Instituto Universitário de Lisboa

Escola de Sociologia e Políticas Públicas

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

“Discursos de mudança: Igualdade de Oportunidades em 30 anos de Políticas Educativas em Portugal”

Maria Eugénia Cotta Patrício Álvares

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de

Doutor em Políticas Públicas

Orientador(a):

Doutor Pedro Adão e Silva, professor auxiliar,

ISCTE-IUL

Coorientador(a):

Doutor Luís Manuel Antunes Capucha, professor auxiliar,

ISCTE-IUL

Setembro, 2019

Instituto Universitário de Lisboa
Escola de Sociologia e Políticas Públicas
Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

"Discursos de mudança: Igualdade de Oportunidades em 30 anos de Políticas Educativas em Portugal."

Maria Eugénia Cotta Patrício Álvares

Presidente Doutor Helge Jörgens, Professor Auxiliar do ISCTE- Instituto Universitário de Lisboa

Vogais Doutor Domingos Manuel Barros Fernandes, Professor Catedrático do Instituto de Educação da Universidade de Lisboa

Doutora Helena Costa Araújo, Professora Catedrática Convidada da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Universidade do Porto, Portugal

Doutora Maria Aldina Marques, Professora Auxiliar do Instituto de Letras e Ciências Humanas (ILCH) da Universidade do Minho

Doutor João Trocado da Mata Professor Auxiliar Convidado do ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Orientadores Doutor Pedro Adão e Silva Cardoso Pereira, Professor Auxiliar do ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Doutor Luís Manuel Antunes Capucha, Professor Auxiliar do ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Agradecimentos

Passaram-se mais de 20 anos desde que me sentei pela primeira vez numa sala de aulas do edifício da Avenida das Forças Armadas. O ISCTE foi um caminho que não percorri sozinha e onde tive a sorte de me cruzar com sucessivas gerações de investigadores talentosos e pessoas extraordinárias. À professora Maria de Lurdes Rodrigues, professora e reitora do ISCTE, agradeço o incentivo constante e ao João Sebastião, diretor do CIES, o apoio institucional. Aos técnicos e funcionários de ambas as instituições, o trabalho de bastidores que torna isto tudo possível e à FCT, o financiamento desta etapa de doutoramento[1].

Ao Luís Capucha sou grata por mais de uma década de ensinamentos e trabalho em conjunto, bem como pela disponibilidade para me acompanhar em mais esta aventura. A cada discussão acesa, a cada teima tida cresci e aprendi com alguém que muito admiro profissionalmente e que estimo pessoalmente. Ao Pedro Adão e Silva, agradeço ter aceite o desafio de se aventurar comigo pelas políticas de educação e tê-lo feito com toda a confiança, generosidade e com a sagacidade que o caracteriza.

Reconheço os meus privilégios, ou não me dedicasse eu ao estudo da igualdade de oportunidades. O maior foi me ter cruzado com tanta gente admirável, em capacidade e competência e em generosidade e amizade. À Sara Merlini, Rita Capucha e à Sofia Lai Amândio a infindável paciência e disponibilidade para ler e discutir o trabalho, os comentários aguçados e atentos, mas, acima de tudo, a sororidade reconfortante ao longo do percurso.

À Anne Schippling Sandra Mateus e Susana Martins que, tendo percorrido este caminho primeiro, me foram mostrando trilhos e emprestando confiança. Aos meus companheiros de percurso nas políticas públicas Filipe Lamelas, Ana Serrano e Denise Henriques e aos vários colegas investigadores que comigo partilharam a 2N8.

Sou realmente afortunada pois pude sempre contar com uma rede de verdadeiros amigos, alguns dos quais de décadas, a que outros se foram juntando. A todas e todos agradeço a confiança, o encorajamento e o apoio nos bons e nos momentos mais difíceis.

Aos meus irmãos e irmãs, aos meus sobrinhos, ao meu pai e mãe, ao Sérgio e à família que tive sorte de herdar e que tantas vezes me aliviou do peso que este projeto trazia.

Finalmente agradeço e dedico este trabalho à Alice e à Sara, a minha razão para todas as coisas e porque foi com elas que mais partilhei os custos do trajeto.

[1] Bolsa de Doutoramento Individual n.º SFRH/BD/107926/2015

Resumo

A mudança em políticas de educação é, em Portugal, um tema controverso. Por um lado, há quem critique a sistemática mudança, por outro, quem considere que a educação pouco mudou, apelando à transformação. Mas o que nos diz uma investigação centrada no tema?

Com recurso à análise de discurso de 30 anos de debates no parlamento português, esta pesquisa centra-se nas mudanças ocorridas, focando um dos seus aspetos centrais: a trajetória das ideias políticas sobre igualdade de oportunidades. Para isso, explora fontes de legitimação e recursos de autoridade usados pelos partidos, como o conhecimento científico ou as recomendações das organizações nacionais e internacionais (OCDE e UE), investigando a sua relação com a mudança. Com um foco paralelo na tomada de decisão, as medidas implementadas desde 1986 são alvo de meta-análise e, a partir de normativos, relatórios e estatísticas, reconstroem-se dinâmicas de decisão e ação política, identificando e interpretando ligações e relações entre discursos e práticas.

A investigação revelou um quadro que combina, de forma variável, persistências e mudanças de discurso com continuidades e transformações nas políticas, da qual emergem transformações graduais, mas significativas no conceito de igualdade de oportunidades. Se as ideias de falhanço, rutura e mudança são mobilizadas para transmitir uma perspetiva de alternativa entre propostas partidárias, a análise de políticas por ciclo político evidencia processos menos abruptos de ensaio e ajuste de estratégias, que resultaram na melhoria global de resultados, tanto em alargamento da escolarização da população, como relativos à qualidade dos processos escolares e de sucesso educativo.

Palavras-Chave: Mudança de políticas; Deliberação; Debates parlamentares; Análise de discurso; Igualdade de oportunidades escolares; política de educação

Abstract

In Portugal, change in education policies is a controversial issue. On the one hand, there are those who criticize systematic change; on the other, those who consider that education has changed little, calling for transformation. But what can research focused on policy change tell us?

Using discourse analysis of 30 years of debates in the Portuguese parliament, this research centres on changes that have occurred during this time, targeting one of its central aspects: the trajectory of political ideas on equal opportunities. To this end, it explores sources of legitimacy and resources of authority used by parties, such as scientific knowledge or the recommendations of national and international organizations (OECD and EU), investigating their impact on policy changes. With a parallel focus on the process of decision-making, it also subjects the measures implemented since 1986 to meta-analysis and, by the study of legislation, statistics and reports, reconstructs the dynamics of decision-making and political action, identifying and interpreting links and relationships between discourses and practices.

The investigation reveals a picture that combines, in different ways, continuity and change in discourse with permanency and transformation in policies, from which gradual but significant changes to the concept of 'equality of opportunities' emerges. While the ideas of 'failure', 'rupture' and 'change' are mobilized to convey an impression of change on party proposals, analysis to policies adopted throughout different political cycles reveal a different truth: less abrupt processes of testing, whose adjustments have led to the overall improvement of results, both in school access to school and in improving the quality of school processes leading to educational success.

Keywords: Education Policy; Policy Change; Discourse Analysis; Equal Opportunity; Deliberation; Parliamentary Debates;

ÍNDICE:

PARTE I : MODELO ANALÍTICO E QUADRO CONCEPTUAL 5

1. CARACTERIZAR PARA EXPLICAR MUDANÇAS 6

1.1. O QUE MUDA: A IGUALDADE DE OPORTUNIDADES ESCOLARES 7

1.2. EM QUE MUDA: PARADIGMAS E POLÍTICAS 9

1.3. PORQUE MUDA: MUDANÇA INSTITUCIONAL E TRANSFORMAÇÃO DE POLÍTICAS 11

1.4. COMO MUDA: DIREÇÃO DE MUDANÇA 19

2. ESTRATÉGIA EMPÍRICA: DELIBERAÇÃO, ARGUMENTAÇÃO E AÇÃO 23

2.1. TRAÇAR CAMINHOS PARA A INTERPRETAÇÃO 23

2.2. PARA UMA INTERPRETAÇÃO DA MUDANÇA: A PROPOSTA METODOLÓGICA 27

2.2.1. Foco na deliberação e argumentação: os debates parlamentares 28

2.2.2. Análise da implementação de políticas 31

PARTE II: DISCURSOS SOBRE IGUALDADE DE OPORTUNIDADES EM EDUCAÇÃO NO ESPAÇO DE DELIBERAÇÃO DE POLÍTICAS 33

1. IDEOLOGIAS E PARADIGMAS SOBRE IGUALDADE DE OPORTUNIDADES EM EDUCAÇÃO 34

1.1. IDEOLOGIAS, EDUCAÇÃO E IGUALDADE 34

1.2. PARADIGMAS SOCIOLÓGICOS CONTEMPORÂNEOS SOBRE IGUALDADE DE OPORTUNIDADES EM EDUCAÇÃO 46

1.3. A INVESTIGAÇÃO SOBRE IGUALDADE DE OPORTUNIDADES EM EDUCAÇÃO: PRINCIPAIS RESULTADOS 53

1.4. AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E AS RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICA 59

1.4.1. O discurso da OCDE: cordeiro na pele de lobo 59

1.4.2. União Europeia: o ambivalente discurso da união da diferença 77

1.5. EM SÍNTESE 88

2. A DELIBERAÇÃO SOBRE EDUCAÇÃO: TEMAS E PROBLEMAS EM 40 ANOS DE DEBATE 88

2.1. PERSPETIVAS SOBRE DELIBERAÇÃO E ALTERNATIVAS DE ANÁLISE DO DISCURSO POLÍTICO 88

2.2. DESCRIÇÃO DO CORPO DE DADOS 92

2.3. O DISCURSO NORMATIVO: DELIBERAÇÃO E AMBIENTE POLÍTICO 99

2.4. A ARGUMENTAÇÃO EM TORNO DA IGUALDADE DE OPORTUNIDADES: CRISES, FACILITISMO E A IDEIA DE MUDANÇA 103

2.5. RECURSOS DE AUTORIDADE: OS DISCURSOS INTERTEXTUAIS 116

2.6. NÍVEL TEMÁTICO: TEMAS E PROBLEMAS NO DEBATE 133

2.7. IGUALDADE DE OPORTUNIDADES NO DEBATE E NA CONSTRUÇÃO IDEOLÓGICA DA AÇÃO POLÍTICA DOS PARTIDOS 136
2.7.1. Componentes do discurso sobre Igualdade de Oportunidades 137
2.7.2. Conceitos de igualdade e funções da educação 138
2.7.3. Fatores de desigualdade 142
2.7.4. Políticas de promoção da Igualdade de Oportunidades 144
2.7.5. Narrativas de insucesso 146
2.7.6. Fatores de insucesso 148
2.7.7. Políticas de combate ao insucesso e abandono escolar 150
2.8. EM SÍNTESE 152

PARTE III: O DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS DE IGUALDADE DE OPORTUNIDADES EM EDUCAÇÃO E DE COMBATE AO INSUCESSO ESCOLAR 155

1. O DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS PARA A IGUALDADE DE OPORTUNIDADES EM EDUCAÇÃO: PORTUGAL 1986-2016 156
1.1. ATÉ 1986: O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA LBSE 157
1.2. DE 1987-1995: O TEMPO DOS PROGRAMAS CONTRA O INSUCESSO ESCOLAR 159
1.3. DE 1995 A 2002: PACTO EDUCATIVO E MUDANÇA NA CONTINUIDADE 164
1.4. DE 2002 - 2005: O DESAFIO EUROPEU DE COMBATE AO ABANDONO ESCOLAR PRECOCE 171
1.5. DE 2005-2011: A MELHORIA DOS RESULTADOS EM EDUCAÇÃO 176
1.6. DE 2011-2015: CRISE E MUDANÇA 185

2. BALANÇO DE POLÍTICAS, LINHAS DE MUDANÇA 200

3. POLÍTICAS E DISCURSOS DE EDUCAÇÃO: MORFOLOGIA DA MUDANÇA DE 2011-2015 205

REFLEXÕES FINAIS 217

BIBLIOGRAFIA E LEGISLAÇÃO 225

ANEXOS 252

Índice de Quadros e Figuras

I.1.1. Dimensões, questões e hipóteses de análise 7
i.2.1. Fundamentos e contributos na análise de discurso 24
i.2.2. Dimensões de análise, indicadores e fontes de informação 27
i.2.3. Principais dimensões emergentes do corpo de dados 29
i.2.4. Questões de partida e interrogações exploratórias relativas aos debates 30
ii.1.1. Fontes de desigualdade, evolução, indicadores e políticas de igualdade de oportunidades segundo diferentes abordagens/ linhas de pesquisa 52
ii.1.2. Fontes de desigualdade, indicadores e políticas segundo tipos de igualdade 54
ii.1.3. Áreas de reforma e impacto esperado na desigualdade social 56
ii.2.1. Termos de pesquisa, frequência e percentagens 94
ii.2.2. Ciclos políticos, anos de duração, número de debates e percentagens 95
ii.2.3. Tipo de processo deliberativo 95
ii.2.4. Promotor da iniciativa que gera o debate 96
ii.2.5. Nível e elementos de análise 97
ii.2.6. Número de segmentos por tipo principal de código (nível) 98
ii.2.7. Níveis de discurso (código principal) por ciclo político 99
ii.2.8. Subelementos do código normativo nos debates 100
ii.2.9. Aspetos legislativos e regulamentares no total de debates (%) 100
ii.2.10. Elementos do subcódigo deliberação por ciclo 101
ii.2.11. Elementos dos subcódigos de elaboração e avaliação de políticas por ciclo político 102
ii.2.12. Presença de subelementos do subcódigo argumentos-tipo nos debates (por segmento) 104
ii.2.13. Crise e mudança no subcódigo argumentos-tipo 104
ii.2.14. Subcódigo 'argumentos-tipo' por ciclo político 105
ii.2.15. Subcódigo 'crise' por ciclo político 110
ii.2.16. Subcódigo 'mudança' por ciclo político 114
ii.2.17. Frequência e percentagem do nível intertextual 117
ii.2.18. Nível intertextual por ciclo político 118
ii.2.19. Subcódigo 'dados estatísticos e estudos científicos' por ciclo político 119
ii.2.20. Subcódigo 'referencial internacional' por ciclo político 124
ii.2.21. Subcódigo 'referência nacional' por ciclo político 127
ii.2.22. Nível substantivo e temático: segmentos codificados 133
ii.2.23. Subcódigo 'substantivo' por ciclos políticos 136
ii.2.24. Subcódigo igualdade de oportunidades por ciclo político 137
ii.2.25. Subcódigo insucesso, abandono e indisciplina por ciclo político 147
iii.1.1. Alunos cef de básico e pca (em % do total de jovens alunos do ensino básico) 181
iii.1.2. % de jovens inscritos em modalidades alternativas ao regular por modalidade 196
iii.1.3. Evolução da taxa de abandono precoce em portugal e na ue (28) 2008/17 197
iii.1.4. Taxa de retenção e desistência no básico por ciclo e secundário. Portugal (2007/17) 197
iii.1.5. Despesa anual por aluno em educação (paridade de poder de compra) 2014 202
iii.1.6. Evolução dos desempenhos pisa dos alunos portugueses (2000-2015) 202
iii.1.7. Taxa de retenção e desistência no ensino básico e secundário de 1995/96 a 2016/17 203
iii.1.8. Variação da taxa de retenção e desistência por ciclos políticos de 1996 a 2015 203
iii.1.9. Alunos inscritos em ofertas de básico, alternativas ao regular por tipo de oferta (% do total de alunos em modalidades alternativas) 205
iii.3.1. Orçamento de educação: custos equidade e custos gerais 209

Nada é permanente, exceto a mudança. Heraclito (ca. 540 a.C.)

Introdução

Quem estuda políticas de educação em Portugal inevitavelmente já se deu conta de um estranho paradoxo: se, para uns, a história dos últimos 40 anos é de uma mudança incremental em desenvolvimento desde a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), para outros é uma cronologia de avanços e recuos e a sua principal característica é a constante mudança das políticas e das orientações estratégias. Mas o que explica a existência de tão distintas perspetivas sobre o que sucedeu? O que revela uma análise focada na mudança?

Uma possível explicação para a divergência pode ser uma questão de enfoque. Uma política é uma ideia sobre como funcionam as coisas (paradigma), do que se pretende (objetivos) e quanto à forma de o concretizar (aspetos técnico-operativos). Tomando como exemplo as políticas para a igualdade de oportunidades em educação, que desenvolvimentos se podem identificar nestes diferentes níveis? Revelam-se mudanças na perceção do problema, nas causas das desigualdades, na evolução das ideias e do discurso sobre insucesso? Detetam-se diferenças nos ritmos de transformação em cada uma destas dimensões? Identificam-se mudanças e continuidades nas políticas implementadas, nos objetivos traçados para a política ou nos seus aspetos técnico-operativos? Que relações se estabelecem entre o discurso sobre igualdade de oportunidades e as políticas?

Um caso recente revela bem as dificuldades que se podem enfrentar ao caracterizar mudanças. Em Portugal, em 2012, o então ministro da Educação, Nuno Crato, criou uma nova oferta educativa-formativa no sistema: os cursos vocacionais. As diferenças face a outras ofertas que existiam são subtis: menos horas de trabalho escolar e mais horas de formação em empresas, perfil mais indefinido dos cursos, antecipação da idade mínima de ingresso para os 13 anos. Imediatamente houve quem sinalizasse esta mudança como a introdução de um novo paradigma, como evidência de uma alteração ideológica, uma rutura inédita num percurso de continuidade desde a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) em 1986. O ministro defendeu-se dizendo que se tratava apenas de uma alteração de parâmetros de medidas já existentes, apresentada sob uma nova designação[2]. O que nos pode este episódio esclarecer quanto às dinâmicas de desenvolvimento de políticas em Portugal? Como se pode interpretar à luz do desenvolvimento de políticas anterior e que teorias podem ajudar a compreender o que se passou?

[2] https://www.publico.pt/2012/09/27/portugal/noticia/alunos-repetentes-vao-poder-fazer-dois-ciclos-em-tres-anos-1564776

Este questionamento leva a assumir uma potencial independência de dois níveis de análise: um relativo aos paradigmas, ideias e batalhas discursivas para definir o problema e outro que se foca na intervenção e na ação política, dirigida ao tema em questão. Foi esta a estratégia que se procurou seguir nesta dissertação e as duas dimensões são analisadas em paralelo. Esta orientação tem como propósito acolher a possibilidade de convergências e/ou divergências entre níveis de transformação das políticas e explorar as diferenças entre alterações ideológicas e/ou recalibrações funcionais.

O desafio passou por conceber uma metodologia que permitisse ir além de uma análise que considerasse somente discursos formais ou apenas uma descrição mais ou menos crítica das medidas concebidas e postas em prática pelos diversos governos, pontualmente ilustrada por excertos de discursos. Que permitisse ter em conta a relação entre estes dois níveis de produção de mudança e destes com o ambiente geral de formação de políticas, com as posições e opiniões dos vários atores. Que admitisse a importância das ideias, das fontes de legitimação e recursos de autoridade - como conhecimento científico acumulado, recomendações de organizações nacionais e internacionais - para a mudança, garantindo alguma autonomia entre a análise dos discursos e da implementação, para depois reconstruir esta relação com o foco na caracterização e explicação da mudança.

O foco num princípio institucionalmente assumido - a igualdade de oportunidades em educação - foi a opção por duas principais razões: por um lado, para dar conta do processo dedutivo que se estabelece entre a conceptualização de prioridades e objetivos de políticas - paradigmas e conceitos - e as medidas concebidas para a sua concretização e, por outro, para integrar uma perspetiva diacrónica que considerasse a diversidade de tipos de medidas implementadas ao longo do tempo e relacionando-as também com diferenças ideológicas entre partidos e atores. Ao longo do texto, os termos igualdade de oportunidades e equidade são, por vezes, usados como sinónimos por serem assim também utilizados nos documentos e discursos analisados. Na problematização científica dos sentidos de cada conceito e sempre que tal se revelou relevante, foi realçada a distinção entre os dois termos.

Procurou-se que esta exposição não reproduzisse a clássica sequência que apresenta o trabalho de investigação começando pela apresentação de um quadro teórico, discussão conceptual, estratégia metodológica e resultados empíricos. Não por ímpeto de originalidade, mas para ser mais fiel ao percurso investigativo: que se procurou abrangente e inquisitivo em termos de inspirações teóricas e se desenvolveu em constante aprofundamento em função dos resultados empíricos. A descrição do trajeto organizou-se, assim, em quatro partes.

Na primeira parte, de natureza introdutória e mais conceptual, são apresentadas e debatidas alternativas para a análise das mudanças em políticas, organizadas em torno de quatro questões essenciais: o que muda, ou seja, como se investigam mudanças conceptuais e como se identificam no tema; em que é que muda e as alternativas teóricas para relacionar

mudanças de paradigmas e de políticas; porque muda, ou quais os processos e instituições relevantes na transformação e como os identificar; e como muda, procurando caracterizar direções assumidas, explorando a potenciais explicações das alterações como transformações do espaço ideológico de influências.

Na segunda parte avança-se para a apresentação de resultados de pesquisa, dividida em dois pontos. O primeiro visa dar conta de três tipos de discursos globais: o das teorias do Estado e ideologias nelas inspiradas; dos diferentes paradigmas científicos, estudos sobre educação e o papel que lhe atribuem no desenvolvimento social; e, por fim, analisando os vários documentos produzidos pela OCDE e UE quanto à igualdade de oportunidades e políticas de combate ao insucesso e abandono. Seguem-se estas pistas para permitir acolher a hipótese de as mudanças de política resultarem de alterações no quadro de influências e para identificar os discursos globais que podem influenciar atores nacionais. No segundo ponto, o foco é a análise de debates parlamentares, explorando e caracterizando o ambiente discursivo, os temas e problemas identificados e que dizem respeito ao processo deliberativo. O discurso é desagregado em várias dimensões[3] (normativa, argumentativa, intertextual e temática), identificadas a partir da análise dos debates, analisadas na relação com referenciais globais, explorados na primeira parte do mesmo ponto. Para além de permitir acolher a hipótese da relevância das alterações de ciclo político para explicar as mudanças, a análise dos debates parlamentares visa explorar os aspetos relativos à deliberação e à construção negociada dos sentidos atribuídos, argumentos e configurações discursivas associadas ao tema, reconstruindo as ideias sobre igualdade de oportunidades dos vários partidos, as suas influências e transformação ao longo do tempo.

A terceira parte da apresentação de resultados detém-se na análise das medidas de política. Assumindo uma perspetiva diacrónica, as políticas relevantes para a igualdade de oportunidades, identificadas a partir da análise de discursos, são examinadas numa lógica de ciclos políticos que correspondem a mandatos dos dois partidos – PS e PSD - que, desde 1986, têm alternado a posição de governo. São mobilizados documentos legais, dados estatísticos e relatórios de aplicação e avaliação das medidas, procurando captar dinâmicas de implementação e de desenvolvimento das políticas de igualdade de oportunidades.

A ausência de um capítulo dedicado à metodologia não representa uma menorização da importância atribuída a esse aspeto da descrição do trabalho realizado. A ideia foi, antes, a de valorizar essa dimensão na descrição do processo de pesquisa, assumindo-a como constante, procurando incorporar a descrição das opções epistemológicas e passos metodológicos ao longo de todo o processo de descrição dos resultados encontrados.

[3] No segundo ponto da parte II

Por fim, será na quarta parte que se refletirá sobre as relações e ligações entre os resultados da análise de discurso e de análise de políticas, procurando, a partir de um retorno a contributos teóricos, atribuir sentido aos resultados encontrados, assim dando resposta às quatro questões que nortearam a pesquisa, recentrando no período de 2012.

A investigação permitiu identificar a coexistência de distintas filosofias políticas e agendas educativas no espaço internacional, ideias concorrentes, estrategicamente manipuladas por atores nacionais e globais, de acordo com a sua agenda. As ideias políticas e paradigmas de intervenção constituem-se, desta forma, como parte do repertório argumentativo disponível aos atores para promover a mudança ou defender a continuidade e produzem transformações ideológicas nos partidos e mudanças nas medidas apresentadas. A pesquisa conduzida revelou ainda que também as instituições nacionais - como a Lei de Bases do Sistema Educativo ou a Constituição - são fortes recursos de legitimação das propostas e moldam, ora limitando, ora expandindo, as condições para a ação política, emprestando singularidade à forma como as influências globais se fazem sentir. As instituições nacionais estabelecem, assim, limites normativos institucionais às mudanças, que se procuram gerir, a partir da troca argumentativa em plenário. As mudanças nas políticas implementadas são, à semelhança das mudanças discursivas, fragmentárias e não passam, na maioria dos casos, por alterações sistemáticas nos objetivos explícitos das medidas que, de forma geral, espelham semelhantes narrativas acerca dos problemas. Ideias e políticas mudam por adaptação, deriva, conversão e sobreposição.

PARTE I : MODELO ANALÍTICO E QUADRO CONCEPTUAL

1. Caracterizar para explicar mudanças

A análise da mudança tem sido um dos principais temas das políticas públicas. O que a gera, que tipos de mudança se podem observar, como e porque foram produzidas, os mecanismos a que obedece e como se processa, são algumas questões a que muitos investigadores tentam responder, comparando unidades de tempo – momentos históricos - e/ou espaços (países, regiões, etc.). Este interesse resultou na riqueza de contributos teóricos e conceptuais para a analisar, mas numa inesperada incomunicabilidade entre perspetivas.

De uma maneira geral, parece existir uma tendência para concentrar esforços de investigação na análise das causas e direções da mudança[4] e poucos se dedicam a caracterizá-la (Andersen, 2007). Esta incipiente conceptualização dos instrumentos heurísticos revela-se particularmente arriscada nas políticas públicas, que se constituem como um campo em que se confrontam interpretações sobre acontecimentos que tendem a possuir uma dose elevada de subjetividade, porque frequentemente marcadas por convicções. Nesta investigação, pelo contrário, o primeiro passo para compreender as razões da mudança de políticas foi a caracterização dos episódios de transformação e manutenção na sua evolução. Não basta focar no porquê e em que direção, mas também como muda, que aspetos mudam. É esta focalização na caracterização que justificou a opção pela perspetiva diacrónica: para detetar continuidades e ruturas em dois planos – das ideias de política e da ação política - e identificar ressurgimentos e mutações de temas antigos.

Existem várias formas de caracterizar a mudança, algumas das quais fortemente complementares. A análise pode ser feita em função dos aspetos constituintes da política, focando um tema ou comparando a evolução em mais do que uma área e/ou dimensão das políticas (a operativa, programática e paradigmática); mas pode incorporar também questões relativas ao processo de mudança (incremental/abrupto) e ao resultado (continuidade/rutura) (Streeck e Tellen: 2005). Esta sobreposição de dimensões de análise permite, aliás, chegar a outros resultados de investigação: identificando, por exemplo, padrões de equilíbrio pontuado e mudança gradual, mas significativa, que descrevem bem algumas evoluções (Baumgartner e Jones, 1993; Mahoney e Thelen, 2010; Rocco e Thurston, 2013).

A complementaridade entre abordagens centradas nos aspetos constituintes das políticas, incorporando dimensões discursivas e paradigmáticas e as que se focam nos seus padrões de transformação, na caracterização das dinâmicas, advém do facto de ambas se revelarem igualmente úteis, mas em momentos diferentes do processo de investigação: as discussões ontológicas e os contributos dos construtivistas e do realismo crítico são

[4] Alterações no equilíbrio de forças, emergência de janelas de oportunidade, coligações de interesses ou *policy entrepreneurs* (Kingdom, 1984; Baumgartner e Jones, 1993) - e nas direções da mudança – e.g., associando as mudanças a paradigmas dominantes, como o neoliberalismo, a *new public management (npm)*, entre outros (Tomlinson, 2001).

particularmente adequados para refletir sobre a multiplicidade de formas de mudança e a importância dos significados atribuídos aos conceitos, ao passo que os contributos dos diversos institucionalismos ou dos autores do estudo das ideologias revelam-se quando se trata de esclarecer direções e resultados das alterações, na análise dos dados empíricos. Este património permitiu incorporar no desenho de análise uma perspetiva a partir dos discursos e das influências que se difundem pela circulação de ideias e construções argumentativas, e dar atenção aos aspetos históricos e diacrónicos, que se identificam na evolução de políticas.

O modelo analítico do projeto organizou-se em função de quatro questões essenciais, sintetizadas no quadro. Foi a partir da resposta a estas questões que se construiu a estratégia teórico-metodológica da investigação e são estas questões que, mais à frente, guiarão a apresentação dos resultados da pesquisa.

i.1.1. Dimensões, questões e hipóteses de análise

Dimensões de análise	Questões de partida
O que muda?	Que áreas das políticas de educação mudam e qual a relação com o tema da igualdade de oportunidades?
Em que muda?	Que aspeto das políticas muda? objetivos; discursos; estratégias.
Porque mudam?	Quais os fatores que explicam a mudança?
Como muda?	Qual o sentido da mudança? Qual a dinâmica de mudança?

