



EccoS Revista Científica

ISSN: 1517-1949

eccos@uninove.br

Universidade Nove de Julho

Brasil

Teodoro, António

As novas formas de regulação transnacional no campo das políticas educativas, ou uma  
globalização de baixa intensidade

EccoS Revista Científica, vol. 4, núm. 1, junho, 2002, pp. 61-77  
Universidade Nove de Julho  
São Paulo, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=71540104>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# AS NOVAS FORMAS DE REGULAÇÃO TRANSNACIONAL NO CAMPO DAS POLÍTICAS EDUCATIVAS, OU UMA GLOBALIZAÇÃO DE BAIXA INTENSIDADE\*

António Teodoro\*\*

**RESUMO:** O presente texto corresponde à versão escrita da aula magna proferida no Curso de Mestrado em Educação do Centro de Ensino Superior de Juiz de Fora, em 23 de Março de 2002. Trata-se de uma versão adaptada de um texto produzido no âmbito de uma pesquisa que interrogou as relações entre as políticas educativas nacionais e as organizações internacionais (TEODORO, 2001), integrada no projecto *A Sociedade Portuguesa perante os Desafios da Globalização* (1995-2000), dirigido por Boaventura de Sousa Santos.

A escola e a escrita, sem ser necessário estabelecer laços implicativos absolutos, são duas *invenções* humanas que procedem de condições similares. Ao consagrar a superioridade da escrita sobre a cultura oral, do trabalho intelectual sobre o trabalho manual, do espírito sobre a mão, o sistema escolar obteve uma das suas maiores vitórias, tornando-se um dos elementos centrais no processo de construção da modernidade.

Apesar das múltiplas dificuldades práticas e dos diferentes ritmos na sua expansão, a escolarização de massas assumiu-se desde cedo como um fenômeno global, que se desenvolveu por *isomorfismo* no mundo moderno (RAMIREZ & VENTRESCA, 1992). Mas, como todos os fenômenos globais, a escola de massas dos nossos dias tem uma raiz local, tratando-se de um modelo construído no contexto europeu, só depois, progressivamente universalizado, à medida que se foi procedendo à integração dos diferentes espaços na economia-mundo capitalista.

O modelo de escola desenvolvido inicialmente na Europa vai tornar-se não apenas universal, mas quase o único possível ou mesmo imaginável (NÓVOA, 1995). A análise de como esse modelo de escola se afirmou e se consolidou nos

\*Os Editores entenderam necessário manter o registro lingüístico original – o português lusitano – com suas peculiaridades: acentuação, grafia e expressões.

\*\*Unidade de Investigação e Desenvolvimento/Observatório de Políticas de Educação e de Contextos Educativos (UID-Opece) da Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias.

PALAVRAS-CHAVE: educação comparada; globalização; políticas educacionais.

E  
C  
C  
O  
S

R  
E  
V.

C  
I  
E  
N  
T.

n. 1  
v. 4

jul.  
2002

61

<sup>1</sup>Os estudos comparativos em vários campos científicos, particularmente no seio das Ciências Biológicas, mas também no campo do Direito, da Linguística ou da Pedagogia, tiveram, no início do século XIX, um forte impulso. Na Pedagogia, deve-se à Marc-Antoine Julien de Paris, e ao seu *Esquisse et vues préliminaires d'un ouvrage sur l'éducation comparée*, publicado em Paris em 1817, o impulso fundador do que veio a constituir o campo da Educação Comparada. (SCHRIEWER, 1997)

diferentes espaços mundiais tem constituído o campo de estudo privilegiado da Educação Comparada. Apesar de ser uma disciplina das Ciências da Educação que pode remontar ao início do século XIX<sup>1</sup>, foi após a Segunda Guerra Mundial que a Educação Comparada teve um grande desenvolvimento e uma significativa expressão no conjunto das Ciências da Educação.

## Educação Comparada e organizações internacionais: entre o mandato e a legitimação

A criação de um vasto sistema de organizações internacionais de natureza intergovernamental, tanto no plano das Nações Unidas – para além da própria ONU, foram criadas organizações especializadas como a Unesco, nos campos da educação, ciência e cultura, ou o FMI e Banco Mundial, no campo financeiro e da ajuda ao desenvolvimento – quanto no plano da cooperação económica num determinado espaço geográfico: a OCDE, por exemplo, deu um forte impulso à internacionalização das problemáticas educacionais.

A formulação das políticas educativas, particularmente nos países da periferia (e da semiperiferia) do sistema mundial, começou a depender, cada vez mais, da legitimação e da ‘assistência técnica’ das organizações internacionais, o que permitiu, nos anos sessenta, uma rápida difusão das teorias do capital humano e da planificação educacional, núcleo duro das teorias da modernização, tão em voga nesse período de euforia, em que a educação se tornou um instrumento obrigatório da auto-realização individual, do progresso social e da prosperidade económica (HUSÉN, 1979).

O esforço para estabelecer uma racionalidade científica que permitisse formular leis gerais capazes de guiar, em cada país, a acção reformadora no campo da educação esteve no centro das inúmeras iniciativas – seminários, congressos, workshops, estudos, exames – realizadas por todas essas organizações internacionais, permitindo criar vastas redes de contactos, de financiamentos e de permuta de informação e conhecimento entre autoridades político-administrativas de âmbito nacional, actores sociais, *experts* e investigadores universitários.

E  
C  
C  
O  
S  
  
R  
E  
V.  
  
