação e flexibilização das normas para criação e expansão de cursos e programas; tecnificação dos currículos; ampliação das demissões e redução da carga horária de trabalho dos docentes; contratação de tutores e professores temporários, o que gera maior degradação, intensificação e subordinação do trabalho e da gestão acadêmica ao capital e aos interesses mercantis (Chaves, Santos & Kato, 2020).

Com base em Barroso (2006), entende-se que são múltiplos e diferentes os modos de regulação e interferências nos processos de reconfiguração dos sistemas de educação, em especial dos sistemas de ES, advindos de diretrizes e ações de abrangência transnacional, nacional e local, de forma articulada e complementar. Os agentes interventores, governamentais ou não governamentais, são diversos e se multiplicam nas diferentes áreas de interesse tais como: acesso e permanência, currículo e ensino, avaliação, financiamento, gestão, tecnologias e inovação, pesquisa e pós-graduação, produção e difusão do conhecimento, extensão, trabalho docente. Observam-se nessas áreas alterações e mudanças significativas.

No Brasil, verificam-se claramente três tendências centrais nessa direção: a) a privatização e domínio do setor privado mercantil; b) a financeirização e formação de oligopólios na ES no Brasil a partir dos anos 2000; c) o desequilíbrio público-privado na oferta de ES, pois 77% das matrículas dos estudantes dos cursos de graduação já estão

nas Instituições de Ensino Superior (IES) privadas.

A privatização e domínio do setor privado mercantil, assim como o desequilíbrio público-privado na oferta de ES no Brasil é uma realidade quando se compara também com outros países. Conforme panorama regional da Unesco (2021), três países com matrículas mais privatizadas na ES da região são: Chile (84%), Perú (75%) e Brasil (74%), muito acima da média da América Latina (55%). O censo da ES (BRASIL, 2022) registrou que 77% das matrículas em cursos de graduação estavam na categoria privada, com 6,9 milhões de alunos.

No caso brasileiro, a privatização ganhou novos contornos com a financeirização e formação de oligopólios na ES a partir de 2008, com a abertura de capital dos grupos educacionais na bolsa de valores. Desde então as fusões e aquisições, via número de operações de empresas de ensino superior, tornou-se recorde (Poder 360, 2022). Os 10 maiores grupos privados que em 2009 tinham 23% dos alunos, chegaram em 2021 a totalizar 46% dos alunos. Estudos mostram que junto com a transnacionalização e ologopolização da ES, intensificam-se os processos de tecnificação do conhecimento, retórica do empreendedorismo e precarização do trabalho docente (Chaves, 2010; Azevedo, 2015). Os três maiores conglomerados no Brasil (cogna, yduqs e vitru) destacam-se na concentração, totalizando 2.242 milhões de matrículas, quase um quarto de toda a oferta no país, e pelo intenso processo de migração para a oferta via EaD, que já responde por mais de 60% das matrículas nessas instituições (Poder 360, 2022).

*b) Diversificação e diferenciação dos sistemas de educação superior, expansão privada acelerada e perspectivas de democratização do acesso*

Os sistemas de ES eram em geral bastante padronizados e regulados por área de conhecimento e currículos até os anos 1980 (Cunha, 1997, 2000; Cury, 1997; Oliveira, 2000), quando se intensifica o processo de globalização da economia, a flexibilização do mercado de trabalho e se amplia o uso das novas tecnologias da informação e comunicação (NTIC), favorecendo maior flexibilização. Registra-se a partir dos anos 1990, em diferentes países ibero-americanos, crescimento da frequência na ES. Os graduados em Iberoamérica saltaram de 3.220.990 milhões, em 2010, para 4.512.548 milhões em 2018, acompanhada de maior privatização da oferta em vários países da região, destacadamente Chile, Perú, Brasil, Porto Rico e El Salvador (OEI. Red Indices, 2021)

No caso brasileiro, a reforma da ES iniciada no governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995–2002) apresentava um diagnóstico de que era preciso fazer uma reforma da ES e não uma reforma universitária. A expansão não poderia se dar via modelo único das universidades federais, considerado oneroso no contexto das necessárias políticas de austeridade fiscal e, portanto, o ideário de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão seria apenas para universidades de excelência no país, ou seja, para poucas (Oliveira, J. 2000; Oliveira, C. 2011).

Em conformidade com as orientações do Banco Mundial (1995) adota-se um processo de diversificação e flexibilização do sistema de ES, buscando dissociar ensino de pesquisa, assim como o formato acadêmico das IES, sendo algumas mais voltadas ao ensino e outras à pesquisa de excelência. Muitas das universidades federais também se enquadrariam na lógica de universidade de ensino. Nessa lógica, era

preciso reconfigurar a identidade das instituições, vinculando-as às demandas econômico-produtivas, e mesmo criar formatos acadêmicos novos, voltados ao ensino, mas sem as exigências de pesquisa e pós-graduação postas para o credenciamento de universidades (Oliveira, J., 2000).

Além disso, buscou-se maior diferenciação e regulação flexível, não só em termos de organização acadêmica das IES, mas dos cursos de graduação (licenciaturas, bacharelados e tecnológicos) e processos seletivos diversos para ingresso na ES. As IES passaram a ser classificadas em públicas (federais, estaduais e municipais) e privadas (comunitárias, confessionais, filantrópicas e particulares), sendo as últimas também chamadas de privadas com fins lucrativos. Em termos de organização acadêmica, além das universidades e faculdades, foram criados os Centros Universitários e os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs), sendo que esses dois últimos ganharam maior autonomia para criar cursos e expandir vagas, antes só concedido às universidades, conforme o art. 207 da Constituição Federal de 1988.

A reforma da ES no Brasil a partir de 1995 também incluiu alterações significativas no sistema de avaliação da graduação e da pós-graduação. Na graduação a avaliação passou a centrar-se mais no desempenho dos estudantes, inicialmente via Exame Nacional de Cursos (ENC), a partir de 1995, e posteriormente via Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), a partir de 2004. Também foram adotados índices para classificação e ranqueamento das IES e dos cursos, a partir de 2007, destacando-se o CPC (Conceito Preliminar do Curso) e o IGC (Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição), ambos com notas variando de 1 a 5. Foi criado ainda o IDD (Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado) para os estudantes em cursos de graduação. Na pós-graduação adotou-se modelo de avaliação para ampliar a discriminação dos cursos e pro-

gramas, estabelecendo uma escala de 0 a 7, sendo os cursos/programas 6 e 7 considerados de excelência internacional.

No contexto de políticas de inspiração neoliberal e de redução de gastos públicos, também se adotou maior racionalização dos gastos e impulsionou-se as IES a buscarem outras fontes de financiamento para sua manutenção e mesmo expansão, articulando o financiamento ao desempenho das instituições, dos cursos e produção intelectual dos professores. Aos poucos buscou-se instituir formas de “contrato de gestão” entre governo e IES públicas, o que acabou por não prosperar mesmo havendo tentativas nos governos de direita e de extrema-direita.

O resultado de todo esse processo de reforma da ES resultou em uma expansão acelerada de cursos e matrículas, implicando em qualidade diferenciada desse nível de educação por IES e por curso e também certa massificação do acesso, registrando maior inclusão de estudantes das camadas sociais de baixa renda via IES públicas ou privadas. É inegável nesse contexto o crescimento das matrículas e uma maior democratização do acesso via ingresso dos mais pobres, dos negros, pardos e indígenas em decorrência de ações afirmativas e políticas de cotas, adotada a partir de 2012 no Brasil (Salata, 2018).

Mesmo com grande expansão pública de universidades e institutos federais nos governos Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), destaca-se ainda a forte privatização e mercantilização da ES, pois em 2022 o setor privado mercantil já respondia por mais de 77% das matrículas em cursos de graduação. Essa expansão só foi possível via programas como Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) e o Programa Universidade para Todos (ProUni), que ampliam o financiamento estudantil por meio de bolsas aos estudantes especialmente a partir dos anos 2000.

Além disso, com a financeirização da ES, a partir de 2008, observou-se o surgimento de novas tendências no setor privado de ES, destacando-se o processo de transnacionalização e oligopolização, bem como a formação focada no mercado de trabalho, tecnificação do conhecimento, adoção do discurso de empreendedorismo e precarização do trabalho docente. Conforme o censo da ES de 2022 (BRASIL, 2022), o crescimento no número de matrículas em cursos de graduação no Brasil foi acentuado nas últimas décadas, como vemos nos anos a seguir: 1995: 1.759.703; 2005: 4.567.798; 2015: 8.027.297; 2022: 9.443.597. Por sua vez, a taxa bruta de matrículas saltou de 30,0, em 2012, para 38,6 em 2022, enquanto a taxa líquida, da população de 18 a 24 anos, passou de 20,1 em 2012, para 24,2 em 2022.

*c) Avanço das tecnologias digitais, crescimento do ensino a distância e do processo de hibridização, datificação do conhecimento e da educação no contexto do capitalismo de vigilância*

Conforme Santos (1997, 2001), a mundialização do planeta, orientada pela lógica incessante da acumulação capitalista, trouxe novas racionalidades, sistemas e formas de gestão do conhecimento. A globalização do tempo e do espaço, ou melhor, das pessoas e dos lugares, foram sendo acelerados pelo meio técnico-científico-informacional, ampliando a fluidez, a fragmentação, a hierarquização e a competitividade. Tudo isso contribuiu para maior diversificação e competitividade, mas unificado pela racionalidade das regras básicas de acumulação capitalista, que passou a alterar processos de trabalho, hábitos de consumo, configurações geográficas e geopolíticas e os poderes e práticas do estado (Harvey, 1992).

Segundo Harvey (1992), o regime de acumulação flexível, que surgiu a partir da crise capitalista dos anos 1970, em busca de uma mais valia globalizada, acompanhado de um modo de regulamentação neoli-

beral, que trouxe novos sistemas de produção e marketing, com processos de trabalho e mercados mais flexíveis, assim como mobilidade geográfica e rápidas mudanças nas práticas de consumo, não alterou “a produção em função de lucros” que permaneceu “como princípio organizador básico da vida econômica” (p.117). Floresceu e predominou o capital financeiro como mercado com grande autonomia e interferência nas políticas econômicas dos países, sobretudo pobres e em desenvolvimento, assim como a diversificação dos sistemas e as formas de controle do trabalho, tornando-o mais flexível, intermitente, explorado e precarizado (Heloani, 2003; Dawbor, 2022).

Assim, o processo de globalização da economia e os avanços das tecnologias digitais intensificou a presença do meio técnico científico-informacional (Santos, 1997) na oferta de educação e nos processos ensino-aprendizagem, em conformidade com a lógica de expansão do capital, sobretudo por meio das reformas empresariais da educação (Freitas, 2018). É nesse contexto que podemos analisar a expansão e reconfiguração da oferta de ES via EaD, a hibridização da ES e datificação da educação no contexto de um capitalismo de vigilância (Zuboff, 2020), intensificados a partir da pandemia do Corona Vírus.

O crescimento da oferta de ES via EaD já é uma realidade nos países Ibero-americanos, como se vê especialmente nos últimos anos, pois saltou de 11,90% em 2010 para 16,12% em 2018. Por sua vez, a participação em ofertas de modalidades de inscrição de ensino a distância nos países da região evidencia o crescimento da EaD. Os três países com maior participação são: Honduras, Brasil e Colômbia. (UNESCO. Red índices, 2021).

No Brasil conforme o censo da ES de 2022 (BRASIL, 2023) o número de cursos de EaD saltou de 10 em 2000 para 9.186 em 2022, registrando intensificação do crescimento a partir de 2017, em razão da flexibilização das normas de credenciamento das IES e autorização e

reconhecimento dos cursos. As vagas em cursos de graduação saltaram de cerca de 3 milhões em 2014 para mais de 17 milhões em 2022, mesmo com grande quantitativo de vagas ociosas nas IES privadas com fins lucrativos. Do total de matrículas, cerca de 95% estão nas IES privadas. Nos próximos anos o número de matrículas em curso de EaD deve ultrapassar as matrículas presenciais no país. Se em 2000 havia apenas 1.682 matrículas na EaD, em 2010 já havia 930.179, enquanto em 2022 já havia 4.330.934. As matrículas presenciais caíram de 6.633.545 em 2015 para 5.112.663 em 2022.

Nesse contexto, é preciso destacar a importância do processo de plataformação, das Big Data e de capitalismo de vigilância em curso. Conforme Amaral e Oliveira (2023, p.4)

As plataformação das economias (POELL; NIEBORG; VAN DIJCK, 2020)<sup>33</sup> ampliam a intermediação do dinheiro, da comunicação, do conhecimento e da informação, bem como os controles sobre os processos de trabalho e outras esferas da vida social. Todas as esferas da vida humana estão sendo mercantilizadas ou financeirizadas, em razão dessa nova era do techno-rentismo, que ampliam os lucros artificiais e colocam o trabalho numa situação dramática, especialmente porque o estado com pendor mais social vem sendo desconstruído.

A plataformação das economias favoreceu o surgimento do “capitalismo de vigilância”, termo usado por Shoshana Zuboff (2020), que vem se desenvolvendo, assim como a presença cada vez maior das Big Data (google, microsoft, meta, apple, amazon etc.) nos processos de ensino-aprendizagem, seja na vida privada, seja nas IES públicas, com grandes riscos para o interesse público.

---

<sup>33</sup> Poell, Nieborg e Van Dijck (2020, p.1) entendem plataformação como a “penetração de infraestruturas, processos econômicos e estruturas governamentais das plataformas digitais em diferentes setores econômicos e esferas da vida. Ela também envolve a reorganização de práticas e imaginários culturais em torno dessas plataformas”

Nesse contexto, Harari (2018) entende que “a futura revolução tecnológica poderia estabelecer a autoridade dos algoritmos de Big Data, ao mesmo tempo que solapa a simples ideia da liberdade individual” (p.72). Afirma ainda que “Se tiverem dados biométricos e capacidade computacional suficientes, sistemas de processamento de dados externos poderão intervir em todos os seus desejos, todas as suas decisões e opiniões. Poderão saber exatamente quem é voce” (p.76), em outras palavras os algoritmos podem nos monitorar, estabelecer mecanismos de vigilância, induzir e controlar nossas decisões, de modo a constituir ditaduras digitais e extinguir a liberdade, especialmente quando associados à inteligência artificial (AI).

A partir da pandemia do Corona Virus, a partir de 2020, outro processo que foi intensificado no Brasil foi o da hibridização da ES. A experiência do ensino remoto emergencial durante o isolamento social, em boa parte das IES públicas, intensificou a migração para um processo de ensino-aprendizagem mais hibridizado, o que já era uma demanda contínua do setor privado mercantil no Brasil, que advogava ampliar os percentuais de disciplinas e atividades dos cursos por meios digitais.

Por ocasião da pandemia do corona vírus, grande parte das instituições de educação públicas contrataram ou ampliaram seus acordos com as empresas globais, que atuam no setor de NTIC. Com isso, essas empresas passaram a ter acesso e controlar volume enorme de dados dessas instituições, incluindo as informações dos estudantes, dos professores e ainda identificando o *modus operandi* na gestão dos currículos e nas práticas de ensino-aprendizagem.

No Brasil, o que se observa atualmente, conforme Cruz (2022) é o avanço das empresas do capitalismo digital na educação pública, devido a demanda para armazenamento de e-mails e dados nas insti-

tuições. Isso tem resultado na apropriação privada de dados digitais de instituições públicas, tais como secretarias de educação, universidades e institutos públicos. Para esse autor, o sucateamento, os cortes orçamentários e a Covid levaram as universidades, institutos e secretarias de educação a fazerem acordos com empresas como a google, resultando em contratos que levam ao armazenamento e gerenciamento privado de dados, e-mails e serviços. Assim, os dados tornam-se matéria-prima ou mercadoria que permite identificar tendências, estabelecer mecanismos de vigilância e mesmo serem comercializados no mercado privado de dados.

Por ocasião da pandemia da Covid, muitos professores habituaram-se a usar os aplicativos disponibilizados pelas empresas, a exemplo do *classroom* e do *meet* para interação remota (google) e da *education* (microsoft), dentre outros, o que contribuiu para a expansão de serviços de software e plataformas educacionais, além de colaborar para mudança de mentalidade e de práticas de ensino-aprendizagem, mas gerando uma dependência e fidelização a esses serviços e plataformas. Segundo Cruz (2022), cerca de “50% das secretarias de educação tem e-mails em servidores da google (33%) e da microsoft (17%) e 70% dos e-mails Institutos Federais (estavam armazenados na google e 2,5% na microsoft).