1.1. O QUE muda: a igualdade de oportunidades escolares

É ambicioso centrar uma análise das políticas públicas no desenvolvimento de um princípio constitucionalmente assumido e que enquadra vários programas e medidas de política, como é o caso da igualdade de oportunidades escolares. Contudo, esta parece ser uma solução que permite dar conta de mudanças simultâneas em áreas adjacentes, ultrapassar explicações excessivamente circunstanciadas e identificar modelos de desenvolvimento – paradigmas – abrangendo várias áreas de política e presentes em vários contextos geográficos e históricos. Porque apesar de assumir uma perspetiva institucional aberta, com atenção aos desenvolvimentos noutras áreas de política e, em particular, a spillovers da política económica (Weible, 2007; Hemerijck, 2008), a presente investigação circunscreveu-se à área da política de educação. E com limites estabelecidos no campo político, a ancoragem nas políticas de promoção de igualdade de oportunidades escolares permitiu, contudo, analisar vários programas e medidas de política, relacionando paradigmas políticos dominantes e avançando com explicações para a mudança.

A estruturação do desenho de investigação de forma a incluir disputas ideológicas e paradigmáticas que se prendem com princípios e valores, partindo do conceito para chegar às medidas de política, permitiu explorar elementos de análise teórica relevante, trabalhando a hipótese avançada por Vivien Schmidt (2010) de que o conteúdo da mudança – se referente

a ideias filosóficas, programáticas ou políticas, se ideias normativas ou cognitivas - ou a forma de discurso - se discurso coordenado dos atores políticos ou discurso comunicativo com o público – resulta em distintos padrões de transformação e manutenção.

A ancoragem num tema estruturante tem ainda uma outra vantagem: pela importância atribuída no desenvolvimento económico, por um lado e na coesão social e cidadania, por outro, a igualdade de oportunidades em educação é, como veremos adiante, um elemento trabalhado nas principais propostas filosófico-políticas e presente nos manifestos de todos os partidos políticos, notado pela sua configuração, presença ou ausência. Por isso mesmo é também um aspeto frequentemente tratado nos estudos comparativos, existindo um extenso património científico sobre os efeitos das políticas na equidade dos sistemas educativos (Meuret, 2001; Demeuse, Baye, Straeten, Matoul, 2005; Carrera e Geyer, 2009; Lemos, 2013). Diferentes atores, instituições nacionais e internacionais assumem, de forma mais ou menos implícita e, como veremos, variável ao longo do tempo, um discurso sobre igualdade de oportunidades e sobre as funções do sistema educativo. Assim, este tema permitiu desenvolver um dos exercícios propostos nesta investigação e que se prendeu com a análise da influência dos fatores nacionais e internacionais nas mudanças do período considerado.

Este foco nas questões da igualdade de oportunidades tem associado um risco: o de se enredar numa discussão filosófica, deriva metafísica sobre conceitos relacionados, como de equidade, justiça social, mérito, etc. Mas também não basta assumir como autoevidente o que se entende no conceito e não discutir perspetivas em que foi operacionalizado.[5] A igualdade de oportunidades assume diferentes sentidos e interpretações consoante o contexto - país, classe social e instituições - e momentos históricos (Herrera, 2007). As variações têm de ser tidas em consideração, sob pena de se criar um angulo morto, onde potencialmente reside a explicação de mudanças na política. Assim, a partir tanto dos dados documentais, como dos debates parlamentares, procurou-se manter o foco na reconstrução do conceito usado: ao longo do tempo, acolhendo diferentes perspetivas[6] e na relação com outros conceitos.

O tema da igualdade de oportunidades escolares constitui-se como o que se pode designar por “intractable policy issue”, uma divergência persistente entre grupos de interesse. Schön e Rein (1994) desenvolvem a ideia dos problemas persistentes e debates permanentes centrando nos assuntos políticos intrincados. De entre as questões políticas identificam dois tipos de oposições: os ‘policy disagreements’, divergências que podem ser resolvidas

[5] É interessante desde já referir que, em Portugal, o termo “equidade” surge no debate público apenas a partir dos anos 90, sendo nos períodos anteriores utilizada a expressão “igualdade de oportunidades educativas”. Mesmo nos tempos mais recentes os termos são habitualmente usados enquanto sinónimos.

[6] Seja nos debates no âmbito da Filosofia Política, os que se desenvolvem a partir de paradigmas sociológicos, que resultam de investigações em educação, ou que são dedutíveis da produção recomendativa em políticas de educação das organizações internacionais.

apelando a factos, e as 'policy controversies', assuntos que não encontram solução num apelo a dados e que tendem a ser irresolúveis.[7] Esta incomunicabilidade resulta da tendência das diferentes partes em focarem diferentes aspetos do problema, ou, na linguagem de Freeden, a utilizarem conceitos logicamente diferentes ou culturalmente adjacentes (Freeden, 1996).

A igualdade de oportunidades possui uma natureza suficientemente difusa para ser terreno fértil para disputas no campo da conceção de problemas e prioridades políticas. É também esta característica de fluidez que permite discutir paradigmas dominantes no que se refere às funções da educação e evidenciar as conceções teóricas de justiça social que subjazem aos diferentes modelos e propostas educativas no decurso de uma investigação sobre o tema. Os paradigmas que se associam à igualdade de oportunidades são materializáveis em medidas que cruzam várias dimensões da educação, desde o financiamento e estrutura institucional, às políticas e medidas de política implementadas, o que permite a sua operacionalização (Pires, Formosinho e Fernandes, 1991). Ao nível empírico, o objetivo será então o de identificar as áreas e medidas associadas à discussão política acerca da igualdade de oportunidades escolares, reconstruindo uma cronologia de implementação de políticas que permita uma leitura em paralelo com a dos discursos.

O modelo analítico definido para a pesquisa necessita de maleabilidade para capturar mudanças de nível paradigmático e discursivas, mas também de estar ancorado numa análise da ação política e da tomada de decisão efetiva, sob pena de não se distinguir retórica de agência. A análise dos debates parlamentares da Assembleia da República (AR), para além de servir para reconstruir ideias e narrativas dos atores políticos, serviu também para identificar políticas e medidas de intervenção em igualdade de oportunidades. Esta base permitiu identificar como políticas mais relevantes as de combate ao insucesso e abandono escolar, analisando posteriormente o seu desenvolvimento histórico através da reconstrução do processo de implementação, tendo em conta os instrumentos e aspetos operativos das políticas, recursos, avaliações e resultados.

1.2. EM QUE muda: Paradigmas e políticas

A apresentação das questões relativas ao tipo de políticas em investigação já permitiu perceber que o modelo analítico operacionalizou dimensões discursivas e dimensões operativas. Desde a década de 1990 e, em especial, da publicação do estudo de Peter Hall[8]

[7] São habitualmente temas associados a respostas políticas que se revestem de alguma incerteza quanto aos riscos e benefícios da sua adoção e que não existe maneira de prever com elevado grau de certeza qual o resultado.

[8] Em 1993 o economista e cientista político Peter Hall publicou um estudo sobre política macroeconómica do Reino Unido entre 1970 a 1989 que explora a importância das ideias e paradigmas políticos, do poder dos grupos de interesse e da aprendizagem social ("social learning") para explicar a mudança de políticas.

(1993) sobre política económica britânica que os investigadores têm vindo cada vez mais a explorar as dimensões constituintes das políticas, nomeadamente as discursivas. Este esforço heurístico tem permitido perceber que diferentes dimensões "reagem" de forma diferente a estímulos externos e à possibilidade de transformação por agentes interessados em mudança. Peter Hall (1993) distingue três aspetos das políticas: 1) objetivos de política do campo específico; 2) programas e medidas aplicadas para atingir os objetivos definidos; 3) e os aspetos técnicos e operativos das medidas. Associados a estes, o autor estrutura a análise em mudanças de primeira, segunda e terceira ordem. Quando uma política é alterada nos aspetos técnicos e operativos, mantendo objetivos e instrumentos de política inalterados, estamos perante uma mudança de primeira ordem.[9] Quando os objetivos se mantêm, mas instrumentos, medidas de política e aspetos técnicos e operativos se modificam, opera-se uma mudança de segunda ordem.[10] Quando existe uma transformação dos aspetos técnicos e operativos (instrumentos), dos programas e medidas, bem como dos seus objetivos e paradigmas constitui-se como mudança de terceira ordem.[11] A alteração de paradigmas políticos provoca mudança das medidas e dos instrumentos, surgindo também associada a mudanças no discurso político, problemas destacados, no nexo de causalidade definido para cada problema e, no presente caso, nos conceitos de igualdade de oportunidades.

O principal desafio neste ponto foi identificar claramente mudanças paradigmáticas, tendo presente a ideia de que paradigma não é apenas discurso. O exercício analítico de reconstruir os objetivos políticos implícitos, a partir das práticas, possui alguma tradição no domínio da avaliação de políticas públicas. A avaliação de programas frequentemente inclui um critério de coerência interna e externa que permite deduzir prioridades a partir da análise dos programas e atividades. Este passo é fundamental, pois o objetivo de identificar mudanças paradigmáticas exige mais do que apenas analisar discursos. A questão que se coloca é a de entender episódios de mudança em que alterações nos programas, medidas de política e aspetos técnico-operativos contam uma história diferente da que é narrada pelos atores proponentes da mudança. Ou seja, podem mudanças de primeira e segunda ordem ser consideradas evidências de alterações (implícitas) de objetivos e, portanto, de mudança paradigmática, mesmo na ausência de alteração dos normativos orientadores mais gerais ou mudanças assinaláveis no discurso sobre a política e nos objetivos explicitados?

[9] Um exemplo deste tipo pode ser encontrado nas alterações dos orçamentos de educação que flutuam em função dos ciclos económicos ou na política de extensão da escolaridade obrigatória, gradualmente aumentada desde a sua institucionalização na Lei de Bases de Educação.

[10] Um exemplo deste tipo de evolução pode ser identificado nas políticas de combate ao insucesso e abandono escolar em que foram mudando a opções estratégicas mantendo-se o objetivo: no início uma ação centrada no domínio do combate ao abandono e, posteriormente, centrando-se na escola e no insucesso escolar (Álvares e Calado, 2014).

[11] A disseminação das teorias do capital humano a partir dos anos 1960, pode ser considerada uma mudanças deste tipo

A narrativa é uma das formas de transmitir valores e ideias e, em política, as narrativas são compostas por proposições sobre o mundo que podem inspirar determinados tipos de ação, mas só se tornam paradigmas na medida em que sustentam ações ou justificam inações (Finlayson, Bevir, Rhodes, Dowding e Hay, 2004). Se é certo que as narrativas e discursos podem ajudar a compreender razões, a identificação dos valores, normas e convicções – a identificação dos paradigmas vigentes – implica também uma análise das práticas. E, para lá da narrativa apresentada e da interpretação que dela pode fazer o investigador/a, é fundamental cruzar outras fontes de informação que permitam um olhar critico sobre a "realidade" narrativa apresentada. Como refere Keith Downing "(…) as in the courtroom, we should be more wary of eyewitness accounts than of other scientific evidence" *(ibid*: 141). Para já, uma vez que a discussão se focou em detetar em que aspeto das políticas procurar mudanças, retém-se que a política se desenvolve a vários níveis e que é composta por elementos técnicos, normativos e também simbólicos, materializando na grelha de análise três distintos níveis: dos objetivos e paradigmas, das medidas de política e dos instrumentos e aspetos operativos da política. Com o contributo de Hemerijck (2002) e de Anderson (2007), a matriz incorpora ainda a dimensão de recursos e resultados.

1.3. PORQUE muda: Mudança institucional e transformação de políticas

O enfoque nas razões da mudança apresentada nesta perspetiva sistemática não deve fazer supor que se esperava concluir a pesquisa com a identificação de um fator que explica a mudança das políticas. Reconhece-se que os fenómenos sociais complexos possuem múltiplas causalidades e que é observando a relação entre fatores que se descobrem as explicações que se ajustam melhor à variação dos fenómenos observados. Foram investigadas várias hipóteses quanto às razões da mudança e cada uma delas implicou a integração de novas dimensões de análise na grelha de pesquisa.

Aprendizagem Social

A mais evidente explicação para a mudança política assume racionalidade e objetividade dos agentes e sublinha a importância das ideias e conhecimento na formulação das políticas. Nesta perspetiva, o Estado ajusta a sua ação de acordo com o conhecimento adquirido e na resposta a novos desafios, pelo menos enquanto possuir informação e enquanto a sua ação for bem-sucedida (Bennett e Howlett, 1992; Hall, 1993; Myson, Scholten e Weible, 2017). O conjunto de investigações desta linha, contudo, não assume ingenuamente que mudança segue acriticamente o sentido ditado pelo conhecimento. Apenas que a melhor forma de compreender uma mudança é incorporar a análise das diferentes ideias que estão em disputa. Existe uma componente de lógica, estratégia, em suma, de racionalidade no exercício de política e um mandato político tem de poder ser avaliado com um mínimo de objetividade. A

política inclui uma componente de aprendizagem que leva a procurar soluções eficientes na utilização de recursos escassos e, portanto, é de esperar correspondências entre o desenvolvimento do conhecimento científico sobre os problemas e movimentos de ajuste de políticas, de técnicas para agir sobre eles. Mas esta lógica de escolha racional não parece, contudo, explicar dinâmicas de mudança que interrompem políticas bem-sucedidas ou, em oposição, que se mantenham estratégias sem sucesso. Por vezes, para entender cursos de ação, é preciso ter em conta interesses – ideológicos ou materiais - de atores políticos.

Enquanto alguns focam os processos de troca de informação e conhecimento que estão na base da decisão política, outros enfatizam fatores conjunturais. Choques exógenos e transformações do ambiente de implementação podem gerar ineficácia das respostas e a quebra da 'autoridade paradigmática', criando 'conjunturas críticas' favoráveis a mudanças significativas e transversais às dimensões da política. A crise económica e social de 2008, por exemplo, tem sido apresentada como um momento propício para a emergência de fortes alterações em muitos aspetos de política, nomeadamente na reconfiguração da relação do nível nacional e internacional, como resultado dos choques (Hemerijck, Knapen, van Doorne, 2009). Quando tentativas de responder aos problemas com um determinado modo de ação se repetem e se acumulam fracassos, precipitam-se mudanças no *locus de autoridade* sobre a política e aumenta a contestação entre paradigmas em competição, até assumindo contornos de uma discussão pública alargada. A análise de Sérgio Grácio sobre o ensino técnico em Portugal, por exemplo, apontou como, nos anos 1980, a forte "crise de legitimidade" do sistema educativo marcou os traços gerais da reforma de 1983-84 e a reintrodução do ensino técnico em Portugal (Grácio, 1996).

O caso empírico analisado por Olivier e Pemberton (2004), sobre política económica do Reino Unido, por incorporar a comparação entre três momentos históricos em que são evidentes três dinâmicas de evolução distintas, permite também elucidar um pouco as condições para a mudança: nos casos analisados, a instituição de um novo paradigma implicou a existência de um choque exógeno capaz de destruir a confiança na possibilidade de estabilizar o quadro de políticas anteriores. Quando esse choque não existiu, mesmo quando houve falhanço do paradigma e os resultados não se revelaram os esperados, não ocorreu uma mudança paradigmática. Aprofundando os casos de mudança, os autores identificam situações em que as alterações não corresponderam a substituições de um paradigma por outro, mas à introdução de novos elementos no paradigma original. Incorporam-se sucessivamente pequenas alterações para acomodar diferentes interpretações e interesses e o resultado é um *conjunto* de soluções, um *policy bricolage* sujeito a desenvolvimentos parcelares e por vezes incoerentes (Wilder & Howlett, 2014). E é a acumulação destes pequenos desenvolvimentos que gera a transformação significativa.

Verifica-se uma mudança institucional gradual[12], por deriva, conversão e/ou sobreposição de políticas, não incremental ou de rutura abrupta, que se adequa à descrição de frequentes episódios de transformação das políticas (Rocco & Thurston, 2013). Também Bruno Palier, na sua investigação sobre reforma de políticas sociais, aponta como se gerou uma forte mudança institucional sem mudança abrupta nos objetivos, principais ideias e conceitos, através da sobreposição de novas soluções políticas em cima de outras (Palier, 2005)

A aprendizagem social desenvolvida por Peter Hall reconhece o poder explicativo dos interesses e instituições e a mudança de paradigma como processo social: raras vezes uma mudança paradigmática resulta apenas de novo conhecimento científico, sendo relevantes na construção coletiva do problema e da narrativa a eles associada, as perspetivas dos peritos e opinião pública, que envolverão sempre controvérsia e discussão. A tomada de decisão e a aceitação de uma determinada interpretação é um processo político e, para compreender a decisão e a mudança, há que ter em atenção os interesses e posições dos atores mais bem colocados no espaço público. As mudanças paradigmáticas surgem, aliás em momentos em que existem discussões em torno do locus de autoridade da política. A lógica parece ser a de que se os erros e falhanços não são resolvidos por mudanças nas políticas e nos seus instrumentos operativos, a autoridade do paradigma fica fragilizada e, existindo grupos com capacidade para impor um paradigma alternativo, gera-se uma mudança paradigmática. Assim, embora percebendo as mudanças de primeira e segunda ordem necessariamente como um processo de aprendizagem social, Peter Hall (1993) parece desconsiderar casos de alterações em parâmetros e políticas que se revelam bem-sucedidas por referência aos seus objetivos (Blyth, 2013). A sua perspetiva também não é suficientemente abrangente para ponderar estratégias que passam pela introdução de alterações suficientemente relevantes em aspetos das medidas de política que minem a autoridade paradigmática e facilitem a mudança. É esta dialética que, segundo algumas análises brevemente exploradas de seguida, permite construir a perceção de falhanço de políticas de forma a promover mudanças.

O teorema de Thomas[13] há muito recomenda não gastar energia com questões metafísicas, detendo-nos na distinção entre mudança como resultado de choque ou evento externo e mudança em resultado de uma dada *interpretação* do evento, seja esta motivada por interesse oportunista, influenciada pela história institucional ou quadro normativo nacional ou internacional. As questões ontológicas, a discussão sobre a realidade da interpretação no espaço discursivo, constituindo uma preocupação relevante, foi deixada para segundo plano, pois é a forma como os atores interpretam e os factos e indicadores que utilizam que mais importa (Blyth, 2010). O debate recente em torno do conceito de "pós-verdade" torna muito

[12] Gradual change framework

[13] 'If men define situations as real, they are real in their consequences', no original (Thomas & Thomas 1928:572)

evidente o poder da narrativa sobre o poder dos factos, alertando também para os seus riscos e para a relevância de análises que cruzam fontes de autoridade e legitimidade.

Construção de retórica da mudança: falhanço objetivo/ subjetivo

As abordagens que pressupõem que existe uma solução objetivamente eficiente para os problemas enfrentados, identificável numa avaliação custo-benefício, esbarraram frequentemente na evidência de que nem sempre é consensual a avaliação do sucesso ou falhanço de uma intervenção. E, focando apenas resultados e não os processos, as análises tendem a tornar opacas razões de sucesso ou fracasso. As dificuldades dos modelos da escolha racional e institucionalismo histórico em explicar mudanças que contrariam práticas instituídas, resultados e evidências científicas ou que implicam alterações "estruturais" e nova relação com os objetivos, conduziram ao "aburguesamento" de explicações focadas no poder das ideias e agência de atores proponentes de soluções políticas, fazendo hoje parte dos quadros de análise das mais relevantes investigações (Gofas e Hay, 2010; Schmidt, 2011).

Em 1996, Colin Hay analisa as estratégias retóricas e figuras de estilo empregues pelos jornais populistas (tabloides) na divulgação dos eventos ocorridos no inverno de 1978-79 em Inglaterra, altura que ficou conhecida como o "inverno do descontentamento" e que precedeu a emergência do thatcherismo. O autor releva como a crise foi narrada criando um enredo, vilões e vítimas, atribuído causalidade e responsabilidade pelos factos e montando o palco para a aceitação das novas ideias promovidas por Thatcher (Hay, 1996). Este é um exemplo de como estrategicamente alterar o locus de autoridade. A incomensurabilidade assegura que existem várias interpretações contestáveis disponíveis e a existência de grupos com interesses divergentes quanto à mudança e garante incentivos para opor ou suportar mudanças. Nestas circunstâncias é a autoridade que faz a diferença (Blyth, 2013).

Os atores políticos interessados em promover uma mudança significativa possuem na crise um argumento poderoso para impor alterações em contextos pouco propícios. Em 1990, na Bélgica e na Holanda, foi a retórica da crise que permitiu que atores há muito empenhados em promover a reforma do estado providência ultrapassassem resistências persistentes (Kuipers, 2006). Da mesma forma, em Portugal, o acrónimo PIGS parece ter facilitado a imposição de uma austeridade que era já há muito defendida por determinados grupos (Capucha et.al. 2015). Em determinadas condições institucionais, a crise induz reforma e ambas são o resultado da ação estratégica de políticos orientados para a promoção da mudança (Hay, 2001; Schmidt, 2011). Os atores políticos criam deliberadamente uma narrativa causal simplificada da situação descrita como crise que requer uma ação rápida e decisiva. Mesmo na ausência de sustentação factual, a narrativa tem potencial para deslegitimar o *status quo* e gerar mudanças no locus de autoridade da política: "Mere facts will (sometimes) not be allowed to get in the way of a good ideology" (Blyth, 2013:15).

Vários autores focam o papel da persuasão e da retórica na política (Majone, 1989; Norval, 2000; Finlayson, 2004) e a utilização de argumentos, como de conjetura, definição, de qualidade e lugar na justificação de cursos de ação (Drizek e Hendriks, 2013; Finlayson, 2017). Perspetivam-nos como estratégias de "decontestação" – tornam indiscutíveis – os sentidos e utilizações possíveis dos termos políticos para, dessa forma, promover a hegemonia de uma solução política (Freeden, 1996). Matthew Wood (2014) sugere a 'politização' – tornar um assunto contestável - e 'de-politização' – formação de necessidades, permanência, fatalismo - enquanto conceitos apropriados para analisar dinâmicas das batalhas retóricas e a produção de alterações ou manutenção de *status quo* em situações de sucesso ou falhanço de políticas. Este autor considera que a abordagem pode ser útil por alargar a capacidade explicativa das teorias focadas em paradigmas políticos, abrangendo formas de mudança que não resultam apenas da utilização de evidências científicas ou experiência, mas também da argumentação, justificação e apelo de natureza retórica, normativa, moral e ética. A sua investigação centra-se nas estratégias retóricas - emocionais ou normativas, *slogans* ou narrativas legitimadoras – que visam conduzir à mudança.

A linguagem tem a capacidade de fazer a política, criar sinais e símbolos que podem alterar o equilíbrio de forças e influenciar a decisão. Pode tornar um evento inofensivo, mas pode criar conflitos políticos. Pode promover a tomada de decisões técnicas ou criar a ilusão de que a questão é irresolúvel. A política desenvolve-se em torno da atribuição de sentido e a investigação das políticas implica ter em conta os (mutáveis) sentidos a estas atribuídos por parte dos protagonistas e participantes. Mais: a mudança dos sentidos atribuídos, a construção de novos sentidos sobre acontecimentos, políticas, atores e problemas é uma das principais funções da política. Através da criação de sentidos, bloqueiam-se oposições, criam-se alianças, promovem-se mudanças ou sustentam-se continuidades. Se é certo que existem eventos que instigam os governos a tomar atitudes, é sempre a leitura que é feita do evento que justificará a resposta. A legitimidade da resposta num regime democrático, por seu turno, advirá da capacidade de persuadir outros a assumir a mesma leitura (Fischer, 2003).

A incorporação no projeto de investigação de aspetos que permitissem investigar este tipo de estratégias no desenvolvimento das políticas de igualdade de oportunidades, implicou que a análise de discurso atentasse não só ao conteúdo expresso, mas também às manipulações discursivas, às estratégias ao nível da linguagem que permitem manusear os temas a partir da sua reordenação em diferentes ordens do discurso, por exemplo, reduzindo divergências ideológicas a aspetos pragmáticos ou vice-versa. Assim, como será desenvolvido adiante, a análise de discurso realizada em torno dos debates parlamentares incorporou breves contributos da linguística, da retórica e da análise da argumentação e um foco particular nas ideias de crise e mudança.

A perspetiva de que as ideias são relevantes para explicar a mudança coloca os atores no centro da análise. De acordo com Sabatier e Weible (2014), existem dois tipos de mudanças do ambiente de implementação (em sentido lato) que podem afetar o comportamento dos atores e promover a mudança. Um primeiro tipo são fatores exógenos que tendem a ser estáveis e a transformar-se em períodos longos de tempo. Habitualmente são atributos básicos, como a distribuição de recursos, valores culturais, estrutura social e sistema jurídico - instituições - estabelecendo o quadro de ação (possibilidades e constrangimentos) individual. O segundo tipo, os fatores exógenos são mais dinâmicos e são de sistema: transformações nas condições socioeconómicas, opinião pública, coligações governativas e efeitos de 'spillover' funcional. O tema de política e o período cronológico escolhido para esta investigação permite investigar a relevância de ambos no caso em questão.

Nos anos 1990, Sérgio Grácio afirmava que o Ministério da Educação era um dos mais políticos, senão mesmo o mais político, dos ministérios em Portugal (Grácio, 1996). Investigações mais recentes e noutros contextos, também têm evidenciado como determinados tipos de reforma surgem associados às orientações políticas dos partidos e se revelam endógenas de determinadas configurações institucionais, resultado do seu desenvolvimento histórico (Iversen e Stephens, 2008; Checci *et.al*., 2014). Estas investigações têm relacionado os governos de esquerda e de direita[14] com tipos de reforma distintos: os governos de esquerda com propensão para reformas de expansão focadas no aumento das qualificações médias e mínimas por corresponderem a um maior benefício da sua base de apoio, mais representada nos escalões socioeconómicos inferiores. Os partidos conservadores, por seu turno, com menor apetência por este tipo de reformas, seja porque são mais onerosas e implicam a subida da despesa pública, seja porque, aumentando o nível de qualificação médio da população, a expetativa de retorno económico do investimento feito geraria reivindicações para aumento do nível salarial. Alguns autores consideram que a crescente pressão para a redução de despesa pode ter atenuado diferenças políticas pela menor disponibilidade de financiamento (Checci *et. al*., 2014).

Admitir a alteração de ciclos políticos a nível nacional como possível explicação para a mudança implicou que a análise incorporasse uma perspetiva diacrónica, cobrindo vários ciclos legislativos, dominados por diferentes partidos políticos. No caso nacional investigado, implicou ter em conta governos constitucionais do PS, do PSD e coligações com outros partidos. Com base em exercícios de análise anteriores (Alvares e Calado, 2014; Álvares,

[14] Reconhece-se que a terminologia'direita' / 'esquerda' representa apenas uma simplificação da cognitiva da pluralidade existente e que pode, eventualmente, até representar mal a realidade (Freeden, 2006) mas, pela sua utilidade prática e relevância no caso nacional, será pontualmente usada (Rosas, 2014)

2018), foram selecionados seis períodos que correspondem a cinco mudanças na orientação política dos governos nacionais e que se estendem entre 1978 e 2016.[15]

Mesmo as perspetivas que enfatizam o papel do Estado e a sua (relativa) autonomia face ao contexto alertam para não se ter em conta apenas o Governo e os partidos na sua ação governativa e parlamentar e prestar atenção às posições, interesses e ações de grupos mais ou menos organizados presentes. Em Portugal, por exemplo, os movimentos estudantis foram relevantes em determinados períodos históricos, fazendo pressão para a expansão das políticas educativas ou procurando bloquear a tomada de decisão, como no período entre 1976 e 1992 (Silva, 2011). O modelo de pesquisa procurou, por isso, captar o debate e as diferentes posições, não apenas dos partidos, mas também dos outros agentes intervenientes no espaço público, dar conta de interesses sociais e corporativos. A partir das referências ao ambiente social, da recorrência com que os atores institucionais são mencionados nos debates parlamentares ou na justificação de iniciativas de política, investigam-se as ligações e relações entre atores e instituições, que ligam coligações discursivas e de interesses.

Esta perspetiva implica ter em consideração a dimensão dialógica das ideias. São os processos discursivos através dos quais as ideias são construídas num espaço político coordenado e como estas são definidas numa esfera política comunicativa que estão sob análise, identificando-se comunidades epistémicas, 'advocacy coalitions' ou 'policy entrepeneurs', entre outros, como elementos com relevância para explicar mudanças (Schmidt, 2011). A 'advocacy coalition framework' tem revelado como diferentes atores se organizam para tentar impor uma determinada solução política ou agendar um problema, por vezes assumindo maior protagonismo do que aquele cuja posição na paisagem institucional poderia fazer antever (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993). Este tipo de pesquisa permite reforçar a recusa da autoridade enquanto derivada de dada posição e conceber a legitimidade como um processo social em que participam vários atores, como ação e não como capacidade inata das elites, sejam elas políticas, sociais ou científicas (Blyth, 2010).