C  
I  
E  
N  
T.  
  
n. 1  
v. 4  
  
jul.  
2002

O desenvolvimento destas redes assentou numa concepção de Educação Comparada centrada em torno de quatro aspectos essenciais: a ideologia do progresso, um conceito de ciência, a ideia do Estado-nação e a definição do método comparativo (NÓVOA, 1995: 22-24). O primeiro aspecto, a ideologia do progresso, manifesta-se na equação educação = desenvolvimento, ou seja, na convicção de que a expansão e a melhoria dos sistemas educativos asseguram inelutavelmente o desenvolvimento socioeconómico. O segundo aspecto, um conceito de ciência, assenta no paradigma positivista das ciências sociais construídas a partir da segunda metade do século XIX, que atribui à ciência – neste caso, à Educação Comparada – o papel de estabelecer leis gerais sobre o funcionamento dos sistemas educativos, legitimando a retórica da racionalização do ensino e da eficácia das políticas educativas, apontada como cerne de toda a acção reformadora. O terceiro aspecto, a ideia do Estado-nação, decorre da assunção da nação como a comunidade privilegiada de análise, o que conduz, em geral, a estudos que procuram sublinhar, sobretudo, as diferenças e as similitudes entre dois ou mais países. O quarto e último aspecto, a definição do método comparativo, tem na retórica da objectividade e da quantificação a sua dimensão principal, o que põe o problema da recolha e da análise dos dados e raramente (ou nunca) essa outra questão, mais decisiva, que é a própria construção dos dados e dos enquadramentos teóricos que lhes subjazem.

Talvez por estas suas origens, a Educação Comparada, no seu paradigma vulgarizado pela generalidade das organizações internacionais, tem produzido um conhecimento muito limitado, servindo antes, sobretudo, para as autoridades nacionais legitimarem as suas políticas. Prevalece aí um ‘positivismo instrumental’, que conduz ao que Thomas Popkewitz e Miguel A. Pereyra (1994) designam, socorrendo-se de Ward, de ‘falácias epistemológicas’ da investigação comparativa. Miguel A. Pereyra (1990) tem defendido que o recurso ao ‘estrangeiro’ funciona, prioritariamente, como um elemento de legitimação de opções assumidas no plano nacional, e muito pouco como um esforço sério de um conhecimento contextualizado de outras experiências e de outras realidades. Mas, simetricamente, pode-se também considerar que as constantes iniciativas, estudos e publicações das organizações internacionais desempenham um decisivo papel na ‘normalização’ das políticas educativas nacionais, estabelecendo uma agenda que fixa não apenas prioridades, mas igualmente as formas como os problemas se apresentam e são

E  
C  
C  
O  
S

R  
E  
V.

C  
I  
E  
N  
T.

n. 1  
v. 4

jul.  
2002

equacionados, e que constituem uma forma de fixação de um ‘mandato’, mais ou menos explícito conforme a centralidade dos países.

Jurgen Schriewer (1997) designa essa forma de mandato, difuso mas presente, de construção semântica da sociedade mundial. Baseando-se na teoria dos sistemas sociais auto-referenciais, de Niklas Luhmann, Schriewer (1997: 23-24) esclarece:

Um contexto de reflexão, delimitado por fronteiras políticas e/ou por laços linguísticos, externaliza outros contextos de reflexão que, por sua vez, fazem ainda referência a outros contextos, o que tem como consequência que representam, uns e outros, modelos e potenciais de estimulação. Uma rede de referências recíprocas nasce então desta acumulação de observações entre nações. Esta rede adquire a sua própria autonomia, que veicula, confirma e dinamiza a universalização planetária das representações, dos modelos, das normas e das opções de reformas. Uma tal rede de referências torna-se um elemento constitutivo de uma semântica transnacional, talvez compreendida como o correlato de um processo evolutivo trazido pela dinâmica de uma diferenciação funcional de sistemas sociais, ao mesmo tempo que reage, como construção semântica da sociedade mundial, sobre as estruturas sociais, transformando-as, uniformizando-as e harmonizando-as.

Essa relação entre as políticas educativas nacionais e as iniciativas de assistência técnica de organizações internacionais, assumindo o carácter simultaneamente de legitimação e de mandato, pode bem ser ilustrada pela situação portuguesa no período compreendido entre o imediato pós-guerra e a adesão à Comunidade Económica Europeia, em 1º de janeiro de 1986. Nesse período, podem-se localizar relações privilegiadas das autoridades portuguesas com distintas organizações internacionais com intervenção no campo educativo, que prefiguram essa dupla relação de legitimação e mandato: primeiro com a OCDE, até 1974; depois, com a Unesco, no período de crise revolucionária, em 1974-1975, e, por último, com o Banco Mundial e novamente com a OCDE, no período da normalização que antecede a integração na CEE (ver Figura 1).

E  
C  
C  
O  
S  
  
R  
E  
V.  
  
C  
I  
E  
N  
T.  
  
n. 1  
v. 4

jul.  
2002

**Figura 1 – Organizações internacionais e políticas educativas nacionais.**

**O caso de Portugal, 1955-1986**

	1955-1974	des e reforma do ensino su- perior 1974-1975	educativo, edu- cação perma- nente, supera- ção da divisão social do tra- balho no acesso e na organização	Ensino supe- rior de curta duração, con-
Organização internacional dominante na assistência técnica	OCDE			
Base política nacional de apoio	Setores in- dustria-listas, tecnocratas e liberais do Es- tado Novo (em contraponto aos sectores ruralistas, prin- cipal apoio do regime nos anos 30 e 40)	Unesco  Poder político- militar revolu- cionário + es- querda socialis- ta, comunista e revolucionária	do sistema de ensino 1976-1978  Banco Mundial  Partido Socia- lista	
Ideologia educacional dominante	Ocdeismo			
Principais intenções/ medidas de política edu- cativa	Expansão da escolaridade obrigatória pós-primária, planejamento educativo, mo- dernização da administração, criação de no- vas universida- des de regulação, ou	Educação-de- mocracia-cida- dania, como sinônimo de socialismo  Gestão demo- crática das esco- las (autogestão), democratiza- ção do sucesso	Normalização da política edu- cativa, como condição de uma democra- cia representa- tiva	© António Teodoro, 2000

E  
C  
C  
O  
S

R  
E  
V.