Um dos aspectos mais grave, observado a partir das reflexões de Cruz (2022), talvez seja a datificação das relações em sala de aula, pois aumenta o potencial das empresas a criarem e dominarem, em pouco tempo, a oferta de cursos, atividades e práticas de ensino-aprendizagem nas mais diversas áreas e demandas do mundo do trabalho e das empresas. Além disso, são vários os riscos para a ES, conforme Cruz (2022), uma vez que essas empresas tem armazenados os dados da produção científica e tecnológica do país; a partir da datificação, conseguem estabelecer métricas das relações pedagógicas e de gestão; são capazes de fazer diagnósticos com base nos dados; impor

uma visão neoliberal da educação e relação público-privado como modelo de negócios; fazer avançar ainda mais a EaD, o ensino híbrido e outros serviços educacionais, uma vez que é a infraestrutura e os serviços públicos para dados e seu controle é frágil e precário no Brasil, assim como a regulação das plataformas.

*d) Diferentes lógicas, forças e processos de reconfiguração da ES, mudanças nas finalidades e na natureza das universidades públicas e novos modos de regulação e práticas de avaliação das IES e do trabalho docente*

A universidade, ao longo de sua história, foi compelida por demandas e interesses diversos, advindas dos seus patrocinadores e da igreja católica e depois protestante. Nos últimos séculos, o estado e o mercado estabeleceram mecanismos e lógicas mais efetivas que implicam processos de reconfiguração da formação, da pesquisa, da extensão e da produção e difusão do conhecimento (Bianchetti; Sguissardis, 2017). Um dos aspectos marcantes tem sido a intensificação da articulação universidade-empresa, com a produção do conhecimento mais focada nas tecnologias e na inovação, resultando em ampliação do capitalismo acadêmico, uma vez que o conhecimento, a tecnologia e a inovação têm papel estratégico na economia do conhecimento e na competitividade das empresas (Silva Junior, 2017).

O conhecimento tornou-se matéria-prima da nova economia ou economia do conhecimento e, portanto, fator estratégico na globalização ou mundialização do capital (Silva Junior, 2017). Por essa razão, tornou-se cada vez mais importante induzir os processos de transnacionalização e internacionalização da ES, cujos processos de mercantilização e mercadorização do conhecimento contribuem efetivamente para transformar a natureza e a missão das universidades, sobretudo públicas. O trabalho acadêmico-científico passa a

ser cada vez mais regulado, especialmente pelos países ricos a partir dos financiamentos, das Big Data, das métricas e dos mecanismos de avaliação, dando outro valor ao conhecimento, ao trabalho docente e à gestão universitária.

Observa-se crescentes processos de mudanças na universidade, sobretudo em relação às suas finalidades, modo de organização e gestão, criação de novas estruturas, regulação do trabalho docente, sendo mais afinadas com as demandas econômico-produtivas. Parte desse processo advém da ação reguladora e modeladora das agências de financiamento da pesquisa e da produção científica, da avaliação intensificada da pós-graduação e da indução das relações entre pesquisa, produção (tecnologias e inovação) e empresas privadas. Além disso, reforça-se cada vez mais a defesa do empreendedorismo acadêmico (Oliveira, 2000; Silva Junior, 2017).

Verifica-se, ainda, o surgimento de uma nova institucionalidade da universidade, chamada por Chaui (2001) de “operacional” ou “organizacional”. Como afirma Laval (2023, p.1),

Agora ficou bastante claro que um novo modelo de universidade começou a se estruturar. Quer a chamemos de universidade “empreendedora”, “gerencial” ou “neoliberal”; quer falemos de “capitalismo acadêmico” ou “universidade capitalista”, ou ainda de “mercado de educação superior globalizado”, todos esses conceitos designam uma mudança que põe em questão não apenas os modos de organização ou “governança” da educação superior, mas sua definição, seus objetivos, suas funções sociais, culturais e políticas.

E, nessa direção, destaca-se a busca do estatuto da universidade de classe mundial (Sousa, 2021), que assume essa nova cultura de internacionalização, centrada em melhores posições nos rankings inter-

nacionais, no foco na “excelência”, no aumento das patentes e maior transferências de tecnologia para o setor produtivo, ampliando sua competição interna e externa e seus intercâmbios nacionais e internacionais. Internamente são implantadas novas estruturas, novas métricas e mecanismos de avaliação vinculados à pesquisa, produção, desempenho, trabalho e carreira docente (Silva Junior, 2017).

Nesse contexto, um dos elementos mais impactantes é o da acen-tuação do discurso da qualidade e da avaliação, que inclui o surgimento de novas políticas e novos atores; novos modos de governança regional ou global; surgimento de diretrizes e agências globais de acreditação, assim como consultorias globais e organizações não governamentais (ONGs), novas métricas internacionais de avaliação da produção intelectual, aumento da competição e da hierarquização acadêmica: índices e rankings universitários internacionais (Barreyro, 2019; Sousa, 2021). Todo esse processo é cada vez visível na competição e hierarquização acadêmica, via surgimento e relevância dos índices e rankings internacionais.

O campo científico nacional e internacional passa por processos re-configuração, com especificidades em cada país, mas com grande valorização das citações, índices de impacto, número de patentes e aumento dos indicadores de internacionalização da formação e do conhecimento. Todo esse processo tem grande potencial para remodelar a gestão universitária, o trabalho docente, a natureza e finalidade da pesquisa, da pós-graduação e do conhecimento. A regulação externa, via estado ou mecanismos e lógicas de mercado, e a auto-regulação das IES, dos programas de pós-graduação e do trabalho dos docentes pesquisadores caminham cada vez mais nessa mesma direção.

## *Considerações Finais*

A literatura do campo das políticas de ES evidencia que está em curso, especialmente a partir da globalização da economia, tendências e processos de configuração da ES. Foram examinadas quatro das tendências globais em curso, que afetam as políticas, os modos de organização e gestão da educação superior, mas também suas finalidades e funções sociais, culturais e políticas. Essas tendências estão, pois, mudando o paradigma e a lógica da ciência, do conhecimento, da gestão universitária, do trabalho acadêmico-científico dos professores-pesquisadores, da concepção e relação com os estudos e com o conhecimento etc., produzindo incertezas e desafios quanto ao futuro das universidades públicas, quanto ao seu compromisso com a liberdade acadêmica, com o bem comum e com a democracia e justiça social.

Os conceitos de universidade, de conhecimento, de pesquisa, de formação, de trabalho acadêmico, dentre outros, estão em processo de mudança. A certeza que se tem é que estamos mergulhados num processo de transformação do conhecimento, das instituições, dos agentes, do etos e da prática profissional dos professores-pesquisadores e que isso requer de todos nós muita análise, reflexão crítico-propositiva e resistência, como faz Christian Laval (2023) ao refletir acerca da “universidade neoliberal” e propor a “universidade como comum”.

## Referências

Amaral, N.C., Oliveira, J. F. (2023). O financiamento da educação no PNE (2014-2024) no contexto do pós golpe de 2016: balanço crítico. *Revista Exitus*, v. 13, p. e023042-22.

Azevedo, M. L. N. (2015). Internacionalização ou transnacionalização da Educação Superior: entre a formação de um campo social global e um mercado de ensino mundializado. *Crítica Educativa* (Sorocaba/SP), v. 1, n. 1, p. 56-79.

Banco Mundial. (1995). *La Enseñanza Superior: las lecciones derivadas de la experiencia*. Washington, D.C.: BIRD/Banco Mundial.

Barreyro, G. B. (2019). Novas regulações na educação superior: do Estado Avaliador à acreditação em escala global. *Revista Eletrônica de Educação* (São Carlos), v. 13, p. 837-852.

Barroso, J. (2006). *A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e atores*. Educa.

Bianchetti, L., Sguissardi, V. (2017). *Da universidade à commoditycidade: ou de como e quando, se a educação/formação é sacrificada no altar do mercado, o futuro da universidade se situaria em algum lugar do passado*. Mercado de Letras.

Bourdieu, P. (1998). *Contrafogos. Táticas para enfrentar a invasão neoliberal*. Jorge Zahar Editor.

Brasil. Ministério da Educação (MEC). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) (2023). *Censo da educação superior 2022*. MEC, INEP.

Carvalho, C. H. A. (2011). *A política pública para a Educação Superior no Brasil (1995): ruptura e/ou continuidade?* Universidade Estadual de Campinas. (Tese de Doutorado) – Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas.

Chauí, M. (2001). *Escritos sobre a universidade*. Ed. UNESP.

Chaves, V. L. J.; Santos, M. R. S.; Kato, F. B. G. (2020). Financiamento público para o ensino superior privado - mercantil e a financeirização. *Jornal de Políticas Educacionais*. V. 14, n. 08.

Chaves, V. L. J. (2010). Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior

Brasileiro: a formação dos oligopólios. *Educ. Soc.* vol.31 no.111.

Chesnais, F. (1996). *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã.

Cruz, L. (2022). Temos que discutir quais são os interesses por trás desse avanço das tecnologias sobre a educação (Entrevista concedida a André Antunes). PSJV/Fiocruz, Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/entrevista/temos-que-discutir-quais-sao-os-interesses-por-tras-desse-avanco-das-tecnologias>. Acesso em: 08/01/2024.

Cunha, L. A. (2000). Ensino superior e a universidade no Brasil. In: VEIGA, Cynthia Greive; LOPES, Eliane Marta Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes de (Orgs.). *500 anos de educação no Brasil* (p. 151-204). Autêntica.

Cunha, L. A. (1997). Nova reforma do ensino superior: a lógica reconstruída. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 101, p.20-49.

Cury, C. R. J. C. (1997). Reforma universitária na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional? *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 101, p.3-19.

Dias Sobrinho, J. (2005). *Dilemas da ES no mundo globalizado: sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento?* Casa do Psicólogo.

Dowbor, L. (2022). *Resgatar a função social da economia: uma questão de dignidade humana*. Elefante Editora.

Fraser, N. (2020). *Capitalismo em debate: uma conversa na teoria crítica* / Nancy Fraser, Rahel Jaeggi; tradução Nathalie Bressiani. 1ª ed. – Boitempo.

Freitas, L. C. (2018). A reforma empresarial da educação: nova direita, velhas ideias. Expressão Popular.

Harari, Y. N. (2018). *21 lições para o século 21*. Tradução Paulo Geiger. – 1ª ed. – Companhia das Letras.

Harvey, D. (1992). *Condição pós-moderna*. Loyola.

Heloani, R. (2003). *Gestão e organização do capitalismo globalizado: história da manipulação psicológica no mundo do trabalho*. Editora Atlas S. A.

Laval, C. (2023). *Da universidade neoliberal à universidade como comum*. Tradução Valdemar Sguissardi. Disponível em: <https://vsquissardi.com.br/da-universidade-neo->

liberal-a-universidade-como-comum/. Acesso em: 09/01/2024.

Martins, H.; Valente, J. (2019). **Datificação da economia e impactos nos mercados das comunicações digitais: uma análise do Google e do Grupo Globo**. *Revista Eletrônica Internacional de Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura*, v. 21, n. 3, p. 85-100.

Organização Dos Estados Ibero-Americanos Para Educação, Ciência E Cultura (OEI). (2021). La Red Iberoamericana de Indicadores de Educación superior (*Red INDICES*). Observatorio Iberoamericano de la Ciencia, la Tecnología y la Sociedad. *Panorama do ensino superior em Iberoamérica através dos indicadores da Red Indices*. Papéis do Observatório nº 20, abr. 2021. Disponível em: <https://www.redindices.org/documentos>. Acesso em: 09/01/2024.

Oliveira, J. F. (2000). *A reestruturação da ES no Brasil e o processo de metamorfose das universidades federais: o caso da Universidade Federal de Goiás* (Tese de Doutorado). Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

Poder 360. *Mercado do ensino superior tem concentração recorde*. 24.dez.2022. <https://www.poder360.com.br/economia/mercado-de-ensino-superior-tem-concentracao-recorde/>. Acesso em: 08/01/2024.

Salata, A. (2018). Ensino Superior no Brasil das últimas décadas Redução nas desigualdades de acesso? *Tempo Social, revista de sociologia da USP*, v. 30, n. 2. pp. 219-253

Santos, M. (1997). Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional. Editora Hucitec.

Santos, M., Silveira, M. L. (2001). *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record.

Silva Júnior, J. D. R. (2017). *The new Brazilian University - a busca de resultados comercializáveis: para quem?* 1. ed. UNESP/Marília, RET: Projeto Editorial Práxis. v. 1. 285p.

Sousa, J. V. De (2021). Cenários e desafios da universidade na economia do conhecimento. *Revista Internacional de Educação Superior*, v. 8, n. 00, p. e022014. DOI: 10.20396/riesup.v8i00.8663806.

Sousa, J. V. (2021). História da Educação Superior. In: MOROSINI, M. (Org.). *Enciclopédia Brasileira de Educação Superior*. EDIPUCRS( 2 v).

Sousa, J. V. (2020). Retrato da expansão e avaliação dos cursos superiores de tecnolo-

gia de 2003 A 2018. RTPS - Revista Trabalho, Política e Sociedade, v. 5, n. 8, p. 119-137.  
<https://periodicos.ufrj.br/index.php/rtps/index>

UNESCO (2021). *Red Iberoamericana de Indicadores de Educación Superior [Red índiES]*.  
Base de dados. Disponível em: [https://siteal.iiep.unesco.org/pt/eje/educacion\\_superior](https://siteal.iiep.unesco.org/pt/eje/educacion_superior). Acesso em: 08/01/2024.

Zuboff, S. (2020). *A era do capitalismo de vigilância: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder*. Intrínseca.

**POLÍTICAS E INSTRUMENTOS DE AVA-  
LIAÇÃO NO QUADRO DOS NOVOS MO-  
DOS DE GOVERNO DA EDUCAÇÃO:  
TENDÊNCIAS E PERSPETIVAS**

*Estela Costa*

[UIDEF, Instituto de Educação, Universidade de Lisboa]

No processo de reconfiguração do modo burocrático de controlo do Estado, tem-se observado a transição para o chamado “Estado avaliador” (Neave, 2012), recorrendo-se à implementação de sistemas de indicadores nacionais que permitam melhor controlar e coordenar o sistema educativo. Igualmente, esta reconfiguração está associada ao reforço da autonomia, da avaliação externa dos estabelecimentos de ensino e das aprendizagens dos alunos (Afonso N., 2009).

Tais alterações na natureza e no papel do Estado decorrem de processos de globalização económica e da “crise do Estado Providência” (Afonso, A., 2001; Barroso, 2006), mormente da constatação da ineficácia das estruturas burocráticas estatais, a par da rotura do status quo keynesiano que vigorou entre o final da II Guerra Mundial e os anos 70 do século XX (Afonso, N., 2000). Há a sublinhar também o papel desempenhado pela Nova Gestão Pública (NGP), que contribuiu para imprimir pressão nas questões associadas à qualidade e à eficácia, à busca da eficiência e melhor utilização dos dinheiros públicos (Maroy, 2009).

Repercutindo-se nas políticas educativas, a NGP surgiu no final dos anos 80, em nome da modernização do setor público (Hood, 2001), privilegiando os instrumentos da gestão privada, tendo em vista “melhorar a eficiência, a eficácia e a ação geral dos serviços públicos nas burocracias modernas” (Vigoda, 2003, p. 813). No domínio da administração educacional, veio acentuar a “responsabilização e prestação de contas sobre os resultados alcançados, tornando-se menos enfática a exigência do cumprimento de normas e regulamentos” (Afonso N., 2009, p.19).

Face à mudança do papel do Estado, de provisor de serviços para regulador, avaliador e distribuidor de incentivos aos que garantem a provisão da educação (pela qual era até então o único responsável) (Verger & Curran, 2014.), a NGP impor-se-á através de lógicas de

avaliação/regulação externa. Assistir-se-á, por isso, ao desenvolvimento pelo Estado de instrumentos de controlo à distância suportados pelos/nos resultados obtidos pelas escolas e pelos alunos (Vandenbergh, 2001, p. 113).