Esta perspetiva materializou-se na matriz analítica do projeto de duas formas. No eixo das ideias, pela identificação nos debates parlamentares das fontes de legitimação da política, ou seja, das instituições e atores que são nomeados para sustentar a argumentação e de elementos que caracterizem o ambiente social de receção das medidas. No eixo das políticas, a orientação concretizou-se a partir da seleção e tratamento de documentos secundários – relatórios, pareceres, etc. – produzidos por atores institucionais, corporativos ou científicos.

[15] 1978 é o ano do primeiro debate selecionado para amostra de acordo com o critério definido. Pela disponibilidade de dados que permitisse tratar, em paralelo discursos e políticas, o período de análise foi definido entre 1986 (ano da instituição da LBSE) e 2016, ano em que foi selecionada a amostra desta investigação e, na altura, o último ano disponível.

Mudança em contexto global: processos de influência internacional

Uma análise que se foca na mudança de políticas tem necessariamente de incorporar a hipótese de esta ser influenciada por conjunturas internacionais e por alterações, por exemplo, no equilíbrio de forças ao nível da União Europeia. Como foi já referido, tanto a mudança política recente em Portugal, como a crise na Europa constituem-se como fatores dinâmicos com potencial para gerar transformação estrutural (Hemerijck, 2009). A resposta à crise colocou pressão na relação da UE com os países mais afetados (Capucha *et.al*., 2015) e têm sido identificados efeitos que indiciam interrupção ou retrocesso em processos de convergência política em matéria de educação (Sebastião *et al*. 2013).

Segundo várias análises, as trajetórias convergentes de resultados educativos face à UE têm sido acompanhadas pela convergência de políticas e da perceção pública dos problemas e soluções (Nóvoa e Lawn, 2002, Antunes, 2006; Justino, 2010; Martins, 2012). Estes desenvolvimentos têm sido perspetivados enquanto indicadores de dinâmicas de europeização em Portugal, conceito privilegiado por ultrapassar a noção de convergência em quatro aspetos. Em primeiro lugar, (1) por identificar um ator institucional específico enquanto agente - facilitador ou proponente - da mudança. Depois, (2) por abranger também processos de construção e institucionalização de regras informais, paradigmas políticos e modos de implementação (Radaelli e Featherstone, 2003). Em terceiro lugar, (3) por admitir movimentos de *upload* e *download d*e influências e, por último, (4) por reconhecer os efeitos das configurações nacionais no modo como se fazem sentir as influências europeias (Borzel e Risse, 2003; Adão e Silva, 2011). A relação entre os níveis nacional e internacional e a forma como a influência internacional é moldada pelos contextos de implementação está também presente na deteção de padrões institucionais de mudança nacional, que conferem coerência entre áreas adjacentes de política, constituindo *clusters* de países *(e.g.* Hall e Soskice, 2001).

No campo da educação, a nível internacional, existe um conjunto alargado de instituições e atores que influenciam com diferentes perspetivas e defendem distintos modelos de desenvolvimento. A pesquisa sobre a influência da OCDE nas políticas educativas nacionais, por exemplo, tem revelado o seu papel na institucionalização do modelo educativo definido na LBSE (Lemos, 2014). Focando a UE, tem sido defendida a existência de um referencial europeu para as políticas educativas (Nóvoa e Lawn, 2002; Antunes, 2006).

A hipótese de pesquisa que procurou sinalizar os efeitos das variáveis exógenas na mudança política nacional foi seguida mediante a recolha e tratamento de documentos – recomendações, análises e estudos desenvolvidos no âmbito da OCDE e da UE. Foram analisados documentos de caráter mais global, como as análises do PISA e relatórios mais específicos, focados no caso nacional. Pretendeu-se reconstruir este património, caracterizando o(s) paradigma(s) de desenvolvimento educativo preconizado, identificando

mudanças na direção ou intensidade da ação das organizações internacionais. O exercício de periodização foi aplicado ao contexto internacional, focando dois atores principais – a OCDE e a UE – justapondo as linhas cronológicas dos dois níveis e procurando movimentos de *upload* e *downloa*d que emergem da participação dos países nessas instituições (Adão e Silva, 2011). A seleção do corpo de documentos que sustentou a análise nesta dimensão foi baseada em três critérios: a referenciação nos debates parlamentares sobre igualdade de oportunidades escolares – codificando as referências internacionais nos debates; a citação em notícias ou artigos analisados; pela nomeação de documentos orientadores da UE, na legislação nacional ou em investigações científicas nacionais/ internacionais.

1.4. COMO muda: Direção de mudança

A análise da direção da mudança levou a pesquisa a um aprofundamento no mesmo sentido que a hipótese de esta ser resultado de influências internacionais tinha já levado: são questões que obrigam a enquadrar a análise em dinâmicas mais abrangentes, a interpretar os dados empíricos por referência a quadros de valores e ideologias, que ultrapassam e influenciam o contexto de produção nacional da política.

A hipótese de o desenvolvimento das políticas educativas em Portugal ser marcado por posições ideológicas foi levantada logo em 1996 por Sérgio Grácio no estudo do ensino técnico. Na sua análise da I República, identifica na reforma republicana a tentativa de proteger os interesses da classe mais escolarizada - a sua base de apoio social - mas também uma lógica de regime político, ligada à ideologia e ethos das elites. Como refere o autor, a perspetiva dos interesses e da ideologia, "(…) estão quase sempre presentes nas iniciativas (e nas omissões) de política de ensino, por vezes em situação próxima do equilíbrio, noutros casos com nítida predominância de uma delas" (Grácio, 1996:51).

Após, nos anos 1960, Daniel Bell (1960), entre outros terem apontado o fim da ideologia, os teóricos mais recentes consideram que, pelo contrário, o nosso mundo é profunda e inescapavelmente ideológico, falando-se mesmo da sua "ubiquidade" (Freeden, 2006). Mas um dos obstáculos ao estudo das ideologias é a conceção enquanto conjuntos fechados, imutáveis e mutuamente exclusivos de ideias (*e.g*. oposições entre conservadorismo e socialismo). Norval (2000), por exemplo, considera a ideia demasiado sistémica e sistemática e dependente da possibilidade de manter claras fronteiras entre sistemas de ideias e atributos dos partidos. E, se no passado a perspetiva simplista dos partidos políticos enquanto criadores e difusores de ideologias descrevia razoavelmente a realidade, atualmente o espaço de debate ideológico extravasa o campo de ação dos partidos e só em traços largos se pode retratar num espetro esquerda-direita. Um partido político pode ser relevante para fazer vencer uma perspetiva ideológica, mas a ideologia presente na maioria dos partidos será

sempre uma versão simplificada, suavizada e harmonizada de uma filosofia política, de forma a ajustar-se ao quadro institucional existente e a acolher os interesses – materiais ou ideacionais – dos seus apoiantes (Freeden, 2006).

As ideologias são “ideias filosóficas” (Schmidt, 2011) ou ‘deep-core beliefs’ (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993) presentes nos paradigmas, estendendo-se por várias áreas de política e que não pertencem ao domínio do conhecimento científico, das medidas e programas de intervenção, mas à esfera politica, como "conceitos abrangentes associados a valores e princípios morais, representados nos debates políticos em símbolos e retórica" (Weir, 1992 em Schmidt, 2011:111). As ideias políticas, por seu turno, podem ser entendidas como modelos simplificados da realidade utilizados pelos atores políticos para reduzir a incerteza sobre os fenómenos sociais (Wood, 2014). Permitem definir e ordenar os problemas e escolher entre alternativas de resolução. Concretizam orientações ideológicas e distinguem-se destas por possuírem um elemento programático que define a natureza dos problemas, os objetivos e as estratégias a desenvolver. Esta distinção entre níveis nem sempre é clara. Uma ideia programática pode tornar-se tão amplamente aceite pela sociedade que se assemelha a uma filosofia política incontestável ou existir tanta contestação face à crença ou posição ideológica que se torna tão disputada quanto as decisões programáticas (Schmidt, 2011). Como veremos adiante, um dos aspetos que se evidenciou na análise de discurso conduzida – tanto em torno dos debates parlamentares, como no discurso das organizações internacionais – foi justamente a identificação de movimentos discursivos que têm como objetivo reenquadrar as discussões em planos discursivos distintos, circunscrevendo as disputas e posições no nível prático da ação, da verificação técnica e validação social, omitindo as relações e ilações com o nível do discurso de sistema e das escolhas ideológicas.

Os estudos sobre a direção da mudança numa perspetiva do institucionalismo histórico frequentemente centram a análise na relação com as ideias, em particular, ideias que fornecem linhas gerais para justificar políticas e programas, mediante os interesses e necessidades estabelecidos (*e.g*. Streeck e Thelen, 2005). As abordagens centradas nas questões do poder, por seu turno, privilegiam o conteúdo do ponto de vista ontológico, nos conceitos operativos utlizados e na sua transformação a partir dos processos de interação, na linha do trabalho de Foucault (1966), Laclau e Mouffe (1985) e Bourdieu (1998), entre outros (Schmidt, 2011). Entre estes, Matt Wilder e Michael Howlett (2014) desenvolvem investigação no âmbito da hermenêutica, focando práticas discursivas. Identificam uma relativa ausência de estudos que se dediquem à análise e reconstrução de paradigmas, considerando que na maioria dos casos não existe um trabalho robusto de levantamento dos principais conceitos e proposições e de reconstrução dos modelos ideacionais subjacentes (Wilder e Howlett, 2014).

A abordagem morfológica de Freeden (2006) foca a linguagem: a ideologia é a linguagem utilizada na política para legitimar a ação e para estabelecer ou alterar a identidade moral da

sociedade. Esta abordagem privilegia análises históricas dos conceitos utilizados e os estudos de linguagem inspirados em Gramsci. As palavras são analisadas como tendo sentidos determináveis, atribuídos pela utilização, sendo, contudo, possível delimitar atributos morfológicos das ideologias, padrões que se formam e analisar a sua configuração. Os autores desta corrente sublinham duas características morfológicas dos conceitos políticos e ideologias: o essencialismo e 'quasi-contingência'. Essencialismo é a existência de um mesmo sentido mínimo. A igualdade, por exemplo, pode ter interpretações distintas, mas remete sempre para a comparação e diferença. A 'quasi-contingência' significa que, podendo ter distinções, as mesmas categorias estarão presentes no conceito (no conceito de igualdade, a justiça social, as oportunidades, equidade, etc.). As ideologias partilham conceitos logicamente adjacentes, mas quais os utilizados é 'quasi-contingente'. É assim possível reconstruir um conjunto comum de referências e outros conceitos relacionados com o conceito central por processos de adjacência lógica e adjacência cultural em configurações ideológicas distintas (Norval, 2000). Laclau (1996) identifica a presença de duas categorias morfológicas: os empty signifiers, conceitos cuja representação é dada pelo seu conteúdo (e.g. justiça) e os floating signifiers, termos sujeitos a forte contestação e que, como resultado, não possuem um significado claramente delimitado.[16] As trocas discursivas, por seu turno, organizam-se em torno destes significantes, procurando argumentativa e retoricamente tornar indisputável uma determinada relação e a posição relativa de cada um deles.

A partir do início dos anos 1990, um conjunto de investigadores procurou integrar a análise do conteúdo das ideias e do estudo das ideologias com a perspetiva morfológica no estudo dos enquadramentos – frames - e narrativas (Deborah Stone, 1989; Fischer e Forrester, 1993; Schön e Rein, 1994; Hulst e Yanow, 2009). Recentemente, a 'Narrative Policy Framework' é uma proposta analítica que tem ganho relevância, sobretudo no contexto americano, surgindo associada a estudos centrados nos interesses e estratégias dos atores políticos, articulando-se frequentemente com a "Advocacy Coalition Framework" (Shanahan, Jones e Mcbeth 2011). Estas investigações são exemplos de estudos em que a análise de discurso e linguística se cruzam com a teoria cultural e ideologias, incorporando a ideologia como elemento dinâmico, remetendo para sistemas de crenças (belief systems) mais abrangentes e uma perspetiva dos atores enquanto agentes das mudanças políticas. Esta ancoragem em teorias de carácter mais geral permite minorar o problema da dependência do contexto na análise de conteúdo e aumentar a capacidade de comparar e articular os resultados com outras pesquisas realizadas no mesmo ou em contextos diferentes

Análises mais recentes de política educativa sobre direções da mudança, têm-na associado à penetração da ideologia neoliberal e discurso da economia de mercado. Apontam

[16] Semelhante à quasi-contingência de Freeden (2006)

como alterações em parâmetros e medidas partilham a narrativa de competitividade económica que contamina não só a política educativa como exerce uma dominação geral de todas as áreas de política, tornando o valor de cada uma aferível pelo contributo (imediato) no desenvolvimento económico (e.g. Bourdieu, 1998; Ball, 2001; Teodoro e Estrela, 2010).

Nesta perspetiva, a análise do sentido da mudança está ancorada numa interpretação acerca do seu conteúdo e implica que se avance a partir de dados e resultados encontrados, pela reconstrução do discurso e práticas dos diferentes atores institucionais e do modo como estes se relacionam com sistemas filosóficos, ideológicos e científicos, com narrativas globais. A partir da reflexão teórica sobre como muda a política, avancemos para a prática, clarificando como se procurou analisar mudanças.

2. Estratégia empírica: deliberação, argumentação e ação

Nos pontos anteriores procurou-se ir explicando a configuração e pertinência das diferentes componentes do modelo de análise, à medida que se apresentavam os principais contributos teóricos que apoiaram a reflexão e a identificação das questões a investigar. Dado o enquadramento percorrido, algumas decisões metodológicas são já evidentes, como a opção por uma abordagem que incorpore o discurso e o debate deliberativo que antecede a tomada de decisão política, ou a identificação das fontes de autoridade sobre a política na análise da argumentação sobre o tema em questão.

2.1. Traçar caminhos para a interpretação

Desde de que nas políticas públicas se começou a dar maior importância às ideias e se reconheceu o seu papel na mudança que novas ou renovadas epistemologias e metodologias emergiram (Fisher, 2003; Schmidt, 2010). Se os métodos interpretativos e as técnicas mais qualitativas não são novidade em políticas públicas, fazendo parte do seu ADN (Lasswell e Kaplan, 1950 em Fischer, 1995), as abordagens positivistas dominaram o desenvolvimento da disciplina em especial até aos anos 1980. A partir dai, e de uma crítica cerrada e transdisciplinar à hegemonia do quantitativo e das análises inspiradas pelas teorias da escolha racional, autores como Deborah Stone, Peter Hall e Frank Fisher inauguraram novas tradições de pesquisa em que a análise do sentido assume centralidade. Ainda assim, existem indícios que sugerem faltar caminho para a "argumentative turn" antecipada (Fischer & Forester, 1993; Fischer e Gottweis, 2013): um estudo realizado nos EUA revelou que, em 2008 e 2009, 88% dos mestrados e 79% dos doutoramentos em políticas públicas baseavam-se em programas quantitativos (Göktug e Ivanova, 2010).

Se considerar a validade das técnicas qualitativas na investigação em políticas públicas é hoje relativamente pacífico, assumir algumas posições epistemológicas, contudo, ainda levanta oposições e suspeitas. Neste sentido, a análise de discurso luta pelo reconhecimento e institucionalização e as distinções entre "escolas" surgem frequentemente empoladas. A maioria das análises sublinha distinções ontológicas e epistemológicas entre teorias do discurso e as várias tipologias apresentam designações distintas e associações de geometria variável entre contributos (Azevedo, 1998; Glynos et.al., 2009). José Azevedo (1998) propõe um esquema tripartido das abordagens na análise do discurso que permite perceber a diversidade interna existente no campo. As contribuições posicionar-se-iam em três eixos:

entre o pós-estruturalismo e o realismo, um eixo interno e externo e o qualitativo-quantitativo. Do ponto de vista ontológico, regra geral recusando e criticando fortemente o realismo "ingénuo" do positivismo, as contribuições variam desde o realismo crítico (Archer e Elder-Vass, 2012; Dowding, 2004) à teoria crítica, construtivismo e relativismo social (Guba e Lincoln, 1994). No que toca à significação, são detetáveis distintas posições, desde os que consideram uma perspetiva focada no discurso individual e nas estruturas linguísticas e os que interpretam o discurso no seu contexto de produção e nos sentidos sociais expressos. O enfoque também distingue dois níveis de discurso: nível micro, da linguagem quotidiana e nível macro ou sociocultural. Este segundo nível é aquele em que se concentram as pesquisas na área das políticas públicas, remetendo para a transmissão de valores que conferem coerência às crenças partilhadas (Fischer, 2003). Por último, na tradição da análise de discurso é possível encontrar exemplos da utilização de várias técnicas, desde a realização de contagens e codificações de discursos até à análise de conteúdo e métodos mais hermenêuticos (Azevedo, 1998).

I.2.1. Fundamentos e contributos na análise de discurso

Fundamentos	**Contributos na área da análise do discurso**
Ontologia	Realismo
	Pós-estruturalismo
Epistemologia	Interno: Discurso individual e estruturas linguísticas
	Externo: Contexto de produção e efeitos
Metodologia (Técnicas)	Quantitativas: Codificação e contagens (ACP, ACM)
	Qualitativas: interpretativismo, semiótica e hermenêutica

Fonte: adaptado de Azevedo, 1998

Focando um nível menos abstrato e considerando temas e problemas analisados em cada contribuição, verifica-se que as fronteiras entre "escolas" se tornam difusas e se ultrapassam barreiras ao desenvolvimento de uma tradição de pesquisa robusta e sofisticada. De uma maneira geral, as várias perspetivas desenvolvem-se no sentido de expandir o conceito de "discurso", abrangendo primeiro linguagem escrita, depois expressões e símbolos e enquadrando hoje os vários objetos de significação, incluindo práticas sociais e políticas (Glynos *et.al*, 2009). O que parece distinguir as abordagens são sobretudo questões de intensidade – o peso atribuído ao discurso na materialização da realidade – e de estratégia, uns focando mais o texto enunciado e outros o contexto de enunciação, mais próximos da linguística ou do estudo das ideologias e narrativas de política. Na tradição linguística os discursos são unidades de comunicação escrita ou falada em textos e conversas, na tradição das ciências sociais é indicador de valores, é prática e poder (Hewitt, 2009). Salientando proximidades entre os diversos contributos nas políticas públicas, Vivian Schmidt (2010) incorpora-os na designação de "institucionalismo discursivo", destacando o facto de se centrarem no conteúdo substantivo das ideias e processos discursivos de interação, identificando preferências, estratégias e orientações normativas dos atores.

Enquadrar a análise de discurso nas metodologias qualitativas não só não é realista como também não parece proveitoso. Bourdieu (1973) já há muito sinalizou os riscos de centrar o debate do método na questão das técnicas, nas fronteiras entre quantitativo e qualitativo, considerando que focar esta oposição obscurece a questão mais relevante de idênticas tendências subjetivistas em ambas as tradições - do inquérito por questionário à etnometodolgia - que limitam a capacidade de identificar o efeito das estruturas objetivas envolvidas na produção de sentido através da ação. Embora a tradição clássica europeia surja associada a investigações qualitativas, em contextos como os EUA, são maioritárias as investigações de análise discursiva com pendor claramente quantitativista – como a Q methodology ou a Narrative Policy Framework. E um pouco por todo o lado, mesmo os estudos qualitativos usam de alguma quantificação no tratamento e apresentação dos dados. Alguns autores têm por isso defendido a designação global de "metodologias interpretativas", já que nestas investigações se associam técnicas de investigação distintas – como a quantificação e a análise de conteúdo – que têm em comum centrarem-se nos conteúdos intersubjetivos (Azevedo, 1998; Fisher, 2003; Glynos et.al. 2009).

O método interpretativo propõe flexibilidade nas técnicas, permitindo incorporar e articular diferentes tipos de material empírico. Da análise de discurso nesta perspetiva fazem parte materiais linguísticos e não linguísticos – comunicações, eventos históricos, entrevistas, ideias, políticas, etc. O objetivo é revelar como foram construídos socialmente os significados e o que representam para a organização social. Algumas investigações centram-se na análise retórica, outras na hermenêutica, desconstrução e abordagens genealógicas (Fischer, 2003). A perspetiva é cognitivista em sentido amplo, organizando a pesquisa em função da resposta a um problema, utilizando todo o tipo de informação e técnicas necessárias e disponíveis.

As pesquisas abertas, que se organizam em função da resposta a um problema ou questão, enfrentam desafios acrescidos no estabelecimento de critérios de circunscrição do corpo documental de pesquisa. Não existem contextos em que se possa considerar a total saturação, existindo sempre ligações a outras questões, desenvolvimentos paralelos, etc. O adequado nível e grau de contextualização de um tema é uma decisão de pesquisa e o melhor que se pode almejar é que esta seja explícita, consistente e justificada (Howarth, 2005).

Para clarificar os processos analíticos da análise de discurso, Jorge Ruiz (2009) propõe a segmentação em três etapas: um nível de análise textual, em que se caracteriza o discurso; um nível contextual, focado na compreensão; e um nível sociológico, em que o discurso, através do processo dialógico entre níveis é (tentativamente) explicado no contexto da sua produção. Estas etapas não possuem uma organização sequencial rígida, ainda que tendencialmente se inicie com análise textual e a interpretação surja da síntese. No primeiro nível, a análise é mais próxima da linguística e o discurso surge como um objeto. Na análise textual as abordagens podem variar entre dois polos: a análise de conteúdo e a semiótica. A

análise de conteúdo parte da fragmentação da informação, criando – com base na teoria e pesquisa anterior ou a partir do material recolhido – um conjunto de categorias e codificando elementos de texto para análise interpretativa. A análise de conteúdo temática identifica tópicos, descreve a sua evolução ao longo do tempo e estabelece relações entre temas e problemas. A semiótica, por seu turno, organiza-se em torno da análise global do texto e não fragmentado. Focam-se mecanismos de produção de sentido, como lógicas de equivalência e diferença, significantes (‘*floating’* e ‘*empty signifyers’*) imagens e figuras de estilo empregues (Majone, 1980; Freeden, 2006, Norval, 2000). Na presente investigação, procurou-se uma articulação das duas abordagens, combinando uma análise mais sistemática e tipológica, com recurso a alguma quantificação e uma análise mais fina e semiótica que pretende estabelecer a relação com discursos globais e destacar os efeitos de contexto.

A partir da análise contextual podemos falar de discurso e da sua compreensão no espaço e tempo de produção. Focam-se dois tipos de contexto: situacionais e intertextuais. Numa perspetiva situacional, a atenção é a intenção com que o discurso é proferido e as circunstâncias de produção. A análise de frames e narrativas é uma das estratégias, ajustada à análise de situações interativas em que existe construção negociada de sentidos (e.g. Schön e Rein, 1994; Hajer, 2006). A análise intertextual alarga a ancoragem, procurando a origem dos repertórios discursivos[17] e tem na identificação de ‘intertextualidades’[18] uma das estratégias empíricas (Foucault, 1973; Fairclough, 2003; Wodak, 2009). Como veremos, o conceito de intertextualidade assumiu uma importância estratégica na investigação conduzida, tendo sido a partir deste exercício que se procurou analisar as relações entre diferentes atores, instituições e discursos e identificar as fontes de autoridade sobre a política.

Na fase interpretativa, o investigador/a sente-se como um jogador a marcar um penalti: a experiência e o apuramento da técnica são bons suportes, mas é preciso pontaria e intuição. Os diversos instrumentos, procedimentos, o conhecimento teórico e o domínio da informação preparam, mas, no momento chave, conta também o espírito crítico e capacidade analítica do investigador/a. Depois de analisar o conteúdo e forma do discurso político, enquadrado no contexto geral da sua produção, procurou-se identificar as razões e intenções na sua origem, sejam explicitas ou implícitas. É o momento em que a interpretação se estende para lá do que é dito e se foca também no que não pode ser dito, no que se pretende esconder e revelar no discurso público.

[17] Identificando efeitos de contaminação entre áreas, por exemplo, fenómenos de ‘comodificação’, de serviços do estado como resultado do alastramento de lógicas liberais do discurso económico

[18] O conceito de “intertextualidade” surge da linguística. Designa referenciações e ligações que se estabelecem num discurso a outros discursos, para lá da citação direta (Fairclough, 1992). A perspetiva do projeto é a de que analisar esta referenciação permite identificar recursos argumentativos considerados legítimos.

2.2. Para uma interpretação da mudança: a proposta metodológica

No presente projeto, a perspetiva adotada partiu de uma interrogação inicial relativa ao período da crise e às mudanças em política educativa a partir da alteração de ciclo político de 2011. Com base numa reflexão teoricamente alicerçada sobre tipos de mudança e suas potenciais razões, foi construído o dispositivo de investigação que, à luz do que foi acima dito, visou destacar a argumentação e a construção negociada de sentidos como elemento essencial da análise. O modelo assentou na divisão do campo em dois eixos fundamentais: o das ideias, em que a análise dos debates parlamentares é central e que serve de janela para identificar conceitos, paradigmas, argumentos e fontes de autoridade sobre a política, e o eixo das práticas, que visa interpretar a evolução das políticas para a igualdade de oportunidades, à luz das ideias preconizadas pelos diferentes atores políticos, analisando proximidades e distâncias entre os diferentes discursos e propostas. O tipo de análise da investigação no eixo das políticas revelou-se mais familiar, mais clássico das políticas públicas, conduzindo ao retorno a material como legislação, relatórios de atividade, dados estatísticos e estudos de avaliação.[19] A matriz analítica do projeto estruturou-se em dois eixos: das "ideias" e das "políticas" e em nove dimensões de análise, conforme a tabela seguinte.

I.2.2. Dimensões de análise, indicadores e fontes de informação

Eixos	Dimensões de análise	Perspetiva de análise
Ideias	Institucional	Identificação dos temas e políticas associados ao tema (análise temática) do tipo de argumentação e das intertextualidades (ligação com as restantes dimensões; fontes de legitimação do discurso)
	Social	Referência à contestação/ aceitação social das medidas; referências a barómetros e estudos de opinião.
	Corporativo	Posições de sindicatos/ organizações formais de interesses (pais, professores, etc.) e sua influência no discurso e tomada de decisão política
	Científica	Conclusões e resultados de pesquisas científicas, posições públicas de peritos e investigadores; dados estatísticos e suas interpretações
	Internacional	Recomendações de política por parte de organismos internacionais: OCDE, UE
Políticas	Objetivos de política	Análise dos documentos legais e alterações legislativas
	Políticas e medidas	
	Aspetos técnicos e operativos	Análise das alterações de parâmetros nas medidas de política selecionadas
	Resultados	Dados de Implementação: recursos e resultados Orçamentos; estatísticas e avaliações

O tipo de informação e material a incluir apresentava-se numeroso e complexo. Para além de cerca de trinta anos de debates parlamentares, foram analisados relatórios, pareceres,

[19] O trabalho desenvolvido neste eixo teve por base uma publicação anterior, em parceria com outro colega, Alexandre Calado, ao qual estou grata (Álvares e Calado, 2014).

estudos publicados, artigos de opinião e notícias de jornal, cobrindo o mesmo horizonte temporal. Face ao volume e características do material empírico que a investigação exigiu, tornou-se fundamental a construção de um modelo de organização, definindo os processos e procedimentos de definição e circunscrição do corpo documental de análise.

Foi escolhido um processo de agregação de conteúdos sequencial. Evitando acusações de arbitrariedade ("cherry-picking") na seleção do material empírico, partiu-se da recolha e análise sistemática dos debates na assembleia da república compilados no Diário da República eletrónico I Série (DAR I Série) [20] selecionados a partir de palavras-chave e identificados documentos e referências (noticias de jornais, posições públicas de atores políticos, resultados de investigação científica e relatórios ou recomendações nacionais ou internacionais), mencionados por deputados e membros do governo nos debates e que são usados para descrever o contexto de implementação de políticas de educação.

2.2.1. Foco na deliberação e argumentação: os debates parlamentares

Os debates parlamentares, constituindo uma atividade discursiva de natureza dialógica, permitem a análise da confrontação de argumentos. É também o espaço onde se revela com maior evidência os atores e instituições que se credibilizam e descredibilizam, a 'foto de grupo' das coligações discursivas. As citações e referenciações, integrando as ideias e perspetivas de outros no ato discursivo, corroboram e reforçam coligações de interesse e discursivas (Hajer, 2006; Weiblen, 2007; Fairclough e Fairclough, 2012). Ter em conta o ambiente geral de implementação é um pressuposto que resulta de assumir explicações para a mudança que reconhecem o poder da agência, os interesses e a relevância de alterações de locus de autoridade produzidas ao nível discursivo (Hall, 1993).

A análise dos debates parlamentares desenvolveu-se em torno de três objetivos específicos. Em primeiro lugar, o de reconstruir noções operativas de justiça social e conceitos de igualdade de oportunidades que subjazem às posições dos vários partidos políticos e protagonistas – narrativas causais acerca do insucesso e abandono escolar, por exemplo. Em segundo lugar, identificar e selecionar as políticas e medidas que se associam aos conceitos e paradigmas e cujas dinâmicas de implementação ao longo dos ciclos políticos, estudada no eixo das políticas. Em terceiro lugar, visa ainda uma perspetiva crítica sobre o processo deliberativo, procurando contribuir para uma reflexão sobre este e da relevância das diferentes fontes de poder – e.g. organizações internacionais, as coligações de interesse nacionais, conhecimento pericial – para a tomada de posição política.