C  
I  
E  
N  
T.

n. 1  
v. 4  
jul.  
2002

## uma globalização de baixa intensidade

Enquanto uma persistente ideia europeia, com raízes tanto na concepção *prometais* da progressiva domesticação humana da natureza quanto na afirmação de uma economia-mundo capitalista, teve a Europa como centro, o projecto do desenvolvimento assentou, em dois pilares principais, a transferência tecnológica e a educação (McMICHAEL, 1996). Por esse motivo, os destinatários do desenvolvimento – os países da periferia e da semiperiferia – ainda podem ter recebido, com alguma ambiguidade, as promessas dos países centrais de transferência tecnológica; quanto ao pilar da educação, este foi unanimemente considerado a base do desenvolvimento social e da construção da nação, mesmo quando conduziu a uma rejeição e a um empobrecimento das culturas locais, consideradas pré-modernas e um obstáculo à racionalização do desenvolvimento económico.

O projecto de desenvolvimento encetado no pós segunda guerra mundial teve, no Estado-nação, o seu espaço privilegiado. Esse projecto, no qual a modernização era assumida como ideal universal, oferecia uma perspectiva optimista para o desenvolvimento económico nacional, assentando em programas de assistência, de carácter bi ou multilateral, normalmente conduzidos pelas organizações internacionais entretanto criadas. Nesta perspectiva, as iniciativas de desenvolvimento resultavam de um processo em que, apesar de os planos nacional e internacional se apresentarem interligados, era o espaço nacional que constituía a unidade política fundamental para a mobilização das populações e para se atingir o ideal da modernização.

Contradictoriamente (ou não), esse projecto de desenvolvimento nacional conduziu a uma integração económica global, que, de forma decisiva a partir da crise da dívida pública dos anos oitenta, a década perdida de Philip McMichael (1996), fez deslocar os termos do desenvolvimento de uma questão dominante-nacional para uma questão progressivamente global. O desenvolvimento deixa de ser um projecto capaz de ser conduzido no quadro do Estado-nação, na base dos tradicionais estímulos ao mercado nacional, para depender cada vez mais do mercado mundial, sob a condução de um gerencialismo global (*global managerialism*) que tem, no chamado Consenso de Washington (1993), os seus dez mandamentos: disciplina fiscal, prioridades na despesa pública, reforma fiscal, liberalização financeira, taxas de câmbio, liberalização do comércio, investimento

E  
C  
C  
O  
S

R  
E  
V.

C  
I  
E  
N  
T.

n. 1  
v. 4

jul.  
2002

estrangeiro directo, privatização, desregulação e direitos de propriedade.

O gerencialismo global refere-se à realocação do poder de gestão económica dos Estados-nação para as instituições globais. Pode não ser uma realocação absoluta, mas também não é um jogo de suma nula onde o “global” e o “nacional” se apresentam como mutuamente exclusivos. Cada um funde-se no outro. Mais importante, as instituições nacionais abraçam os objectivos mundiais. Isto não é claramente compreendido porque os Estados-nação ainda existem e os seus governos ainda fazem política. Ao observador casual, se o Estado existe então também deve existir o projecto nacional. Neste contexto global, não é necessariamente o caso. Os governos estão muitas vezes fazendo política em nome de gestores globais - funcionários de instituições multilaterais, executivos de corporações transnacionais ou banqueiros globais. (McMICHAEL, 1996: 132)

O projecto de desenvolvimento global – a globalização na expressão consagrada – afirma-se sobre a crise do projecto desenvolvimentista e modernizador, assumindo qualidades que não constituem uma mera “continuação da expansão do capitalismo e do Ocidente” (GIDDENS, 1997: 69). Emergindo então no velório do projecto desenvolvimentista – a expressão é de McMichael (1996) – e ao ter como pilares fundamentais, por um lado, a estratégia de liberalização e, por outro, o axioma das vantagens competitivas, a globalização tem subjacente uma nova concepção de desenvolvimento, adjectivado de sustentável, o que contribui para trazer novamente, para primeiro plano, a teoria neoclássica do capital humano.

Não admira, portanto, que Roger Dale (1998) argumente que os mais claros efeitos da globalização nas políticas educativas sejam consequência da reorganização das prioridades dos Estados em se tornarem mais competitivos, nomeadamente de forma a atraírem os investimentos das corporações transnacionais para os seus territórios. Mas, acrescenta, se a globalização pode mudar os parâmetros e a direcção das políticas estatais no campo educativo, tal não significa inevitavelmente que tenha de se sobrepor, ou mesmo de remover as particularidades nacionais (ou sectoriais) dessas políticas. Em primeiro lugar, porque a globalização não resulta de uma imposição de um país sobre outro, possivelmente apoiada na ameaça de uma acção militar bilateral, mas antes, e muito mais, o efeito de uma construção supranacional<sup>2</sup>. Em segundo lugar, porque os efeitos nas políticas educativas são indirectos, agindo por mediação dos Estados nacionais, pelo que

E  
C  
C  
O  
S

R  
E  
V.

C  
I  
E  
N  
T.

n. 1  
v. 4

jul.  
2002

<sup>2</sup>Muito interessante é a distinção que Dale (1998) faz entre globalização e *imperialismo* ou *colonialismo*: “o que acontecia somente ao Terceiro Mundo ou aos países colonizados está agora acontecendo aos Estados mais poderosos, antes iniciadores mais do que receptores de pressões externas nas suas políticas nacionais”.

as novas e distintas regras podem ser interpretadas diferentemente, o que em geral acontece em razão da localização de cada país no sistema mundial. Tal não significa, acrescenta Dale (1998), o enfraquecimento ou a dissipação do poder dos Estados já poderosos, mas antes o reforço da sua capacidade para responder colectivamente às forças que nenhum deles pode, por si, jamais controlar individualmente.