Assim, à semelhança do que sucede noutros setores, a intervenção do Estado na educação tem evoluído de um modo essencialmente burocrático, processual e normativo (regulação burocrática) para uma regulação avaliativa, fundada nos resultados dos alunos, das escolas e, ainda que de forma indireta, no trabalho realizado pelos professores, articulando-se com processos de prestação de contas (regulação pós-burocrática) (Maroy & Voisin, 2013, p. 882). Estas alterações vieram conferir à avaliação uma relevância que deve ser examinada no quadro das evoluções contemporâneas das políticas educativas, designadamente da congregação de modos regulatórios transnacionais e nacionais e da coexistência de formas burocráticas e pós-burocráticas de regulação, ao nível nacional (Barroso, 2005; Carvalho, 2015). Nas palavras de João Barroso (2013), esta mudança fez-se sentir de modos diversos:

Nuns casos reduzindo a dimensão e a ação do Estado através de medidas que viabilizam a criação de um mercado educativo (a descentralização administrativa e o reforço da autonomia das escolas destinam-se a garantir a concorrência e a liberdade de escolha). Em outros casos diminuindo a intervenção do Estado (e da sua administração central) na provisão direta do serviço educativo, mas reforçando o seu controlo sobre os processos e dispositivos de avaliação

(Estado avaliador). (p.3)

A regulação burocrática decorre da autoridade burocrático-legal do Estado, valorizando a racionalidade e a conformidade às normas. A regulação pós-burocrática é persuasiva, valorizando os resultados

e privilegiando a eficácia (Barroso, 2005, 2013; Carvalho, 2015), não acontecendo de igual forma nos diferentes contextos, sendo tributária das características próprias dos sistemas educativos, dos seus graus de centralização, entre outros.

Maroy (2009, p. 76) distingue dois modelos regulatórios pós-burocráticos: o modelo do Estado Avaliador e o da regulação pelo quase mercado. No primeiro, o Estado reforça o controlo sobre os processos e dispositivos de avaliação, através da valorização dos resultados e da busca de eficácia, a promulgação de boas práticas, e a avaliação de processos, resultados e práticas (Maroy, 2011). A promoção da autonomia das escolas e da avaliação dá-se com níveis de relevância diversos em virtude do grau de centralização dos países. Nesse sentido, o Estado estipula objetivos e implementa sistemas de avaliação externa para envolver os estabelecimentos de ensino na melhoria do seu desempenho com base na autoavaliação institucional (Maroy, 2011). No segundo caso, dá-se uma diminuição da ação do Estado através da criação de um mercado educativo, que visa incentivar a comparação e a competição entre escolas, através da descentralização e autonomia dos estabelecimentos escolares (Maroy, 2009). Para tal, delega-se nos estabelecimentos educativos alguma autonomia para a concretização dos objetivos do sistema educativo e os conteúdos do currículo, o que se reflete na livre escolha da escola e no financiamento diferenciado. Parte-se do pressuposto de que a pressão exercida sobre as escolas conduz à melhoria da qualidade da prestação do seu serviço (Maroy, 2009).

Os estudos empíricos fazem destacar a natureza híbrida da regulação, nomeadamente na avaliação das escolas, onde coexistem formas burocráticas e pós-burocráticas de coordenação da ação em educação (Carvalho & Costa, 2017; Carvalho, Costa & Afonso, 2013; Campos & Costa, 2023; Campos, 2023). A par de traços burocráticos próprios da autoridade racional-legal em que se apoia a dominação política

(Weber, 1964), designadamente a relevância atribuída aos dados e à mensuração, e o recurso a indicadores, os meios pelos quais se concretiza a avaliação das escolas estão inscritos na pós-burocracia. Veja-se a natureza interativa da avaliação das escolas e a negociação de sentidos que se desenvolve entre os diferentes atores que nela participam, designadamente, os atores escolares - intermediários, cuja relevância não pode nem deve ser minorizada, nem tão pouco as relações sociais que estes instituem (vd. Lascoumes & Le Galès, 2004).

## *O papel desempenhado pelos International large-scale assessments - ILSA*

Um dos principais focos de pesquisa em educação internacional e comparada, é o papel, a importância e o impacto das avaliações internacionais em grande escala (do inglês International large-scale assessments - ILSA) (Lockheed & Wagemaker, 2013; Rutkowski & Rutkowski, 2013; Teltemann & Jude, 2019). Não obstante as diferenças existentes na respetiva estrutura e no uso dado, os ILSA têm ganhado uma importância crescente, a nível internacional, na condução, apoio e formulação de políticas educacionais e nos esforços reformistas desencadeados pelos mais diversos governos nacionais (Baird et al., 2016; Meyer & Benavot, 2013).

Do que pode ser visto como consequências benéficas das ILSA é a existência de grandes conjuntos de dados de avaliação internacional disponíveis para análises secundárias (Johansson, 2016). Tal relevância não recolhe, porém, unanimidade entre quem as vê como veículo de melhoria do progresso educacional dos alunos (LMTF 2013; Schleicher 2009); e quem assinala a natureza restrita dos resultados que providenciam, denunciando o que consideram ser limitações na compreensão da aprendizagem dos alunos ou do progresso dos sistemas educativos nacionais (Ary et al. 2006); outros, ainda, focando a sua preocupação nos sistemas de *accountability* e na comercialização da educação pública que associam aos ILSA (Gorur 2016; Sahlberg 2015; Verger 2008; Verger, Novelli & Altinyelken 2012).

Mas outras críticas existem, como a de que estas avaliações resultam na disseminação de ideologias isomórficas (Pettersson, 2008), levando à simplificação do debate educacional e do próprio conceito de conhecimento, para além de apresentarem uma agenda competitiva

(Nordin & Sundberg, 2014), bem como a publicação de rankings que invariavelmente atrai o escrutínio dos meios de comunicação social (Hegarty, 2014; Nóvoa & Yariv-Mashal, 2003).

Acresce a existência, na comunidade académica, de uma discussão que decorre de grande parte da literatura sobre o empréstimo de políticas, que tende a destacar os efeitos negativos percebidos, mormente acerca da homogeneização de políticas, currículos e investigação, partindo de recomendações de uma agenda internacional, o que, no limite, poderá criar uma maior semelhança nas respostas dos alunos nas avaliações internacionais (Johansson, 2016).

A investigação demonstra que os ILSAs são instrumentos de regulação baseados em conhecimento' (Carvalho, Costa & Afonso, 2009) que, nos espaços de tomada de decisão política, permitem legitimar o discurso e capacitar as práticas para servir como agentes de mudança educacional e não apenas para finalidades de *benchmarking* (Carvalho 2012; Carvalho & Costa, 2015). Independentemente de como os ILSAs têm sido descritos na literatura, é evidente que as autoridades educacionais e os demais atores recorrem aos ILSAs para legitimar medidas políticas inscritas nos respetivos contextos nacionais.

Este fenómeno é claramente ilustrado pela crescente influência de 'padronizadores' internacionais (Brunsson & Jacobsson, 2000) procedentes das instituições europeias e de organizações internacionais (OIs), como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), o Banco Mundial (BM) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), entre outras. Estas definem uma ampla agenda de desenvolvimento para as políticas educativas, desempenhando um papel nuclear na afirmação e propagação de novos modos de organizar a educação (Antunes, 2006). Ombreado com os Estados-nação, assumindo-se como 'reguladores', levam a que os Estados passem a ser "simultaneamente

reguladores e regulados” (Jacobsson, 2006, p.222).

No caso específico da OCDE, afigura-se o porta-estandarte da “monitorização de qualidade” que atua “pela responsabilização e pela culpabilização, associadas a uma combinação de números e de posições relativas dos países num espaço competitivo mundial” (Carvalho, 2013, p.72). Encarada como uma espécie de ‘eminência parda’ (Henry et al., 2001) das políticas educativas, esta agência internacional agrega, em seu redor, peritos e organizações internacionais que se unem na produção de novos formatos de recolha da informação. Destacamos o *Programme for International Student Achievement* (PISA), cujos indicadores ganharam centralidade e um papel decisivo no campo dos estudos estatísticos de avaliação dos desempenhos.

## *Programme for International Student Achievement (PISA)*

A adoção de políticas induzidas pelos inquéritos e relatórios do PISA tornaram este instrumento um ‘paradigma de políticas’, na aceção de Hall (1993) que enquadra os decisores na formulação de políticas dentro de um “sistema de ideias e padrões que é compreensível e plausível para os atores envolvidos” (p. 279). Para o autor, essa estrutura de ideias e padrões congrega os objetivos políticos e o tipo de instrumento que pode ser usado para os alcançar, bem como a própria natureza dos problemas a resolver por via dos mesmos. Com efeito, ao nível nacional, muitos governos se apropriaram e instrumentalizaram os resultados do PISA para legitimar as suas próprias opções em termos de políticas internas, inclusivamente justificando reformas educativas que, na ausência daqueles, dificilmente teriam condições de aplicação (Verger & Normand, 2015, p. 611).

A investigação tem demonstrado que o PISA se apresenta como um espelho que devolve a realidade nacional numa perspetiva comparativa com outras (Carvalho, 2011), sendo um instrumento capaz de “retratar com precisão os pontos fracos e fortes dos sistemas nacionais” perceção que é robustecida pela utilização de uma abordagem fundada em evidências (Carvalho, Costa, & Gonçalves, 2017, p. 155). Além disso, enquanto instrumento transnacional, o PISA tem contribuído significativamente para a construção de um quadro comum europeu de políticas educacionais, cujo suporte preferencial é a informação objetiva dos dados por oposição à subjetividade ideológica das opiniões (Carvalho & Costa, 2017).

Atente-se que, ao destacar práticas e políticas de países ou regiões com maiores níveis de desempenho, o PISA torna-as referências para outros países com menor desempenho, almejando assim incrementar os respetivos sistemas educativos. Esta procura, no exterior, por

parte dos países, por soluções para os ‘problemas’ nacionais, estimulada pela globalização, não pode ser dissociada da influência das comparações internacionais na política (Tan, 2019). Comparações que concorrem para a mutação das sociedades de referência (Carvalho & Costa, 2015) que se vão atualizando e reconfigurando em cada novo ciclo do PISA, funcionando como referências para a reforma dos diferentes sistemas educativos, no contexto das receções ativas do PISA (idem).

Em Portugal, os dados do PISA têm permitido reforçar “a capacidade de argumentação dos governos e apoiam a tomada de decisões, consolidando o conhecimento evidenciado por ferramentas nacionais de avaliação como os exames e as provas de aferição” (Afonso & Costa, 2009, p. 58). Baseados em conhecimento pericial (Carvalho, 2013, 2020), a mobilização do PISA afigura-se também como um instrumento regulador na construção das ferramentas nacionais de avaliação dos desempenhos dos alunos (vd. Costa, 2011).

## Em conclusão

Articulados com processos de prestação de contas, os ILSA constituem o expoente máximo da regulação avaliativa fundada nos resultados (Maroy & Voisin, 2003) dos alunos, das escolas, dos professores, decorrendo da convicção de que assim se permite “melhorar a sua eficácia e (...) melhorar a competitividade económica dos países” (Rochex, 2006, p.6). Em termos nacionais, outros instrumentos de avaliação ganham também relevo, ora configurando uma *accountability* dura, que penaliza de alguma forma os atores (escolas, docentes, alunos); ora uma *accountability* suave, que visa a ponderação dos atores sobre o seu próprio desempenho, numa autoavaliação com vista à melhoria (Maroy & Voisin, 2013; vd. o caso das políticas nacionais em Sant’Ovaia, 2020; Carvalho, Costa & Sant’Ovaia, 2020).

É abundante e profícua a literatura desenvolvida sobre a regulação transnacional, no setor da educação, que se foca no modo como as agências internacionais usam os seus indicadores para influenciar políticas nacionais e regionais (Grek, 2009; Rizvi & Lingard, 2010; Robertson, 2012). Esta surge identificada em linhas de análise com denominações muito clarificadoras: governo pelos números (Rose, 1991; Grek, 2009); governo pela comparação (Nóvoa & Yariv-Marschal, 2003), governo pela avaliação (Lingard et al., 2013; Ozga, 2009). No entanto, é igualmente evidente a existência de menos discussão na literatura sobre como estas estruturas de governança transnacional utilizam o seu conhecimento para influenciar diretamente e porventura ‘governar’ as políticas educativas locais (vd. Simons, 2015; Rutkowski, 2016; Lewis, 2020). Reconhece-se, assim, a necessidade de se continuar a desenvolver pesquisas empíricas que visem uma compreensão mais complexa de como e por que os ILSA evoluem e se expandem em todo o mundo e quais os seus múltiplos efeitos nos sistemas educativos (vd. Verger, Parcerisa & Fontdevila, 2019) e par-

ticularmente nos contextos locais.

Esta interrogação investigativa ganha novos contornos com a implementação em Portugal do PISA para as Escolas (*PISA for Schools – PISA-S*), lançado em 2010 e implementado em 2011/12 em 126 escolas secundárias nos Estados Unidos (EUA), Reino Unido e na província canadiana de Manitoba. Em Portugal denomina-se *PISA para as escolas nos municípios – PISA-M*, tendo sido lançado em dezembro de 2019 como projeto-piloto financiado por Comunidades Intermunicipais e municípios. Baseando-se num banco de itens independente do PISA principal, o PISA-M adota o mesmo enquadramento técnico do PISA, bem como os procedimentos de aplicação. Apresenta como objetivos a comparação entre escolas do mesmo país, de países diferentes, e entre as escolas e os dados do PISA nacional e sistemas educativos mundiais. Além disso, tem como propósito enunciado propor-se criar oportunidades de partilha de práticas e trabalho colaborativo entre os Agrupamentos de Escolas, com vista à promoção do sucesso das políticas educativas locais e a qualidade das aprendizagens dos alunos (Costa & Carvalho, 2023).

Em estudo recente, constata-se que a regulação prevista pelo PISA-M se baseia no trabalho em rede, direcionado para uma eficácia regulatória que preconiza que o melhor desempenho não se restringe a metas quantitativas, estendendo-se também a práticas melhores e à troca de experiências; em que o desenvolvimento profissional do professor se dá através da imersão em redes de disseminação e partilha de conhecimento organizacional; e que prevê uma governança escolar local no quadro da qual a OCDE passa a interagir diretamente com a administração local e as escolas, rompendo com as forças convencionais – Estado, escolas e municípios (Costa & Carvalho, 2023). Afigurando-se um recurso valioso na disputa pela autonomia das escolas em relação às autoridades públicas, esta ferramenta da OCDE está inscrita no amplo fenómeno de reforço do papel dos especialis-

tas e das chamadas políticas baseadas em evidências, o que reforça a nossa curiosidade investigativa em relação ao futuro.

## Referências

Afonso, A. J. (2010). Políticas educativas e auto-avaliação da escola pública portuguesa: apontamentos de uma experiência. *Estudos em Avaliação Educacional*, 21(46), 343-362.

Afonso, N. (2009). Avaliação e desenvolvimento organizacional da escola, *Meta: Avaliação*, 1 (2), 150-169.

Ary, D., Jacobs, L.C. Sorensen, & Razavieh.A. (2006). *Introduction to Research in Education*. 8th ed. <http://repository.unmas.ac.id/medias/journal/EBK-00124.pdf>

Belmont, CA: Wadsworth CENGAGE Learning. Belmont, CA: Wadsworth CENGAGE Learning. Baird, J-A., Johnson, S., Hopfenbeck, T. N., Isaacs, T., Sprague, T., Stobart, G., & Yu, G. (2016). On the supranational spell of PISA in policy. *Educational Research*, 58(2), 121-138. <https://doi.org/10.1080/00131881.2016.1165410>

Barroso, J. (2013). A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas. In *Educação, Temas e Problemas - A escola em análise: olhares sociopolíticos e organizacionais*, 12 e 13, 6, 13-25.

Brunsson, N., & Jacobsson, B. (eds.) (2000). *A World of standards*. Oxford: Oxford University Press.

Campos, D. (2023). Avaliação Externa de Escolas: Um Instrumento de Regulação Baseado no Conhecimento. Tese de Doutoramento em Educação, na especialidade de Administração e Política Educacional. IE-ULisboa

Campos, D., & Costa, E. (2023). O papel do conhecimento na construção e na promulgação de uma política pública: o caso da avaliação externa das escolas em Portugal. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 31 (119), 1-27, <https://doi.org/10.1590/S0104-40362023003103347>

Carvalho, L. M. (2011). O Espelho do Perito: Inquéritos internacionais, conhecimento e política em educação – o caso do PISA. Fundação Manuel Leão.

Carvalho, L. M. (2012). The Fabrications and Travels of a Knowledge-Policy Instrument. *European Educational Research Journal* 11 (2): 172–188.

Carvalho, L. M. (2013). Mútua Vigilância Organizada. Educação: temas & Problemas. Évora, pp.71-76.