O processo de construção das categorias de análise dos debates parlamentares assentou numa perspetiva de construção dos códigos a partir da leitura dos debates, mas sendo,

[20] Base de dados eletrónica de Diários da República Série I com a transcrição dos debates parlamentares em: http://debates.parlamento.pt/

contudo, dada particular atenção à questão da identificação das fontes de autoridade utilizadas no discurso, ou seja, as razões ou instituições dadas como corroborativas da validade dos argumentos apresentados. Este passo metodológico permite enquadrar o discurso no contexto da sua produção mediante a análise de intertextualidades, das relações entre discursos (Fairclough, 1992) e, simultaneamente, identificar argumentos e critérios de legitimação de políticas, investigando a hipótese da razão para a mudança de políticas se encontrar na mudança do locus de autoridade.[21] Sintetizam-se no quadro seguinte as principais dimensões de análise dos debates:

I.2.3. Principais dimensões emergentes do corpo de dados

Dimensões	**Elementos de análise**
Normativo: deliberação e ambiente político	Aspetos legislativos e regulamentares, regras do debate parlamentar Elaboração de políticas, participação e relacionamento entre atores
Argumentativo: retórica e argumentação	Táticas e estratégias argumentativas: falácias; argumento da crise e da mudança; análise dos recursos de linguagem/ estilísticos
Intertextualidades: referências de autoridade sobre a política; Referenciais de política	Os referenciais científicos no debate deliberativo: nacionais e internacionais; As referências normativas nacionais O ambiente social de implementação das medidas no discurso político O referencial internacional de recomendação de políticas
Temático: Temas e problemas no debate	Temas e ciclos de atenção ao problema Igualdade de oportunidades no debate e na construção ideológica da ação política dos principais partidos da AR: Componentes do discurso sobre Igualdade de Oportunidades; princípios e valores presentes no discurso; conceitos de igualdade e funções da educação; Narrativas causais de insucesso e da desigualdade Políticas preconizadas

O processo de análise de dados decorreu recorrendo à indexação como forma de organizar os elementos textuais a reter na fase de interpretação. A indexação é um mecanismo de organização dos dados de forma a torná-los manejáveis, pelo que o nível de detalhe não é ainda tão profundo como na fase interpretativa, mas permite alguma quantificação e assim aceder a uma perspetiva acerca da dimensão dos fenómenos discursivos. Apesar de possuir uma natureza repetitiva, a aplicação e ajuste de categorias analíticas não é um processo mecânico. Envolve análise, intuição e tomada de decisão, à semelhança da criação de indicadores nos estudos quantitativos. Nesta pesquisa, a decisão de construir as categorias a partir dos dados, implicou um esforço reflexivo relevante: a cada passagem foi necessário inferir o sentido no contexto e no enquadramento geral. Mas sendo subjetivo e aberto a diferentes interpretações, o processo sistemático de sinalização e categorização torna o

[21] *cf*. Parte I capitulo 1.

processo mais inteligível, aumentando a confiança nas conclusões até por quem se pode apropriar dos seus resultados (Ritchie e Spencer, 2002). Como forma de permitir comparar, analisar em perspetiva, identificar padrões foi usada a tabulação. Atualmente constituindo uma funcionalidade dos programas de análise qualitativa, os dados foram codificados e reagrupados por temas - produzindo a fragmentação do texto original - e por caso ou grupo, mantendo a estrutura inicial e permitindo uma perspetiva transversal. A inovação da abordagem nesta fase é que as tabelas foram já constituídas por informação qualitativa original trabalhada, sintetizada e analisada. Na interpretação retomam-se questões iniciais e dão-se respostas, sustentadas por informação recolhida, organizada nas perspetivas teóricas: definem-se conceitos, criam-se tipologias, detetam-se associações, apresentam-se possíveis explicações e apontam-se estratégias e ideias para o futuro.

A abordagem à deliberação e a exploração do ambiente político e dos recursos de argumentação, como acontece na AR, não se prendeu exclusivamente com a resposta a uma das questões de pesquisa sobre a mudança apresentadas no primeiro capítulo (o que muda, em que muda, como muda, porque muda), mas visou fornecer dados e informações para construir uma resposta parcial a todas elas. As questões de partida são assim, somente em parte, respondidas pelas informações recolhidas na análise dos debates parlamentares.

I.2.4. Questões de partida e interrogações exploratórias relativas aos debates

Questões de partida	**Interrogações exploratórias relativas ao processo deliberativo**
O que muda em Igualdade de oportunidades (IO)? Que área das políticas de educação muda?	Qual o papel do argumento da mudança? Que mudanças discursivas são identificáveis? Estas mudanças são exclusivas deste tipo de política ou surgem a par de outras, noutras áreas de política de educação ou no modo de fazer política e relação entre os atores?
Em que muda? Que aspeto das políticas de IO muda?	Mudam os conceitos e mudam as narrativas sobre a política e os resultados? Mudam os discursos sobre programas de ação e/ou instrumentos de política para intervir na IO?
Porque mudam? Quais os fatores que explicam a mudança?	Quais os argumentos para as mudanças e quem são as fontes de autoridade nomeadas? Qual o papel do argumento da crise?
Como muda? Qual a dinâmica de mudança? Qual a direção da mudança?	Como perspetivam os diferentes atores políticos a mudança? Identificam continuidades? Ruturas? As mudanças relevam uma orientação ideológica determinada?

Para a análise do processo de deliberação partiu-se da recolha e análise sistemática dos debates na AR compilados no Dário da República Eletrónico, 1ª série. Esta base de dados *online* foi percorrida por termos de pesquisa[22] e todos os debates assim devolvidos foram

[22] Equidade AND Educacão'; 'igualdade de oportunidades escolares'; 'igualdade de oportunidades na escola'

objeto de análise.[23] A partir desse procedimento, recolheram-se elementos e referências para reconstruir o contexto político e social de deliberação.[24]

Os debates relevantes foram integrados numa base de dados de MAXQDA® e sujeitos a um processo de codificação. Os segmentos de texto codificados foram analisados e consultados quanto a dois aspetos principais: prevalência/associação, dizendo respeito à presença/ ausência da questão da igualdade e identificação de quem possui a iniciativa, em que circunstância e com que objetivos; e configuração/referenciação que visa reconstruir as noções operativas presentes, quais os conceitos e relações entre eles, bem como o modo como se associam a outros discursos existentes nacional e internacionalmente.

Este passo metodológico permite inverter a lógica da investigação e, ao invés de partir de políticas definidas, parte das discussões em torno da igualdade de oportunidades educativas para identificar as políticas e momentos históricos em que se verificaram confrontos ideológicos ou programáticos.

2.2.2. Análise da implementação de políticas

A proposta de analisar políticas de igualdade de oportunidades em educação tem potencial para se tornar infindável. Não é linear onde traçar o limite, já que, no global, esse é consensualmente um dos objetivos das políticas de educação, dedutível em várias medidas de política. O potencial para abarcar várias medidas e se constituir como um termo com flexibilidade que é foco de batalhas discursivas sobre a sua definição, foi, aliás, um dos motivos para a escolha. A estratégia passou assim por, a partir dos debates parlamentares relativos à questão da igualdade em educação, identificar as políticas que, em Portugal, os diferentes partidos e atores a ela associam.

Existem um conjunto de alternativas metodológicas para estudar políticas. A maioria, mais do que uma proposta metodológica, integra um conjunto de pressupostos teóricos acerca do que explica a mudança política e que aqui já foram explorados. Constituem modelos epistémicos que propõem, no âmbito da metodologia, o recurso a diferentes técnicas, aspeto que contribui para a posição das políticas públicas enquanto ciência de charneira. O modelo das etapas de Lasswell (1956) é provavelmente a forma mais pragmática e utilizada de

[23] Foram utilizados três termos de pesquisa que se verificaram estar presentes num total de 1238 diários e foram consultados todos os diários em que existiam mais do que três referências aos termos de pesquisa. Este pente mais fino permitiu excluir as referências retóricas, as referências simples e não desenvolvidas, as que remetiam para aspetos relacionados com outro tipo de políticas e circunscrever o corpo documental a um total de 71 debates parlamentares que possuíam alguma relevância – densidade na discussão, troca de ideias e argumentos – nas discussões sobre equidade e igualdade de oportunidades escolares no período entre 1978 e 2016.

[24] Foram ainda testadas outras palavras de pesquisa, como “igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolares” – expressão que é utlizada na LBSE - mas verificou-se que os debates devolvidos estavam já contemplados nas pesquisas realizadas previamente.

mapear o processo político, tendo se constituído como “um contributo decisivo para a criação de um mapa conceptual orientador da análise das políticas públicas: informação, iniciativa promoção, prescrição, invocação, aplicação, conclusão e avaliação” (Araújo e Rodrigues, 2017:18). Utilizando esse contributo para clarificar a proposta, verifica-se que a investigação no eixo das ideias, que tem por base a análise dos debates parlamentares, centra-se na fase de definição e agendamento do problema - informação, iniciativa, promoção e invocação - e o eixo das políticas foca a fase de prescrição ou formulação de medidas, constituindo uma análise do *fluxo das políticas (*Kingdon, 1997*)*. Não por ser menos relevante, mas por economia de espaço e de tempo, fica de fora a implementação. Pela análise de estudos e relatórios de implementação das medidas espera-se conseguir, contudo, aceder a informação que permita reconstruir alguns elementos dessa fase essencial na vida de uma política.

A partir dos debates parlamentares, da análise documental de um conjunto de relatórios recomendativos da OCDE e da UE e dos resultados de investigações conduzidas sobre o tema da igualdade de oportunidades escolares, as políticas de combate ao insucesso e abandono escolar foram identificadas como as mais relacionadas com o tema. É a transformação nestas políticas, analisadas quanto aos objetivos, medidas implementadas e quanto aos aspetos técnicos e operativos que será investigada no eixo das políticas. Tal como foi definido para a organização do material empírico relativo aos debates, desenvolve-se uma exploração por ciclos legislativos, selecionados seis períodos que correspondem a cinco mudanças na orientação política dos governos nacionais entre 1987 e 2016[25].

[25] A investigação cobriu ainda, embora de forma menos sistemática e aprofundada, o período até 1987, considerando os antecedentes do período analisado.

PARTE II: DISCURSOS SOBRE IGUALDADE DE OPORTUNIDADES EM EDUCAÇÃO NO ESPAÇO DE DELIBERAÇÃO DE POLÍTICAS

1. Ideologias e paradigmas sobre igualdade de oportunidades em educação

O objetivo de desenvolver uma investigação sobre políticas de igualdade de oportunidades em educação recomenda dar atenção ao modo como o tema tem sido abordado no âmbito das principais ideologias políticas, como tem sido abordado pela investigação científica e de que forma é incorporado no discurso das organizações internacionais. No fundo, incentiva a reconstruir o conceito desde a sua configuração enquanto ideal até à sua operacionalização enquanto paradigma que enquadra e justifica opções de política.

A ideologia é um tema recorrente e transversal a áreas disciplinares, como a filosofia, sociologia, ciência política e as políticas públicas. A proliferação de distintos conceitos de 'ideologia' evidencia a sua relevância no estudo dos fenómenos sociais e políticos e o seu ecletismo face às orientações filosófico-políticas das investigações (Norval, 2000). Se a recensão e categorização desse património nesta descrição do trabalho realizado pode ser dispensável, admitir a ideologia enquanto variável explicativa da mudança aconselha a reconstrução das filosofias políticas e paradigmas de base às posições dos atores.

As teorias do Estado são relevantes para compreender a mudança em educação pelo lugar que a educação assume nas propostas filosóficas (McLaughlin, 2000). Como veremos no segundo ponto do capítulo, estas ideias filosóficas constituem não só a base do posicionamento político, como também de diferentes teorias sociológicas e paradigmas científicos, colocando a descoberto a natureza híbrida da ciência política e políticas públicas, meio termo entre a filosofia e uma agenda de investigação crítica. A análise de problemas educativos frequentemente possui também implícita uma teoria do Estado, embora raras vezes assumida (Carnoy, 1992). Apresentam-se como questões pragmáticas ou técnicas, mas assentam em distintas, e por vezes contraditórias, teorias do Estado (Torres, 1995).

O reconhecimento da indeterminação como inerente à ação política colocou, de novo, o estudo da ideologia no campo das ciências sociais, caído o mito do pragmatismo (Freeden, 2006). A legitimação de diferenças que resultou do processo, facilitou o reenquadramento da ideologia como o estudo dos "conceitos essencialmente contestáveis", levando à expansão do seu estudo como objeto científico e não somente foco de uma teoria política normativa.

1.1. Ideologias, educação e igualdade

Rawls (1997) considerava que uma das funções da filosofia política era a identificação dos debates, questões controversas e consensos filosófico-morais, que permitisse a instituição de soluções políticas consideradas aceitáveis para o conjunto dos membros de uma sociedade, assim assegurando a manutenção do contrato social. É nesta agenda que se enquadram os

objetivos deste capítulo e, ao estilo do professor Caritat[26] (Lukes, 1995), os diferentes sistemas filosóficos serão brevemente visitados de modo a definir o mapa conceptual global no qual competem as diferentes narrativas acerca dos problemas e soluções para a educação, aprofundadas depois na análise dos debates parlamentares.

O sistema político português revela-se fortemente marcado pela ideologia (Almeida, 1991:34; Sebastião e Correia, 2007). A maioria dos partidos foi constituída no ambiente radicalizado que se seguiu à revolução de 1974, o que moldou o seu enquadramento ideológico (Lobo, Pinto e Magalhães, 2014). Os partidos tenderam a definir-se como mais à esquerda do que a sua base de apoio e liderança e a adotar designações e discursos que evidenciassem uma rutura com os princípios e valores prevalecentes no fascismo. Por exemplo, o partido mais à direita do espetro político e que mais claramente acolhe a herança conservadora de direita, auto designou-se de Centro Democrático Social. Apesar disso, entre os partidos da AR, é evidente a existência de heranças ideológicas distintas, diferenças de base identificáveis na forma como os assuntos são enquadrados e apresentados e que remetem para as diferentes filosofias políticas, organizadas num espetro esquerda- direita (Rosas, 2014). Mas, para lá das divergências esperadas entre atores partidários, um primeiro elemento de consenso surge por ser comum aos partidos políticos na AR e às teorias da justiça, a associação das questões da equidade e da justiça social a uma agenda de educação, o que remete para um entendimento desta enquanto peça chave da engrenagem social. A importância que diferentes forças políticas atribuem à educação e o modo como conceptualizam a igualdade é, contudo, distinto e, como veremos, inspirado por diferentes filosofias políticas e "teorias" da organização social.

Existem diferentes taxonomias para organizar as propostas politico-filosóficas ou, se quisermos, as bases ideológicas das diferentes forças políticas. Os autores de inspiração anglo-saxónica tendem a sugerir esquemas simples, com o liberalismo em oposição ao conservadorismo (Boyum, 2008), enquanto nas reflexões de inclinação continental surgem tipologias mais complexas, com o liberalismo distinguindo-se da social-democracia e destacando diferenças entre os partidos comunistas e movimentos recentes de esquerda (Quandt, 1960; Torres, 1995). Mas o risco destes exercícios de tipificação é, contudo, o de assumirem uma permanência e coerência que, na prática, não existe: as ideologias implicam atos ou omissões e em cada momento são alteradas pelas particularidades de cada ato que as compõe. São produto de um processo social, dependentes do contexto e interações nele

[26] "O curioso iluminismo do professor Cartitat conta a história de um professor, especialista no Iluminismo que é instigado, a partir de um conjunto de peripécias, a viajar por um conjunto de locais imaginários que representam as diferentes utopias políticas, com o objetivo de procurar razões para otimismo.

ocorridas (Nunes, 1961). É esta flexibilidade que permite, aliás, a coexistência de padrões de heterogeneidade e homogeneidade entre regimes políticos e contextos nacionais.

A proposta que se apresenta é, necessariamente, uma entre muitas. Uma compilação de contributos e análises que pretendem esclarecer melhor as influências no discurso político, tendo em conta a composição do poder político em Portugal. Existem ausências notáveis como a do fascismo – marcante na história nacional – e do comunismo, que remetem para as experiências educativas de alguns países do continente europeu, como a URSS. Pelo facto de se tratarem de episódios históricos com pouco destaque e expressão nos debates analisados, optou-se por associar a uma reflexão mais abrangente, remetendo ao conservadorismo, alguns resquícios da herança do fascismo e explorando através do marxismo e neomarxismo o que se refere aos modelos de educação comunistas.

Liberalismo e educação

O liberalismo fundador clássico de Stuart Mill (2001 [1859]) surge no séc. XIX como filosofia crítica, enquanto reação aos poderes hegemónicos da Igreja e do Estado, assentando na perspetiva da emancipação individual. Mark Olssen (2000), baseado no trabalho de Stephan Collini sobre liberalismo, aponta o 'individualismo ontológico', materializado em quatro dimensões fundamentais: política, económica, científica e moral. Ao nível político, o individualismo manifesta-se numa desconfiança face ao poder político e organizações coletivas. Na dimensão económica assume-se o mercado e as empresas privadas como mais eficientes do que o Estado. No que se refere ao domínio científico, a base da argumentação aponta para uma perspetiva da evolução como resultante da competição. Por fim, o individualismo moral defende que a formação do carácter advém da iniciativa individual, autonomia e responsabilidade, limitadas pela existência de auxílios ou apoios (ibid: 483). Ao longo do séc. XIX, à medida que se revelava o caráter estrutural de algumas questões sociais e os riscos da anomia social, este individualismo – sobretudo plasmado nas perspetivas de Herbert Spencer (1960 [1884]) – foi temperado e o foco na ideia de liberdade individual substituído pela noção de realização pessoal enquanto principal objetivo da sociedade.

Com características distintas e mais ponderadas, o liberalismo evoluiu ao longo do séc. XX de uma ideia de 'laisser-faire' para a construção de um Estado interventivo que tinha como responsabilidade assegurar a liberdade individual, eliminando constrangimentos estruturais que impediam o florescimento pessoal. Desde logo, os representados na família. Constitui-se, então, como dever do Estado assegurar direitos dos alunos, promovendo a autonomia individual face aos valores dos pais, maximizando a liberdade futura (Boyum, 2008). O liberalismo encontra nas perspetivas funcionalistas a inspiração para a definição das três principais funções dos sistemas educativos: socialização cognitiva e moral; treino de

competências (skill training) e certificação. Nos EUA, a opção política liberal do pós guerra foi então vertida num sistema compreensivo[27] nos primeiros anos de escolaridade com escolas secundárias de base abrangente, abertas a todos, com conteúdos diversificados e um ensino superior com critérios de admissão relativamente abertos (Torres, 1995).

Na Europa, por volta de 1960, a partir da difusão das teorias do capital humano (Schultz, 1961), que recuperavam teses de Adam Smith (1981 [1776]) e apontavam a importância da qualificação da população para o crescimento económico, o movimento em direção de reformas de democratização da educação torna-se mais disseminado. A tradição conservadora colocara do mesmo lado liberais, socialistas, sociais-democratas e até partidos mais à esquerda, que fizeram uso da experiência norte americana para exigir reformas dos sistemas conservadores. Assim se criaram compromissos interpartidários em torno de elementos fundamentais das teorias liberais. Em particular, o princípio de 'educabilidade universal', que considerava a existência de capacidades e talentos em todos os homens e mulheres, permitiu algum incrementalismo nas políticas, especialmente quanto ao direito de acesso à educação básica de qualidade (Green, 1990).

No contexto europeu, com vincadas diferenças de classe, os processos culturais envolvendo a educação, em particular a forma como os sistemas educativos poderiam reproduzir e reforçar desigualdades de classe social, foram menorizados. As reformas de educação liberais implementadas tardaram em atingir resultados esperados na promoção da mobilidade social ascendente e são contestadas. Nesta perspetiva, a crítica ao funcionalismo liberal resultaria da incapacidade em explicar, cabalmente, as origens da reprodução de desigualdades sociais e oferecer uma leitura que incorporasse o papel da escola no processo (Coleman, 1968). Pela esquerda, as teorias da reprodução[28] ligavam desigualdades produzidas na escola, capitalismo e dominação social. Pela direita, nos diversos contextos nacionais, criticavam-se despesas do estado e a carga fiscal (Torres, 1995).

Socialismo Democrático e educação

O socialismo democrático tem também, à sua maneira, génese nos movimentos liberais e nas reflexões de Jeremy Bentham (1815) e Stuart Mill (1859). Emerge no final do séc XIX sobretudo como um fenómeno Europeu, de re-leitura do liberalismo, que permite a fusão entre o discurso liberal e ideias marxistas (Ferreira, 2014). Vários fatores parecem estar na origem da necessidade de atualizar o liberalismo, entre os quais, a rutura da sua autoridade paradigmática, resultado da contradição fundamental entre a base filosófica e ideológica:

[27] Os sistemas compreensivos opõem-se aos sistemas seletivos. Designam os sistemas de educação assentes em escolaridades universais longas, sem seleção de alunos e diferenciação de percursos.
[28] Capítulo 1.2.3.

entre a premissa de que nascemos todos iguais e compete ao estado garantir essa igualdade – condição para a liberdade e democracia – e a ótica de não intervencionismo e *laisser-faire,* advogada politicamente (Olssen, Codd e O'Neill, 2004). Em educação, a falta de condições escolares e de oportunidades educativas da maioria, uma implementação inacabada, gerava contestação social e colocava em causa a doutrina.

Na linha das experiências bem-sucedidas em contextos como a Prússia de Bismarck, a Inglaterra vitoriana ou a França da terceira república, surgem condições ao desenvolvimento de estado-providências num conjunto de outros países. Não foi preciso ir muito longe para encontrar as bases ideológicas para um modelo social democrata, pois estavam no liberalismo triunfante e na ideia de que as capacidades e talentos se encontram distribuídos de forma igual pelas categorias sociais. Foi possível assim estabelecer um compromisso com movimentos que recuperavam as perspetivas de Karl Marx (1867), Thomas Hill Green (1888), John Hobson (1889), entre outros que emergiram ao longo do séc. XIX, à medida que se aprofundavam processos de democratização liberal (Santos Silva, 2010). A partir destes autores é assumido o dever do Estado assegurar um conjunto de direitos que permitissem a igualdade de oportunidades de participação na economia e na sociedade. Os temas da igualdade, da participação democrática e da justiça social tornaram-se constantes das agendas políticas e do portfolio comunicativo de quase todos os partidos (Olssen, 2000).

O século XX testemunhou o reforço da social democracia, potenciado pela adoção generalizada de perspetivas keynesianas, a favor da intervenção regulatória do Estado. A grande depressão e o contexto das Guerras Mundiais favoreciam compromissos entre forças sociais e, a partir de 1945, o pleno emprego torna-se prioridade política. Em Inglaterra, o modelo educativo tripartido - com diferenciação entre escolas, orientado para a qualificação de mão de obra - aplicado nos anos 1950 e 1960 no contexto das políticas liberais, era questionado por não devolver os resultados esperados em igualdade de oportunidades. A compreensividade do sistema, a partir da ideia de obrigação do Estado em compensar desvantagens de partida para garantir a escolarização dos filhos dos trabalhadores, ganha protagonismo como política alternativa e passa a associar-se a uma política social-democrata.

Ao nível ideológico, as posições sociais democratas tiveram um impulso com a conceção de "*justiça como equidade"* de John Rawls (1971) e permitiram um período de relativa acalmia, enquanto diferentes países adotavam distintas estratégias, endógenas face a dinâmicas de contexto, concertadas nacionalmente, para chegar aos mesmos objetivos: expansão das qualificações para todos os cidadãos e aumento da sua qualidade[29] para promover o

[29] Não é fácil cristalizar a social-democracia num ideal-tipo, se o objetivo for caracterizar as políticas educativas seguidas. Ambos se apelidando de 'sociais-democratas', entre o regime de economia coordenada da Alemanha e as escolas compreensivas da Europa do Norte existem profundas diferenças que não devem ser escamoteadas e que se relacionam com as distintas variedades do capitalismo adotados (Thelen, 2004).

desenvolvimento económico. O princípio da diferença - premissa rawlsiana que define que uma desigualdade social é aceitável, desde que a sua existência gere vantagens aos mais desfavorecidos - permitiu um *trade-off* que, de novo, facilitou a competição entre paradigmas, servindo, em certos contextos, de base de legitimação para políticas de discriminação positiva, como, noutros, de raciocínios baseados nas premissas de "*trickle-down economics*".

A partir dos anos 1980 as políticas liberais e sociais-democratas foram atacadas. Perspetivas conservadoras ganham alento em vários países e a social-democracia reemerge apenas na viragem do século, transformada no discurso da 3ª via, combinando elementos da social-democracia com outros conservadores e liberais. Com a 3ª via[30] chegou mesmo a pensar-se que as divisões ideológicas a que se fazia referência neste ponto não existiam e que a política de educação, tal como a política geral, seguiria um rumo de compromisso entre ideias liberais e socialistas para chegar a um resultado ótimo, definido em função do conhecimento científico acumulado (Giddens, 1994). Especialmente a partir dos anos 1990, torna-se um exercício particularmente aberto a debate atribuir a um determinado governo e/ou a uma época específica a reemergência de uma orientação social-democrata.[31] É até discutível que esse retorno tenha existido, na medida em que a combinação de elementos dos vários modelos, experimentados em diferentes países com diferentes tradições, se torna a regra. Mais claro é o que aqui já se fez alusão: um aumento da disputa entre ideologias pelo papel de modelo mais eficiente e eficaz para a realização da sociedade ideal, com igualdade de oportunidades para todos, pelo menos no discurso.

Conservadorismo e educação

O conservadorismo surge inicialmente como reação à Revolução Francesa e às perspetivas progressistas do Iluminismo. Baseia-se no enaltecimento do passado e da ordem social, onde as ideias de nação, família, dever, autoridade, exigência, tradicionalismo, individualismo competitivo, são enaltecidas. Surgem no contexto de um diagnóstico de uma suposta crise de valores, considerada o resultado de uma excessiva permissividade social. Amy Gutmann (1987) numa taxonomia mais adequada ao campo da filosofia política e mediante a construção de ideais-tipo, concebe o modelo 'liberal-conservador' como o 'Estado das famílias': os direitos dos pais são o principal ponto focal, possuindo autoridade sobre a educação, pressupondo conflito de interesses entre o Estado e as famílias e a necessidade de defender estas últimas. A oposição a este modelo deriva do facto de não assumir ou resolver a questão da diversidade

[30] Aqui apresentada como um todo coerente, pese embora diferenças entre a sua concepção teórica inspiradora e a aplicação política por Tony Blair.

[31] Um exemplo é a abertura à diversificação de vias educativas e formativas no ensino básico, como educação compensatória para os alunos com insucesso ou as *'social investment policies'* enquanto reconfiguração do Estado-Providência na política de emprego.

de valores entre famílias e não se estabelecerem limites à autoridade parental, nem os que permitiam a sua integração numa sociedade em que proliferam ideias distintas (Boyum, 2008).

Os modelos conservadores foram implementados de forma distinta, em períodos significativamente diferentes em cada país: na Europa, em alguns países – entre os quais, Portugal até 1974 – tomaram a forma extrema no ideal-tipo do Fascismo. Com significativas diferenças entre eles,[32] possuíam em comum a perspetiva de que a educação não era neutra, e que teria assim como função promover a doutrina vigente, inculcando valores.

Na década de 1980, algumas perspetivas conservadoras reemergiram, em particular em Inglaterra, Estados-Unidos e Canadá com os governos de Thatcher, Reagan e Mulroney, contestando perspetivas expansionistas e fazendo uso da ideia de crise enquanto resultado dos 'excessos' do Estado-Providência[33] (Hall, 1993). As reformas educativas apoiaram-se transversalmente numa narrativa de falhanço da instituição escolar, da sua má qualidade e de que os professores não cumpriam o seu papel, evidente no antagonismo face aos sindicatos. Mesmo nos contextos em que a 'culpa' não marcou tanto o discurso, as reformas orientam-se para exames nacionais, testes externos e rankings, como forma de controlo dos processos em sala de aula (Torres, 1995). As teorias da *public choice* constituem o substrato paradigmático do conservadorismo contemporâneo e a racionalidade da competição, mimetizando o mercado, é aplicada à gestão das escolas (Olssen, Codd e O'Neill, 2004).

São focados dois aspetos principais: prestação de contas e direitos dos pais. A "educação para a cidadania" e para a democracia do modelo social-democrata, também presente na proposta liberal funcionalista, é contraposta à competição global. O enfoque é na "qualidade" e os atores políticos mais relevantes são, nesta perspetiva, as empresas e as fundações privadas, que representam "consumidores". A crítica às posições neoconservadoras perspetiva-as como "política de senso-comum" que se constitui como "novo consenso", em torno de um "populismo autoritário" (Torres, 1995).

Michael Apple (1993) considera 4 características comuns às reformas implementadas: privatização, centralização, vocacionalismo[34] e diferenciação: o Estado não deve ser principal responsável pela prestação dos serviços educativos; deve, no entanto, definir estreitamente o currículo; e garantir a existência de ofertas com distintas estruturas e objetivos sociais. Quanto à estrutura dos sistemas educativos, a ideologia conservadora evoluiu de uma

[32] Em Portugal um dos elementos distintivos é a ligação à religião católica e à doutrina social da Igreja.