Como corolário da argumentação expandida, Dale (1998) avança duas hipóteses: a) é possível distinguir, nas políticas de educação, os efeitos da globalização dos decorrentes das tradicionais formas de intervenção das organizações internacionais no quadro do anterior modelo desenvolvimentista, e b) os efeitos da globalização nas políticas nacionais apresentam-se mais diversos e multifacetados do que homogéneos e uniformes.

No projecto desenvolvimentista, a assistência técnica das organizações era (ainda o é) activamente procurada pelas autoridades nacionais, sobretudo como forma de legitimação de opções internas; por outro lado, os múltiplos e variados relatórios produzidos pelas organizações internacionais constituíam(em) uma forma de mandato, mais ou menos explícito de acordo com a centralidade dos países. No projecto de globalização, a agenda globalmente estruturada<sup>3</sup> faz-se, sobretudo, tendo como centro nevrálgico os grandes projectos estatísticos internacionais e, muito em particular, o projecto INES<sup>4</sup>, do Centre for Educational Research and Innovation (CERI) da OCDE.

Pelo seu impacto nas políticas de educação dos chamados países industrializados ou desenvolvidos, o projecto centrado na construção e recolha dos indicadores nacionais de ensino assume uma particular relevância. Tendo como expressão pública mais conhecida a publicação anual de *Education at a Glance / Regards sur l'éducation*, este empreendimento da OCDE foi decidido na sequência de uma conferência realizada em Washington, em 1987, por iniciativa e a convite do Ministério da Educação dos EUA e do Secretariado da OCDE, em que participaram representantes de 22 países, bem como diversos peritos e observadores convidados. O ponto principal da agenda da OCDE no campo da educação era, nessa época, a qualidade do ensino, que serviu como questão de partida para o lançamento do projecto INES, possivelmente a mais significativa e importante actividade dessa organização internacional em toda a década de noventa. Reconhecendo que o problema mais complexo não era tanto o cálculo de indicadores válidos, mas a

<sup>3</sup>Sobre este conceito, ver Roger Dale, “Globalization and Education: Demonstrating a ‘Common World Educational Culture’ or locating a ‘Globally Structured Educational Agenda?’” (*Educational Theory*, 1998).

<sup>4</sup>*Indicators of Educational Systems*.

classificação dos conceitos, os representantes dos países membros da OCDE e os peritos convidados examinaram um conjunto de mais de 50 indicadores nacionais possíveis, reunindo-os em quatro categorias: I) os indicadores de *input* (entrada); II) os indicadores de *output* (resultados); III) os indicadores de processo, e IV) os indicadores de recursos humanos e financeiros (BOTTANI E WALBERG, 1992). A concretização deste projecto permitiu à OCDE estabelecer uma importante base de dados de indicadores nacionais de ensino, que alimenta a publicação, desde 1992, do *Education at a Glance / Regards sur l'éducation*.

Nesses ‘olhares’, para além dos tradicionais indicadores – as diferentes taxas de escolarização, os vários índices de acesso à educação, as despesas com a educação, as qualificações do pessoal docente –, figura um conjunto de novos indicadores que têm profundas consequências, a montante, na formulação das políticas educativas no plano nacional<sup>5</sup>. Esses novos indicadores são apresentados pela OCDE de uma forma particularmente significativa:

Para responder ao interesse crescente da opinião e dos poderes públicos face aos resultados do ensino, mais de um terço dos indicadores apresentados nesta edição tratam dos resultados, tanto sobre o plano pessoal como face ao mercado de trabalho, e a avaliação da eficácia da escola. Os indicadores que se inspiram no primeiro Inquérito Internacional sobre a Alfabetização dos Adultos dão uma ideia do nível de proficiência das competências de base dos adultos e dos laços existentes entre essas competências e algumas características chave dos sistemas educativos. A publicação comprehende ainda uma série completa de indicadores sobre os resultados em Matemática e em Ciências, que cobre a quase totalidade dos países da OCDE e inspiram-se no Terceiro Estudo Internacional de Matemática e Ciências. Além disso, os indicadores tirados do primeiro inquérito sobre as escolas do projecto INES contribuem para o alargamento da base dos conhecimentos disponíveis sobre a eficácia da escola. (CERI, 1996: 10)

No entanto, mais significativas ainda são as prioridades futuras apresentadas para este projecto, constituindo uma verdadeira agenda global para as reformas próximas, ou em curso, nesta transição de século e de milénio nos sistemas de educação dos diferentes países:

Em primeiro lugar, as informações classificadas sobre a aprendizagem para a vida e os seus efeitos sobre a sociedade e sobre a economia estão cruelmente em falta. Sendo um dado adquirido que os países não podem mais contar unicamente com

<sup>5</sup>Ver, e.g., os dois campos privilegiados pela OCDE nestes finais dos anos noventa: a avaliação do funcionamento das escolas e a avaliação externa das aprendizagens.

E  
C  
C  
O  
S

R  
E  
V.

C  
I  
E  
N  
T.

n. 1  
v. 4

jul.  
2002

<sup>6</sup>Ver o desenvolvimento desta metáfora em Boaventura de Sousa Santos (2001), p. 90-93.