Carvalho, L.M., & Costa, E. (2015) Seeing education with one's own eyes and through PISA lenses: Considerations of the reception of PISA in European countries. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education* 36(5): 638–646

Carvalho, L. M. (2016) Intensificação e sofisticação dos processos de regulação transnacional em educação: O caso do programa internacional de avaliação de estudantes. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 37, n. 136, p. 669–683, jul./set. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/es0101-73302016166669>

Carvalho, L. M. (2018). International Assessments and Its Expertise in Fabricating Expert Knowledge for Policy. In S. Lindblad, D. Pettersson & T. S. Popkewitz (ed.). *Education by the Numbers and the Making of Society: The Expertise of International Assessments* (pp. 110–126). New York: Routledge.

Carvalho, L. M. (2020). Revisiting the fabrications of PISA. In G. Fan & T. S. Popkewitz (Eds.), *Handbook of education policy studies* (Vol. 2, pp. 259–273). Springer.

Carvalho, L. M., & Costa, E. (2015). Seeing education with one's own eyes and through PISA lenses: considerations of the reception of PISA in European countries. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 36(5), 638–646. <http://dx.doi.org/10.1080/01596306.2013.871449>

Carvalho, L. M., & Costa, E. (2016). Comparações internacionais do desempenho escolar e políticas educativas: síntese de uma investigação (pp. 173-196). In C. da Cunha, J.V. de Sousa e M. Abádia da Silva (Org.). *Internacionalização da Educação: Discursos, Práticas e Reflexos Sobre as Políticas Educativas*. Belo Horizonte, M.G: Fino Traço. ISBN: 978-85-8054-282-0.

Carvalho, L. M., & Costa, E. (2017a). The praise of mutual surveillance in Europe. In R. Normand & J.-L. Derouet (Eds.), *A European Politics of Education: Perspectives from sociology, policy studies and politics* (Cap. 4, pp. 53–72). Oxford, UK: Routledge. ISBN: 978-1-138-66907-9.

Carvalho, L. M., & Costa, E. (2017b). Avaliação externa das escolas em Portugal: atores, conhecimentos, modos de regulação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 33 (3), 685–705. <https://doi.org/10.21573/vol33n32017.79302>

Carvalho, L. M., Costa, E., & Afonso, N.A. (2009). PISA – Fabrication, Circulation and Use in Six European Countries: Integrative Report. *Project KNOWandPOL, WP17*. [http://www.knowandpol.eu/IMG/pdf/031.pisa.fabrication\\_circulation\\_use.pdf](http://www.knowandpol.eu/IMG/pdf/031.pisa.fabrication_circulation_use.pdf).

Carvalho, L. M., & Costa, E., & Afonso, N. (2013). Espaces, acteurs et modalités de l'hybridité politique. Le cas de la construction d'un modèle pour l'évaluation externe des écoles au Portugal dans la première décennie du siècle. Dossier: Éducation et mondialisation. *Spirale – Revue de Recherches en Éducation*, 51, 15–29.

Carvalho, L. M., Costa, E., & Gonçalves, C. (2017). Fifteen Years Looking at the Mirror: On the Presence of PISA in Education Policy Processes (Portugal, 2000–2016).” *European Journal of Education* 52 (2): 154–166.

Carvalho, L. M., Costa, E., & Sant'Ovaia, C. (2020) Depicting the faces of results-oriented regulatory processes in Portugal: National testing in policy texts. *European Educational Research Journal*, 19 (2), 125–141. <https://doi.org/10.1177%2F1474904119858799>

Costa, E. (2011). O PISA na literatura científica: um caso de propagação, recriação e contestação de conhecimento, (pp. 77–106). In L.M. Carvalho (Org.). *O Espelho do Perito. Inquéritos internacionais, conhecimento e política em educação – o caso do PISA*. Fundação Manuel Leão. ISBN:978-989-8151-24-7.

Costa, E., & Carvalho, L. M. (2023). Framing School Governance and Teacher Professional Development Using Global Standardized School Assessments, *Education Sciences*, 13, 873, 1–18. <https://doi.org/10.3390/educsci13090873>

Fischman, G. E., Marcetti Topper, A., Iveta Silova, Janna Goebel & Jessica L. Holloway (2019) Examining the influence of international large-scale assessments on national education policies, *Journal of Education Policy*, 34:4, 470–499, DOI: 10.1080/02680939.2018.146049

Gorur, R. (2016). Seeing like PISA: A Cautionary Tale about the Performativity of International Assessments. *European Educational Research Journal* 15 (5): 598–616.

Hegarty, S. (2014). “From Opinion to Evidence in Education: Torsten Husén’s Contribution.” In *Transnational Policy Flows in European Education: The Making and Governing of Knowledge in the Education Policy Field*, edited by Andreas Nordin and Daniel Sundberg, 47–56. Oxford, UK: Symposium books.

Henry, M., Lingard, B., Rizvi, F., & Taylor, S. (2001). *The OECD, globalisation and education policy*. Oxford (UK): IAU Press & Elsevier Science Ltd.

Hood, C. (2001). Public Management, New. In N. J. Smelser, & P. B. Baltes, *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* (pp.12553-12555). USA: Pergamon.

Johansson, S. (2016) International large-scale assessments: what uses, what consequences?. *Educational Research*, 58:2, 139-148, DOI: 10.1080/00131881.2016.1165559

Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2004) *Gouverner par les instruments*. Paris: Sciences Po, Les Presses.

Lima, L. (2015). A avaliação institucional como instrumento de racionalização e o retorno à escola como organização formal. *Educação e Pesquisa*, 41, 1339-1352.

Lingard, B., Baroutsis, A. & Sellar, S. (2021). Enriching educational accountabilities through collaborative public conversations: Conceptual and methodological insights from the Learning Commission approach. *J Educ Change* 22, 565–587.

LMTF (Learning Metrics Task Force). (2013). *Toward Universal Learning: Recommendations from the Learning Metrics Task Force*. Washington, DC: UNESCO Institute for Statistics and Center for Universal Education at the Brookings Institution.

Lockheed, M.E., Wagemaker, H. (2013). International large-scale assessments: Thermometers, whips or useful policy tools? *Research in Comparative and International Education* 8(3): 296–306.

Maroy, C. (2008). Vers une régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement?”, *Sociologie et Sociétés*, 40(1), 31-54.

Maroy, C. (2009). Convergences and Hybridization of Educational Policies Around ‘post-bureaucratic’ models of Regulation. *Compare*, 39 (1), 71–84.

Maroy, C. (2011). *Em direção a uma regulação pós-burocrática dos sistemas de ensino na Europa?* In A. Oliveira & A. Duarte, *Políticas Públicas e Educação: regulação e conhecimento*. (19-46). Belo Horizonte, MG: Fino Traço.

Maroy, C. & Voisin, A. (2013). As transformações recentes das políticas de accountability na educação: Desafios e incidências das ferramentas de ação pública. *Educação & Sociedade*, 124(34), 881-901

Meyer H-D. & Benavot A. (eds.) (2013) *PISA, Power, and Policy: the emergence of global educational governance*. Oxford: Symposium Books.

Neave, G. (2012). The Evaluative State: A Formative Concept and an Overview. In: *The*

*Evaluative State, Institutional Autonomy and Re-engineering Higher Education in Western Europe*. Issues in Higher Education. Palgrave Macmillan, London. [https://doi.org/10.1057/9780230370227\\_3](https://doi.org/10.1057/9780230370227_3)

Nordin, A., & Sundberg, D. (2014). *Transnational Policy Flows in European Education: The Making and Governing of Knowledge in the Education Policy Field*. Oxford: Symposium Books.

Nóvoa, A., & Yariv-Mashal, T. (2003). Comparative Research in Education: A Mode of Governance or a Historical Journey?" *Comparative Education* 39 (4): 423–438. doi:10.1080/0305006032000162002

Pettersson, D. (2014). 'Three narratives: national interpretations of PISA', *Knowledge Cultures*, 2(4), 172–191.

Ranson, S. (2018). *Education, Democratic Participation: The Making of Learning Communities*. London: Routledge.

Rochex, J.-Y. (2006). Chapter 5: Social, Methodological, and Theoretical Issues Regarding Assessment: Lessons From a Secondary Analysis of PISA 2000 Literacy Tests. *Review of Research in Education*, 30(1), 163–212. <https://doi.org/10.3102/0091732X030001163>

Rutkowski D, Rutkowski L (2013). Measuring socioeconomic background in PISA: One size might not fit all. *Research in Comparative and International Education* 8(3): 259–278.

Sahlberg, P. (2015). *Finnish Lessons 2.0*. New York, NY: Teachers College Press.

Sant'Ovaia, C. (2021). *Os Exames como instrumento de ação pública*. Tese de Doutorado em Educação, na especialidade de Administração e Política Educacional, IE-ULisboa.

Sant'Ovaia, C., & Costa, E. (2020). Os testes nacionais como instrumento de ação pública no sistema educativo português: processos de “problematização” e de “preconização”. *Currículo sem Fronteiras*, 20(1), 171–189. <http://dx.doi.org/10.35786/1645-1384.v20.n1.10> [SJR 2020: 0.261 Q3]

Schleicher, A. (2009). “Securing Quality and Equity in Education: Lessons from PISA.” *Prospects* 39(3): 251–263.

Tan C (2019a). *Comparing High-Performing Education Systems: Understanding Singa-*

*pore, Shanghai, and Hong Kong*. Oxon: Routledge.

Teltemann, J., Jude, N. (2019). Assessments and accountability in secondary education: International trends. *Research in Comparative and International Education* 14(2): 249–271.

Vandenberg, V. (2001). Nouvelles formes de régulation dans l'enseignement : origines, rôle de l'évaluation et enjeux en termes d'équité et d'efficacité. *Education et sociétés*, 8, 111–123.

Verger, A. (2008). Measuring Educational Liberalisation. a Global Analysis of GATS. *Globalisation, Societies and Education* 6 (1): 13–31.

Verger, A. (2014). Why Do Policy-Makers Adopt Global Education Policies? Toward a Research Framework on the Varying Role of Ideas in Education Reform. *Current Issues in Comparative Education* 16 (2): 14–29.

Verger, A., & Curran, N. (2014). *New Public Management as a Global Education Policy: Its Adoption and Re-Contextualization in a Southern European Setting*. In *Critical Studies in Education*, 55 (3), pp. 253–271.

Verger, A., & Normand, R. (2015). Nueva gestión pública y educación: Elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. *Revista Educação & Sociedade*, 36(132), 599–622

Verger, A., Novelli, M., & Altinyelken, H.K. (2012). *Global Education Policy and International Development: New Agendas, Issues and Policies*. New York, NY: Bloomsbury Publishing

Vigoda, E. (2003). New public management. In J. Rabin (Ed.). *Encyclopedia of public administration and public policy*, 2. New York: Marcel Dekker.

Winthrop, R., Simons, K.A. (2013). Can international large-scale assessments inform a global learning goal? Insights from the learning metrics task force. *Research in Comparative and International Education* 8(3): 279–295.

# O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E OS ROYALTIES DO PETRÓLEO NO BRASIL

*Marcelo Mocarzel*

[Universidade Católica de Petrópolis, Universidade Estácio de Sá, RJ]

## Introdução

“O petróleo é nosso!”. A frase em destaque foi tema de uma grande campanha nacionalista acerca do direito à exploração do petróleo em terras e águas brasileiras, que culminou na criação da Petrobras em 1953, durante o último governo do Presidente Getúlio Vargas<sup>34</sup>. Mas a história da exploração de petróleo no Brasil tem suas raízes em um decreto dos tempos do Império, de 1858, em que o Marquês de Olinda faz uma concessão para a exploração de mineral betuminoso no Rio Maraú, na Bahia. O betume era usado na produção de querosene para as lamparinas. Porém, nas décadas seguintes, de intensa movimentação política, o assunto ficou em segundo plano. (Mendonça, 2009).

Na década de 1930, após as investidas do empresário Guilherme Guinle, temos o primeiro laudo técnico que confirma a existência de petróleo no subsolo do município de Lobato, na Bahia. Inicia-se então uma disputa entre defensores da exploração pelas empresas estrangeiras e os nacionalistas, que queriam o monopólio do petróleo para o Estado. O presidente Getúlio Vargas aposta no monopólio e lança a campanha com o *slogan* citado, garantindo exclusividade da exploração até os anos 1990, quando a legislação é alterada, ainda que a preferência permaneça com a Petrobras (Mendonça, 2009).

Assim, desde sua institucionalização como recurso, o petróleo é alvo de disputas entre diferentes grupos; da mesma forma, as riquezas geradas por ele também o são. Isso se acirrou após a descoberta de novas fontes de petróleo, dessa vez em águas profundas, a chamada camada do Pré-Sal, em 2006. A perspectiva de gigantescos campos

---

<sup>34</sup> Getúlio Vargas governou o Brasil entre 1930 e 1945, após um golpe militar e uma guerra civil entre estados, sendo o regime ditatorial do Estado Novo decretado em 1937. Vargas depois foi eleito democraticamente em 1951, tendo se suicidado em 1954.

de exploração em águas brasileiras trouxe reverberações para as políticas sociais, muitas delas dependentes das riquezas geradas pelo ouro negro.

De acordo com Najjar, Vicente e Morgan (2019) em 2010 são inaugurados, por meio de duas leis federais, o regime de cessão onerosa e o regime de partilha de produção para exploração do petróleo e gás natural:

O regime de cessão onerosa é caracterizado pela formalização de contrato de cessão onerosa diretamente entre União e Petrobras, mediante dispensa de licitação, para exploração de reservas localizadas em áreas não concedidas e não localizadas no Pré-Sal, e pela transferência da propriedade sobre o petróleo e gás produzidos à Petrobrás que, por esta razão, assume o ônus de pagar à União *royalties* no percentual máximo de 10% e mínimo de 5% sobre o produto da lavra, preferencialmente em títulos da dívida pública mobiliária federal, segundo os critérios de distribuição definidos em seu art. 5º, parágrafos 1º e 2º. Já o regime de partilha de produção apresenta como principal elemento definidor a assunção, pelo contratado, dos riscos pelas atividades de exploração e produção do petróleo na áreas do Pré-Sal ou áreas consideradas estratégicas, auferindo, em caso de descoberta comercial, o direito a apropriação do custo em óleo, do volume da produção correspondente aos *royalties* devidos, bem como de parcela do excedente em óleo, na forma do contrato, celebrado mediante prévia licitação realizada na modalidade leilão ou diretamente com a Petrobrás, dispensada a licitação.

(Najjar, Vicente & Morgan, 2019, p. 20)

Ou seja, os territórios diretamente implicados nas latitudes de exploração passam a receber *royalties*, compensações pelos riscos da atividade. Além disso, ainda segundo os autores, o Congresso Nacional

cria o Fundo Social do Pré-Sal, “de natureza contábil e financeira, destinado ao financiamento de projetos de combate à pobreza e desenvolvimento da educação, cultura, esporte, saúde pública, ciência e tecnologia, meio ambiente e mitigação e adaptação a mudanças climáticas” (Najjar, Vicente & Morgan, 2019, p. 21). E dessa maneira que a exploração de petróleo passa a atravessar o financiamento da educação no Brasil.

## *Histórico do Financiamento*

Desde o período colonial a educação pública não foi encarada como prioridade e seu financiamento era quase inexistente. O que se tinha era, até a expulsão em 1759 pelo Marquês de Pombal, uma educação sob responsabilidade de diferentes ordens religiosas, com destaque para os jesuítas, exercendo uma espécie de monopólio, ainda que contasse com financiamento público (Cury, 2018).

Com a chegada da Família Real portuguesa em 1808, o Brasil passa por modernizações pontuais, mas não há um projeto educacional de grande alcance, sobretudo porque se mantinha a sociedade aristocrática e escravocrata dos séculos anteriores. Mesmo a Independência do Brasil, proclamada em 1822, não traz grandes mudanças no que tange à educação:

Após a independência, em 1822, o Império Brasileiro herdou de Portugal o regime do padroado, mantendo o catolicismo como religião do Estado. Em consequência, nas escolas públicas de todo o país, a doutrina católica impregnava todos os currículos em todos os níveis escolares. Os professores, por sua vez, eram obrigados a prestar juramento de fé católica, podendo ser punidos por perjúrio. O Código Criminal proibia a pregação pública de religiões diferentes da oficial e a difusão oral ou por escrito de ideias contrárias à imortalidade da alma, para o que previa penas de pecuniárias e de prisão.

(Cunha, 2014, p. 6).