[33] Evidenciando esta dificuldade em classificar as diferentes famílias ideológicas, muitos autores, em especial da economia política, apontam os governos dos anos 1970 e 1980 dos EUA e Inglaterra como neoliberais (e.g. Mark Blyth). Se focarmos a política educativa, sobretudo no contexto dos países europeus periféricos como Portugal, a distinção entre governos e políticas implementadas na década de 1980 e de 2000 pode ser útil e tem sido utilizada por outros autores (e.g. Ranson 1995; Apple, 1999)

[34] Criação de vias de educação de ensino básico de pré-profissionalização, vocacionados para a integração rápida no mercado de trabalho, com currículos diferentes, em que são diminuídos os conteúdos escolares.

perspetiva que preconizava a defesa de uma educação elementar para todos e liceus para os sobreviventes de um processo fortemente seletivo, em direção a um modelo neoconservador em que se permite o acesso a todos, em percursos paralelos de vias educativas, com objetivos distintos ao nível da progressão de estudos (Antunes, 1997).

Neoliberalismo e educação

Constitui-se como um desafio escrever sobre neoliberalismo sem aprofundar e reconhecer a extensa reflexão teórica e empírica que tem promovido (Venugopal, 2015; Trabrizi, 2014; Ball, 2012b). Desde logo, porque se apresenta como objeto esquivo: embora influenciado pela economia política de Hayek e Nozick, não possui uma filosofia política original e, dependendo da área, confunde-se com o conservadorismo, com o liberalismo clássico e, contudo, mostra-se como algo novo. Também a proliferação de termos usados para o descrever não ajuda: capitalismo avançado, economia de mercado, globalização liberal, '*new right*' contam-se entre os termos usados, correspondentes também ao destaque dado a diferentes características, consoante as áreas de política[35] e contextos estudados. Levanta-se assim a dúvida se falamos todos do mesmo[36] (Olmos eTorres, 2009; Rajesh, 2015).

Connell (2013), analisando o caso australiano, associa mudanças na forma como as políticas passaram a ser implementadas a dinâmicas de mercadorização (comodificação) da educação.[37] Este processo exige alguma forma de restrição do serviço, de racionalização, para maior valorização. A educação passa a ser vista não tanto como direito, mas, sobretudo a partir de dado patamar, como privilégio. O reforço da legitimidade dos mecanismos de exclusão constitui-se, então, como peça chave do processo e explica o foco em testes competitivos parametrizados, considerados imparciais, apesar de questões quanto ao seu viés cultural e social. Oportunamente, atendendo à orientação para o recuo da autoridade do Estado, a ênfase nos testes competitivos gera ainda a restrição do currículo aos conteúdos parametrizáveis e promove a perspetiva do professor como funcionário administrativo, facilmente substituível. Não sendo estas tendências novas na política educativa australiana, para Connel, a mudança de escala resultou num fenómeno novo que, entre outros aspetos,

[35] Por exemplo a diferença entre os movimentos de crescente privatização na saúde e apoio social e de 'comodificação' em educação.

[36] Apesar de, pela ausência de um debate filosófico subjacente e de claros advogados da causa, parecer ser a única solução, existem alguns riscos em caracterizar o modelo em função das políticas efetivamente implementadas, já que muitas razões podem explicar essas dinâmicas nas políticas. Por exemplo, na maioria dos países, o neoliberalismo em educação tem sido associado à privatização e ao aumento da liberdade de escolha através da criação de sistemas de *vouchers*, entre outros. Em Portugal, contudo, o tema da privatização e da liberdade de escolha, como veremos, é recorrente desde 1978 e não registou transformações relevantes, apesar da alternância democrática. Pode isso levar-nos a concluir que Portugal se apresenta de fora das tendências de domínio das políticas neoliberais em educação?

[37] Também apontadas por Stephen Ball (2004) em Inglaterra e por Fairclough (1992), numa perspetiva mais geral.

permitiu a entrada de novos atores institucionais, como a OCDE, através do PISA. Michael Uljens, (2007), sobre a Finlândia e Stephen J. Ball (2012), sobre Inglaterra, entre muitos outros, vêm assinalando semelhantes tendências um pouco por todo o mundo.

A educação representa um desafio no modelo neoliberal. Se o monetarismo e Estado mínimo favorecem uma redução do investimento público em educação, a mercadorização da educação e o Estado enquanto agente de criação de mercados e apoio à atividade produtiva, recomenda uma orientação para aumentar a procura social de educação, baixando também os custos de mão-de-obra mais qualificada. A solução surge pela revitalização parcial das Teorias do Capital Humano, estratégicas para promover o consenso social no passado, mas cuja autoridade paradigmática foi questionada nos anos 1970 quando muitos países, apesar dos investimentos em educação, não atingiam o crescimento económico esperado. A integração fez-se pela focalização nos benefícios individuais da educação - retornos individuais do investimento, que persiste um bem desejado - ocultando a reflexão sobre o retorno dos investimentos sociais, que estima a eficiência do financiamento público de educação e exigiria políticas mais interventivas (Olssen, Codd e O'Neill, 2004).

A questão da natureza do neoliberalismo divide investigadores dos estudos de paradigmas, como Peter Hall (1993) e das teorias do discurso, como Michael Freeden (1996). Os primeiros consideram que as ideias possuem um core estável e um articulado coerente, sendo a tarefa a de revelar a lógica subjacente. Para os teóricos focados na análise de discurso, contudo, as ideias são como palavras numa frase: o sentido de uma palavra é criado por relação com as restantes. Em vez de pensar num core ideológico, Freeden considera mais frutífero pensar em clusters de ideias que através da sua inter-relação adquirem significado. Uma ideia ser retirada ou incluída numa constelação de ideias pode ter um efeito significativo, tanto no sentido da ideia em questão, como dos vários componentes da rede de conceitos que a formam (Carstensen, 2010). Nesta perspetiva, o neoliberalismo constitui-se como uma filosofia política distinta do liberalismo dos anos 1960 e do conservadorismo dos anos 1980, uma ideologia inteiramente nova, com profundas incoerências internas e uma natureza híbrida que combina características de ambos. Como uma das contradições é apontada a perspetiva do Estado mínimo na relação com os negócios, mas máximo na relação com os cidadãos, assentando em sistemas de punição e recompensa apertados que dividem os que "merecem" e "não merecem", uma reedição do discurso conservador do "bom" e do "mau" pobre.

A procura de distinções entre liberalismo e neoliberalismo leva Olssen, Codd e O'Neill (2004) a focar a visão no Estado: enquanto o liberalismo procura a libertação do homem face ao seu poder, numa perspetiva sobretudo passiva de recuo deste, o neoliberalismo, pelo contrário, tem uma visão ativa, atribuindo ao Estado a função de facilitar a ação do mercado, implementando condições, leis e instituições criadoras de oportunidades de investimento de capital. Distingue-se do liberalismo clássico e das teses de Hayek (2009 [1944]) e Friedman

(1955) pela introdução da ideia de extensão dos princípios e regras de mercado ao setor público e relações entre Estado e cidadãos. Assim, ao contrário da visão liberal da educação enquanto espaço de libertação das heranças e dos alunos enquanto destinatários da política, é recuperada do património conservador a perspetiva do mercado de educação e dos pais como "consumidores" e últimos destinatários das medidas de política. A transmissão de valores ou ideais através da escola, as iniciativas de autonomia ou de participação democrática na elaboração dos currículos devem ser evitadas, sendo às famílias que acomete o dever de educar os seus descendentes e à escola a transmissão de conteúdos.[38]

Quanto mais claras as diferenças entre o liberalismo e neoliberalismo do séc. XXI, menos evidentes as distinções entre este último e o neoconservadorismo: competição, diferenciação, regras de mercado e liberdade de escolha fazem parte do discurso neoconservador dos anos 1980/1990 e são identificados e descritos nas investigações sobre políticas aplicadas em vários países da OCDE a partir da viragem do século. A característica distintiva das abordagens neoconservadoras face às neoliberais é a do Estado enquanto responsável por um currículo estandardizado, com conteúdos claramente definidos, pesados e exigentes, contrastante com a ideia de autonomia e descentralização (Ranson, 1995). Numa perspetiva conservadora, ao contrário do neoliberalismo, a descentralização e autonomia são um horizonte negativo, risco de falta de controlo e rigor[39] (Tabrizi, 2014:1922).

No início do capítulo foi sublinhada a perspetiva de que as ideologias constituem filosofias práticas, profundamente adaptativas e que se metabolizam na aplicação, gerando o que alguns autores designam por "transmutação ideológica" (Nunes, 1961: 26). Para Michael Apple (1993) foi esse processo que deu origem ao neoliberalismo e as posições neoconservadoras e neoliberais são variantes do mesmo movimento de direita. O neoliberalismo decorreria de alianças políticas entre liberais e neoconservadores, formadas com o objetivo de chegar ou manter o poder, variável consoante os compromissos estabelecidos entre atores políticos nacionais. Diferenças de percurso histórico e nas características sociais, económicas e culturais do contexto gerariam distinções na teoria e na prática da democracia e na forma de implementação das agendas ideológicas. As diferenças derivariam de características do contexto de aplicação, sendo o neoliberalismo a forma de aplicação nas economias desenvolvidas e o neoconservadorismo em contextos com tradições liberais democráticas menos estabelecidas. Estado-providências pouco desenvolvidos, presença do corporativismo, populismo, persistência de oligarquias com origens no

[38] Que podem ser resumidas na expressão: "a escola ensina, a família educa".

[39] Um registo curioso das batalhas paradigmáticas que rodearam as mudanças políticas no final da década de 1990 e da tentativa dos conservadores se posicionarem em matéria de educação é o texto de Anthony O'Hear, publicado no *Royal Institute of Philosophy Supplement,* fortemente crítico das políticas de 'esquerda' seguidas, considerando que o Estado se teria demitido da sua função de promotor de valores e atitudes: de mérito, de esforço, de rigor (O'Hear, 2000)

feudalismo e herança da nobreza, teriam marcado distinções na forma como a agenda neoconservadora e neoliberal foi aplicada em diferentes contextos (Torres, 1995).

Marxismo, múltiplas esquerdas das teorias críticas contemporâneas e educação

Numa perspetiva marxista, no capitalismo os mercados representam um risco social contra o qual o Estado não oferece qualquer proteção, já que não é neutro, mas um instrumento a partir da qual a burguesia exerce o seu domínio sobre as outras classes. O Estado e, com ele, a ideologia burguesa, constituem um epifenómeno da dominação económica que perpetua posições de poder e de exploração. A ideia central do marxismo na educação é a de que, numa sociedade de classes, a educação será sempre um instrumento de dominação das classes mais bem posicionadas. A igualdade formal mais não é que uma forma de perpetuar a dominação, criando a ilusão de justiça. A forma de combater desigualdades em educação é através da redistribuição de recursos económicos (Bowles e Gintis, 2011 [1976]).

Marx não produziu uma teoria da educação. É até discutível se produziu uma teoria do Estado, muito embora possam ser deduzidos a partir dos seus escritos elementos para fazer essa reconstrução (Mata, 2015). De acordo com Andy Green (1990), que foca a análise na educação, as posições de Marx são críticas de um modelo de gestão das escolas centralizado e organizado pelo Estado, sugerindo um plano comunitário, de gestão democrática, com autonomia das escolas, currículos e professores, distante do modelo que países que procuraram implementar o sistema comunista colocaram em prática (*ibid*: 87). A razão poderá estar na coexistência de duas perspetivas em Marx: a da escola na sociedade de classes, enquanto arma na luta pela mudança, e a da escola na sociedade sem classes, orientada para o treino e capacitação da força de trabalho. De todo o modo, há que interpretar para extrair um modelo de educação a partir de Marx, e é de Gramsci a perspetiva da escola como espaço de conflitos e resistências e instrumento da luta contra a hegemonia (Apple, 2012).

As teses marxistas ganharam novo alento a partir do potencial explicativo para dar conta do aumento das desigualdades que acompanhou o crescimento económico, na crítica ao neoliberalismo contemporâneo. Recuperam as ideias de Gramsci de que o liberalismo não se caracteriza pela ideia de 'Estado mínimo' ou *laisser-faire,* mas foi a forma que tomou em Inglaterra - o pioneiro - para beneficiar os interesses das classes favorecidas. Nos restantes países do Ocidente, o modelo foi forçado pelo Estado, que se constituiu como instrumento de dominação ideológica (Green, 1990). A escola é instrumental para garantir a dominação ideológica e, a partir da vocalização, focalização em saberes práticos e limitação da participação dos alunos nas decisões, protege o *status quo* da reflexão crítica que o poderia minar (Gramsci, 1971). Nesta perspetiva, a essência do capitalismo – e neoliberalismo recente – não é um modelo de Estado e, por dedução, de educação, mas o da forma mais favorável à acumulação e reprodução do *status quo* no contexto em que ocorrem a dominação. Para lá

das ideologias, importa analisar as relações de poder nos vários quadrantes da vida social para compreender as propostas e a sua razão de existir (Archer, 1995).

As teorias contemporâneas marxistas podem ser divididas em dois grupos. De um lado, as que se afastam dos estudos clássicos da ideologia e procuram, não a relação entre políticas e teorias do Estado, mas o efeito das configurações nacionais (*e.g*. Green, 1990; Thelen, 2004; Soskice, 2009). Não negando o peso da ideologia na explicação da mudança, estes autores procuram incorporar uma perspetiva do poder, focando os micro e meso processos de interação entre sujeitos que produzem diferentes aplicações de orientações globais. Do outro lado, aqueles que se encontram mais próximos da perspetiva crítica do marxismo e cujas investigações visam denunciar a forma como a ideologia neoliberal promove a opressão de determinadas categorias sociais através de contextos (*e.g.* Bourdieu, 1998).

As correntes de esquerda contemporânea que fazem oposição ao neoliberalismo sustentam a sua crítica na conquista liberal da igualdade de oportunidades enquanto objetivo de política de educação. A discussão de modelos de Estado e de educação emerge associada à denúncia de incumprimento do contrato social, materializado nas leis dos vários países: cumpre ao Estado promover o desenvolvimento económico, garantindo a distribuição justa dos seus proveitos e combatendo as desigualdades sociais. A partir deste ponto, a questão já não é normativa, sobre 'como devemos organizar a sociedade', mas antes pragmática, investigando em que medida a organização social e política de cada contexto permite a concretização dos princípios de Liberdade, Justiça e Igualdade. Às teorias de justiça que procuram a crítica filosófica e normativa, sucedem-se as investigações empíricas que visam revelar as múltiplas formas como as desigualdades sociais se reproduzem. O Estado é encarado como campo de batalhas de classe, género e raça, um 'locus de luta ideológica'. Às asserções clássicas do marxismo, que encaram a escola como elemento essencial de reprodução e legitimação da estrutura de classes, Basil Bernstein (1971) e Michael Apple (2012 [1982]), entre outros, inspirados em Gramsci, acrescentam uma perspetiva emancipatória em que a escola, mediante a educação compreensiva e reflexão crítica, surge também como incubadora de resistência e combate face à dominação. A qualidade dos manuais escolares e a autonomia científica e curricular dos professores surgem destacadas neste tipo de propostas, que assumiram a designação de teorias da resistência (Torres, 1995).

As perspetivas pós-estruturalistas[40], acolhendo a ideia de dominação e poder assentam diferenciadamente na premissa de que o poder se encontra distribuído - fragmentado - na sociedade e não é um atributo de classe (Olssen, Codd e O'Neill, 2004). A ideia de uma elite

[40] Reconhece-se que a tradição pós-estruturalista é bastante mais diversificada, rica e complexa do que esta pequena descrição do património acumulado pode fazer crer. Pretende-se, contudo, destacar alguns dos traços comuns a um conjunto de autores, como Foucault (2004 [1975]), Derrida (1981), Laclau e Mouffe (1985), Deleuze (1992), entre outros.

que domina nas várias esferas é recusada, anunciando-se a 'morte das meta-narrativas' (Loytard: 2006 [1979]), em torno da hegemonia de classe. Assumem uma perspetiva desconfiada face a resultados produzidos por comunidades de especialistas, de certa forma, colocando em questão as suas próprias posições, também empiricamente sustentadas, para lá de filosóficas ou normativas. O Estado é encarado como uma teia de inter-relações e conflitos pelo poder, em que também se podem identificar diferentes focos de luta e emancipação. Epistemologicamente, na linha da tradição marxista com a qual partilha a perspetiva da dominação, poder e resistência, privilegiam na investigação os micro processos e práticas quotidianas em que se produzem e reproduzem as relações de poder. Este tipo de visões permite enquadrar um conjunto de análises que revelam a importância das batalhas discursivas e de enquadramento que reforçam ou fragilizam as posições de força, marcadas por outras formas de dominação simbólica, associadas aos estilos de vida, trajetórias, biografias, entre outros. Os esforços analíticos são centrados na análise crítica e identificação de eventos e processos de coação e punição, que vitimizam em função de vários critérios classificatórios, avançado em análises que focam a forma como se intercetam discriminações (Foucault, 2004 [1975]). A ideia do poder fragmentado pode tornar, contudo, mais difícil a conceção e implementação de uma narrativa alternativa de conjunto que possa contrabalançar os projetos neoconservadores e neoliberais. A ausência de uma proposta, de uma reflexão clara acerca de quais os princípios e políticas para um Estado democrático, viável e justo, que se constitua como alternativa ao criticado modelo neoliberal, recomenda trazer a discussão para um outro nível, pragmático. A perspetiva centrar-se-á, então, na análise de paradigmas sociológicos, das perspetivas quanto à política de educação e do seu papel na promoção da igualdade de oportunidades.

1.2. Paradigmas sociológicos contemporâneos sobre igualdade de oportunidades em educação

Menos é mais: o utilitarismo e individualismo metodológico

A forte relação entre educação, emprego e desenvolvimento social torna o campo das políticas de educação particularmente permeável a ideias que derivam da teoria económica. Como vimos, estas orientações paradigmáticas têm maior expressão no liberalismo e no conservadorismo, muito embora a sua influência seja mais generalizada. O expoente da tendência surge em filosofia política com os teóricos ingleses do contrato, como Hobbes e Locke, nas teorias das ciências sociais, a partir das teorias da escolha racional e, em educação e políticas públicas, no utilitarismo e individualismo metodológico (Benadusi, 2001).

Meuret (2001) aponta a proximidade entre o utilitarismo e o conceito operativo de igualdade de oportunidades presente nos contextos escolares, possuindo, contudo, uma

significativa pequena diferença: no utilitarismo puro a carreira escolar de cada aluno deverá ser tão extensa e, portanto, dispendiosa, quanto contributo para o bem comum possa advir de mais um ano de escolaridade, mas, na versão operativa das escolas, este princípio estabelece-se a partir de um patamar mínimo que deve ser comum a todos. Se esse patamar for diminuído para alguns alunos, será em prejuízo do conhecimento global transmitido ao conjunto da sociedade, contrário ao princípio da eficácia do modelo de escolha racional.

O utilitarismo e o individualismo metodológico são as correntes que atribuem menor centralidade à promoção da igualdade de oportunidades em educação e, mesmo nestas perspetivas, não há uma refutação da ideia de que as condições socioeconómicas induzem desigualdades escolares. Há, antes, um reconhecimento da ineficiência (ou incapacidade, no caso do individualismo metodológico) do papel de equalização social a desempenhar pelas políticas educativas. As proposições utilitaristas acomodam tanto as ideologias que consideram a legitimidade das vantagens sociais e culturais (elitismo e utilitarismo), como as liberais que estabelecem que, se não favorece os mais desfavorecidos, não é racional e eficiente investir em políticas educativas públicas. Os investimentos em educação devem ser ponderados por relação ao contributo para o desenvolvimento económico. A educação perspetivada como um sistema subsidiário ao sistema de emprego, legitima a limitação do acesso à educação como forma de responder à retração económica, o que constitui a principal crítica apontada ao modelo, a partir das teorias da correspondência[41] (Apple, 2012).

A mesma focalização no indivíduo e numa abordagem racional de custos e benefícios evidente no utilitarismo também está presente no individualismo metodológico. Nas explicações e análises sobre educação os autores desta corrente reconhecem os constrangimentos que representam as estruturas sociais, mas focam a agência individual e as escolhas racionais do indivíduo. Dois contributos de referência representam abordagens distintas nesta tradição: Coleman (1966) e Boudon (1976; 1981). Em Portugal, na investigação em educação, esta corrente foi representada no trabalho de Sérgio Grácio (Grácio, 1997; Abrantes, 2011). Comum ao individualismo metodológico é um certo "cinismo" face à escola, partilhado com as teorias da correspondência. Os estudos sobre mobilidade social de Boudon, por exemplo, revelaram como, descontando efeitos de mobilidade estrutural, de transformação da estrutura de classes, a modernidade não produziu significativa mobilidade social. A expansão educativa não resultou na melhoria das possibilidades de mobilidade ascendente daqueles em piores posições na distribuição de recursos (Benadusi, 2001).

Estas teorias parecem descrever uma situação familiar: com o aumento das qualificações, a competição desenvolve-se em graus cada vez mais elevados/diferenciados de educação,

[41] Assim apelidadas por Michael Apple, as 'teorias da correspondência', na tradição de Bowles e Gintis (1976) perspetivam a função da educação na sociedade enquanto promotora da reprodução da divisão social do trabalho do sistema capitalista.

frequentemente mantendo e reforçando desigualdades existentes. A inflação das qualificações faz diminuir ganhos relativos do aumento da escolaridade nos níveis intermédios. Paralelamente, na base, atingir as novas competências mínimas exige investimentos dos estudantes e famílias, maiores do que há 30 ou 40 anos e com retornos mais baixos (Hutmacher, 2001). Mas, sendo certo que investigações em Portugal vêm revelando como o processo de democratização da escola coexistiu com o reforço da seletividade interna e segregação educativa (Abrantes, 2008; Sebastião, 2009), verifica-se que, no geral, existem poucas evidências que suportem as visões mais pessimistas acerca da irrelevância da educação e do conhecimento para quebrar ciclos de exclusão social.

Coleman (1966) é mais um contributo do individualismo metodológico que representa um passo na focalização da análise nas desigualdades educacionais. Mais otimista que os restantes representantes desta perspetiva, o autor considera, ainda assim, a existência de limites à capacidade de equalização social da educação, já que a igualdade de oportunidades não pode ser concretizada na escola sem assumir uma estrutura autoritária de sobreposição da lógica escolar, da imposição de uma política pública, em detrimento da liberdade individual das famílias, pouco compatível com o modelo liberal. Assume a redução de desigualdades sociais como uma das principais funções da escola, o que inspira propostas políticas que acolhem, mas limitam, a liberdade de escolha em educação e implicam uma atitude decidida do Estado (Benadusi, 2001). A sua perspetiva da importância do capital social permitiu identificar como a composição das escolas e turmas possui um papel na reprodução social através da escola, dando lastro a um conjunto de contributos reveladores dos efeitos da constituição de turmas de nível[42] no desempenho dos alunos (e.g. Duru-Bellat, 2002). A agenda de investigação crítica, centrada na avaliação das políticas e das desigualdades educativas constitui, ainda hoje, uma forte tradição no campo da educação que muito deve a estas perspetivas (Mata, 2015). A igualdade de oportunidades em educação é um ideal nunca alcançado e defende-se a contínua procura, por via das políticas, em garantir a influência da escola, o poder dos recursos escolares, em relação às influências externas divergentes.

Uma das conclusões mais inspiradoras do individualismo metodológico para a presente investigação surge a partir do trabalho de análise de algumas peças legislativas,[43] realizado por Coleman, visando descrever a evolução do conceito de "igualdade de oportunidades educacionais". O autor conclui que este mudou "radicalmente", revelando "falta de estabilidade". Ilustra o impacto da estrutura de classes no conceito que sustentou as políticas implementadas, comparando Inglaterra e os EUA. Foca a forma como, particularmente em

[42] Constituição de turmas distintas em função dos resultados escolares.

[43] O relatório da '*National Educational Association*' de 1918; uma decisão do Supremo Tribunal de Justiça sobre a existência de escolas segregadas em 1954; e o Estudo da Igualdade de Oportunidades Educacionais do Gabinete de Educação em 1964.

Inglaterra, a organização da estrutura escolar se orientou para permitir, por um lado, atender às necessidades de um número crescente de trabalhadores especializados, garantindo um ensino básico generalizado e, por outro lado, de forma a "prevenir um desafio geral das crianças da classe trabalhadora às posições das crianças da classe média", pela criação de propinas e 'numerus clausus' (Coleman, 2011 [1968]:140).

Funcionalismo meritocrático

Numa perspetiva funcionalista as desigualdades resultam de dois tipos de fatores: atribuídos ou herdados – designados de "ascription", como a classe social, raça, género, etc. e os adquiridos – "achievement", relacionados com características pessoais, a perseverança e resiliência pessoal (Parsons, 1961). Os primeiros, quando relevantes para explicar o sucesso, são injustos. Os segundos geram diferenças justas. Para os funcionalistas, uma das consequências da modernização social é o aumento da permeabilidade das estruturas e redução do grau de cristalização, visível no aumento e complexificação dos fluxos de mobilidade social, evidenciando o aumento da justiça social. A determinação do local ocupado na estrutura deixa de depender da herança social e aumentam diferenças individuais face às diferenças entre categorias sociais. Há um otimismo subjacente a estas teorias, que conferem à educação um papel central na organização social, instituição que deve anular o efeito dos fatores atribuídos e diferenciar com base em adquiridos (Sebastião, 2009). Em educação, a expressão máxima das teorias funcionalistas materializa-se na meritocracia (Benadusi, 2001).

Tornaram-se praticamente indefensáveis, frontal e abertamente, desigualdades por nascimento, mas praticamente todos assumem que o resultado de diferenças de mérito – uma combinação de capacidade e esforço – possa produzir diferenças sociais consideradas justas. Porém, existem dúvidas que o mérito seja passível de uma avaliação totalmente justa. A pesquisa tem revelado como a capacidade para o esforço individual se correlaciona com condições sociais de existência e dinâmicas especificas da família de origem, herdadas (Manstead, 2018). De qualquer modo, esse também não parece ser o indicador medido nos resultados académicos, já que aos alunos que pouco se esforçam, mas conseguem o melhor resultado da turma, não é dada classificação inferior ao colega que muito estudou, mas não acertou as respostas. A competição e a produção de desigualdades estão na génese do sistema educativo, sendo por isso central garantir a equidade nos processos que envolve. Na perspetiva meritocrática, pelo contrário, tal como na utilitarista, aos melhores alunos – com um QI mais elevado e mais esforçados – seriam dadas as melhores condições de explorar todo o seu potencial: os melhores professores, mais atenção, melhores condições físicas, cursos mais conceituados. Assim se prepariam os melhores líderes desta sociedade, o que promoveria um maior desenvolvimento social, beneficiando todos (Meuret, 2001).

As teorias da reprodução

O mesmo reconhecimento da existência de dois tipos de fatores de desigualdade e do papel da escola enquanto instituição central no processo de estratificação social surge nas perspetivas das teorias da reprodução, em particular nos trabalhos de Bourdieu e Passeron (1977). Se para Parsons a instituição dos sistemas educativos modernos é um passo na evolução para uma sociedade justa e equitativa, para os teóricos da reprodução o sistema educativo configura-se como mais uma ferramenta de dominação das classes dominantes, que vê legitimadas vantagens de sucessão (Benadusi, 2001). Partem da mesma proposição inicial: os talentos e capacidades distribuem-se na sociedade segundo uma curva normal, mas, para os teóricos da reprodução, sempre que existem diferenças no sucesso escolar entre grupos social ou culturalmente distintos – entre categorias – elas são reflexo de desigualdades sociais de partida (herdadas, na linguagem funcionalista). O processo de diferenciação não é apenas resultado da contaminação por dinâmicas que têm origem nas relações interpessoais e noutros subsistemas sociais, como defende o individualismo metodológico, ou traços de pré-modernidade, como defende o funcionalismo, mas revela-se a partir de uma "violência simbólica" exercida sob certas categorias da população e corresponde a processos de legitimação de diferenças injustas, desenvolvidas no interior da escola: na seleção das competências a premiar, nos conhecimentos valorizados, nas normas e valores inculcados, nas forma de tratamento e linguagem utilizada, mais familiar a determinadas classes sociais (Bourdieu e Champagne, 1992; Bernstein, 2003). Nesta perspetiva o insucesso derivaria não de características pessoais, mas da organização estrutural do sistema educativo que promoveria um conjunto de referentes dos grupos dominantes, produzindo vantagens para os seus descendentes. A escola assume influência nos processos de dominação, transformando desigualdades que seriam consideradas ilegítimas em diferenças justificadas como resultantes da lotaria natural. Bourdieu eleva o princípio da igualdade de oportunidades, e não o de mérito, como estruturante dos sistemas educativos. Comum ao individualismo metodológico e às teorias da reprodução surge a perspetiva de introdução de uma lógica de compensação, admitindo a alocação de maiores recursos públicos para os alunos que revelam menor sucesso.