<sup>7</sup>Sublinha-se que se utiliza esta metáfora sobretudo para o caso das políticas de educação nos países centrais, ou ocupando espaços centrais no sistema mundial, ou ainda em certos países semi-periféricos com larga margem de intervenção e estabilidade na cena internacional. Nos países do Terceiro Mundo, particularmente em África, como o mostra Joel Samoff (1999), existe uma verdadeira *institucionalização da influência internacional* na mais pública das políticas públicas, a educação: "O seu número é verdadeiramente assustador: milhares de páginas, muitas delas de quadros, de figuras e de mapas. Esses estudos externamente realizados sobre a educação em África durante os anos noventa são impressionantes nas suas similaridades, não obstante a sua diversidade – de país, de agência responsável, de assunto específico. Com poucas exceções, esses estudos têm uma estrutura comum, uma abordagem comum e uma metodologia comum. Dado que os seus pontos de partida são partilhados, as suas comuns descobertas não são surpreendentes. A educação em África está em crise. Os governos não podem enfrentar com êxito a crise. A qualidade deteriorou-se. Os fundos são mal utilizados. A capacidade de gestão é pobre, e a administração, ineficiente. Da Mauritânia predominantemente islâmica, no Saara ocidental, até

a expansão progressiva da formação inicial para satisfazer os pedidos de novas qualificações de alto nível, novos indicadores devem ajudar os decisores a melhorar as bases da aprendizagem para a vida. Para isso, é preciso criar fontes de dados sobre a formação em empresa, a formação contínua e a educação de adultos e sobre outras formas de aprendizagem que se situam fora da escola. Os factores que influem nos perfis da aquisição dos conhecimentos ao longo da vida estão em risco de serem difíceis de apreender. Os dados sobre a literacia dos adultos ( $\frac{1}{4}$ ) são um primeiro passo nessa direcção porque fornecem informações sobre as relações entre os programas escolares e as competências requeridas pelos adultos, e entre a aprendizagem e o trabalho dos indivíduos, de todas as idades. A evolução das necessidades de informação exige também uma expansão da base dos dados sobre os resultados, nomeadamente os dos alunos e das escolas. As fontes de informação deverão passar de simples constatações dos resultados relativos dos países, e tentar identificar as variáveis que influem nesses resultados. (CERI, 1996: 11)

Os efeitos da globalização estão bem presentes nas actuais políticas educativas dos diferentes países, deixando muitas vezes um leque diminuto de opções aos Estados nacionais. Mas esses efeitos fazem-se sentir, sobretudo, com a fixação de uma agenda global, e não tanto pela afirmação de um mandato explícito, que se verifica, a título de exemplo, em sectores da actividade financeira, do comércio mundial, do turismo, da cultura de massa ou dos media. Pode-se então falar, utilizando como metáfora o exemplo das correntes eléctricas, em globalizações de 'alta intensidade' e de 'baixa intensidade'<sup>6</sup>. Nos sistemas educativos, a mediação obrigatória dos Estados nacionais na formulação das respectivas políticas leva então a que se possa falar em 'globalização de baixa intensidade'<sup>7</sup>, enquanto, em outros campos, como os referidos, em que o recuo do Estado nacional na sua regulação é quase total, se possa utilizar, com propriedade, a metáfora da 'globalização de alta intensidade'.

### **Globalizações hegemónicas e contra-hegemónicas: por uma pedagogia da possibilidade na implementação de políticas emancipatórias no campo educativo**

E  
C  
C  
O  
S  
  
R  
E  
V.  
  
C  
I  
E  
N  
T.  
  
n. 1  
v. 4  
  
jul.  
2002

Insistindo que não existe uma genuína globalização, pois o que geralmente é designado por este termo é sempre uma globalização bem sucedida de determinado localismo, Boaventura de Sousa Santos (1997, 2001) distingue quatro modos de produção da globalização, que dão origem a outras tantas formas, das quais duas são predominantemente hegemónicas, impondo-se de cima para baixo – como são os casos do localismo globalizado e do globalismo localizado –, e outras duas, predominantemente contra-hegemónicas, afirmado-se de baixo para cima – como o cosmopolitismo e o património comum da humanidade.

A globalização pressupõe sempre a localização. A razão principal por que se prefere um termo sobre outro é, como sublinha Boaventura de Sousa Santos (1997: 15), “o discurso científico hegemónico [tende] a privilegiar a história do mundo na versão dos vencedores”. Procurando alternativas às respostas hegemónicas para a crise da teoria do desenvolvimento, Philip McMichael (1996) propõe, a partir de um estudo de caso sobre os rebeldes de Chiapas, a noção de ‘localismo cosmopolita’, como forma possível de fazer a ligação com sucesso entre a luta por direitos locais e o contexto histórico mundial<sup>8</sup>.

Para ser sustentável, uma comunidade global deve situar as suas necessidades comunitárias no contexto histórico-mundial que as envolve. Isso significa compreender não somente como essa comunidade se integrou no contexto dos processos e das relações globais (como os mercados instituídos), mas também como é que os seus membros se podem *empoderar* (“empower”) a si próprios através desse mesmo contexto. E isso inclui assegurando que o *empoderamento* (“empowerment”) da sociedade significa igualmente o *empoderamento* dos indivíduos e das minorias nessas comunidades. Significa também tomar consciência que existem outras comunidades com necessidades similares, precisamente porque foram urdidadas em condições histórico-mundiais similares. (MCMICHAEL, 1996: 256-257)

As sociedades contemporâneas atravessam um período de mudanças profundas – de bifurcação, na expressão de Prigogine e Stengers (1986) –, em que o espaço-tempo nacional tem vindo a perder, paulatinamente desde os anos setenta, a primazia em relação à crescente importância dos espaços-tempo global e local, conduzindo à crise do contrato social nacional, que esteve na base do moderno desenvolvimento dos Estados centrais, enquanto paradigma de legitimidade de governação, de bem-estar económico e social, de segurança e de identidade colec-

à herança colonial, política e cultural mestiça das Maurícias, no Oceano Índico, as recomendações são sempre similares: reduzir o papel do governo central na oferta de educação. Descentralizar. Aumentar as comparticipações das famílias nos custos do ensino. Expandir a escolarização privada. Reduzir o apoio directo aos estudantes, nomeadamente no ensino superior. Introduzir regimes duplos de funcionamento e classes com vários níveis. Atribuir elevada prioridade aos materiais didáticos. Favorecer a formação em serviço dos professores em vez da sua formação inicial. A abordagem partilhada destes estudos reflecte uma metáfora médica. Equipas de peritos expatriados fazem um diagnóstico clínico e depois prescrevem. O paciente (i.e., o país) deve ser encorajado, talvez pressionado, a engolir o amargo medicamento receitado”.