A simbiose Estado-Igreja é uma marca das iniciativas educacionais que perpassou a Colônia e o Império e que demonstrou força ainda nas décadas iniciais do período republicano. Somente no já citado Governo Vargas é que a educação brasileira começou a tomar con-

tornos mais republicanos, inspirada em grande medida nos ideais no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, documento publicado em 1932 por grande educadores e intelectuais da época, que defendiam a universalização de uma escola básica pública, gratuita e laica.

Segundo Adrião, Oliveira e Mocarzel (2022), a Constituição de 1934 declarava o direito à educação, nos termos do seu artigo 149 que a educação é direito de todos e deve ser ministrada pela família e pelos Poderes Públicos.

Em relação, especificamente, ao financiamento da educação, foi estabelecida a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos (art. 156). Previa-se, ainda, a criação de fundos por esfera de Federação, constituídos, na prática, por sobras orçamentárias (art. 157). Introduzia-se, pois, a política de vinculação com a adoção paralela de fontes específicas (fundos)

(Martins, 2011, p. 504).

A Constituição de 1937, do Estado Novo, trazia em seu artigo 129:

O ensino pré-vocacional e profissional destinado às classes menos favorecidas é em matéria de educação a primeiro dever do Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais.

(Brasil, 1986)

Após o fim do Estado Novo e a redemocratização – ainda que breve – foi promulgada uma nova Constituição em 1946. Aí se dá um acirramento da disputa pelo dinheiro público para a subvenção da educação. De um lado, os privatistas, defensores das instituições religiosas e comunitárias, que desejavam subvenção do Estado priori-

tário para a iniciativa privada. De outro, os publicistas, que insistiam na ampliação do ensino público universal. Tal disputa durou décadas e foi levada até a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em 1961, já no Governo João Goulart.

No período em que vigoraram a Constituição de 1946 e a Lei de diretrizes e Bases de 1961 (lei n. 4.024/61), novas tentativas de criação de fundos foram intentadas, esbarrando sempre no argumento da carência de recursos.<sup>28</sup> Se os fundos não vingaram neste período, a vinculação passou a ser o eixo do debate das políticas públicas de financiamento, e acompanhou, em movimento pendular, os períodos de maior e menor democratização da sociedade brasileira. Em 1937, o Estado Novo derrubou a vinculação, resgatada pela Constituição de 1946, com a elevação do percentual do compromisso dos municípios, de 10% para 20% (art. 169). A LDB de 1961 elevaria o patamar da união, de 10% para 12% (art. 92). Em 1967, com as Cartas do regime militar, a vinculação perdeu o status constitucional em 1967, e em 1969 foi limitada aos municípios (art. 59).

(Martins, 2011, p. 504-505)

Em 1964 o Brasil sofre um golpe e o presidente João Goulart é deposto. Instala-se uma ditadura civil-militar, que dura 21 anos e tem uma atuação muito contraditória em relação à educação. No que tange ao financiamento, cria-se o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), voltado para projetos de ensino, inclusive alimentação escolar e bolsas de estudo em instituições privadas. No período houve expansão da rede pública de ensino acompanhada de um fomento à expansão das instituições privadas (Cunha, 2014).

Assim, é somente com a Constituição de 1988, após nova redemocratização, que o financiamento da educação assume um caráter mais central no debate das políticas. O artigo 212 traz a seguinte redação:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

(Brasil, 1988, art. 212)

O estabelecimento dos mínimos constitucionais é base para toda a organização do financiamento da educação brasileira atualmente. Porém, em pouco tempo, com a crescente expansão, os mesmos se tornaram insuficientes para estados e municípios. Assim, o país precisou buscar novas modalidades de financiamento, principalmente a partir de complementações e suplementações da União visando a uma maior equalização.

## *Diversificação das formas de financiamento*

Com a chegada dos anos 1990, o Brasil abre-se à comunidade internacional e torna-se signatário de diversos documentos emanados por organismos multilaterais, como a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (Conferência de Jomtien – 1990). Assim, passa a ser um compromisso assumido internacionalmente pelo país a expansão da educação básica, principalmente em termos de acesso.

A Constituição de 1988 e a nova LDB (Brasil, 1996), passam a garantir o ensino fundamental obrigatório (1ª a 8ª série) para todos em idade escolar – em 2009 escolarização mínima atinge a atual marca de 14 anos de obrigatoriedade, dos 4 aos 17 anos de idade. Assim, para financiar este crescimento, formas complementares são definidas em lei.

O artigo 212, parágrafo 5º da Constituição disciplina o salário-educação, como uma nova fonte de arrecadação direta para o financiamento da educação. A lei 9.424/1996 regulamenta essa estratégia:

Art 15. O Salário-Educação, previsto no art. 212, § 5º, da Constituição Federal e devido pelas empresas, na forma em que vier a ser disposto em regulamento, é calculado com base na alíquota de 2,5% (dois e meio por cento) sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados, assim definidos no art. 12, inciso I, da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

§ 10 O montante da arrecadação do Salário-Educação, após a dedução de 1% (um por cento) em favor do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS calculado sobre o valor por ele arrecadado, será distribuído pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, observada, em 90% e no Distrito

Federal, em quotas, da seguinte forma:

I – Quota Federal, correspondente a um terço do montante de recursos, que será destinada ao FNDE e aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização do ensino fundamental, de forma a propiciar a redução dos desníveis socioeducacionais existentes entre Municípios, Estados, Distrito Federal e regiões brasileiras;

II – Quota Estadual e Municipal, correspondente a 2/3 (dois terços) do montante de recursos, que será creditada mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para financiamento de programas, projetos e ações do ensino fundamental.  
(Brasil, 1996b)

Trata-se, portanto de uma importante contribuição social oriunda das empresas, que passa a auxiliar no financiamento da educação, sendo vedado o seu uso com despesas de pessoal, fomentando programas e projetos dentro da atuação prioritária dos entes federados.

Outra forma de financiamento é apontada por Vicente (2021): a suplementação da União aos estados, Distrito Federal e Municípios. De acordo com a autora, a União Federal, fazendo uso de suas atribuições supletiva e redistributiva, promove a transferência de recursos a Estados, Distrito Federal e Municípios, de duas formas: i) por meio de transferências indiretas ou por convênios para transferência dos recursos, firmado entre a União e o ente subnacional, sob regime de mútua cooperação, e para o atingimento dos objetivos fixados no instrumento de pactuação; ii) por meio de transferências diretas ou automáticas, para a execução dos programas suplementares aos quais se refere o art. 208, inciso VII, da Constituição Federal.

Mas para que esta distribuição ocorra de maneira justa, foi necessária a criação de uma estratégia de equalização dos investimentos. O Governo Fernando Henrique Cardoso (1995–2002) cria em 1997 o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que passou a garantir a alocação de recursos a partir do número de alunos de cada município, promovendo um maior investimento no ensino fundamental.

Davies (2008, p. 25) aponta que, apesar de formalmente dirigido ao desenvolvimento do ensino fundamental e à valorização do magistério, o FUNDEF praticamente não trouxe recursos novos para o sistema educacional brasileiro como um todo, pois apenas redistribuiu, em âmbito estadual, entre o governo estaduais e os municipais, uma parte dos impostos que já eram vinculados.

No governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2010), o FUNDEF é convertido em FUNDEB, visando alcançar toda a educação básica e introduzindo alguns avanços no sistema de vinculação. Em agosto de 2020, já sob a égide do governo Jair Bolsonaro (2019–2022), mesmo sem apoio inicial da base aliada do governo, o Congresso Nacional conseguiu regulamentar o FUNDEB permanente, com maior participação da União no financiamento. Dourado e Araújo (2022, p. 18) indicam que

Ao menos quatro aspectos estruturais podem ser destacados como importantes avanços na aprovação da Emenda Constitucional nº 108, em 2020 e na regulamentação ulterior: a inserção do FUNDEB no corpo permanente do texto constitucional, perenizado sua inscrição; a manutenção da destinação de importante e relevante parcela dos recursos do fundo (proporção não inferior a 70%) para pagamento dos profissionais da educação; a ampliação gradativa da complementação da União, com o horizonte de conformação de 23%

dos recursos totais; além da consagração do conceito de Custo Aluno Qualidade (CAQ), como referência de padrão de qualidade a orientar o financiamento.

Fica evidenciado que a política de fundos tornou-se uma política de Estado, perpassando diferentes governos e, mesmo com problemas, estabeleceu critérios mais objetivos para o financiamento da educação. Há outros mecanismos de subvenção da educação, como arrecadação proveniente de loterias e outros instrumentos, mas o percentual oriundo de impostos, do salário-educação e dos repasses suplementares, a partir do próprio FUNDEB, são os pilares que financiam a maior parte da educação brasileira, permitindo inclusive o repasse para instituições privadas de certas naturezas. Mas com a descoberta do Pré-Sal e com a criação de seu Fundo Social, muitas expectativas foram depositadas em um quarto pilar: os *royalties* do petróleo.

## *Royalties do petróleo e financiamento da educação*

A determinação da ampliação da escolarização obrigatória a partir de 2009, para estudantes dos 4 aos 17 anos de idade, criou um compromisso sequencial de ampliação dos recursos para educação. Najjar, Vicente e Morgan (2019) apontam que novas formas de financiamento precisavam ser buscadas para dar conta de um compromisso de tal monta. Assim, houve um encontro entre a necessidade de expansão do financiamento e o surgimento de recursos não previstos anteriormente, que se converteu nas já citadas leis que orientam o uso dos recursos do petróleo:

A nova lei destinou às áreas de educação e saúde, em acréscimo aos recursos constitucionalmente vinculados e no percentual de, respectivamente, 75% e 25%, a receita proveniente dos *royalties* e participações especiais devidas em razão da exploração de petróleo e gás natural sob os regimes de concessão, cessão onerosa ou partilha da produção, e desde que a lavra ocorra na plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva[...]

(Najjar, Vicente e Morgan, 2019, p. 26)

A aprovação do Plano Nacional de Educação (Brasil, 2014), reforça esta necessidade, quando a meta 20 estabelece que o país deverá “ampliar o investimento em educação pública para o mínimo de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do país no quinto ano da lei (que instituiu o PNE) e para 10% no final do decênio (2024)”. A estratégia 20.3 destaca a necessidade da vinculação de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural a ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, como forma de assegurar o cumprimento da meta.

Assim, pensou-se que a educação, ao final do decênio estaria em outro patamar de investimentos. Mas isso não ocorreu. O relatório *Education at a Glance*, da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2023), mostra que entre 2019 e 2020, os investimentos do PIB brasileiro em educação mal atingiram 5,5%. Assim, mesmo com a injeção de verbas dos royalties, não houve aumento significativo no financiamento da educação brasileira.

Vicente (2021) apresenta em sua pesquisa um relatório do estado do Rio de Janeiro, maior produtor de petróleo do país, que comprova essa afirmação:

<i>RECEITAS ESTADUAIS DA FUNÇÃO 8 – EDUCAÇÃO</i>						
<i>Fontes e Percentuais sobre Receitas Globais entre 2018 e 2020 (R\$)</i>						
<i>Fontes</i>	<i>2018</i>		<i>2019</i>		<i>2020</i>	
	<i>Arrecadação</i>	<i>%</i>	<i>Arrecadação</i>	<i>%</i>	<i>Arrecadação</i>	<i>%</i>
<i>Impostos e FUNDEB</i>	10.479.574.222,00	96,01%	10.369.289.723,00	96,34%	10.784.316.393,00	95,04%
<i>Salário Educação</i>	368.110.949,38	3,37%	322.308.264,33	2,99%	386.308.141,22	3,40%
<i>Royalties Educação</i>	67.966.332,97	0,62%	71.642.208,22	0,67%	132.284.196,48	1,17%
<i>Total</i>	10.915.651.504,35	100%	10.763.240.195,55	100%	11.347.003.462,87	100%

*Fonte: TCE-RJ, FNDE e ANP.*

Fonte: Vicente, 2021, p. 165.

**Tabela 1.** Fontes de receitas vinculadas à Educação. Arrecadação e percentuais sobre receitas totais do ERJ entre 2018 e 2020 (inclusive Royalties da Lei 12.858/2013)

Ou seja, no estado que mais auferem com receitas de exploração de petróleo e gás, os royalties financiaram apenas 0,62% das despesas. A autora aponta ainda que há um claro desvio de uso dos royalties para outras searas, como o gasto com previdência. Assim, tem-se dois problemas: o primeiro é a falsa ideia que os recursos dos royalties seriam a redenção da educação e resolveriam qualquer questão de subfinanciamento; o outro, que é preciso haver maior transparência e controle nos gastos com os royalties, para que esse dinheiro seja

efetivamente utilizado com saúde e educação e possa fazer uma real diferença na vida das pessoas (Vicente, 2021).

## Considerações Finais

“Se os governantes não construírem escolas, em 20 anos faltará dinheiro para construir presídios”. Esta frase foi proferida, em uma conferência realizada em 1982, pelo antropólogo, educador e político Darcy Ribeiro. Apesar de seu apelo à relação entre a educação e violência, a construção traz subjacente um debate sobre o adequado financiamento da educação, ou melhor, sobre a falta dele. Mais de 40 anos depois dessa afirmação, o que vemos é justamente um aumento crescente dos índices de violência no país e, apesar de avanços em termos de acesso e permanência na escola, o subfinanciamento continua a ser um problema crônico a ser resolvido.

Oliveira (2023, p. 14) aponta que “Mais recursos, melhor distribuídos e sem a sangria de recursos públicos para as escolas privadas permanecem como bandeiras de luta por uma educação de qualidade para todos.” Assim, faz-se necessário que a vontade política – e o consequente controle social – se debruçam sobre a real prioridade da educação brasileira: o seu adequado financiamento.

## Referências

Adrião, T.; Oliveira, R. P.; Mocarzel, M. (2022). O público, o privado e o comunitário: novas categorias administrativas para as escolas brasileiras e a disputa pelo fundo público na educação. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 30(128). <https://doi.org/10.14507/epaa.30.7172>

Brasil, Constituição. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, Distrito Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

Brasil, Presidência da República. (1996). Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Esta-

belece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, Distrito Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm)

Brasil, Senado Federal. (1986). *Constituições do Brasil: de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e suas alterações*. Volume I. Brasília, Distrito Federal.

Brasil, Congresso Nacional (2014). *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, 26 jun.

Cunha, L. A. (2014). O legado da ditadura para a educação brasileira. *Educ. Soc.*, 35(127). <https://doi.org/10.1590/S0101-73302014000200002>

Cunha, L. A. (2014). A laicidade em disputa: Religião, moral e civismo na educação brasileira. *Revista Teias*, 14(36), 05-25. <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revista-teias/article/view/24381>

Cury, C. R. J. (2018). Financiamento da educação brasileira: do subsídio literário ao FUNDEB. *Educação & Realidade*, 43(4), 1217-1252. <https://doi.org/10.1590/2175-623684862>

Davies, N. (2008). *Fundeb: a redenção da Educação Básica?* Autores Associados.

Dourado, L. F. & Araújo, W. M. P. (2022). Financiamento da educação, Fundeb e direito à educação: educação pública de qualidade social e com gestão pública. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 38(1), pp. 1-21. <https://doi.org/10.21573/vol38n002022.126444>

Martins, P. S. (2011). *Fundeb, federalismo e regime de colaboração*. Autores Associados.

Najjar, J. N. V.; Vicente, D. S.; Morgan, K. V. (2019). Federalismo cooperativo, financiamento da educação e royalties do petróleo. *Revista Contemporânea da Educação*, 14(31), pp. 13-32. <https://doi.org/10.20500/rce.v14i31.29726>

Oliveira, R. L. P. de. (2023). O Financiamento da Educação Básica no Brasil. *FINE-DUCA - Revista De Financiamento Da Educação*, 13. <https://doi.org/10.22491/2236-5907135613>

Vicente, D. S. (2021). *Os royalties do petróleo e o financiamento da educação pelo Estado do Rio de Janeiro*. 2021. Dissertação de Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói.



# O FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO EM PORTUGAL: TENDÊNCIAS RECENTES E PERSPETIVAS FUTURAS<sup>35</sup>

*Luisa Cerdeira*

[Universidade de Lisboa, Instituto de Educação]

---

<sup>35</sup> Texto elaborado com base na Apresentação feita na Mesa Plenária 6 do VII Congresso Ibero Americano e X Congresso Luso Brasileiro de Políticas e Administração da Educação, em fevereiro de 2023.