As várias teorizações aqui brevemente enunciadas evidenciam a sua ligação ao desenvolvimento do conhecimento científico acerca dos processos educativos e incorporam, explícita ou implicitamente, uma reflexão sobre as causas do insucesso e do abandono escolar (Benavente, 1990). Até ao final dos anos 1960, a crença na instituição escolar enquanto grande motor da igualdade de oportunidades era quase inquestionável e as explicações do abandono escolar estavam centradas nas capacidades dos alunos: a escola era considerada uma instituição meritocrática, como defendia o funcionalismo, e a extensão

das carreiras escolares surgia como resultado do empenho e desempenho dos alunos. A partir dos anos 1970, face à crescente evidência de mecanismos de reprodução social, reforçam-se teses que analisam os efeitos da família – correntes do handicap sociocultural – e os estudos sobre educação – em particular influenciados pelas teorias da reprodução - procuram evidenciar como a classe de origem e as práticas culturais do meio de pertença colocam alguns alunos em desvantagem. No fim da mesma década ganha maior preponderância a corrente socioinstitucional que, inspiradas em contributos neomarxistas, questionam a meritocracia e promovem o enfoque na escola e nos seus processos – em particular o insucesso e a retenção e a forma como estes (re)produzem desigualdades sociais. De forma esquemática, a próxima tabela sintetiza as linhas de cada contributo aqui recenseado, identificando, em traços gerais, as fontes de desigualdade privilegiadas, a tendência esperada de evolução, os indicadores de igualdade de oportunidades propostos e alguns exemplos de políticas educativas defendidas.

II.1.1. Fontes de desigualdade, evolução, indicadores e políticas de igualdade de oportunidades segundo diferentes abordagens/ linhas de pesquisa

Abordagem/ linha de pesquisa	**Principal fonte de desigualdade em educação**	**Tendência de evolução**	**Indicadores de igualdade**	**Exemplos de tipo de políticas educativas**
Utilitarismo	Diferentes capacidades e talentos	Manutenção	Indicadores de empregabilidade por grau de escolaridade;	Redução do patamar de escolaridade obrigatória; Diferenciação e segregação
Individualismo Metodológico	Diferentes riscos, custos e benefícios associados à tomada de decisão racional acerca do percurso escolar; Diferenças de capital social	Manutenção ou ligeira redução de desigualdades; As reformas educativas podem reduzir algumas desigualdades. Contexto socioeconómico determinante.	Grau de compreensividade do sistema: adiamento dos momentos de escolha e tomada de opções escolares. Capital social produzido pela escola e pelas famílias	Unificação de via educativas; aumento da compreensividade dos programas e currículos; redução do número de exames e do seu peso no percurso educativo. Compensação educativa.
Funcionalismo/ meritocracia	Défice cultural das famílias de origem e grau de industrialização e modernização do país/ sociedade	Expansão do universalismo (aumento da igualdade) As reformas educativas podem reduzir algumas desigualdades. Determinação socioeconómica	Associação entre as capacidades do aluno, o seu esforço pessoal e o sucesso escolar.	Garantia de políticas de acesso, Existência de vagas e oportunidades de estudo. Diferenciação e segregação educativa
Teorias da Reprodução (Dominação e pluralismo cultural)	Capital cultural possuído, *habitus* de classe; discriminação cultural nos processos escolares; distância cultural entre práticas e culturas escolares e de origem;	Persistência das desigualdades, surgimento de novas formas; possível resistência por grupos sociais potenciadas por políticas de nível micro (teorias da resistência).	Relação entre a classe social, género, raça e outras categorias sociais e os resultados educativos (eg. SES)	Adaptações curriculares às características dos grupos sociais presentes na escola; medidas de apoio e compensação educativa;

Fonte: adaptado a partir de Benadusi, 2001

1.3. A investigação sobre igualdade de oportunidades em educação: principais resultados

Pese embora diferenças ideológicas, paradigmáticas e teóricas, um pouco por todo o mundo foi-se reforçando a ideia que as políticas de educação, apesar dos resultados atingidos, baseadas somente na garantia (ainda inacabada) de acesso à educação, não gerariam, por si só, uma sociedade mais igualitária. A investigação científica persistia revelando como as desigualdades eram mantidas e reforçadas pelas estratégias educativas dos grupos sociais mais bem posicionados (Tomlinson, 2001:13). As investigações focaram mais sistematicamente a forma como a organização dos sistemas educativos criava oportunidades e constrangimentos à igualdade de oportunidades. A equidade e igualdade de oportunidades em educação ganhou destaque na pesquisa comparativa internacional.

A proliferação de estudos comparativos diacrónicos e/ou internacionais que procuravam o diagnóstico dos sistemas educativos no que se refere à questão da igualdade de oportunidades ou equidade, resultaram na complexificação dos conceitos, por vezes, indistinguíveis, acomodando diferentes interpretações e gerando desagregação em diferentes dimensões.[44] Esse exercício era tanto mais necessário quanto se tornava claro que os sentidos e interpretações variavam entre países, momentos históricos e classes sociais (Herrera, 2007). De uma maneira geral, os conceitos de equidade e igualdade de oportunidades são associados ao acesso à escola e recursos educativos, por vezes, remetendo para a qualidade e difusão do conhecimento e outras para o dever do Estado de compensar as desigualdades sociais, garantido oportunidades aos mais desfavorecidos.[45]

Articulando o contributo de reflexões do âmbito da filosofia política com a análise de indicadores e de medidas de política, identificam-se, sob distintas designações, três diferentes tipos de igualdade: igualdade de acesso ou formal; igualdade de sucesso ou real; e igualdade de resultados ou de uso (Pires, Fernandes e Formosinho, 1991). Na igualdade formal, a principal preocupação prende-se com o estatuto da oferta de educação e das escolas. O foco é o acesso aos bens educativos, em condições formalmente iguais, pelos diferentes grupos sociais. A igualdade de sucesso ou real constitui o que ficou materializado na CRP e LBSE como 'igualdade de oportunidades educativas', e é o mais próximo do conceito de "equidade". Refere-se não só à garantia de acesso em condições materialmente iguais, mas inclui a possibilidade de medidas focalizadas – de discriminação positiva – para garantir que aos que apresentam maiores dificuldades são dadas outras oportunidades para atingir bons resultados educativos. Por fim, a igualdade real ou de uso remete não apenas para o sistema educativo

[44] Diferenças que, frequentemente, resultavam da proximidade ideológica, paradigmática e/ou teórica dos investigadores e por isso refletem as distinções a que se fez referência no capítulo anterior

[45] Esta última é, aliás, a perspetiva dominante na LBSE nacional (Pires, 1995)

e como esse serviço é prestado, mas foca consequências das trajetórias escolares nas posições sociais ocupadas depois e, portanto, remete para dinâmicas culturais e de mercado de trabalho e à distinta valorização de conhecimentos, competências e profissões.

Em Portugal, Eurico Lemos Pires e outros investigadores têm associado estas diferentes conceções de igualdade a políticas da educação, analisando a evolução da política educativa em paralelo, um contributo fundamental para a presente pesquisa (Pires, Fernandes e Formosinho, 1991; Antunes, 1997). A conceptualização dos tipos de igualdade é deduzida na referência a fatores de desigualdade e a medidas igualitárias de política educativa. A tabela abaixo permite analisar a evolução das políticas educativas desde o 25 de Abril e as visões estratégicas presentes em normativos definidores, como a LBSE.

II.1.2. Fontes de desigualdade, indicadores e políticas segundo tipos de igualdade

Tipos de Igualdade	Fatores de desigualdade	Medidas igualitárias de política educativa
Igualdade formal de oportunidades de sucesso	Acesso a escolas desigualmente equipadas em recursos materiais e/ou humanos. Abandono escolar;	Aumento de vagas e melhoria das condições físicas das escolas e formação de professores
	Desigual adaptação à vida escolar na entrada na escolaridade básica	Generalização da educação pré-escolar
	Seleção escolar precoce por escolha prematura de vias escolares ou de ensino ou pré-profissionais	Adiamento do momento de escolha das vias escolares diferenciadas
	Falta de oportunidades de formação secundária profissional	Expansão das escolas vocacionais ou pré-profissionais
	Menor qualidade dos recursos educacionais nas zonas pobres	Criação de zonas de atuação educacional compensatória prioritária
	Padrões de aprovação/ reprovação anual que prejudicam a aprendizagem dos alunos mais desfavorecidos	Promoção automática ou promoção por fases
	Falta de apoio supletivo às necessidades especiais dos alunos desfavorecidos	Pedagogias compensatórias como reforço curricular, aulas de recuperação, professores-tutores, etc.
Igualdade real de oportunidades de sucesso	Desigualdade no apoio familiar à instrução dos alunos mais desfavorecidos	Pedagogias compensatórias (e.g. acompanhamento académico, salas de estudo; apoio às transições de ciclo
	Falta de preparação dos professores para lidar com a "nova" população escolar da escola de massas	Formação profissional de professores para a escola de massas.
	Turmas de nível; homogeneização da origem social nas turmas	Definição de regras na constituição de turmas
Igualdade de uso do sucesso (Igualdade de resultados escolares)	Reflexo das diferenças de educação familiar informal nas possibilidades de sucesso escolar dos alunos mais desfavorecidos	Políticas sociais de apoio familiar através da escola

Fonte: adaptado de Pires, Fernandes e Formosinho, 1991

O constructo de equidade – termo que emerge do conjunto de investigações como mais frequente que o de igualdade de oportunidades – parece influenciado pelas teorias da justiça de Rawls, enquanto conceito equivalente ao de igualdade de oportunidades educativas em sentido lato. Associa-se a políticas do campo da educação que visam: a) reduzir as diferenças de resultados educativos entre categorias de alunos (entre alunos de diferentes classes sociais, grupos culturais, etc.); b) limitar a dispersão de resultados (entre os piores e os melhores alunos); e c) garantir a existência universal de um patamar mínimo de competências para todos (Meuret, 2001). A equidade não é apenas a garantia de que a origem social não influencia os resultados educativos. É também assegurar que ninguém se encontra num patamar educativo considerado abaixo do socialmente aceitável para permitir uma integração social plena (Rawls, 1971; Amartya Sen, 1997; Roamer, 1998; Brighouse, 2009). As políticas de inclusão e apoio a crianças com deficiência constituem, frequentemente, um domínio autónomo de pesquisa, facto que surge justificado pela delimitação entre conceitos de inclusão e equidade (Castelli, Ragazzi e Crescentini, 2012).

No domínio das investigações acerca dos processos escolares, os esforços científicos desde os anos 1970 têm-se desenvolvido em vários sentidos, mas, de uma maneira geral, sem profundas divergências quando ao que constituem indicadores de equidade. Uma primeira orientação foca como as desigualdades socioeconómicas se traduzem em desigualdades educativas. Nesta linha decorrem investigações, já referenciadas, orientadas para a conceção e análise de indicadores que relacionam variáveis socioeconómicas e culturais com processos e resultados educativos (e.g. Herrera, 2007; Sebastião, 2009). Um outro centra a análise na forma como esses indicadores de equidade variam entre países e momentos históricos, sendo afetados por decisões políticas (Lamb, 2011). Constroem-se índices comparativos de equidade em educação (e.g. Demeuse et. al., 2005) e justiça social (e.g. Schraad-Tischler e Kroll, 2014). As comparações são frequentemente longitudinais e focam variáveis de resultado, nacionais – como taxas de retenção ou de certificação por resultados educativos – e aferidas em inquéritos internacionais (PISA, TIMMS, PIRLS, etc.). Analisam-se classificações em três perspetivas: 1) comparando resultados globais e criando rankings com países de desempenho superior e inferior; 2) procurando variações na forma como indicadores socioeconómicos explicam classificações obtidas nos testes internacionais de avaliação de competência e; 3) associando a análise dos resultados comparados a características institucionais e a determinadas políticas. Outras investigações, numa perspetiva mais abrangente e focada em resultados, centram-se na evolução do índice de Gini, mobilidade social e outros indicadores compostos (e.g. Hutmacher, Cochrane, Bottani, 2001; Demeuse, Baye, Straeten, Nicaise, 2003; Beblavý, Thum, Veselkova, 2011).

Um dos projetos que se centrou na comparação de países para relacionar políticas nas questões da equidade foi o EGREES.[46] Focou quatro aspetos: 1) relevância das desigualdades na educação; 2) benefícios associados à educação; 3) contributo da educação para as desigualdades sociais (redução ou aumento); 4) e efeito das desigualdades nos mais desfavorecidos e mobilidade social (EGREES, 2005). Incorporando indicadores relativos às políticas, a equipa integrou variáveis relativas à segregação do sistema educativo e sobre condições de ensino e formação, retiradas do TIMMS 1995 e PISA de 2002. As conclusões revelaram que as características morfológicas dos sistemas – como os níveis de segregação institucional[47] – se corelacionavam (positivamente) com diferenças na relevância da origem socioeconómica para explicar resultados educativos. Corroborando estudos anteriores, evidenciou-se ainda que países com melhores resultados globais tendem a apresentar menores disparidades nas classificações internas (Baye, Demeuse, Monseur, Goffin, 2009).

Com menos pruridos, dado não se tratar de um documento encomendado e dirigido a responsáveis políticos de vários países, outras equipas têm produzido reflexões sobre o *mix* de políticas mais favorável à equidade. Checchi, Braga, van de Werfhorst e Meschi (2014) partem do projeto *Gini*[48] e procuram a correlação entre desigualdades sociais, determinadas políticas e desempenho em vários estudos comparativos internacionais (TIMMS, PISA). Recenseando investigações anteriores e realizando uma análise dos desempenhos e evolução numa perspetiva comparada, apresentam áreas de reforma e de impactos no que se refere à equidade escolar, que podem ser sintetizadas no seguinte quadro:

II.1.3. Áreas de reforma e impacto esperado na desigualdade social

Área de reforma	**Impacto esperado na desigualdade**
Apoio financeiro a estudantes	Redução (aumento da frequência por parte dos alunos provenientes de contextos socioeconómicos mais desfavorecidos)
Educação pré-escolar	Redução (através do aumento das qualificações dos alunos provenientes das categorias socioeconómicas mais desfavorecidas)
Expansão da educação obrigatória	Redução (através do aumento das qualificações dos alunos provenientes das categorias socioeconómicas mais desfavorecidas
Seleção para vias formativas	Ambíguo (as vias vocacionais tendem a ser curtas e limitam o progresso académico, embora possuam taxas de abandono mais reduzidas)
Autonomia escolar	Ambíguo (adaptabilidade ao ambiente social, aumento da competição entre escolas, com controlo centralizado por parte do estado)
Exames	Aumento (diferenciação entre escolas, seleção de estudantes)
Qualificação de docentes	Ambíguo (maior qualidade dos docentes beneficia os alunos de origem mais desfavorecidos, mas permite maior diferenciação entre escolas
Autonomia e seletividade no ensino superior	Aumento (aumento da competição entre instituições de ensino superior produz inflação nos critérios de admissão)

Fonte: Checchi, Braga, van de Werfhorst e Meschi, 2014

[46] O 'Groupe Européen de Recherche sur l'Equité des Systèmes Éducatifs / European Group of Research on Equity of Education Systems (EGREES) resultou de um consórcio de seis universidades europeias que, ao abrigo do programa da EU Sócrates em 2001 se propôs estudar comparativamente a equidade em 15 países da Europa (Baye, Demeuse, Monseur, Goffin, 2009).

[47] Distribuição dos alunos por turmas, escolas ou anos, em função dos resultados educativos.

[48] http://www.gini-research.org/articles/home

Uma das principais formas de intervenção das organizações internacionais no que toca às políticas de promoção da igualdade de oportunidades em educação tem sido o financiamento de investigações sobre o tema. Banco Mundial, OCDE e UE têm patrocinado pesquisas e promovido grupos de discussão, para informar e, em grande parte, influenciar, a tomada de decisão política. Esta estratégia permite legitimar e reforçar a posição de autoridade na produção de recomendações sobre as políticas nacionais, que assume a forma mais evidente e explicita na elaboração de avaliações de política para os diferentes países. Como refere António Nóvoa (2002:3), "(…) comparing must not be seen as a method, but as a policy".

A comparação sistemática de indicadores de resultado de políticas educativas possui uma longa tradição nos países ocidentais. A origem remonta ao século XIX e ao trabalho de investigadores franceses que defendiam que a comparação cuidada de indicadores estatísticos relativos à frequência da educação, número de professores, modelos administrativos e de financiamento, permitiria deduzir princípios orientadores e definir estratégias, tornando a educação uma ciência exata (Crossley e Watson, 2009). Os primeiros estudos comparativos internacionais baseados em dados quantitativos foram mais tarde desenvolvidos pela UNESCO, aproveitando a estandardização das estatísticas nacionais e a definição de metodologias e categorias (grupos profissionais, classes etárias, etc.), resultantes da implementação de políticas de desenvolvimento do pós-guerra. Os esforços da UNESCO foram rapidamente objeto de crítica, considerados insuficientes por serem sobretudo descritivos. O Banco Mundial e a OCDE defendiam que deveria ser dada mais ênfase à comparabilidade de *outputs* educativos que ao desenvolvimento da educação de massas e o enfoque em indicadores de frequência e cobertura não eram já suficientes (Cussó e D'Amico, 2005). Os esforços deveriam ser orientados para a eficácia e eficiência das decisões políticas, incorporando indicadores de performance.

Alguns autores (Lima, 1994; Afonso, 2009) consideram que esta comparação de *outputs* gerou focalização em resultados quantificáveis que, para lá das ideologias e orientações políticas nacionais, promove a agenda educativa neoliberal.[49] A avaliação de resultados, tendo por base a aplicação de instrumentos robustos, tecnicamente validados, faria emergir a "técnica e ciência como ideologia" (Afonso, 2009:17), num movimento "comparativista globalizador" (Cussó e D'Amico ,2005). Nesta perspetiva, estabelecer metas e monitorizar indicadores institui uma agenda que define não só objetivos e prioridades, mas também a conceptualização do problema, impondo um mandato que será mais ou menos explícito

[49] Estes efeitos estariam ligados a uma transformação do papel do Estado, à emergência do 'Estado avaliador' e do '*New Public Management*'. Estes novos papéis do Estado e das instituições sociais teriam como efeito a redução do atrito que poderiam provocar à expansão da agenda neoliberal, agora dominante.

consoante a centralidade que cada país assume no jogo político internacional. Este processo foi designado por Jürgen Schriewer (1997), com base em Niklas Luhmann, de “construção semântica da sociedade mundial” (Teodoro, 2010). O enfoque na “performance” e “accountability” teria consequências não antecipadas que atingiriam a sala de aula, como a passagem de uma matriz de desenvolvimento educativo centrada na aprendizagem de competências de saber-ser e saber-fazer para outra, do conhecimento objetivo e mensurável, ajustado à avaliação por testes (‘*test-based learning framework of schooling*’). De tal resultaria uma valorização social do conhecimento técnico e quantificável e a desvalorização das competências e capacidades cuja avaliação se revelasse mais complexa ou subjetiva.

Em sentido contrário, outros autores apontam como a atuação das organizações internacionais em Portugal e a comparação sistemática de indicadores e resultados têm promovido o desenvolvimento do sistema educativo nacional, no sentido da melhoria da equidade e qualidade (Martins, 2012; Lemos, 2013; Martins et. al., 2018). De facto, reconhecer riscos na comparação acrítica de indicadores de resultados não obriga a desconsiderar os esforços comparativos e os seus resultados. Como veremos, a OCDE, nomeadamente através do PISA, suporta investigações que evidenciam processos de dominação material e simbólica. Seria um desperdício ignorar a riqueza que representam como fontes de informação para a intervenção política e pública. Os estudos comparativos internacionais financiados pela DG de Educação e Cultura da Comissão Europeia (cf. GHK, 2005; 2011), frequentemente sublinham a importância de analisar o contexto e os processos nacionais e de promover pesquisas em profundidade, focadas em aspetos contextuais e simbólicos. Outras investigações financiadas por organismos internacionais questionam aspetos tradicionalmente associados a políticas educativas liberais, revelando correlações fortes entre maior equidade e melhores resultados educativos. O “*streaming precoce*” de alunos (11-13 anos) para percursos vocacionais, o uso excessivo da retenção escolar e a utilização sistemática de exames e resultados quantificáveis, têm sido interpelados por instituições internacionais, com base nos resultados dos seus estudos (e.g. GHK, 2010), introduzindo resistência a ideias elitistas e neoliberais de competição e capacidades inatas, consideradas associadas a estas investigações e organizações (cf. Dorling, 2010).

A crítica e resistência a estudos internacionais baseados na comparação de resultados quantitativos deve dirigir-se ao seu uso inapropriado no processo de *benchmarking* e de análise dos resultados de políticas educativas, prática ao nível da intervenção da UE em educação (Duru-Bellat, 2013). Apesar da utilidade e pertinência da comparação sistemática dos resultados da monitorização e avaliação dos vários sistemas educativos, manter uma lista de indicadores e monitorizar *benchmarks* não é o mesmo que avaliar sistemas educativos para desse processo extrair planos de intervenção. O desempenho educativo de um país é o resultado acumulado de articulações, planos de estudo, de estruturas educativas, da relação

entre alunos e professores, ao longo de vários anos de escolaridade. Os dados, quando relativos ao desempenho académico dos alunos (e.g. PISA) refletem não só o que foi ensinado e aprendido nas escolas, mas também o que foi aprendido no contexto familiar, junto dos grupos de pares, através dos meios de comunicação e em resultado da sua exposição mais ou menos intensa a uma determinada matriz de conhecimento. Seria um salto significativo retirar conclusões que se assumam como uma avaliação efetiva de políticas.

1.4. As organizações internacionais e as recomendações de política

1.4.1. O discurso da OCDE: cordeiro na pele de lobo

A intervenção das organizações internacionais no domínio das políticas educativas, como vimos, não passa despercebida na comunidade científica. A disseminação de conhecimento e comparação sistemática de sistemas políticos e educativos é analisada na perspetiva da difusão de modelos globais de política, sugerindo isomorfismo institucional (Dale, 2000) ou destacando os diferentes caminhos seguidos e a importância do contexto (Ertl e Phillips, 2006). Sobre a origem da mudança, existem duas principais abordagens teóricas: a 'Common World Educational Culture' (CWEC) e a 'Globally Structured Agenda for Education' (GSAE). A primeira considera que os sistemas educativos nacionais reagem a dinâmicas de globalização, incorporando modelos de organização. A disseminação de um padrão organizacional de educação é parte do processo de globalização cultural (que inclui e é contemporâneo da expansão dos Estados-Nação), de intervenção com base na ciência, apoiada nas organizações internacionais (UE, OCDE, UNESCO). A GSAE, por seu turno, assume a globalização como força motriz do modelo capitalista e destaca as forças internacionais, transnacionais e supranacionais que enfraquecem resistências nacionais. Determinados temas - como a liberdade de escolha, gestão profissional das escolas, mercado de educação – são promovidos entre peritos e especialistas para facilitar a penetração do modelo neoliberal na educação (Dale, 2000; Uljens, 2007; Dorling, 2010; Ball, 2012). A distinção entre perspetivas não se evidencia quanto aos factos: em ambas as orientações teóricas, há o reconhecimento de fenómenos de isomorfismo institucional, do papel das organizações internacionais nos processos de transformação de políticas, que se apoiam na perícia técnica e científica para legitimar as suas perspetivas. Contudo, os teóricos da CWEC consideram que a legitimação da agenda mundial emerge da perícia técnica, da aplicação objetiva do paradigma de conhecimento científico e valores da modernidade ocidental, reforçados pela ação das organizações internacionais. Roger Dale (2000) e os investigadores da GSAE contrapõem que as organizações internacionais defendem interesses particulares de atores e estados, utilizando a perícia técnica e o conhecimento para legitimar a sua ação, assumir uma posição de referência e impor uma agenda neoliberal. As

ligações aos paradigmas atrás discutidos são evidentes: se a CWEC revela uma orientação funcionalista, a GSAE desenvolve uma agenda crítica, inspirada no neomarxismo.

Procurando justificar uma perspetiva em que o processo de evolução global das políticas é resultado da colonização das políticas públicas por teorias da economia, no qual a OCDE e a UE assumem um papel de propulsor, Olssen, Codd e O'Neill (2004) fazem referência à análise realizada por Marginson (1993) que deteta, em documentos produzidos pela OCDE a partir da segunda metade dos anos 1980, uma maior importância dada ao investimento pessoal e privado na formação do capital humano para promover o desenvolvimento económico. Os autores ligam estes resultados às dinâmicas sociais e económicas dos anos 1970: num ambiente de constante crítica às despesas do Estado, questionava-se o retorno dos investimentos sociais em educação – medida para estimar a eficiência do financiamento público – enquanto se sabia ser fundamental investir em formação para responder à rápida mudança tecnológica. A OCDE procura revitalizar a teoria do capital humano numa versão adaptada, compatível com as teorias económicas neoliberais que ganhavam alento: nos documentos e estatísticas destacam-se riscos e benefícios individuais de investir em educação – como taxas de retorno dos investimentos privados em educação –ao invés dos efeitos sociais e desenvolvimento económico dos países. A narrativa da OCDE, de acordo com estes autores, destaca a formação ao longo da vida como solução para um problema diagnosticado de desadequação das competências face às necessidades do mercado, responsabilizando os indivíduos pela sua posse ou carência, para lá de eventuais vantagens ou desvantagens sociais de partida (Olssen, Codd e O'Neill, 2004: 149).

Na investigação em política educativa é robusta a perspetiva da OCDE enquanto promotora da agenda neoliberal que visa promover a privatização, competição e a criação de mercados educativos. Neste sentido, Stephen Ball (2001) aponta três elementos chave no discurso da OCDE: a criação de mercados educativos, a gestão empresarial das escolas e a performatividade (focalização em dados de resultados e rankings). Estas teriam substituído as 'tecnologias' anteriores, baseadas no profissionalismo e burocracia.

Através de uma análise diacrónica, Steinar Bøyum (2014) aponta uma orientação dos documentos de política da OCDE bastante mais inconsistente do que as análises na perspetiva crítica, identificando relevância crescente às questões da equidade. O autor aponta como os conceitos de equidade, justiça e igualdade foram articulados em documentos publicados pela organização entre 2007 e 2014, focando a relação entre nível socioeconómico e resultados. Destaca como parte da argumentação é normativa e baseada em considerações acerca do que é justo, correto e desejável. De forma particularmente útil para a presente investigação, o autor procura então reconstruir o conceito de 'justiça educativa' ("education fairness") operacionalizado no discurso da organização, tanto em publicações focadas no tema das desigualdades, como nas análises do PISA publicadas.

A recensão realizada por Bøyum das análises conduzidas por outros autores revela a existência de perspetivas contrastantes. Por um lado, os que acham que a OCDE tem insistido nas questões da equidade, colocando freio ao discurso neoliberal e procurando um discurso de consenso que atribui à equidade em educação um papel propulsor do desenvolvimento económico (Chapman e Aspin, 2013). Por outro lado, os que consideram que o discurso educativo da instituição é coerente com as perspetivas económicas, representa parte da estratégia de legitimação do neoliberalismo e que a redução da equidade a ferramenta do desenvolvimento económico é já de si uma transformação paradigmática, que afasta as políticas dos princípios que a devem guiar (Dorling, 2010). No seu próprio estudo[50] Bøyum conclui pela existência de um discurso exigente sobre equidade, desvalorizado nas investigações críticas sobre a organização. O autor concede, contudo, que a conceção de justiça educativa como igualdade de oportunidades operacionalizada pela OCDE não revela uma perspetiva global sobre justiça social,[51] uma das debilidades apontadas à organização nas perspetivas críticas (Bøyum, 2014: 858). A OCDE possuiria uma conceção de equidade e justiça social "levemente inspirada" no princípio de igualdade de oportunidades de sucesso[52] de John Rawls, mas com diferenças relevantes, como a condicionalidade de um dos princípios fundamentais (eg. não existem vantagens de partida justas) de Rawls.

De acordo com Field, Pont e Kuczera (2007), a equidade assume no discurso da OCDE o papel de princípio moral e normativo. Surge como justificativo dos dados e recomendações apresentadas, sem precisar de ser justificado, materializando-se em duas dimensões: justiça e inclusão. Nessa aceção, justiça significa que as circunstâncias pessoais e sociais – género, origem socioeconómica, nacionalidade, etc. – não são obstáculo ao desenvolvimento das competências e extensão das carreiras escolares. Inclusão indica que compete ao sistema educativo garantir que ninguém fica abaixo de um patamar considerado mínimo. O construto de equidade emergente da análise de Bøyum à OCDE, por seu turno, revela-se muito semelhante ao referido no ponto anterior, elaborado a partir de Meuret, em 2001, quando analisou o património dos estudos científicos sobre educação. A principal crítica de Bøyum ao conceito operacionalizado a partir da produção científica da OCDE é à omissão quanto ao potencial conflito entre os dois princípios na base do construto de equidade - justiça e inclusão – e a abstenção no debate recorrente em filosofia política acerca de como resolver o potencial conflito entre qualidade e equidade.[53]

[50] Que teve como amostra os seguintes documentos da OCDE: "*No More Failures: Ten Steps to Equity in Education*" (Field, Pont, and Kuczera 2007), "*Tertiary Education for the Knowledge Society*" (OECD 2008), "*Equity and Quality in Education*" (OECD 2012) e "*Education Today 2013: The OECD Perspective*" (OECD 2012).