(SAMOFF, 1999: 51)

E  
C  
C  
O  
S

R  
E  
V.

C  
I  
E  
N  
T.

n. 1  
v. 4

jul.  
2002

71

<sup>8</sup>Mais próximos de nós, seria interessante a realização de um estudo de caso semelhante sobre a luta do povo Timor LoroSae e o processo que conduziu ao reconhecimento internacional do seu direito à autodeterminação e independência.

tiva (GRUPO DE LISBOA, 1994; McMICHAEL, 1996; SANTOS, 1998). Por ser a globalização algo mais do que a mera continuação da expansão da economia-mundo capitalista, como insiste Giddens (1997), importa então repensar o projecto de desenvolvimento que esteve no centro da construção da modernidade.

Boaventura de Sousa Santos (1998: 46) fala de um novo contrato social, bastante diferente do da modernidade, mais inclusivo, abrangendo “não apenas o homem e os grupos sociais, mas também a natureza”, o que passa, em sua opinião, por uma redescoberta democrática do trabalho. Neste último sentido vai também Alain Touraine (1998), quando se bate contra a ideia do fim do trabalho e da sua substituição por uma sociedade do lazer, pois, como justifica, o que as últimas décadas têm mostrado é o recuo crescente da sociedade da produção e o seu domínio pela sociedade do mercado. Em contraponto a esta visão, Touraine defende que estamos a entrar numa civilização do trabalho, em que as fronteiras entre o próprio trabalho, o jogo e a educação se poderão vir a esbater progressivamente.

Em conclusão, deve-se admitir que saímos de uma sociedade de produção inspirada pelo grande projecto de dominar a natureza, mas isso não é razão para nos abandonarmos à ideia que a nossa sociedade não é senão um conjunto de mercados e que os actores não são mais do que consumidores cujo comportamento é determinado pela sociedade de massas. Assistimos, pelo contrário, depois de uma fase de desenvolvimento propriamente capitalista, ao renascimento de uma sociedade de produção, não mais industrial mas informacional, na qual a tecnologia desempenha um papel muito maior do que em qualquer outra sociedade passada, e onde, consequentemente, os problemas do trabalho, longe de se tornarem secundários, tornam-se mais directamente centrais do que na sociedade industrial. (TOURAIN, 1998)

Um novo contrato social implica também a transformação do Estado nacional no que Boaventura de Sousa Santos (1998) designa ‘novíssimo movimento social’. Uma tal proposta parte da constatação de que existe uma erosão da soberania do Estado nacional e das suas capacidades regulatórias, pois assume-se que o poder se exerce “em rede num campo político mais vasto e conflitual”, [por meio de] “um conjunto de organizações e de fluxos”, [em que] “a coordenação do Estado funciona como imaginação do centro” (SANTOS, 1998: 66). Ao considerar que esta nova organização política não tem centro, Boaventura de Sousa Santos defende que o Estado-articulador – cuja institucionalização está ainda por inventar,

acrescenta –deve assumir-se como um novíssimo movimento social que estimule a experimentação de desenhos institucionais alternativos, que não se confinem à democracia representativa e afirmem o que classifica de democracia redistributiva. O novo Estado de Bem-Estar, conclui Boaventura de Sousa Santos (1998: 67), “é um Estado experimental e é a experimentação contínua com participação activa dos cidadãos que garante a sustentabilidade do bem-estar”.

Se esse novo contrato social implica uma redefinição do papel do Estado (e das teorias sobre ele), pode implicar igualmente a substituição do próprio modelo de contrato. Habermas (1997: 479) sustenta que a fonte de legitimização das ordens jurídicas modernas só pode ser encontrada na ideia de autodeterminação: “é preciso que os cidadãos possam conceber-se, a todo o momento, como os autores do direito ao qual estão submetidos enquanto destinatários”. Isto conduz, segundo Habermas (1997), a que o modelo da discussão ou da deliberação venha a substituir o do contrato – a comunidade jurídica não se constitui por meio de um contrato social, mas em virtude de um acordo estabelecido na discussão.

Numa realidade social como a brasileira, marcada por uma permanência de séculos numa condição semiperiférica, uma orientação que conduza a uma inserção distinta no sistema mundial exigirá, provavelmente, mais que uma política de convergência financeira. Implicará, seguramente, uma forte convergência real com as condições de vida e os direitos sociais dos incluídos das sociedades do centro do sistema mundial, acompanhada de uma ainda mais forte acção política de constante experimentação no campo da participação social, que transforme a cidadania, construída na base da ideia de autodeterminação de Habermas – e não contendo em si as exclusões do contrato social da modernidade<sup>9</sup> –, no enzima do desenvolvimento<sup>10</sup> de uma governação democrática comprometida com a emancipação social.

Neste contexto, o sistema de educação escolar pode estabelecer-se como um lugar central de afirmação da cidadania numa sociedade comunicacional gerida de um modo dialógico, embora tendo sempre presente que a escola é um local de luta e de compromisso, que não se muda por decreto ou discurso retórico, como lembrava Paulo Freire<sup>11</sup>.

Este reforço do investimento na educação, embora condição necessária, não é suficiente para uma política emancipatória<sup>12</sup> que considere a educação um

<sup>9</sup>Ver, e.g., em Boaventura de Sousa Santos (1998: 6-7) os três critérios principais de inclusão/exclusão do contrato social da modernidade.