## *Resumo*

A crise financeira global é um desafio para os governos e líderes institucionais do Ensino Superior. Neste contexto o ensino superior está confrontado com a austeridade financeira em todo o mundo. Os orçamentos das instituições de ensino superior são deficitários, levantando preocupações sobre a qualidade. Cada vez mais os governos afetam menos recursos públicos aos setores sociais (saúde, educação, etc) e os orçamentos públicos do ensino superior têm vindo a sofrer cortes acentuados. Um grande desafio para os governos e instituições de ensino superior (IES) é encontrar uma forma eficaz de responder às necessidades da economia e da sociedade em termos de formação dos indivíduos, e ao mesmo tempo, identificar fontes alternativas de financiamento para a cobertura adequada das despesas crescentes e reduzir as restrições de financiamento público.

No caso do ensino superior português esse processo de privatização e de captação de receitas privadas deu-se sobretudo a partir da década de 90 do século passado. As instituições de ensino superior públicas dependiam fortemente do Orçamento de Estado, representando este a maioria das receitas das universidades e dos institutos politécnicos. Contudo, a partir dos anos de 1990 as políticas de financiamento seguiram as tendências internacionais, principalmente em relação à partilha de custos, com a introdução e crescimento de taxas de propinas e políticas que estimularam o desenvolvimento do sector privado do ensino superior.

Este texto pretende apresentar algumas das políticas de captação de recursos financeiros e mostrar a importância crescente da captação de outras fontes alternativas de financiamento, dando uma visão geral do financiamento e dos mecanismos de orçamentação das Instituições de Ensino Superior Portuguesas nas últimas décadas.

*Palavras-chave:*

Financiamento, Mecanismos Orçamentação, Fontes Alternativas,  
Ensino Superior,

## 1. Introdução

Até aos anos oitenta do século passado, na maioria dos países ocidentais, os Governos assumiram a principal responsabilidade de financiar as universidades (Ziderman e Albrecht, 1995), dado que entendiam ser da sua esfera de responsabilidade social e económica, na medida em que se tratava de formar os indivíduos necessários para as atividades económicas e, simultaneamente, assegurar equidade e acessibilidade ao ensino superior.

A intervenção do Estado para a formação dos indivíduos e o consequente financiamento das instituições de ensino superior dirigia-se, sobretudo, para o apoio à frequência dos cursos de pré-graduação, com os orçamentos das universidades a serem perspetivados, numa parte muito considerável, pelo número de alunos que frequentavam os cursos de formação inicial, ao mesmo tempo que os apoios sociais aos estudantes carenciados incidiam, também, sobre os estudantes desse nível de cursos (bolsas de estudos e outros apoios).

Nas últimas décadas tem vindo a assistir-se a mudanças significativas, com os Governos a desinvestirem no ensino superior (muitas vezes pelas dificuldades orçamentais em que se encontravam, ou mesmo por opção ideológica quanto à intervenção do Estado na Educação) e com os estudantes e as suas famílias a serem forçados a participar cada vez mais nos custos educativos, através do aumento ou da fixação de propinas. Perante a austeridade governamental, as instituições tiveram que aumentar e diversificar as receitas oriundas de outras fontes, ou recorrer àquilo a que alguns autores (Johnstone, 1986; Woodhall, 2003; Vossensteyn, 2002, 2005) chamam o “*cost-sharing*” – “partilha de custos”.

A OCDE, no relatório *Thematic Review of Tertiary Education* (2009), identificou como as principais tendências sobre o ensino superior a introdução de novas modalidades de financiamento (melhor desempenho e competição baseada no financiamento, mais contribuições privadas, ampliação dos mecanismos de apoio ao estudante), juntamente com a expansão dos sistemas de ensino superior, a diversificação da oferta, o aumento da heterogeneidade nos corpos de alunos, um foco crescente na responsabilização e desempenho e novas formas de governança institucional.

## *2. Evolução Ensino Superior em Portugal*

A frequência do Ensino Superior em Portugal nas últimas décadas foi, sem dúvida, uma das mudanças mais significativas do país. Em 50 anos, o número de alunos a frequentar este nível de ensino subiu cerca de 18 vezes, passando de 24.149 estudantes em 1960/1961 para 433.217 estudantes em 2022/2023.

Entre as décadas de 1990 e 2020, podemos constatar o crescimento acentuado do sistema do ensino superior, em particular no caso do ensino politécnico, quer politécnico público, quer politécnico privado. No entanto, devemos evidenciar que os anos de 2012 a 2015 (anos da crise financeira) foram anos em que a tendência de crescimento se inverteu e, em particular, no ensino privado há uma quebra muito acentuada com um decréscimo global entre 2015 e 2010 na ordem de -36%. Dessa forma o peso do ensino privado também desceu, tendo passado de 35,8% no ano de 1995 para apenas 18,4% do total dos estudantes do ensino superior no ano de 2020.

Indivíduo											
Anos	Subsistema e tipo de ensino										
	Total	Peso % Público /Total	Público				Peso % Privado /Total	Privado			
			Varição Anual%	Total	Universitário	Politécnico		Varição Anual%	Total	Universitário	Politécnico
1990	157 869	75,8%		119 733	95 746	23 987	24,2%		38 136	32 756	5 380
1995	290 348	64,2%		186 286	132 199	54 087	35,8%		104 062	64 895	19 167
2000	373 745	68,2%		256 008	164 222	90 286	31,8%		118 737	88 190	30 547
2005	380 937	74,1%		282 273	173 887	108 376	25,9%		98 884	67 157	31 507
2010	383 627	76,6%		293 828	183 806	110 022	23,4%		89 799	60 174	29 625
2011	396 268	77,7%	4,8%	307 978	193 106	114 872	22,3%	-1,7%	88 290	60 452	27 838
2012	390 273	79,8%	1,2%	311 574	197 912	113 662	20,2%	-10,9%	78 699	55 147	23 552
2013	371 000	81,9%	-2,5%	303 710	197 036	106 674	18,1%	-14,5%	67 290	48 716	18 574
2014	362 200	83,3%	-0,7%	301 654	198 380	103 274	16,7%	-10,0%	60 546	44 495	16 051
2015	349 656	83,6%	-3,1%	292 359	191 707	100 652	16,4%	-5,4%	57 299	42 666	14 633
2016	356 399	83,6%	1,9%	297 884	191 633	106 251	16,4%	2,1%	58 515	42 981	15 534
2017	361 943	83,6%	1,6%	302 596	192 201	110 395	16,4%	1,4%	59 347	43 013	16 334
2018	372 753	82,8%	1,8%	308 489	195 199	113 290	17,2%	8,3%	64 264	46 036	18 228
2019	365 247	82,1%	2,5%	316 189	199 388	116 801	17,9%	7,6%	69 058	48 479	20 579
2020	396 909	81,6%	2,4%	323 754	202 188	121 566	18,4%	5,9%	73 155	51 272	21 883
Var % 2015-2010	8,9%			0,5%	4,3%	-8,5%			-36,2%	-29,1%	-50,6%
Var % 2020-2010	3,5%			10,2%	10,0%	10,5%			-18,5%	-14,8%	-26,1%
Var % 2020-2015	13,5%			10,7%	5,5%	20,8%			27,7%	20,2%	49,5%

Fonte: PORTATA. Fontes de Dados: DGEEC/MED - MCTES - DIMAS/RAIDES

**Quadro 1.** Evolução do número de estudantes inscritos por tipo de instituição no Ensino Superior

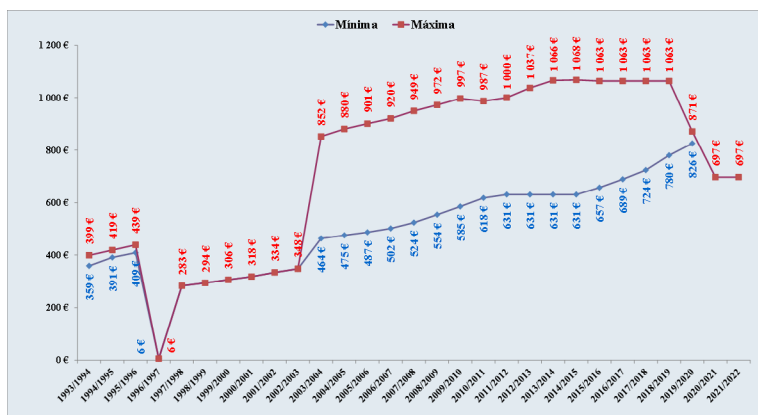
O ensino superior público em Portugal nunca foi gratuito. Até meados da década de 1990 cerca de 95% do orçamento das IES era proveniente do orçamento de estado, que se constituía quase no único financiador da educação superior. Para além do Estado, as IES recebiam uma propina por parte dos estudantes que, com o tempo, assumiu um valor simbólico.

Os estudantes pagavam uma propina de 1200 escudos/ano (correspondente, hoje a 6 euros) desde 1944, ano em que foi estabelecida pelo regime de ditadura. Se hoje esse valor é insignificante, na altura em que foi estabelecido era um dos maiores obstáculos ao acesso ao ensino superior por parte dos jovens oriundos dos estratos sociais menos favorecidos. Basta dizer que, nas vésperas da revolução, ter

um filho na universidade custava cerca de 8% do rendimento de uma família de trabalhadores (Cabrito, 2002).

Contudo, com o 25 de Abril e toda a política de redistribuição de rendimentos que se lhe seguiu, nomeadamente a concessão de subsídios, o alargamento de um sistema de apoio social aos estudantes através de bolsas, refeições, alojamento e transportes subsidiados, aquele valor da propina tornou-se meramente simbólico, permitindo o acesso de muitos jovens ao ensino superior, que se foi democratizando e abrindo a novas camadas sociais.

Todavia, a partir de 1994, a propina perdeu a sua natureza simbólica passando a constituir um forte custo de frequência do ensino superior. Observe-se no gráfico 1 e a evolução do valor da propina.

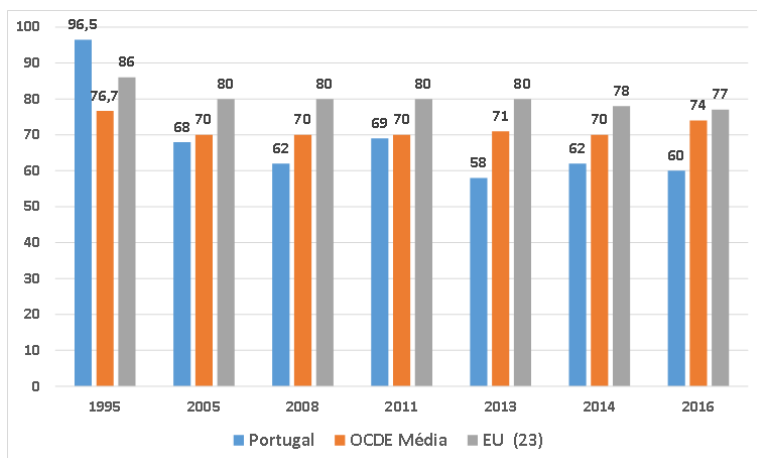


Fonte: Cerdeira (2022)

Gráfico 1. Evolução do valor da propina no Ensino Superior Público

A privatização do ensino superior público é, certamente, uma das razões porque a parte do Orçamento do Estado destinado para que o orçamento das instituições públicas de ensino superior tenha vindo a diminuir rapidamente desde a década de 1990. Essa diminuição tornou-se ainda mais significativa ao acompanhar a crise financeira por que o país passou a partir do ano de 2008.

Em 1995, Portugal tinha dentro dos países da OCDE dos valores mais elevados quanto ao peso do financiamento público na despesa da IES públicas (96,5%). Em 2011, o peso do financiamento público descia para 69% da despesa da IES públicas, tendo atingido o valor de 60% em 2016, enquanto a média da OCDE era de 74% e a da EU22 de 77%.



Fonte: Elaborado a partir de OCDE (2014),(2017), (2019) Education at Glance . Indicator B3

Gráfico 2. Evolução da % dos Recursos Públicos no Orçamento das Instituições de Ensino Superior

Quando se analisa a evolução das receitas das Universidades e Institutos Politécnicos Públicos nos últimos 15 anos, identifica-se de forma clara o período em que Portugal teve recorrer a organizações internacionais para debelar a crise financeira (BM, BCE e FMI), período que veio a ser conhecido por “Anos da *Troika*”, um período de austeridade, que se concretizou em cortes de rendimento, a salientar-se em particular o ano de 2012. A partir de 2015 há uma evolução inversa e uma tendência de pequeno crescimento do peso das Receitas Gerais do Estado e só no ano de 2021 o valor atribuído conseguiu voltar, em valor nominal, a aproximar-se ao do ano de 2008, o que nos permite ter a noção dos recursos escassos que estão a ser atribuídos para o Ensino Superior Português.

Unidade: Milhões de Euros

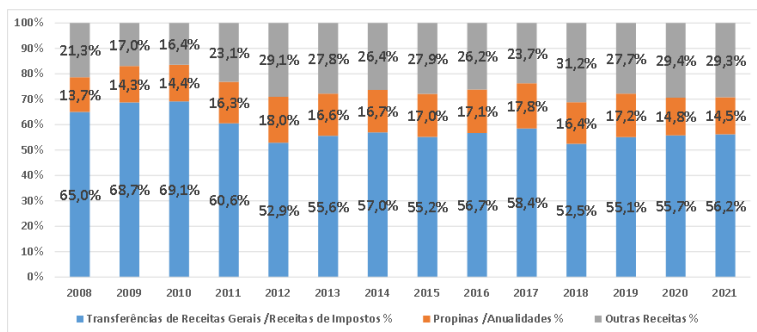
	Transferências e Receitas Gerais /Receitas de Impostos	Var %	Peso %	Propinas	Var %	Peso %	Outras	Var %	Peso %	Total	Var %
				Anualidades			Receitas				
2008	1229,80		65,0%	258,20		13,7%	403,10		21,3%	1891,1	
2009	1207,70	-1,8%	68,7%	251,80	-2,5%	14,3%	298,20	-26,0%	17,0%	1757,7	-7,1%
2010	1143,30	-5,3%	69,1%	238,80	-5,2%	14,4%	271,30	-9,0%	16,4%	1653,4	-5,9%
2011	911,20	-20,3%	60,6%	245,20	2,7%	16,3%	348,10	28,3%	23,1%	1504,5	-9,0%
2012	893,30	-2,0%	52,9%	304,10	24,0%	18,0%	491,20	41,1%	29,1%	1688,6	12,2%
2013	1030,40	15,3%	55,6%	307,40	1,1%	16,6%	516,20	5,1%	27,8%	1854,0	9,8%
2014	1036,70	0,6%	57,0%	303,40	-1,3%	16,7%	479,50	-7,1%	26,4%	1819,6	-1,9%
2015	1007,70	-2,8%	55,2%	310,00	2,2%	17,0%	509,40	6,2%	27,9%	1827,1	0,4%
2016	1049,90	4,2%	56,7%	316,80	2,2%	17,1%	484,90	-4,8%	26,2%	1851,6	1,3%
2017	1080,70	2,9%	58,4%	330,10	4,2%	17,8%	438,70	-9,5%	23,7%	1849,5	-0,1%
2018	1101,41	1,9%	52,5%	343,42	4,0%	16,4%	654,89	49,3%	31,2%	2099,7	13,5%
2019	1122,10	1,9%	55,1%	349,36	1,7%	17,2%	564,93	-13,7%	27,7%	2036,4	-3,0%
2020	1179,38	5,1%	55,7%	313,97	-10,1%	14,8%	623,03	10,3%	29,4%	2116,4	3,9%
2021	1238,13	5,0%	56,2%	319,95	1,9%	14,5%	644,78	3,5%	29,3%	2202,9	4,1%
Var % 2012-2008	-27,4%			17,8%			21,9%		-10,7%		
Var % 2021-2008	0,7%			23,9%			60,0%		16,5%		
Var % 2021-2015	22,9%			3,2%			26,6%		20,6%		

Fonte: Cerdeira (2023). Elaborado a partir de CNE, Estado da Educação, diversos, a partir de IGeFE, IP

#### Quadro 2. Receitas das Instituições de Ensino Superior Públicas - Portugal

Podemos também ter uma perspetiva do peso das diversas fontes de financiamento ao longo deste período de 2008-2021, concluindo que a componente do “Orçamento Público” não recuperou e se situa nos 56,2% no ano de 2021, bem abaixo dos 65% do ano de 2008 da década

anterior. Por sua vez as “Propinas” representam 14,5% das receitas das IES e as “Outras Receitas” 29,3%. (Receitas dos Fundos Comunitários, Prestação de Serviços de Serviços, etc).