[51] Nomeadamente evita discutir a performance no PISA e o coeficiente de Gini em cada contexto (Sellar e Lingard, 2013:721).

[52] "*Fair equality of opportunity*"

[53] O "*equality-quality trade-off in education*" (Pfeffer, 2015)

A nível explícito, a formulação apresentada pela OCDE revela-se compatível com o conceito de 'igualdade de oportunidades formal'. Ao nível implícito, reconstruindo a noção a partir das estatísticas e destaques, emerge um conceito de 'igualdade real de oportunidades de sucesso', visível na crítica a correlações entre origem socioeconómica e desempenhos, encarado como indicador da violação do princípio. Como vimos, esta é uma das bases das teorias da reprodução e, como veremos, é um argumento de crítica de esquerda – em particular o BE e PCP – às políticas educativas, em especial entre 2011 e 2015.

Nos Relatórios de 2000 e 2003 o enfoque da OCDE através do PISA era mais estabelecer *rankings* de países e não explicar diferenças entre eles, permitindo larga margem de manobra aos governos para justificar as suas medidas de política com recurso à instituição enquanto fonte de autoridade (Uljens, 2007). Mas, a partir daí, as questões da equidade e justiça social ganham destaque nas recomendações de política. Crescentemente também, a interpretação de resultados é assumida pela organização, que se apresenta como autora dos estudos de análise de resultados e *advocacy* de medidas de política. Em 2004, numa análise da situação dos países, problematizaram-se diferenças por escola e criticaram-se elevados desvios padrão dos desempenhos por país. São apontados como fatores com maior influência nos resultados a profissão e escolaridade dos pais, práticas culturais e de apoio e incentivo escolar e composição da família, sendo a monoparentalidade um risco (OECD, 2004). Teodoro e Estrela (2010), analisando os relatórios *Education at a Glance* da OCDE entre 1996 e 2007 apontam um quadro distinto na segunda metade dos anos 1990, com a utilização de indicadores de contexto e custos, a relação entre sociedade e mercado, equidade e resultados. No início do novo século o foco era o contexto, custos e resultados.

Altamente propositivo e claro em recomendações de política, em 2007 o relatório da OCDE "No more failures: ten steps to equity in education" seleciona quatro áreas centrais para a equidade: 1) a organização institucional e percursos de educação-formação; 2) práticas escolares e extraescolares; 3) recursos e resultados; 4) e grupos de risco, em particular, migrantes e minorias. Na organização institucional e percursos de educação-formação destacam-se cinco políticas potencialmente geradoras de desigualdades: seleção precoce de alunos para diferentes percursos (o designado "early tracking"*);*[54] diferenciação entre escolas, através da seleção de alunos por desempenho escolar; livre escolha de escola; criação de percursos de secundário com qualidade e valor social distintos; falta de apoio e combate ao abandono escolar, destacando-se a importância da identificação de alunos em risco e da recuperação e reintegração de jovens em abandono escolar (Field, Pont & Kuczera, 2007).

[54] É curioso como, nesta fase, apesar das referências aos efeitos negativos do encaminhamento precoce para vias vocacionais, o documento não identifica a idade a considerar, que surge em publicações posteriores da OCDE.

O relatório foca também práticas escolares e extraescolares. O efeito negativo da retenção de ano, a importância de apoios pedagógicos suficientes e diversificados para alunos com piores resultados, o fortalecimento da relação entre a escola e a família e medidas de apoio aos alunos imigrantes e minorias étnicas, são as políticas recomendadas. Reconhecendo limitações à definição de orçamentos generosos, prioriza a educação pré-escolar alargada, considerada mais eficiente, garantindo a frequência por alunos socialmente desfavorecidos. A organização recomenda a definição de metas relativas à equidade, relacionadas com o insucesso e abandono escolar, e recomenda a discriminação positiva para reduzir o efeito da origem nos desempenhos (Field, Kuczera & Pont, 2007).

Os resultados do PISA 2009 geraram em 2010 a produção de uma série de seis volumes, relativos a um conjunto de temas.[55] Talvez não por acaso, o segundo volume de análise de dados foca a equidade, quando se acumulavam acusações de promoção de um discurso neoliberal que legitimava menor investimento em educação.[56] O enquadramento sobre essa prioridade persiste conforme um modelo de Estado liberal – ou mesmo neoliberal – que remete para a exigência da competição económica global, dá destaque à capacidade de produzir resultados com despesas reduzidas do Estado, à *resiliência* individual para ultrapassar condições desfavoráveis das famílias de origem e desvaloriza a extensão das carreiras escolares, quando procura destacar a importância da sua qualidade.

A introdução, assinada por Angel Gurría (secretário-geral), sublinha a relevância das políticas nacionais para explicar os resultados, recusando relações diretas com o PIB per capita[57] ou com os níveis de financiamento da educação, dando o exemplo de Shanghai-China.[58] O horizonte é um mundo em "competição global intensificada" e a mensagem é de alerta aos países ricos para a recuperação dos níveis educativos nos países emergentes, como se de uma ameaça se tratasse.[59] Na mesma introdução, ao estilo de contradiscurso, destaca-se importância da qualidade docente, focando a preparação, o valor social da profissão[60] e autonomia de professores e diretores.[61] Eloquentemente, articula conceitos

[55] Sobre a performance nos domínios analisados; sobre desigualdades de partida e política promotoras da igualdade; sobre 'aprender a aprender'; sobre fatores de escola e sobre educação digital, disponíveis no site da instituição.

[56] https://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/48852584.pdf

[57] Que explicaria apenas 6% da variância.

[58] "At the same time, the findings show that poor skills are not an inevitable consequence of low national income – an important outcome for countries that need to achieve more with less" (OCDE, 2010b:3).

[59] "It is a warning to advanced economies that they cannot take for granted that they will forever have "human capital" superior to that in other parts of the world. At a time of intensified global competition, they will need to work hard to maintain a knowledge and skill base that keeps up with changing demands". (idem)

[60] Aferido pelos salários

[61] É referido que os países top performers: "To achieve this, they invest educational resources where they can make the greatest difference, they attract the most talented teachers into the most challenging classrooms, and they establish effective spending choices that prioritise the quality of teachers" (OCDE, 2010:4).

centrais das principais ideologias do espaço político dos países que compõem a OCDE e compatibiliza princípios que sugeriam situações de escolha política: a promoção da competitividade ou da equidade. A equidade em educação surge não como princípio de justiça fundamental, básico do contrato social, perspetiva prevalecente na europa do Norte, mas pelo efeito na melhoria do desempenho dos países no *ranking* de competências, pelo caráter utilitário, destacando um aspeto central das teorias do capital humano e narrativa liberal.

No corpo do relatório, na exploração dos dados a partir da equidade[62] o "mito" ou pressuposto inicial é que melhores performances PISA surgem da combinação de políticas para a equidade e qualidade. O documento constitui-se como "relatório hortatório", enaltecendo a equidade como conceito central. Num estilo descritivo e expositivo de informação, tem conteúdo prescritivo, promovendo uma dada visão e representações sociais (Fairclough, 1996:96).[63] Com base em dados estatísticos contundentes, destaca-se como menores diferenças entre alunos se corelacionam com melhores desempenhos globais. A existência de diferentes tipos de escola, resultado de diferentes expectativas face aos alunos e conducentes a destinos profissionais desiguais, comum em sistemas liberais, é associada a maior disparidade e piores resultados, mas também se destaca a importância de níveis elevados de exigência como condição para o prosseguimento de estudos, aspeto central desse discurso de sistema. A ligação destas políticas a orientações ideológicas ou o potencial conflito entre prioridades – num contexto de problematização do abandono – é ignorado.

Na articulação de fatores que promovem a desigualdade escolar, os indicadores remetem sobretudo para características dos alunos e do contexto individual e não do sistema[64] e insiste-se na capacidade individual de ultrapassar desvantagens de origem, presente na "resiliência". Ao longo da apresentação dos resultados a organização procura, contudo, apontar como as políticas públicas implementadas podem limitar a sua influência.

O conceito de equidade é operacionalizado pela OCDE decompondo em três elementos: "igualdade de oportunidades de sucesso", aferida pela distribuição dos resultados por grupos de alunos; a "equidade na distribuição de recursos de aprendizagem", sobre a repartição quantitativa e qualitativa segundo a composição socioeconómica das escolas e, em terceiro lugar, apresentada como a "mais importante": a igualdade de distribuição de oportunidades

[62] Aferida pela relação entre resultados escolares e variáveis socioeconómicas da família de origem

[63] Nomeadamente a circunscrição da ideia de qualificação na figura da certificação escolar e sucesso no PISA, mantendo-se omisso quanto a aprendizagens em contextos não formais.

[64] A origem socioeconómica – o 'background socioeconómico' possui uma influência "poderosa" (OCDE, 2010: 45), este entendido como qualificações da família, práticas de apoio ao estudo e apoio ("*supportive family*") e a sua posição económica (combinação de desenvolvimento económico do país e "cultura de poupança"); a composição social das escolas (maior heterogeneidade promove o desempenho dos alunos socioeconomicamente mais desfavorecidos); a origem nacional (com os estudantes estrangeiros a obterem piores resultados no teste); a localização da escola (urbana ou rural, tendo estas ultimas piores desempenhos médios) e o tipo de família (a monoparentalidade é um fator tendencialmente associado a piores resultados no teste).

de aprendizagem, medida pelo efeito das variáveis relacionadas com a família e origem socioeconómica nos resultados educativos globais do país.[65] A OCDE utiliza o "*índice PISA de status económico, social e cultural*" (ESCS), um indicador composto, criado em 2000 e apurado em edições subsequentes. Calculado a partir de variáveis relativas à ocupação profissional, escolaridade dos pais e condições de habitação, elabora em torno de uma definição da origem socioeconómica e cultural de três componentes: o rendimento dos pais, a sua profissão/ocupação e qualificações académicas. No constructo da OCDE é ainda incluída a disponibilidade e consumo de itens culturais, como livros – científicos, fictícios, romances, etc. – computadores e de internet, entre outros, o que representa um avanço significativo relativamente a indicadores previamente construídos (OECD; 2012).[66]

Esta visão, que parece implicar políticas educativas mais assertivas com foco na redução de disparidades sociais nos resultados educativos, foi rapidamente temperada em 2011 com um novo destaque à resiliência através da publicação do relatório "Against the Odds: Disadvantaged Students Who Succeed in School",[67] que aborda os resultados PISA 2006, focado em ciências (OCDE, 2011). A "resiliência", na conceptualização da OCDE, surge distante da sua origem nas ciências sociais, que a associava a um atributo individual, nomeadamente nas primeiras aplicações na psicologia do desenvolvimento, designando a capacidade de uma criança ou jovem não ser afetada ou recuperar de uma vulnerabilidade associada a acontecimentos ou situações traumáticas. No processo de importação para os estudos da pobreza e do sucesso e insucesso escolar deram-se duas transformações no conceito: por um lado, resvalou de uma ideia de singularidade na forma como um acontecimento traumático (não) afeta uma criança, para designar uma norma social dominante e, por outro lado, transferiu-se de um contexto relacionado com o trauma infantil para o das populações desfavorecidas económica e socialmente (Martineau, 1999:1). É nesta nova perspetiva que a OCDE se parece ancorar.

[65] Para a análise quantitativa, é elaborado no relatório PISA 2009 um construto de equidade composto por: i) uma medida de igualdade de género (a percentagem de rapazes e raparigas com desempenho abaixo do nível de proficiência de leitura); ii) uma medida de resiliência (percentagem de jovens que atingiram resultados acima do esperado para o seu nível socioeconómico); e iii) duas medidas que visam identificar a relação entre as variáveis de origem social e económica e o desempenho no PISA: a) a variância explicada pela origem socioeconómica e b) o gradiente das diferenças de desempenho entre alunos de diferentes níveis socioeconómicos. Por fim, são ainda tidas em conta iv) medidas de igualdade na distribuição de recursos educativos entre escolas (qualidade e quantidade de docentes).

[66] Reconhecido e amplamente utilizado, tanto em estudos científicos, como em recomendações de política, a qualidade deste indicador da OCDE - construído com base num questionário secundário preenchido pelos alunos – levanta menos verificação por parte da academia e menor reflexão por parte da organização que o produz do que seria de esperar. Se quanto ao desenho, o indicador revela uma perspetiva dos fatores de desigualdade sofisticada e robusta, resultados verificados nas poucas pesquisas sobre a sua qualidade questionam a comparabilidade entre países, fiabilidade e rigor (Rutkowski, & Rutkowski, 2013).

[67] https://www.oecd-ilibrary.org/education/against-the-odds_9789264090873-en

Os alunos resilientes são definidos pela OCDE como os que atingem resultados no PISA no 3º quartil mais elevado, acima dos pares com quem partilham condições que os colocam nos escalões socioeconómicos mais desfavorecidos. Esta utilização num contexto tão distinto da psicologia do desenvolvimento, em que é usado em contextos de desastres naturais ou sociais e na análise da pobreza, gera alguma indefinição do seu significado, funcionado como um significante vazio, que facilita a sua apropriação por diferentes agentes, estimula consensos e promove argumentos (Estevão, Calado e Capucha, 2017). Na realidade, a possibilidade de explorar a resiliência através de estudos quantitativos de larga escala parece discutível. Os mecanismos da resiliência são ainda pouco conhecidos mas reconhece-se hoje a ligação a processos de vinculação subjetivos, afetados pelos contextos de inserção, para lá da escola e da família: existência (ou não) de associações juvenis, igrejas, clubes desportivos, entre outros; o grau de exclusão/ proteção social no sistema, etc., que varia segundo o contexto nacional e produz diferenças quanto ao que significa estar 'no terço mais desfavorecido' de um país ou países da OCDE (Demeuse et al., 2005). Estes tipos de dinâmicas surgem mal captadas em inquéritos e estudos de larga escala.

Se a introdução e o sumário executivo do relatório de 2011 procuram articular a perspetiva clássica, associando resiliência a maior dedicação e esforço (mais horas de estudo), a componente 'compreensiva' do relatório explora a relevância dos fatores de escola e as políticas. As orientações seguem a linha das anteriores e inclui-se qualidade (função da valorização social) dos professores e do trabalho pedagógico (OECD, 2011). [68] No que se refere aos cruzamentos e resultados, a organização articula de novo discursivamente as principais componentes do discurso liberal e social-democrata: por um lado, o destaque é a resiliência, a capacidade individual, por outro, a perspetiva é que os países diferem na capacidade de promover a 'atitude', sugerindo ser afetada por fatores contextuais, de escola e sistema, passíveis de modificação pelas políticas educativas. A organização opera no "modelo do consenso democrático", menorizando dissensos entre discursos o que é, por alguns, considerada uma falácia, presente no discurso da terceira via e de deliberacionistas como Rawls e Habermas, acusados de ignorar a relevância dos antagonismos e laborar na ilusão dos discursos totalizadores (Mouffe, 2000).

Depois de um relatório assertivo em 2011 sobre o aumento das desigualdades sociais (OECD, 2011b), em 2012 na publicação "Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools" (OECD, 2012b) é focada a promoção da equidade ao nível do desenho dos sistemas educativos[69] e, especificamente, no apoio a escolas inseridas em contextos socioeconomicamente desfavorecidos. A equidade reforça-se como horizonte positivo, como ponto nodal, elemento a partir do qual se organiza o discurso (Mouffe, 2000;

[68] Aprendizagens positivas e aumento da autoestima dos alunos
[69] *"System level"*

Phillips e Jørgensen, 2002). A organização toma uma posição forte e aponta o dedo aos países da OCDE por "reduzida consistência" dos seus esforços para reduzir o abandono escolar, apesar da prioridade política assumida. Este é visto como consequência da falta de inclusão e justiça social.[70] A recessão económica é referida, considerando que torna urgente a priorização do tema. A equidade é, de novo, construída não com base em enunciados normativos, que levantariam controvérsias políticas, mas sobretudo pelos motivos para a definir como prioridade indiscutível: é um problema de dimensão relevante na maioria dos países, possui elevados custos, tanto pessoais como societais, e é um investimento com elevado retorno, em capacidade de produção e de inovação dos países.[71]

O relatório descreve como equitativo o sistema em que os indivíduos podem melhorar a sua origem socioeconómica pelo *mérito*, enquanto combinação de talento e esforço individual (Bøyum, 2014: 864). O documento não explora, contudo, a noção de 'esforço' nem reflete sobre como as desigualdades produzem desvantagens e afetam, por exemplo, a motivação, tornando complexa a avaliação de talentos e capacidades. As vantagens são distintamente qualificadas: enquanto a relação entre rendimentos da família de origem e desempenhos é categoricamente injusta; diferenças no nível educativo dos pais e apoio no trabalho escolar são condicionais: vantagens potencialmente justas, se no contexto de um sistema que permite aos mais desfavorecidos aceder a compensação. O risco de políticas de seleção e de livre escolha de escola é reforçar vantagens e, por isso, são indesejáveis.

As recomendações de política de 2012 surgem em linha com as críticas de 2007 e, na comparação entre ambas, a mais recente revela sobretudo maior assertividade nas propostas e parece exigir um papel mais ativo do Estado, incluindo de limitar a liberdade individual e a autonomia de escolas e docentes: é sugerida com forte ênfase a limitação da retenção de ano enquanto medida pedagógica;[72] o reforço do modelo compreensivo;[73] o adiamento da escolha vocacional para o ensino secundário[74] (*upper secondary*) e sugerem-se estratégias para

[70] "*Lack of inclusion and fairness fuels school failure, of which dropout is the most visible manifestation – with 20% of young adults on average dropping out before finalising upper secondary education" (*OCDE, 2012:9*).*

[71] Todo o primeiro capítulo dedica-se a demonstrar a relação entre maior equidade, melhores resultados globais e maiores níveis de excelência (top performers). Data também de 2012 uma outra publicação da OCDE sobre ensino privado e público, em que, de novo, se dá destaque à equidade, sendo a posição sobre privatização da educação – cautelosa – sustentada nos efeitos nesse domínio. O relatório é relevante por introduzir o conceito de 'estratificação', como segregação escolar por origem e associá-la já não só a piores resultados PISA, mas também a riscos na coesão social (OECD, 2012b:9).

[72] Destacam-se os custos económicos, sociais e individuais. São referenciadas 'culturas de retenção' e os professores são apontados como coligação de oposição à medida proposta (OECD, 2012: 51).

[73] Reconhecendo a diversificação de vias como política positiva, recomenda garantir a igualdade de estatuto social entre ofertas, permitindo permeabilidade e carreiras de extensão idêntica (pp. 85).

[74] Um dos elementos que se destaca na publicação de 2012 é a subtil introdução da vaga noção de 'equivalência' entre percursos, quando se discute a diversificação de ofertas de secundário. Embora não se explicitem critérios de admissão, acesso e certificação posterior, a noção torna-se um pouco mais clara quando se sugere a criação de permeabilidades entre cursos de ensino secundário.

aplicar a medida em contextos menos favoráveis.[75] A principal característica do relatório é o destaque para a problematização da retenção e do abandono escolar precoce. É destacada uma perspetiva sistémica – de desenho das políticas educativas – e de escola, operando com uma conceção da retenção e abandono enquanto indicador de insucesso do sistema.[76] Em 2013, numa publicação resumida, a insistência é na demonstração de que as melhorias na equidade podem coexistir com a melhoria do desempenho global (sendo analisada a leitura), persistindo na ideia da mudança através de políticas de apoio focadas (OECD, 2013).

As questões da equidade ressurgem em 2014 quando Andreas Schleicher, coordenador do estudo PISA, assina um relatório preparado para a conferência internacional sobre a profissão docente[77] (Schleicher, 2014). O primeiro capítulo é dedicado ao tema e apresentam-se propostas para a capacitação dos professores e escolas de contextos com elevado número de alunos de origem socioeconómica desfavorecida, bem como estratégias de política para a construção de sistemas educativos "equitativos, de excelência e inclusivos".

O relatório Schleicher apresenta o mesmo construto de equidade de anteriores, composto por duas dimensões: justiça social e inclusão.[78] As dificuldades em isolar as componentes do conceito não são ignoradas e, eufemisticamente, considera-se que: "Fairness and inclusion often overlap, such as when socio-economic disadvantage and poor performance converge in specific population groups" (Schleicher, 2014:19). Também quanto a fatores de desigualdade a formulação reproduz a de 2010, que remetia para fatores individuais, de escola e sistema.[79] As razões apresentadas para justificar desigualdades de desempenho relacionadas com a origem são formuladas tentativamente: as famílias mais favorecidas ("*advantadge*") têm maior capacidade para reforçar efeitos da escola, seja porque os seus descendentes frequentam melhores escolas, seja porque estas, no geral, estão melhor preparadas para ensinar os seus filhos. A questão que fica no ar, objeto de oposições ideológicas[80] não é desenvolvida nem

[75] Referência que, dada a resitência do país à aplicação do modelo compreensivo de escolaridades longas parece dirigida à Alemanha: "In contexts where there is reluctance to delay early tracking, suppressing lower-level tracks or groups can mitigate its negative effects." (OCDE, 2012:.10)

[76] "From a systemic perspective, school failure occurs when an education system fails to provide fair and inclusive education services that lead to enriching student learning. At the school level, school failure can be defined as the incapacity of a school to provide fair and inclusive education and an adequate learning environment for students to achieve the outcomes worthy of their effort and ability. From an individual perspective, school failure can be defined as the failure of a student to obtain a minimum level of knowledge and skills, which can at the extreme lead to dropping out of school" (*idem*:18).

[77] Quarta conferência internacional sobre a profissão docente, realizada em março de 2014 em Wellington https://www.ei-ie.org/en/detail/4344/fourth-international-summit-on-the-teaching-profession-2014-istp-

[78] As dimensões do conceito são exploradas a partir das correlações entre a performance no PISA 2012 (matemática) e a origem socioeconómica, a percentagem de alunos resilientes em cada contexto nacional como medidas de justiça social. A inclusão é aferida pelo peso dos alunos que não atingiram o nível 2 no teste internacional.

[79] *Cf*. pp. 63

[80] São os processos da escola, são as práticas das escolas que provocam a desigualdade ou são os alunos de origem social desfavorecida que se encontram em desvantagem de partida?

retomada em relatórios posteriores sobre equidade. Possivelmente motivado pelo contexto de apresentação, o destaque do relatório é a importância das condições económicas e sociais dos professores na melhoria de resultados.

Em 2015, a OCDE lança novo relatório com os resultados do teste PISA, dedicado à ciência. Portugal é referido no sumário por aumentar o número de alunos com desempenhos mais elevados, sem aumentar os mais fracos. A equidade mantém a formulação "inclusão e justiça social" e o documento dedica mais de vinte páginas a explorar efeitos da origem socioeconómica, utilizando diversas medidas estatísticas. São produzidas recomendações de estratégias de promoção da equidade consoante a configuração do problema e, no caso português, pela relação forte entre desempenho e origem, com diferenças menores entre os mais desfavorecidos e restantes, sugere-se uma combinação de políticas universais para a melhoria do desempenho – aumento da qualidade ou tempo dedicado ao estudo e à escola – e políticas de discriminação positiva de alunos e escolas (OECD, 2015: 271).

O destaque da publicação de 2017[81] *PISA in Focus* e da página da instituição em 2018[82] são reveladores das dificuldades recentes: no primeiro caso, as melhorias ligeiras do indicador de equidade de 2006 a 2015, e o facto de nenhum país obter melhorias, simultaneamente no desempenho global e na equidade. Em 2018 no destaque do *Education at a Glance* surge a importância da participação no ensino superior, associando à equidade a referência à capacidade explicativa da escolaridade da mãe na extensão da carreira escolar dos jovens. As recomendações são, de novo, a focalização dos recursos nos alunos mais desfavorecidos, a prevenção da retenção de ano e a promoção da frequência das ofertas '*mainstream*' entre alunos desfavorecidos. O apoio e formação de professores para o trabalho com todo o tipo de alunos e o aumento de cuidados de infância e pré-escolar persistem mencionadas como recomendações estratégicas.

As recomendações de política educativa da OCDE para Portugal[83]

Até 2009, a publicação dos resultados do PISA não resultava na publicação periódica de recomendações de política publicas dirigidas aos países, mas é impossível não começar por referir a importância estratégica das recomendações da OCDE na construção do sistema educativo compreensivo português, nomeadamente, mas não só, através do Projeto Regional do Mediterrâneo (Lemos, 2014; Mata, 2015). É fundamental reconhecer a existência de múltiplas formas como essa influência se fez sentir, para além do PISA.

[81] PISA in Focus: Where did equity in education improve over the past decade? https://www.mecd.gob.es/inee/dam/jcr:cb40c1b6-6e23-4c01-84d6-c8aa0a682848/pisa-in-focus-n68-eng.pdf

[82] More effort needed to improve equity in education http://www.oecd.org/newsroom/more-effort-needed-to-improve-equity-in-education.htm

[83] A seleção de textos para análise documental apresentada neste ponto foi construída tendo por base uma pesquisa no site do PISA, complementada por uma busca mais orientada para obter a maior representatividade em termos de anos de publicação

No primeiro PISA, em 2000, e depois em 2003, a análise de resultados é apresentada pelo GAVE,[84]. Em 2001, utiliza a comparação global de valores de desempenho, evidenciando a má prestação do país nos domínios analisados. Justifica a prestação com o rápido alargamento da frequência escolar e retenção.[85] Na exploração dos fatores explicativos, há um foco nos hábitos de estudo, dinâmicas e práticas culturais e familiares dos alunos, numa primeira aproximação ao que seria o complexo índice socioeconómico do PISA. São usadas algumas medidas de equidade, como a distribuição por percentis de desempenho e diferenças entre escolas, ainda que o conceito não seja utilizado. A Finlândia surge como horizonte positivo pelo melhor desempenho global e menor disparidade interna, ao passo que a Alemanha é o horizonte negativo pela má prestação na prova e elevado desvio padrão nas classificações obtidas entre escolas (GAVE, 2001:16).

Dada a sua natureza, a análise dos dados não gera a apresentação de recomendações, mas as conclusões apontam o sentido que se deseja atribuir aos resultados. Para além de brevemente referidos três aspetos relativos a políticas – retenção, disparidade regional dos resultados e relação não linear (ainda que claramente tendencial) entre despesas em educação e desempenhos dos países e aludida a responsabilidade da escola enquanto tendo de providenciar "um ambiente em que os alunos se sintam como parte integrante dessa instituição*"* – o enfoque são os alunos e as famílias. O destaque são as palavras "esforço" e "perseverança", dirigidas aos alunos. Quando se trata de abordar as dimensões relativas à família de origem, é apontado o "ambiente familiar" como mais relevante que os recursos económicos, entendido aquele como "bens culturais e educacionais na família, bem como um clima em que as interações sociais entre os pais e os seus filhos sejam frequentes", sublinhando as atitudes parentais positivas (GAVE, 2001). O discurso, apesar de surgir corroborado em dados estatísticos menos elaborados, apontava no sentido que permaneceria na narrativa posterior da OCDE e que relacionava o sucesso a condições individuais. Pouco destacada estava, neste relatório, a ideia presente no discurso mais recente da organização que aponta, como vimos, a relação entre contexto de origem e desempenho no PISA como um problema público de falta de equidade e atribui ao Estado a responsabilidade de a eliminar.

A aplicação do PISA em 2003, que priorizou a matemática, gera um relatório de resultados em dezembro de 2004. De novo, é atribuída ao GAVE a responsabilidade de análise de Portugal e os resultados voltam a confirmar tendências anteriores: desempenhos abaixo da

[84] Gabinete de Avaliação Educacional, posteriormente designado de IAVE, Instituto de Avaliação Educativa. É o organismo nacional responsável pela avaliação das políticas e escolas e que coopera com a OCDE na aplicação em Portugal

[85] A brutal taxa de retenção registada na altura fazia com que uma boa parte dos alunos com 15 anos testados no PISA não estivessem a frequentar o 10º ano, que seria a situação modal. O facto de se tratar de um relatório do GAVE permitiu relacionar os desempenhos com o ano de escolaridade em que os jovens estavam matriculados e concluir que os alunos que frequentavam o 10º ou 11º ano possuíam desempenhos semelhantes à média da OCDE (GAVE, 2001:21).

média OCDE, em parte resultado de menor rendimento per capita e qualificação adulta, mas, mesmo depois de ajustado, abaixo da média (GAVE, 2004). É destacado o poder explicativo das variáveis relativas à origem socioeconómica, mas, de novo, não existem recomendações que se relacionem com a operacionalização da ideia de equidade.