<sup>10</sup>Conceito retirado do relatório *Limites à Competição*. (GRUPO DE LISBOA, 1994)

E  
C  
C  
O  
S  
  
R  
E  
V.  
  
C  
I  
E  
N  
T.  
  
n. 1  
v. 4  
  
jul.  
2002

<sup>11</sup>“Numa perspectiva realmente progressista, democrática e não-autoritária, não se muda a ‘cara’ da escola por portaria. Não se decreta que, de hoje em diante, a escola será competente, séria e alegre. Não se democratiza a escola autoritariamente”. (Paulo Freire, *A educação na cidade*, 1991, apud LIMA, 1998: 7)

<sup>12</sup>“Emancipação significa libertação, ou antes, libertações de vários tipos: libertação da tradição, das grillhetas do passado e do poder arbitrário, e libertações das restrições impostas pela pobreza material ou pela miséria. A política emancipativa é uma política de oportunidades de vida, em que se incentiva a autonomia da acção”. (GIDDENS, 1997: 77-78)

<sup>13</sup>Na língua portuguesa não foi ainda encontrado termo que corresponda a este sentido de *dar plenos poderes*, presente no empowerment da língua inglesa. Em tradução anterior de um texto de McMichael utilizei, por facilidade, o termo ‘empoderamento’.

<sup>14</sup>A obra de Giddens, *Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics* (trad. port.: *Para além da Esquerda e da Direita*, 1997), levanta interessantes questões no plano do debate político, em particular para aqueles que se situavam (situam) no campo *radical*, no sentido atribuído pelo próprio a este termo: “o radicalismo, se formos às verdadeiras raízes, significava não só provocar a mudança, mas controlar essa mudança no sentido de fazer

dos mais importantes factores de *empowerment*<sup>13</sup>, tanto ao nível dos indivíduos como no plano comunitário. Nos termos do debate actual, marcado, de um lado, pela desintegração tanto do pensamento socialista quanto do conservador, e, do outro, pela afirmação do neoliberalismo enquanto “expansão indiscriminada de uma sociedade de mercado” (GIDDENS, 1997: 8)<sup>14</sup>, uma política emancipatória para a educação implicará, na opinião partilhada com R. A. Morrow e C. A. Torres (1998), um posicionamento de resistência à racionalização da educação, tornada objectivo hegémónico com o pretexto da dinamização do desenvolvimento económico, ou, no caso português, da necessidade de alcançar o ‘pelotão de frente’ da integração europeia.

Por outras palavras, resistência ao facto de os temas da equidade e da formação cultural terem dado lugar a estratégias orientadas para a resolução de exigências económicas, aparentemente mais urgentes. Neste contexto, as teorias críticas da educação viram-se forçadas a incorporar um elemento de *conservação*, senão mesmo de conservadorismo, na defesa de funções e de objectivos mais tradicionais da educação. (MORROW & TORRES, 1998: 129)

Para esta época de transição paradigmática, Boaventura de Sousa Santos (1998) advoga que o Estado se deve transformar num campo de experimentação institucional. Admitindo que a escola tem algumas características de lugar estrutural<sup>15</sup>, poderá então defender-se que ela constitui um espaço público de experimentação institucional, no qual se podem dotar as futuras (e actuais) gerações com novos modos de pensar a construção de um mundo mais justo. Um mundo, no simbolismo da expressão de Paulo Freire, “mais ‘redondo’, menos arestoso, mais humano, e em que se prepare a materialização da grande Utopia: *Unidade na Diversidade*” (FREIRE, 1993: 36).

Talvez por isso torna-se não apenas possível, mas também necessário, numa perspectiva de justiça e de equidade social, adoptar uma agenda educativa preocupada com a construção de uma educação democrática e de cidades educativas enformadas pela participação e pela democracia (Correia, 1999). Uma tal agenda, alternativa a uma pretensa racionalização das estruturas e das práticas educativas, imposta pela mercadorização do direito à educação e que tem, na comparação internacional da avaliação dos resultados escolares, o referente

legitimador de toda a sua acção, terá seguramente como cerne a transformação do Estado nacional em movimento social, apostado no reforço da democracia redistributiva e participativa.

**ABSTRACT:** The aim of this paper is to introduce an adapted written version of the "magna" class that was presented in the Master Course in Education of the Higher Educational Center in Juiz de Fora city, MG, Brazil, on March 23rd, 2002. The text mentioned above is an adaptation of other text that was written on the basis of a research led by Boaventura de Sousa and called "The Portuguese Society in face of the Globalization Challenges" (1995-2000), which interrogated the relationship between the national educative politics and the international organizations. (TEODORO, 2001).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOTTANI, N. & WALBERG, H. J. 1992. À quoi servent les indicateurs internationaux de l'enseignement?. In: CERI. *L'OCDE et les indicateurs internacionaux de l'enseignement. Un cadre d'analyse*. Paris: OECD/OCDE. p. 7-13.
- CENTRE FOR EDUCATIONAL RESEARCH AND INNOVATION [CERI]. 1996. *Regards sur l'Éducation. Les indicateurs de l'OCDE*. Paris: OCDE.
- CENTRE FOR EDUCATIONAL RESEARCH AND INNOVATION [CERI]. 1997. *Education Policy Analysis*, 1997. Paris: OECD.
- CORREIA, José Alberto. 1999. As ideologias educativas em Portugal nos últimos 25 anos. *Revista Portuguesa de Educação*, 12 (1): 81-110.
- DALE, Roger. 1998. Globalisation: a New World for Comparative Education?. In: SCHRIEWER, Jürgen (ed.). *Discourse and Comparative Education*. Berlim: Peter Lang.
- FREIRE, Paulo. 1993. *Política e educação*. São Paulo: Cortez.
- GIDDENS, A. 1997. *Para além da Esquerda e da Direita*. Oeiras: Celta.
- GRUPO DE LISBOA. 1994. *Limites à competição*. Mem Martins: Europa-América.
- HABERMAS, Jürgen. 1997. *Droit et démocratie. Entre faits et normes*. Paris: Gallimard.