Fonte: Cerdeira (2023). Elaborado a partir de CNE, Estado da Educação, diversos, a partir de IGeFE, IP

Gráfico 3. Receitas das Instituições de Ensino Superior – Portugal (Peso %)

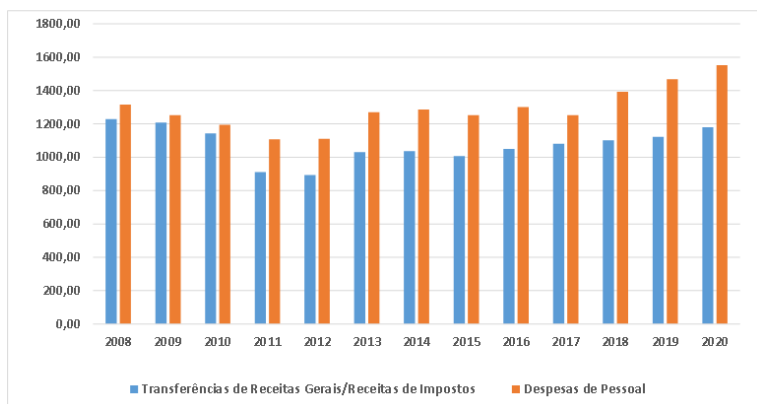
Quando se compara as Transferências de Receitas Gerais por Estudante Inscrito no Ensino Superior Público, temos um cenário que nos demonstra ainda de forma ainda mais clara, como na última década têm vindo a decair o financiamento para este subsector. Como se pode constatar em 2008 o financiamento por aluno era 4 354,20 Euros. Em 2012 chegou ao mínimo de 2 924,50 Euros. Apesar da correção dos últimos anos nos orçamentos das IES, o financiamento por aluno em 2021 ficava-se em apenas 3526 Euros, ou seja -19% do que era transferido no ano de 2008 para as Universidades e Institutos Politécnicos Públicos Portugueses.

	Transferências de Receitas Gerais (em milhões de Euros)	Var%	Nº Alunos Inscritos Superior Público	Var%	Transferências de Receitas Gerais/ Aluno Inscrito ( Euros)	Var%
2008	1 229,80		282 438		4 354,2 €	
2009	1 207,70	-1,8%	293 828	4,0%	4 110,2 €	-5,6%
2010	1 143,30	-5,3%	307 978	4,8%	3 712,3 €	-9,7%
2011	911,20	-20,3%	311 574	1,2%	2 924,5 €	-21,2%
2012	893,30	-2,0%	303 710	-2,5%	2 941,3 €	0,6%
2013	1 030,40	15,3%	301 654	-0,7%	3 415,8 €	16,1%
2014	1 036,70	0,6%	292 359	-3,1%	3 546,0 €	3,8%
2015	1 007,70	-2,8%	297 884	1,9%	3 382,9 €	-4,6%
2016	1 049,90	4,2%	302 596	1,6%	3 469,6 €	2,6%
2017	1 080,70	2,9%	308 489	1,9%	3 503,2 €	1,0%
2018	1 101,41	1,9%	316 189	2,5%	3 483,4 €	-0,6%
2019	1 122,10	1,9%	323 754	2,4%	3 465,9 €	-0,5%
2020	1 179,38	5,1%	335 139	3,5%	3 519,1 €	1,5%
2021	1 238,30	5,0%	351 195	4,8%	3 526,0 €	0,2%
Varição % 2020-2015	17%		13%		4%	
Varição % 2021-2008	0,7%		24,3%		-19,0%	

Fonte: Cerdeira (2023). Elaborado a partir de CNE, Estado da Educação, diversos, a partir de IGeFE, IP

**Quadro 3.** Evolução da dotação do Orçamento de Estado e Estudantes Ensino Superior Público 2008 e 2021

Esta escassez de recursos orçamentais tornou-se estrutural e pode ser analisada quando se compara o financiamento que as IES conseguem obter do Estado e as Despesas de Pessoal que têm de suportar. Deve-se ter em conta que as IES têm de suportar todo um outro conjunto significativo de encargos de funcionamento corrente e de capital e que são totalmente suportados com as suas receitas próprias.



Fonte: Cerdeira (2022). Elaborado a partir de CNE, Estado da Educação, diversos, a partir de IGeFE, IP

**Gráfico 4.** Transferências de Receitas Gerais / Despesas de Pessoal (Milhões de Euros)

### 3. Mecanismos de Financiamento do Ensino Superior

Como já se evidenciou anteriormente, a maioria dos países têm seguido políticas de “custos-partilhados” e de diversificação de fontes de financiamento, impulsionando, ou mesmo empurrando as instituições de ensino superior para a procura de fontes de financiamento privadas. Contudo, a componente dos fundos públicos tem ainda expressão relevante, sobretudo a nível da Europa, tendo ao longo destas últimas décadas sido utilizados diversos métodos para calcular e distribuir o financiamento público.

Apesar de haver uma componente técnica neste processo de afectação dos recursos, há também uma certa forma de regulação nestes mecanismos, influenciando as instituições de ensino superior e acabando por intervir nas suas decisões estratégicas.

Desde os anos 90 do século passado que foram sendo adotados novos modelos de afectação de recursos, deixando de a fixação dos tecos orçamentais de serem discutidos entre os Governos e as IES com base apenas no orçamento histórico e do ano anterior. Os mecanismos introduzidos apontavam para se ter em conta na fixação do financiamento o desempenho das instituições, ao mesmo tempo que se incentivava a prestação de contas e responsabilização perante a sociedade.

Os mecanismos usados foram ao longo do tempo diversificados, mas atendendo à experiência europeia, poderemos afirmar que na maioria dos países surgiram fórmulas de financiamento, de diversos contornos e parametrização, acompanhadas e complementadas por vezes com outros mecanismos, como sejam contratos-programa ou contratos de desempenho. Por vezes, foram usadas fórmulas acompanhadas com contratos em simultâneo. Em síntese, os mecanismos

de financiamento mais usados são os seguintes:

- Negociação com base na proposta das IES
- Orçamento c/base Custos anos anteriores
- Fórmula de Financiamento
- Contratos Programa/ Desempenho c/ base objetivos estratégicos
- Contratos c/base nº de diplomados por área de estudo
- Projetos de investigação / concorrencial

Constata-se que na quase a totalidade dos países europeus se utilizou fórmulas de financiamento para calcular a dimensão das dotações orçamentais, ainda que a abrangência dessas fórmulas (a parte do orçamento que abrangem) sejam muito diversas e diferenciadas (Estermann, 2014). Ao tempo a maioria das fórmulas de financiamento baseavam-se em critérios de input e menos assentes em critérios de desempenho. Vejamos de forma sintética alguns dos principais critérios usados:

- a) Critérios de input – número de estudantes do ano anterior ou previsão do ano em curso; número de vagas, custos de arrendamento de edifícios, área de superfície, nº de pessoal, oferta educativa, etc.;
- b) Indicadores de desempenho – taxas de sucesso dos estudantes, nº diplomados, número de anos para terminar os estudos, número estudantes aprovados nos exames, número créditos obtidos, taxa de insucesso no final do 1.º ano e taxa de abandono, qualidade do pessoal docente, qualidade da gestão, resultados da investigação, classificação das universidades, etc.;
- c) Contratos de desempenho – os contratos definem os objetivos estratégicos a cumprir e são um instrumento útil para avaliar as instituições (e obriga também à definição

- dos objectivos estratégicos nacionais). São instrumentos importantes para a orientação das políticas estratégicas das IES. São muitas vezes plurianuais (por exemplo 3 anos na Áustria e Finlândia, 3 a 4 anos na Dinamarca, 4 anos em França e 5 anos na Islândia);
- d) Contratos com base de um número predeterminado de diplomados por área de estudo – As IES têm de assegurar que um determinado nº de estudantes obtém o diploma no final de um certo período, em certas disciplinas ou áreas científicas. Quando não são cumpridos esses objectivos, o Ministério ou entidade que gere o orçamento público tem direito no contrato seguinte o montante que corresponde ao não executado. Exemplos – Letónia, Estónia e em Portugal em 2010 com o Contrato-Confiança (depois abandonado);
- e) Financiamento público para investigação – As IES recebem financiamento público para investigação de 2 tipos e de uma maneira geral na maioria dos países existe um sistema dual, que mistura as 2 modalidades: financiamento base para a investigação – uma dotação global que a instituição pode usar como entende (alocada especificamente para investigação, ou adicionada a uma dotação global para outro tipo de despesas) – ou através de procedimento concorrencial para projetos específicos ou programas de investigação.

Recordando o percurso que se fez no nosso Ensino Superior Público, podemos afirmar que na década de 1980, a elaboração dos orçamentos das instituições assentava, fundamentalmente no orçamento histórico com base no ano anterior, o qual era depois ponderado por alguns outros fatores, como sejam o crescimento dos alunos da instituição, o início de funcionamento de novos cursos, etc.

Em 1986, o governo de Cavaco Silva procurou com a Resolução 87/86, de 15 de dezembro, modernizar o mecanismo, e perspetivou que a estrutura do orçamento apontasse para níveis razoáveis na distribuição entre despesas de pessoal e as outras despesas correntes e de capital, ao mesmo tempo que se previa custos por aluno, por tipo de curso, e *raciones* entre alunos/docentes e pessoal não docente/pessoal docente. Contudo, mercê das dificuldades das instituições em adaptar-se, a Resolução foi sendo abandonada, e as questões orçamentais passaram a ser uma das grandes preocupações governamentais e das próprias instituições. Na prática, as distorções perpetuavam-se, e o teto orçamental dependia, muitas vezes, do poder negocial de cada instituição.

Em novembro de 1990, surge o chamado “Livro Branco sobre o Financiamento Público ao Sistema de Ensino Superior”, elaborado no âmbito de um Grupo de Trabalho, criado pelo Despacho 87/ME/90, onde a problemática do financiamento do ensino superior foi abordada. Apesar de muitas das ideias avançadas no documento não terem tido aplicação prática imediata, a discussão sobre o tema foi lançada. Começou, então, a falar-se em “corrigir as assimetrias orçamentais existentes” (determinadas instituições chegavam a ter 95, 96 e 97% do seu orçamento afeto a despesas de pessoal, restando para o funcionamento corrente uma dotação que inviabilizava um funcionamento com qualidade), perspetivando-se a celebração de “Contratos-Programa” para o financiamento das instituições de ensino superior público.

Em 1993, foi criado um Grupo de Trabalho pelo Despacho nº 112/I/SEES/93 (SEES/CRUP/CCISP/DESUP) encarregue de propor uma metodologia conducente à elaboração de Contratos-Programa, baseada na definição de uma fórmula de financiamento. Uma proposta veio a ser entregue e assumida pelo poder político, sendo a base de cálculo desde o ano de 1994 até 2005 (ainda que desde 2005 tenham sido fei-

tas muitas alterações que desfiguraram o mecanismo).

De acordo com Rodrigues (2003), as *raciones* padrão por área de ensino e por aluno, definidos e quantificados, constituíram os parâmetros fundamentais da fórmula de financiamento e também da determinação dos padrões de pessoal docente ETI (equivalente em tempo integral) e não docente, necessários face às novas regras de admissão de pessoal em vigor a partir do ano de 1993/94. Com efeito, foi introduzida uma disposição especial no decreto de execução orçamental que permitiu a fixação, por despacho do ministro da tutela, não só de contingentes padrão de docentes ETI e de não docentes, como também das regras de admissão e substituição. Em simultâneo, para as instituições que se encontravam acima ou muito próximo dos padrões de docentes ETI foram fixados contingentes extraordinários que permitiam as admissões para áreas científicas deficitárias.

Este mecanismo ganhou ainda maior consistência com a publicação do Decreto-Lei de Flexibilização da Gestão Universitária (Decreto-Lei n.º 252/97 de 26 de setembro), o qual aprofundou este mecanismo das *raciones* no sistema universitário público. Para os Institutos Politécnicos (Institutos Superiores não Universitários) continuou a ser necessário haver em cada ano uma menção especial no decreto de execução orçamental. A gestão de pessoal das instituições passou, assim, a ser regulada pelo despacho de contingentes de pessoal, com princípios conhecidos e estáveis.

A experiência da aplicação da fórmula e as orientações políticas do Ministério da Educação conduziram à aplicação da Lei n.º 113/97 (a Lei de Base do Sistema de Financiamento Público), onde se definiram as responsabilidades do Estado, das instituições de ensino superior e dos cidadãos, enunciando-se as linhas mestras de financiamento do sistema. No entanto, nem a fórmula nem as *raciones* padrão foram publicados em Diário da República.

Os Contratos-Programa e os Contratos de Desenvolvimento foram instrumentos postos à disposição das instituições. Os primeiros serviriam para a resolução de alguns problemas e dificuldades pontuais (apoio a instituições em crise, encerramento de cursos, apoio a cursos em fase de arranque, apoio a projetos de investigação, e promoção da qualidade). Foram assinados três Contratos-Programa entre o Estado e as instituições de ensino superior públicas (Universidade de Coimbra, Universidade de Lisboa e o Instituto de Tecnologia Química e Biológica da Universidade Nova de Lisboa) e um com a Universidade Católica Portuguesa – Viseu.

Os Contratos de Desenvolvimento serviriam para equacionar o apoio ao desenvolvimento das instituições, tendo em vista a concretização de investimentos considerados prioritários. Apesar de, ao longo dos anos, terem decorrido na Direcção-Geral do Ensino Superior trabalhos técnicos de análise dos planos estratégicos das instituições e das suas propostas de investimento, nunca chegou a ser celebrado qualquer Contrato-Desenvolvimento com as instituições de ensino superior.

O Governo, apesar de aprovar o mecanismo de cálculo, não dispunha, à data, da totalidade dos meios orçamentais necessários para financiar o sistema, tendo decidido assim conceder apenas uma parte do valor padrão. Concretamente, em 1994 o Orçamento de Estado Transferido (425,6 milhões de euros) para as instituições representou 94% do Orçamento Padrão. Ao longo do período em análise, a capacidade de financiamento do Estado face ao padrão foi diminuindo, com perda acentuada nos finais da década de 1990 e anos seguintes. Em 2003 (3.<sup>a</sup> Fórmula-Portaria n.1174/2003), dez anos passados em relação ao primeiro ano de aplicação da fórmula, o conjunto das instituições de ensino superior recebia 76% do que o valor padrão apon-tava como necessário para fazer funcionar o sistema.

A partir da preparação do orçamento de 2006 o Governo adotou novos critérios e a afetação dos recursos anuais para o ensino superior sofreu algumas alterações significativas na aplicação da fórmula, com a introdução progressiva de indicadores relativos à qualidade e ao desempenho (Qualificação do pessoal docente, medida pela razão entre o número de doutorados e o número total de docentes em tempo integral em cada instituição; Taxa de graduação, medida por dois indicadores – o número de diplomados em relação ao total dos inscritos na formação inicial e o número de mestres e doutores diplomados em relação aos doutores existentes).

Contudo, desde 2006 (4.<sup>a</sup> Fórmula de Financiamento–Portaria n.º 231/2006), a fórmula de cálculo do orçamento foi sendo mudada em cada ano. Assinale-se por exemplo que na preparação do orçamento de 2009 o Governo não utilizou nenhum indicador de qualidade. Mais tarde viria a ser lançado um processo diferente com os “Contratos de Confiança”. Entre os anos de 2005 a 2009 viveu-se um processo algo confuso, em que se mantiveram alguns dos aspetos da antiga fórmula, mas cuja aplicação global foi sendo desvirtuada e não adaptada às condições das instituições.

Posteriormente, e já em 2010, durante o Ministério de Mariano Gago, foi lançado um novo processo conhecido por “Contrato de Confiança”, um processo assente no formato de contrato com objetivos definidos, em particular o número de diplomados por área científica que cada instituição deveria atingir.

O “Contrato de Confiança” vigorou como mecanismo orçamental entre 2010 e 2011, tendo sido abandonado pelo XIX Governo (2011–2015) para os orçamentos a partir de 2012, havendo cortes sobre o ano anterior, mercê das políticas de austeridade impostas pela *Troika* e levadas a cabo na Educação e Ensino Superior.