avançar a história" (p. 1). Assentando as suas propostas numa síntese que tem por base o conservadorismo filosófico e valores fulcrais do pensamento socialista, Giddens (1997) propõe um programa político capaz de ser o reverso da "imprevisibilidade, incerteza fabricada, fragmentação" da ordem globalizante: "Uma ética de uma sociedade pós-tradicional globalizante implica o reconhecimento da santidade da vida humana e do direito universal à felicidade e auto-realização, aliado à obrigação de promover a solidariedade cosmopolita e uma atitude de respeito perante agências e seres não humanos, presentes e futuros. Longe de assistir ao desaparecimento de valores universais, esta é talvez a primeira vez na história da humanidade em que esses valores têm uma aceitação real" (p. 225).

<sup>15</sup>O conceito de *lugar estrutural* foi desenvolvido por Boaventura de Sousa Santos em *Toward a New Common Sense*: "Num nível bastante abstracto, um modo de produção da prática social é um conjunto de relações sociais cujas contradições internas asseguram uma dinâmica endógena específica" (SANTOS, 1995: 420). Aí, Boaventura de Sousa Santos identifica seis lugares estruturais: doméstico, trabalho, mercado, comunidade, cidadania e mundial.

KEY WORDS: comparative education; globalization; education politics.

E  
C  
C  
O  
S  
  
R  
E  
V.  
  
C  
I  
E  
N  
T.  
  
n. 1  
v. 4

jul.  
2002

mard.

- HUSÉN, Torsten. 1979. *L'école en question*. Bruxelas: Pierre Mardaga.
- LIMA, Licínio C. 1998. Mudando a cara da escola. Paulo Freire e a governação democrática da escola pública. *Educação, Sociedade & Culturas*, 10, p. 7-55.
- McMICHAEL, Philipp. 1996. *Development and Social Change. A Global Perspective*. Thousands Oaks: Pine Forge Press.
- MORROW, Raymond Allen & TORRES, Carlos Alberto. 1998. Jürgen Habermas, Paulo Freire e a Pedagogia Crítica: Novas orientações para a Educação Comparada. *Educação, Sociedade & Culturas*, 10, p. 123-155.
- NÓVOA, António. 1995. Modèles d'analyse en Éducation Comparée: le champ et la carte. *Les Sciences de l'Éducation – Pour l'Ère Nouvelle*, 2-3, 9-61.
- PEREYRA, Miguel A. 1990. La comparación, una empresa razonada de análisis. Por otros usos de la comparación. *Revista de Educación*. Extaordinario: Los usos de la comparación en Ciencias Sociales y en Educación, 23-76.
- POPKEWITZ, Thomas S. & PEREYRA, Miguel A. 1994. Estudio comparado de las prácticas contemporáneas de reforma de la formación del profesorado en ocho países: configuración de la problemática y construcción de una metodología comparativa. In: POPKEWITZ, Thomas S. (comp.). *Modelos de poder y regulación social en Pedagogía. Crítica comparada de las reformas contemporáneas de la formación del profesorado*. Barcelona: Pomares-Corredor. p. 15-91.
- RAMIREZ, Francisco O. & VENTRESCA, Marc J. 1992. Building the Institution of Mass Schooling: Isomorphism in the Modern World. In: FULLER, Bruce & RUBINSON, Richard (eds.). *The Political Construction of Education. The State, School Expansion, and Economic Change*. New York: Praeger. p. 47-59.
- SAMOFF, Joel. 1999. Institutionalizing International Influence. In: ARNOVE, Robert F. & TORRES, Carlos Alberto (eds.). *Comparative Education. The Dialectic of the Global and the Local*. Lanham, Boulder, New York e Oxford: Rowman & Littlefield. p. 51-89.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. 1995. *Toward a New Common Sense. Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*. London/New York: Routledge.
- \_\_\_\_\_. 1997. Por uma concepção multicultural dos direitos humanos. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 48, p. 11-32.
- \_\_\_\_\_. 1998. *Reinventar a democracia*: Lisboa: Gradiva/Fundação Mário Soares.

E  
C  
C  
O  
S  
  
R  
E  
V.  
  
C  
I  
E  
N  
T.  
  
n. 1  
v. 4  
  
jul.  
2002

- \_\_\_\_\_. 2001. Os processos da globalização. In: SANTOS, B. S. (org.). *Globalização. Fatalidade ou utopia?* Porto: Edições Afrontamento. p. 31-106.
- SCHRIEWER, Jürgen. 1997. L'éducation comparée: mise en perspective historique d'un champ de recherche. *Révue Française de Pédagogie*, 121, p. 9-27.
- TEODORO, António. 2001. Organizações internacionais e políticas educativas nacionais: A emergência de novas formas de regulação transicional, ou uma globalização de baixa intensidade. In STOER, S. R., CORTESÃO, L. & CORREIA, J. A. (orgs.). *Transnacionalização da educação. Da crise da educação à "educação" da crise.* Porto: Edições Afrontamento. p. 125-161.
- TOURAINE, Alain. 1998. Nous entrons dans une civilisation du travail. Comunicação apresentada ao XIV Congresso Mundial de Sociologia, Montréal, 26 julho-1 agosto 1998. [1ª versão, não revista pelo autor.]

E  
C  
C  
O  
S

R  
E  
V.

C  
I  
E  
N  
T.

n. 1  
v. 4

jul.  
2002

77