Em janeiro 2015 a Secretaria de Estado do Ensino Superior entregou ao CRUP (Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas) e CCISP (Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos) um novo documento (5.<sup>a</sup> Fórmula), “Modelo de financiamento do Ensino Superior: fórmulas e procedimentos” para ser discutido. Nesse documento, o objectivo central pretendia-se o estabelecimento de “Compromissos” no que toca a dimensão em números de alunos de cada universidade e instituto politécnico. Afirmava-se nesse documento de janeiro 2015 (p.10) que “Propõe-se um modelo de financiamento baseado num compromisso de cada IES com o MEC (Ministério da Educação e Ciência) para prestação de determinado serviço educativo constituído por um número de estudantes objetivo e um intervalo de tolerância, em cada um dos conjuntos de ciclos de estudos.” que limitava o crescimento dos estudantes das instituições. Contudo, não chega a ser aplicada, dada a nova mudança governamental.

Desde 2016, e ao longo destes últimos anos, até ao processo de preparação do orçamento de 2023, temos tido a fixação do orçamento anual das Universidades e Institutos Politécnicos sem critérios de fórmula de financiamento e com base no orçamento do ano anterior.

## *Nota Final*

Em síntese e quando olhamos para o que foi a caminhada de Portugal nestas últimas décadas, no que toca ao Ensino Superior, podemos afirmar que muito se andou em termos de qualificação da população. Em princípios dos anos de 1970 o nosso país era um país profundamente atrasado, com níveis de analfabetismo elevados e com um pequeníssimo sector de ensino secundário e de ensino superior.

Contudo, temos de continuar a aumentar as qualificações da população portuguesa, as gerações mais velhas precisam de adquirir mais qualificações. Manter e melhorar o nível de escolarização do Ensino Superior: não temos alunos, nem diplomados do Ensino Superior a mais.

Por outro lado, há que reivindicar para o Ensino Superior e Ciência recursos financeiros que lhe permitam cumprir essas funções e promover um compromisso da sociedade e das forças políticas para a fixação de uma percentagem da riqueza criada no país para este subsector da Educação.

Interessa também negociar e promover a afetação dos recursos através de Contratos-Programa ou Contratos de Desenvolvimento Estratégico, com a fixação de objetivos para as IES e com um orçamento plurianual (como ocorre em muitos países da EU). É de extrema importância a discussão com as Universidades e Institutos Politécnicos a fixação de uma Fórmula Orçamental com indicadores que contemplem as diversas atividades, incluindo a de investigação, nomeadamente as que tem um comportamento mais estável e com necessidades recorrentes em recursos humanos (pessoal de investigação) e em instalações e equipamentos, etc.

As Universidades e Institutos Politécnicos devem poder voltar a ter mecanismos e indicadores para um exercício efetivo, e respeitado, da autonomia de gestão das IES (limites globais de pessoal docente, pessoal investigador e pessoal não docente; autonomia para as IES gerirem dentro desses limites, etc.), possibilitando-lhes o cumprimento do que está previsto no Estatuto da Carreira Universitária e Politécnica e o que se espera de uma instituição de ensino superior: um ensino e uma formação de elevada qualidade.

## Referências

Cabrito, B., Cerdeira, L., & Mucharreira, P. R. (2023). O Ensino Superior Público em Portugal: financiamento, privatização e precariedade. *FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação*, 13(10), 1-15; <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/announcement/view/1721>

Cabrito, B. (2002). *Financiamento do Ensino Superior: Condição Social e Despesas de Educação dos Estudantes Universitários em Portugal*. Educa.

Aguiar-Conraria, L., Cerdeira, M., & Sarrico, C. S. (2022). *Financiamento Público do Ensino Superior em Portugal*. Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho.

Cerdeira, L. (2003). "O Financiamento do Ensino Superior Português - A Experiência de Aplicação de uma Fórmula (1994/2003)". *XIII Colóquio da Secção Portuguesa da AFIRSE*, Lisboa.

Cerdeira L. (2009). *O Financiamento do Ensino Superior Português: a partilha de custos*. Almedina. ISBN 978-972-40-3978-7.

Estermann T. (2014). *Designing Strategies for Efficient Funding of Universities*. 2nd EUA Funding Forum. <https://eua.eu/resources/publications/358:designing-strategies-for-efficient-funding-of-universities-in-europe-define-final-publication.html>

Johnstone, D.B. (1986). *Sharing the Costs of Higher Education*. Student Financial Assistance in the United Kingdom, The Federal Republic of Germany, France, Sweden and the United State. College Board Publications.

OECD (2009). *Thematic Review of Tertiary Education*.

Rodrigues, A. (2003). Fórmula de Financiamento do Funcionamento das Instituições do Ensino Superior Público Português – Génese e Alterações ao Longo do Tempo, XIII Colóquio – Secção Portuguesa da AFIRSE/AIPELF, novembro.

Secretaria de Estado do Ensino Superior (2015). “*Modelo de financiamento do Ensino Superior: fórmulas e procedimentos*”. Documento de Trabalho. SEES.

Vossensteyn, H. (2002). “Shared interests, shared costs: Student contributions in Dutch higher education”. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 24(2), 145-154.

Vossensteyn, H. (2005). Student Grants and Access in Higher Education. A seven-country study, Enschede: CHEPS, Center for Higher Education Policy Studies, Agosto.

Woodhall, M. (2003). Financing higher education: Old challenges and new messages. *JHEA/RESA*, 1(1), pp. 78-100, Boston College & Council for the Development of Social Science Research in Africa

Ziderman, A. & Albrecht, D. (1995). *Financing Universities in Developing Countries*. The Falmer Press.





## AUTORES

### *Ana Maria Seixas*

Doutorada em Ciências da Educação, área de especialização de Sociologia da Educação, pela Universidade de Coimbra. É professora auxiliar da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, sendo coordenadora do Mestrado em Administração Educacional e membro da comissão de coordenação do Doutoramento em Ciências da Educação. É também investigadora no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, onde integra a Linha Temática Democracia, Justiça e Direitos Humanos e co-coordena o Observatório das Políticas de Educação e Formação. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3177-5493>.

### *Andréia Ferreira da Silva*

Professora Titular da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) e docente do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da mesma universidade. Membro da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), desde 2007. Doutorado em Educação pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e Estágio pós-doutoral pela Universidade Estadual de Campinas - Unicamp. Líder do Grupo de Pesquisa em Política e Gestão Educacional (GPPGE). Integra as Redes Latino Americana e Africana de Pesquisadores em Privatização da Educação (Relaappe) e de Estudos em Políticas de Avaliação Educacional e Accountability (Repae). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9574-3808>.

## *Ángel Vázquez Alonso*

Doctor en Educación, master en ciencias Físicas y licenciaturas en Química y Educación. Ha servido como profesor de Bachillerato, Inspector de Educación, director del Instituto de Evaluación y profesor de la Universidad de las Islas Baleares. Desarrolla líneas de investigación sobre organización escolar didáctica general y didáctica de las ciencias, dirigiendo y participando en más de dos decenas de proyectos competitivos, publicando decenas de libros y capítulos de libros, dos centenares de artículos en revistas arbitradas, y otras tantas en congresos. Sirve como evaluador de proyectos de investigación e innovación para agencias europeas, americanas y españolas, como revisor para revistas y congresos nacionales e internacionales y es miembro de varias organizaciones profesionales. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5830-7062>.

## *Carlos Pires*

Professor Associado da Escola Superior de Educação de Lisboa (ESELx) do IPL, da qual foi Presidente, e na qual, para além da atividade letiva, foi vice-presidente do Conselho Técnico-Científico e coordenador da comissão de mestrados e do domínio científico da sociologia da educação. Atualmente, é coordenador do Mestrado em Administração Educacional. É doutorado pela Universidade de Lisboa em Educação – Administração e Política Educacional. Tem desenvolvido investigação e publicado nesta área e recebeu o Prémio Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação 2013, pela obra “Escola a Tempo Inteiro: contributos para a análise de uma política pública de educação”. Atualmente, é Presidente da Direção do Fórum Português de Administração Educacional. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8098-5932>.

## *Estela Costa*

Estela Costa é doutora em Educação na área de especialização de Administração e Política Educacional, pelo Instituto de Educação da Universidade de Lisboa (IE-ULisboa), onde é Professora Associada e coordenadora científica do Mestrado em Administração Educacional. Coordena a equipa de consultoria externa do IE-ULisboa no Programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária e a Redescola. Tem realizado projetos de larga escala de formação de diretores, professores e inspetores da educação em Portugal e no estrangeiro (Suíça, França, Turquia, Guiné-Bissau). Investigadora na UIDEF, desenvolve pesquisa sobre políticas educativas e avaliação das escolas, PISA e liderança escolar. Investigadora na UIDEF, integrou e integra vários Projetos de Investigação europeus e tem coordenado estudos de avaliação de políticas públicas. Atualmente é a perita nacional dos peritos independentes em Educação e Formação, na Comissão Europeia e subdiretora do IE-ULisboa. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1525-3433>.

## *Fátima Antunes*

Professora associada com agregação e investigadora do Centro de Investigação em Educação, responsável do projeto Locais Educadores: Práticas, Vozes e Percursos de Educação Inclusiva (2016-2019), financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia/MCTES (PTDC/MHC-CED/3775/2014), coordenadora do Grupo de Investigação Políticas, Governação e Administração da Educação (2012-2018), diretora do Departamento de Ciências Sociais da Educação e coordenadora da especialidade de Sociologia da Educação e Política Educativa do Doutoramento em Ciências da Educação do Instituto de Educação da Universidade do Minho. Os seus principais estudos abrangem temas como: Governação, reforma do estado e educação ao longo da vida;

Educação; Globalização, europeização e metamorfoses da política de educação; Democracia, desigualdades e diferenças em educação. Participou em várias dezenas de júris de doutoramento, a convite de diversas universidades, portuguesas e estrangeiras. Publicou mais de sessenta artigos, livros e capítulos de livros em Portugal e outros países Europeus, Brasil, Austrália, Nova Zelândia e Estados Unidos. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-9045-7757>.

### *João Ferreira de Oliveira*

Doutor e Pós-doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (USP). Professor Titular da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (UFG). É integrante da Direção do Fórum da Gestão do Ensino Superior nos Países e Regiões de Língua Portuguesa – Forges (2021-2024). É vice coordenador da Rede Universitas/Br. É membro do Comitê Científico do Sou\_Ciência. Ex-presidente da Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação – Anpae (2015-2019). Foi coordenador do GT Políticas de Educação Superior da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – Anped (2006 e 2009) e Vice-presidente da Anped (2009-2013). Foi membro do Comitê de Assessoramento da Educação no CNPq - CA/Ed (2013-2016). É membro do Conselho/Corpo Editorial de vários periódicos da área de educação. É bolsista produtividade do CNPq. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4135-6340>.

## *José Manuel Cabada Alvarez*

Director General de Centro de educación especial polivalente. Asesor del Instituto Nacional de Educación Especial, Ministerio de Educación. Asesor del Real Patronato de Educación y Atención a Deficientes. Director de Centro Experimental de Integración. Departamento de Orientación de IES. Director de Centro de Apoyo al Profesorado. Publicaciones: Educación Especial. La educación de los deficientes mentales en España. Soy útil. La autonomía de los centros educativos, María Soriano. Revistas Especializadas: Polibea, Escuela, Diario de la educación. Prensa: EL País, Faro de Vigo, Premio INSERSO de Prensa. Conferencias: La UNESCO, París, Buenos Aires, Matera, Italia. Presidencia Congresos Internacionales, Reto social para el próximo milenio: Atención a la diversidad, Madrid, Exigencias de la Diversidad, Santiago de Compostela. Cooperación Internacional: Uruguay, Cuba. Consultoría a Gobiernos: Guinea Ecuatorial, Costa Rica.

## *Josep Serentill i Rubio*

Maestro en la Escuela Normal de Lleida (1976). Licenciado en Historia y Geografía por la Universidad Autónoma de Barcelona (1980), Licenciado en Ciencias de la Educación, especialidad Organización y Gestión de Centros por la UB (1985), Máster en Supervisión y Evaluación (U. Autónoma) (1998). Profesor de la Universidad de Barcelona (1989-1992). Profesor de la Universidad Abierta de Cataluña UOC On Line (2015-2017). Profesor en la Universidad de Lleida (2014-2022). Inspector de Educación en Barcelona (1990-1992) y en Lleida (1992-2022). Presidente del FEAE (Foro Europeo de Administradores de la Educación del Estado Español) (2009-2013). Presidente de la Sociedad Catalana de Pedagogía, filial del Institut d'Estudis Catalans (2021-2023). Autor de más de 65 artículos en revistas especializadas.

## *Leonor Lima Torres*

Professora Associada com Agregação do Instituto de Educação da Universidade do Minho. É Doutorada em Ciências da Educação, especialidade de Organização e Administração Escolar. É Diretora do Centro de Investigação em Educação (CIEd) da Universidade do Minho e Coordenadora da especialidade de Organização e Administração Escolar do Doutorado em Ciências da Educação, bem como do Mestrado em Ciências da Educação, especialização em Administração Educacional. Os interesses de investigação têm incidido sobre a cultura organizacional, os processos de liderança, os percursos de excelência na escola e no mundo do trabalho. Desempenhou os cargos de Vice-Presidente e de Presidente do Conselho Pedagógico do Instituto de Educação da Universidade do Minho entre 2013 e 2017. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4316-4462>.

## *Luiz Fernandes Dourado*

Professor Titular Emérito da UFG, Doutor em Educação pela UFRJ (1997), pós-doutorado na École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris (EHESS, 2010), Mestre em Educação pela UFG (1990), Graduação e Licenciatura em Ciências Sociais pela UFG (1983). É Presidente da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE 2023/2025), membro do Fórum Nacional de Educação, do CTC/EB e Conselho Superior da Capes, de Conselhos editoriais das Revistas: Retratos da Escola, Educação & Sociedade e da Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. Foi Membro do FNE e do Conselho Nacional de Educação, Diretor da Secretaria de Educação Básica do MEC e Coordenador Geral de Estatísticas Especiais do INEP, Secretário Adjunto da ANPED e Diretor de Pesquisa da ANPAE. Tem experiência na área de Educação e sociologia da educação com ênfase em política educacional, envolvendo estudos sobre avaliação, gestão,

formação e regulação da educação básica e superior. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5212-6607>.

### *Marcelo Mocarzel*

“Jovem Cientista do Nosso Estado” (Faperj-2023). Professor titular A e Diretor de Educação a Distância do Centro Universitário Serra dos Órgãos (Unifeso) e professor dos programas de Pós-Graduação em Educação da UC de Petrópolis e em Educação da Universidade Estácio de Sá. Doutor em Comunicação Social pela PUC-Rio, Mestre em Educação pela UFF e graduado em Pedagogia (Unilasalle-RJ) e em Comunicação Social/Publicidade e Propaganda (PUC-Rio). Lidera o grupo de pesquisas PAGE/UCP e é pesquisador do NUGEPPE (UFF). Atualmente, é Conselheiro do Conselho Estadual de Educação do Rio de Janeiro, onde preside a Câmara de Educação Básica e é representante suplente indicado no Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb-RJ. É editor-chefe da RBPAE, membro da comissão editorial da RBE, editor associado da Rev. Educ. e Cult. Contemp. e editor associado da Rev. Form. em Movimento. Seus interesses de pesquisa são: política e gestão da educação, relações entre público e privado na educação; tecnologia, comunicação, juventude e educação. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2780-0054>.

### *Maria João de Carvalho*

Doutora em Educação na especialidade de Organização e Administração Escolares. É investigadora Integrada do Centro de Investigação e Intervenção Educativa da Universidade do Porto, investigadora colaboradora da Universidade do Minho. É professora na Escola de Ciências Humanas e Sociais da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (UTAD). É membro do Conselho Científico da Escola de

Ciências Humanas e Sociais e Diretora do Curso de Doutorado em Ciências da Educação da mesma Universidade. É avaliadora Externa de Escolas. Participa em projetos nacionais e internacionais e faz parte de redes internacionais de investigação. É autora de livros e artigos científicos publicados em Portugal e no estrangeiro. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6870-849X>.

Esta é a segunda publicação da coleção de e-books editada pelo Fórum Português de Administração Educacional (FPAE) - “Cadernos de Política e Administração Educacional”, que incide sobre temas críticos de políticas educativas que, como refere Leonor Torres no primeiro capítulo da obra, circulam no espaço ibero-americano carregando consigo “tensões e contradições”, que os textos aqui publicados procuram analisar, problematizar e dar visibilidade, respeitando a pluralidade de pontos de vista e de posições dos/as seus/suas autores/as.

(in Introdução)