Em 2006, a OCDE publica um relatório avaliativo sobre a política educativa nacional. Apesar da origem no departamento de economia, é o tema das qualificações que assume destaque (Guichard e Larre, 2006). O relatório analisa a oferta de educação, destacando áreas de investimento futuro e produzindo recomendações na matéria: o "problema de produtividade" do país é explicado pela estrutura da economia, que possuiu uma proporção elevada de trabalho pouco especializado e intensivo. A ordem dos fatores é clara: a falta de qualificação da população explica a estrutura da economia e, portanto, a mudança da economia resultará do aumento de qualificação da população. O tom geral é exortatório da ação do governo, sendo elogiadas e destacadas várias políticas implementadas: encerramento das escolas de reduzida dimensão (racionalização da rede); desenvolvimento da educação técnica e vocacional; modernização do currículo e reforço do Português e da Matemática. Descreve de forma crítica a situação do sistema educativo nacional, destacando a evolução positiva. Considerando que os resultados não advêm de falta de investimento, sinaliza o gasto por estudante na média da OCDE. A conclusão é que os esforços nacionais são na direção certa, mas a implementação é um desafio e há espaço para cortar despesa.

A retenção de ano é problematizada. Apontam-se esforços de correção (criação de programas com currículos especiais para alunos com retenções) e bloqueios, como fragilidades na formação de professores, organização escolar e comunicação entre o governo e as escolas. A intenção demonstrada pelo governo de aumentar a escolaridade obrigatória é questionada, considerada precipitada, sem antes se proceder a uma diversificação das ofertas no secundário. São sugeridos sistemas de *vouchers* para lidar com o problema de equidade representado no facto de as escolas privadas estarem reservadas a quem possa pagar. Esta posição é contrastante com a veiculada pela instituição um ano depois, quando os sistemas de financiamento público de escolas privadas são questionados criticamente, alegando motivos de eficiência, já que tidas em conta as variáveis socioeconómicas, os resultados do setor privado, mais caro, não se destacariam (Field, Pont, e Kuczera, 2007:63).

A qualidade dos professores é fortemente criticada[86]: insuficiente preparação inicial, pobreza da formação contínua e sistema de avaliação inadequado. O capítulo de síntese de recomendações revela a presença de preocupações relevantes com o controlo financeiro,[87] aumento de incentivos ao desempenho, avaliação com sistemas de recompensa. Indicia um

[86] "The quality of teachers is an issue" (Guichard & Larre, 2006: 25)

[87] A meta é "ensure better value for money" e remete para a racionalização da rede, redução dos custos com salários dos professores, etc.

discurso de economização, sobre regulação económica, privatização e comodificação que foi identificado em outras análises às publicações da OCDE da altura (Uljens, 2007:9). A equidade também marca presença, discreta e pouco elaborada, sugerindo-se atacar o problema da retenção, detetar e combater o abandono escolar e estudar soluções para reduzir a segregação de alunos por origem socioeconómica (Guichard e Larre, 2006:40).

Em 2010 Portugal assume destaque devido a progressos "assinaláveis"[88] e, pela primeira vez, atinge pontuações na média da OCDE em literacia, domínio principal em 2009 (OCDE, 2010b). É o segundo país com maior progresso a ciências e quarto em leitura e matemática. Destaca-se a evolução com melhoria da equidade, pela maior subida das classificações mais baixas. Nesse ano não está disponível um relatório para Portugal e apenas em 2012 o "Education at a Glance" lança uma nota[89] sobre o país. A publicação de 2012 é de perfil económico, de demonstração de efeitos das qualificações. Foca a elevada percentagem de jovens adultos (25-34) com qualificações abaixo do secundário, destaca a despesa[90] e subida de 1% desde 1995, mesmo se menor que a média da OCDE. Os salários dos professores são apontados como mais elevados[91] que de outros licenciados, sublinhando os grandes benefícios económicos da posse de qualificação superior.[92] Destacam-se medidas aplicadas no contexto do ajustamento, como o aumento da componente letiva dos horários dos professores, para reduzir o considerado elevado custo dos salários por aluno.[93] É referido o aumento da tomada de decisão centralizada entre 2003 e 2011 e dada nota da introdução do exame de 4º ano durante o XIX Governo, mencionando a raridade na OCDE. Sem nomear o conceito de equidade, a relação entre a origem e a extensão da carreira escolar é levantada, apontando Portugal como um dos países em que a escolaridade da família mais explica a sua extensão. O último ponto, paradoxalmente, destaca o efeito da austeridade nos investimentos em educação com expressões hiperbólicas adjetivando de "severa", com "impactos significativos" na ação do ME e nos salários de professores.

Durante os conturbados anos de 2010 a 2012, Portugal participa num projeto internacional da OCDE para analisar os sistemas de monitorização e avaliação em educação. Uma delegação de peritos desloca-se a Portugal para realizar um estudo de caso, promovendo entrevistas com *stakeholders*, representantes institucionais e visitas a escolas. Os dados referem-se ao período entre 2010 e 2012, tendo coberto a fase de intervenção da troica e mudança de governo (junho 2011). Aponta uma "major rationalization" na sequência do PAEF.

[88] Ao contrário das anteriores referências, que se caracterizavam pela crítica e denúncia dos défices
[89] Country note.
[90] Que se situava nos 5.9 % do PIB.
[91] Não deixa de ser referido que esses salários se encontram abaixo da média do grupo comparativo internacional.
[92] O maior de todos os países da OCDE: mais 55%
[93] Uma notável diferença face ao discurso produzido dois anos depois por Schleicher (2014).

No que toca à avaliação e nas referências a medidas, é fortemente lisonjeiro dos sucessivos governos, assente numa narrativa que enfatiza a continuidade, a melhoria e a qualidade, desde 2006. Possui um ponto sobre equidade e inclusão e conclui que, apesar dos esforços, estas se mantêm como áreas problemáticas. Aponta a insuficiência da investigação sobre causas de desfavorecimento face à escola, de medidas de equidade e da monitorização de progressos no combate às desigualdades. Problematiza a perceção pública que associa às ofertas profissionalizantes uma qualidade inferior, sugerindo-se que o sistema deve garantir a existência de provas finais em todas as vias (Santiago *et. al*., 2012).

O referido relatório de 2012 tece fortes críticas à retenção. A sua relação com a origem socioeconómica é explorada, tentativamente atribuindo explicações: dificuldades comportamentais associadas à origem ou capacidade de oposição dos pais mais qualificados a algumas medidas de escola. Aponta um debate público mal informado que associa menor retenção escolar com menor rigor e exigência. A relação é recusada, dando o exemplo da Finlândia, Coreia e Japão.[94] A solução apontada passaria pela mudança cultural, uma mudança de terceira ordem, na forma como os professores perspetivam a sua profissão e os alunos: a motivação é uma das tarefas pedagógicas e didáticas e o objetivo é "(…) to reach a state in which teachers see student motivation as a consequence of their teaching rather than an attribute of the student, taking full responsibility for the learning of the student*."* (*ibidem*:41). Admitindo surpresa, a equipa conclui, a partir das entrevistas com professores, que embora estes demonstrem preocupações com a motivação dos alunos para a aprendizagem e autonomia, "(…) these were presented as attributes of the students, rather than as consequences of practice. *Res*earch indicates, however, that these behaviours are often associated with particular approaches to teaching and assessment" (*ibidem*: 58). É identificado como obstáculo ao sucesso escolar a predominância de uma matriz *behaviorista* nas pedagogias, com pouco domínio das abordagens construtivistas, que colocam o aluno no centro do processo de ensino-aprendizagem[95]. A Iniciativa Novas Oportunidades (INO) é largamente elogiada, pelo facto de promover flexibilidade pedagógica e curricular, em paralelo com um sistema de classificação e avaliação, também elogiado.[96]

[94] *Top performers* e com níveis reduzidos de retenção

[95] É apontado como em Portugal o sistema de avaliação de docentes e de escolas não prevê aulas assistidas. A partir deste ponto, esta, juntamente com a insuficiente formação dos professores, passa a ser uma das recomendações recorrentes da OCDE para Portugal.

[96] O Relatório *Education at a Glance* de 2013 não evidencia intenções avaliativas mas o ambiente de aceitação internacional das reformas de 2012 parece revelar-se num parágrafo do relatório do *Global Education Network Europe* (NESSE), no âmbito do Conselho da Europa: "*The initiatives of the Ministry of Education and Science in terms of recent educational reform within the school system – including both curriculum change and teacher evaluation – have not met with universal approval, and indeed have sparked some spirited resistance at home and some international commentary (OECD Education at a Glance 2013). These reforms must also be seen in the context of austerity measures introduced by the Portuguese government across a range of sectors, partly due to pressure from international financial institutions*" (Wegimont e Hartmeyer, 2016:26).

Uma das críticas que tem sido apontada aos estudos comparativos da OCDE é o facto de promover a avaliação quantitativa sumativa para comparar escolas e sistemas. São apontados receios de que leve à desvalorização das componentes formativas da avaliação e incorporação de resultados nas práticas. Nesta análise de Portugal, é, contudo, a organização que alerta para a excessiva centralidade da avaliação sumativa, em prejuízo da formativa e da capacidade de integração dos resultados nas práticas em sala de aula.

Especificamente dedicadas a Portugal, em 2014, a OCDE publica as suas "Perspetivas das Políticas de Educação". A expectativa face ao documento era elevada, mas o conteúdo revelou-se pouco propositivo, dados pouco comentados e sem afirmações contundentes (OCDE, 2014). No diagnóstico estatístico, persiste o quadro anterior: taxas de conclusão baixas e desempenho escolar marcado pela origem social. É pouco reflexivo e analítico na apresentação das políticas desenvolvidas e destaca a continuidade, exemplificando com reformas nas lideranças, habilitação docente, descentralização e autonomia curricular, aspetos que assumem destaque na economia do relatório. Nas referências à equidade presentes no relatório, emerge a educação de infância.[97] A repetência de ano é, de novo, descrita como ineficaz e onerosa. Nomeia o Programa de Combate ao Insucesso Escolar de 2012, o TEIP 3 e a estratégia para as comunidades ciganas enquanto medidas de política. A formação de dupla certificação[98] é destacada no combate ao abandono escolar, referindo-se os cursos de aprendizagem e a formação profissional inicial. É mencionado que "a transição de programas de formação profissional para o ensino superior é assegurada", destacando-se esse como aspeto importante no desenho da política de diversificação de ofertas, mas não são apresentados dados que evidenciem a frequência de permeabilidades (OCDE, 2014:6).

Em 2015 o relatório "Skills Strategy Diagnostic Report" para Portugal (OECD, 2015 e 2015b) eleva a equidade e justiça social a um patamar superior, como elementos de coesão social. Nos 12 desafios de competência, o destaque no primeiro pilar é a "melhoria da equidade e qualidade em educação". O diagnóstico aponta a contínua evolução dos resultados do PISA, combinada com a redução da percentagem de desempenhos fracos. Os desafios, identificados a partir do PISA 2012, prendem-se com o impacto da origem social nos resultados, abandono escolar e retenção. À semelhança de outra publicação[99] de 2015, destaca-se a nova linguagem de competências ("skills") e do "empreendedorismo", em linha com o discurso do governo em funções. Os cursos vocacionais são referidos e, apesar da metodologia da OCDE ter incluído entrevistas com *stakeholders*, está ausente a análise crítica

[97] "Políticas justas e inclusivas com o objetivo de alcançar um sistema equitativo refletem-se na educação e nos cuidados na primeira infância" (OCDE, 2014:6). Nas políticas a referência são as orientações curriculares para o pré-escolar.

[98] Programas de ensino e formação profissional, que incluem cursos tecnológicos, ensino artístico especializado e cursos profissionalizantes (idem: 8).

[99] http://oecdeducationtoday.blogspot.com/2015/04/skills-will-drive-inclusive-economic.html

ou referências às reservas suscitadas por múltiplos atores, à época, quanto à precocidade da escolha vocacional ou equivalência de formação[100]. Na publicação mais extensa, contudo, surge uma recomendação para o reconhecimento das formações e a permeabilidade entre vias. O enfoque do discurso nesta fase é a adequação das ofertas de formação às necessidades do mercado, por um lado, e compensação e recuperação do abandono, por outro lado, através da educação e formação de adultos, alvo de uma publicação específica.[101]

Na publicação resumida "Education at a Glance" 2016,[102] dedicada a Portugal, é dado destaque ao aumento das despesas e custos por aluno entre 2008 e 2013 e a algumas conquistas, como a expansão da educação pré-escolar e o ensino e formação profissional. Não há qualquer referência às questões da equidade ou a indicadores com ela relacionados e a questão volta a surgir apenas em 2017, num relatório do departamento de economia da instituição denominado "Aumentar as qualificações em Portugal" (Araújo, 2017). A equidade surge a partir da recomendação de que "o sistema de ensino precisa de fazer mais para chegar às crianças desfavorecidas". É apontado o forte efeito das varáveis de origem socioeconómica nos desempenhos do PISA, o atraso no combate ao abandono escolar e o problema da retenção[103], este último considerando que favorece desigualdades, pela maior probabilidade de os alunos desfavorecidos reprovarem e pela maior probabilidade de reprovação entre os alunos que já reprovaram uma vez. Apresentam-se recomendações para resolver os problemas identificados, valorizando as intenções do governo de apostar na intervenção precoce em casos de retenção, sugerindo o reforço da mentoria[104] e maior equilíbrio entre as práticas de avaliação para incluir uma componente mais formativa.[105] O último ponto do capítulo retoma o tema da educação de infância, mais uma vez destacando os bons resultados dos investimentos em termos de cobertura, mas colocando questões relativas à sua distribuição por categorias da população e, portanto, acerca da sua equidade. No que diz respeito ao ensino e formação vocacional, e numa reviravolta inesperada, o horizonte positivo são os cursos duais, como o Alemão, considerando que esses aumentam as perspetivas de emprego dos participantes.

---

[100] "*Vocational Courses allow the transition between VET and general education, as well as the other VET pathways at upper-secondary education (e.g. Professional Courses and Apprenticeship Courses). They also aim to enable students' transition into tertiary education*" (OECD, 2015b:46).

[101] https://www.oecd.org/skills/nationalskillsstrategies/Action-Report-Portugal-Executive-Summary.pdf

[102] https://read.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2016/portugal_eag-2016-75-en#page1

[103] De novo acionando um conjunto de referências científicas e alguns dados estatísticos contundentes para apontar a relevância do problema e a dimensão preocupante do fenómeno em Portugal.

[104] A referência é o programa "Mediadores para o Sucesso Escolar", criado pela Associação de Empresários pela Inclusão Social, EPIS.

[105] *"O atual Governo está determinado em estabelecer um melhor equilíbrio entre a avaliação formativa e a avaliação sumativa incentivando a diversificação de práticas de avaliação e abolindo regras e exames nacionais no ensino primário no ano escolar 2015/2016 (Despacho Normativo n.º 1-F/2016)"*

Em 2018 as questões da equidade persistem no destaque. Inicia-se com o mesmo diagnóstico de anteriores: ‘progressos assinaláveis’, mas qualificações abaixo do desejável, elevado abandono escolar, retenção e forte relação entre origem e resultados. Assume, tal como os precedentes, a bondade das intenções expressas pelo governo, destacando particularmente o Plano Nacional do Sucesso Escolar (2016) e o programa TEIP,[106] considerando que demonstra como “*Portugal has developed one of the most prominent and stable educational policies covering territorial intervention among OECD countries*" (OECD, 2018:100). A estratégia que surge exaltada pela organização passa pelo reforço do papel do Estado na regulação da educação, criando e gerindo sistemas de monitorização de resultados e garantia de qualidade, concedendo às escolas autonomia para a gestão curricular e pedagógica, com maior flexibilidade, não só na gestão escolar, mas na relação professor - aluno e na avaliação, uma mudança discursiva face às orientações iniciais, que problematizavam questões de descentralização e autonomia.

A síntese da análise das várias publicações recenseadas parece evidenciar quatro aspetos: em primeiro lugar, enquadramentos distintos, enfatizando, quase alternadamente, aspetos centrais de distintos discursos ideológicos: em alguns relatórios, a competição global e entre escolas, noutros, a equidade e as funções de equalização social da educação. Em segundo lugar, a variação dada às questões da equidade, alterada em função da origem do relatório: se dos departamentos de economia da educação, análises globais ou relatórios especializados nas questões da equidade, bastante mais propositivos. Em terceiro lugar, a tentativa de instituir um discurso de consenso que tem como eixo fundamental a ideia de sinergia entre equidade e desempenho. Finalmente, em quarto lugar, uma crescente iniciativa para propor medidas de política cada vez mais concretas. No caso das recomendações para Portugal, revela-se coerência na reincidência de recomendações relativas à retenção e desigualdades sociais face ao sucesso escolar e um diagnóstico que destaca a continuidade e incrementalismo nas políticas implementadas, reconhece os progressos feitos pelo país, mas identifica ainda o atraso estrutural, destacando como principais desafios o efeito da origem socioeconómica no desempenho e a incidência da retenção e abandono escolar.

[106] São consideradas como boas práticas de combate ao insucesso e abandono: (2016) a expansão e qualificação da educação pré-escolar (cobertura e orientações curriculares); (2017) o projeto 'Escolas Inovadoras', destacado em conjunto com o 'perfil de aluno à saída do básico' (2017), o PNSE (2016); tutorias aos alunos em retenção (2016) e a autonomia curricular (2017). No que diz respeito à formação profissional, é apontado o 'passaporte qualifica' (2016), o 'sistema nacional de créditos' para promover a permeabilidade e o retorno à educação-formação; Por fim, a referência é o programa Garantia Jovem.

1.4.2. União Europeia: o ambivalente discurso da união da diferença

A partir do final dos anos 1990 a União Europeia (UE) reforçou os objetivos de promover a comparação de resultados em educação. Em particular desde a Estratégia de Lisboa em 2000, a 'Europa do conhecimento' tornou-se a resposta às crises e mudanças globais. Esta centralidade fez emergir uma renovada atenção aos resultados, sem grandes diferenças face ao discurso da OCDE. A adoção do Método Aberto de Coordenação (MAC)[107] e a Estratégia de Lisboa marcaram uma mudança significativa na abordagem da Comissão Europeia. Passias e Roussakis (2012) defendem que deu início a uma 'política de números' que silencia o debate com discursos tecnocráticos. Outros têm apontado como esta nova forma de governança democrática que permitiu a adaptabilidade e negociação e representa um aprofundamento de dinâmicas de europeização (Capucha 2004; Radaelli e Bulmer, 2004).

O ponto de viragem foi em 1999, resultado da cooperação europeia no Employment Committee, quando é incluído nos objetivos horizontais da Estratégia Europeia para o Emprego o indicador de "early school leaving".[108] Considerado domínio-chave prioritário da Estratégia de Lisboa, passa a integrar o Plano Nacional de Emprego de 2001, como meta associada ao pilar 1, "Melhorar a empregabilidade". Define-se a intenção de, até 2010, a nível europeu, "reduzir para metade (não mais de 10%) os jovens entre os 18 e os 24 anos com qualificação inferior ao ensino secundário (ISCED 3) que não participam em educação ou formação". A conceção do indicador e estabilização de metas foi um elemento essencial da expansão da qualificação na Europa dos últimos dez anos e, em Portugal, são notados os efeitos que produziu (Álvares e Estevão, 2013; Magalhães, Araújo, Macedo e Rocha, 2015).

A leitura do Tratado, por si só, não permitiria antecipar a transformação da política para a educação da UE, levantando a questão se estará ainda em exercício o princípio da subsidiariedade (Jover, 2002). Em 2001, Hingel apontava para um Modelo Europeu de Educação em construção pelo MAC e programas para a juventude,[109] como o "Sócrates", "Da Vinci", "Youth for Europe". Relatórios como o "Education and training in Europe: diverse systems, shared goals for 2010" (2003), "Progress towards the Lisbon Objectives in education and Training" (2008) e muitas outras "comunicações" e "recomendações" recentes confirmam

[107] O MAC ('OMC') tem sido adotado num conjunto cada vez mais alargado de políticas. Estabelece um mecanismo de *peer review*, de debate e de análise de indicadores de desempenho dos sistemas educativos que tem por objetivo permitir a discussão entre diversos *stakeholders* (Lange & Alexiadou, 2007). Sobre o MAC em educação: Working papper Alvares, Maria (2015) disponível em https://www.researchgate.net/publication/271762540_The_OMC_in_the_construction_of_the_European_Education_Space

[108] Possui correspondência no sistema estatístico nacional no indicador estrutural de Abandono Escolar Precoce (AEP), designando a situação dos indivíduos, no escalão etário entre os 18-24 anos, que não concluíram o ensino secundário (ISCED 3) e não se encontram a frequentar o sistema de educação-formação.

[109] "*Education, Training and Youth Community Action Programmes*".

o compromisso face a metas que abarcam desde a educação ao longo da vida, ensino e formação vocacional, educação básica, secundária e superior e formação de professores.

Muito à semelhança do discurso da OCDE, o investimento na qualificação da população é a resposta às crises e mudanças económicas globais.[110] Num momento histórico de resistência aos investimentos em políticas redistributivas, a promoção da equidade representa investimentos públicos em 'meios de produção', em particular, 'capital humano'. Enquadra-se nas políticas de emprego, justificada na necessidade de preparar para a competição num mercado aberto e globalizado em que – parece – o Estado já pouco pode (ou deseja) intervir. Bettina Lange e Nafsika Alexiadou consideram que a intervenção da UE surge mais como expressão do modelo neoliberal de desregulação, resposta a resistências à intervenção do Estado diretamente no mercado, do que sustentada na centralidade da educação para a coesão social e a concretização de objetivos sociais, entre os quais a equidade, numa visão limitada da europa social (Lange e Alexiadou, 2007:326).

Não parece existir um sentido unívoco no extenso património de estudos e recomendações (Dale, 2000). Coexistem leituras das recomendações da Comissão e do Conselho como influência para incorporação de uma dimensão social na agenda global (Daun, 2011), com outras que identificam nesse legado a promoção da lógica de mercado e do 'managerialismo' (Lima e Afonso, 2002), performance e eficiência (Stoleroff e Stoer, 1993). Pouco discutível parece ser a existência de um espaço educativo europeu como solução pragmática, para lá da ideologia (Antunes, 2006). A perspetiva, a partir de diretrizes, estudos e grupos de trabalho impõe-se como uma "magistratura de influência" (Alves e Canário, 2002).

As perspetivas da UE enquanto promotor de uma perspetiva neoliberal surgem corroboradas em algumas publicações estratégicas da organização. O relatório da Rede Europeia de Peritos de Economia da Educação (EENEE)[111] que, em 2006 acompanha uma comunicação da Comissão (European Commission, 2006), aparenta-se bem descrito nestas análises. Para além da apologia da economia da educação enquanto farol na estratégia europeia de educação, o relatório sugere que a eficiência de investimentos nos primeiros anos de escola dos alunos com desvantagens de origem socioeconómica, não se verifica em anos mais avançados, levando a defender que o foco da estratégia deve ser nos *outputs* educativos – no aumento da autonomia e competição entre escolas – ao invés de estar centrado nos recursos e na sua distribuição equitativa entre alunos (Wößmann e Schütz, 2006).

[110] A intervenção da UE ao nível do ensino superior acaba por ser mais assertiva, em particular na sequência da implementação do processo de Bolonha e, nesse nível específico de educação, o discurso da performatividade económica surge associado também à mobilidade dos cidadãos, aspeto praticamente ausente quando o foco é o ensino básico e secundário e as questões de equidade.

[111] *European Expert Network on Economics of Education* (EENEE)

Num sentido distinto surgem outras tantas análises. Já foi assinalado[112] o trabalho do EGREES[113] sobre conceitos equidade para criar indicadores de monitorização europeus, uma entre outras investigações financiadas pela UE para produzir informação científica e técnica sobre equidade (Demeuse *et.al*., 2003; Baye, *et.al*., 2009). A Direção-geral de Educação, Juventude, Desporto e Cultura (DG EAC)[114] encabeça várias iniciativas que reforçam o enfoque com críticas a políticas associadas a orientações liberais. Por exemplo, o encaminhamento precoce de alunos (antes dos 15 anos) é desaconselhado por colocar riscos de equidade, assim como o uso excessivo da retenção e focalização na avaliação sumativa e resultados quantificados (GHK, 2011).

Em 2009 o Centre for European Policy Studies[115] publica um relatório que analisa documentos-chave oficiais da UE entre 1999 e 2007 (comunicações da comissão, resoluções e conclusões do Conselho, decisões do parlamento) sobre educação escolar e sobre imigração, integração e antidiscriminação, bem como um conjunto de estudos e referências científicas, cobrindo esse período temporal. A análise revelou como principais recomendações de política presentes: ensino de língua materna e reforço educativo para filhos de migrantes (1984 e 1990); formação de professores para a diversidade (1984); integração de crianças com necessidades educativas especiais (1990); flexibilização dos sistemas educativos e facilitação das permeabilidades (2001); evitamento da seleção precoce por vias (2006); evitamento da descentralização das instituições educativas (2006); promoção da qualidade da educação pré-primária (2006) (Carrera e Geyer, 2009). A análise dos dados apresentados, permite perceber que, nos documentos mais antigos, surgem sobretudo questões associadas a migrações internas na UE, progressivamente abrangendo categorias desfavorecidas, como os alunos com deficiência e a igualdade de género, etnia e estatuto nacionais. Nos documentos mais recentes, surgem as desigualdades geradas pela origem socioeconómica.

Assim como se identificam diferenças de formulação - no discurso – em diferentes documentos da OCDE e publicações do PISA, TIMSS, PIRLS, também diferentes interpretações e destaques surgem em distintas publicações da UE. Entre as comunicações produzidas pela Comissão, conclusões e relatórios de atividades da DG EAC e estudos financiados, por um lado, e o Parlamento Europeu, comunicações do Conselho, por outro lado, é possível encontrar sistematicamente aspetos de concordância e/ou discordância.

Um episódio esclarecedor surge na nota que apresenta uma análise crítica da referida comunicação da Comissão “Eficiency and equity in education systems”, elaborada com base

[112] Cf. Parte II cap. 2.2. Também a Eurydice e o grupo NESSE (Network of Experts in Social Science and Education) http://www.nesse.fr/nesse são exemplos do mesmo tipo.
[113] European Group for Research on Equity in Educational Systems.
[114] https://ec.europa.eu/info/departments/education-youth-sport-and-culture_pt
[115] O *Centre for European Policy Studies* é um think tank dedicado a assuntos europeus que funciona desde 1983. https://www.ceps.eu/content/about-ceps

no relatório do EENEE (Wößmann e Schütz, 2006). A pedido do Comité de Cultura e Educação do Parlamento Europeu, Marc Demeuse e Ariane Baye, investigadores que tinham estado associados à dinamização do grupo europeu para a construção de indicadores de equidade educativa (EGREES), analisam a comunicação, tecendo pesadas críticas (Demeuse e Baye, 2007).[116] A Comissão é acusada de apresentar uma conceção de equidade pouco elaborada e uma visão economicista. O enfoque na educação pré-escolar, ainda que objeto de concordância, é considerado assente numa visão errada: as crianças possuem certas capacidades inatas ou adquiridas sob a quais o novo conhecimento é construído: quanto mais precoce a intervenção, maior o retorno do investimento. A visão de justiça social é, por isso, apreciada pelos autores enquanto limitada. Entre os dois documentos não se identificam discordâncias de fundo no conteúdo recomendativo[117] que, no que se refere a medidas de equidade, é bastante assertivo: o 'early tracking' é criticado, sendo apontados efeitos negativos nos mais desfavorecidos e recomendando-se o adiamento para o secundário; assume-se o indicador de relação entre origem socioeconómica e resultados para monitorizar a equidade, recomendam-se medidas de discriminação positiva de escolas e trabalho cooperativo entre professores, pais e outros agentes educativos. A nota crítica, por seu turno, acrescenta uma posição de ainda maior prudência nos processos de descentralização e maior destaque a questões que se prendem com processos pedagógicos. Fazendo abundantes referências a trabalhos científicos, relatórios da OCDE e outros documentos de serviços da Comissão, a nota sustenta um conjunto de recomendações no sentido de promover mais investigação centrada nos processos escolares e na forma como as desigualdades se reproduzem no contexto das práticas pedagógicas. O conselho adota o texto do EENEE, suavizado e sem aprofundar as questões levantadas na nota.

A centralidade da ideia de reforço entre equidade e eficácia e entre competências e competitividade está presente no discurso da OCDE e da UE. O discurso da UE padece, contudo, de maior incoerência conceptual. Tomando como exemplo as Conclusões do Conselho sobre a estratégia "EF2020" em 2009, que assume a relação entre equidade e eficácia, apresentam-se como objetivos distintos "melhorar a qualidade e eficácia" (objetivo 1), em que o discurso se organiza com termos como "qualidade", "excelência", "competências base", para garantir o papel líder da UE na competição mundial e o de "promover a igualdade,

[116] Obviamente, com o "disclaimer" habitual, que responsabiliza apenas os autores pelas opiniões expressas e não o parlamento.

[117] "The weakness of the Commission's rationale should not, however, makes us forget the importance of pre-school education. More than a prioritisation of resources, on the level of pre-school education, more efficiency must without doubt be sought via the coordination of policies and services (..) "(Demeuse e Baye, 2007: iv) A crítica presente na nota parece dirigir-se mais ao relatório da EENEE (Wößmann e Schütz) que serve de base à comunicação, do que ao seu conteúdo, já despido dos elementos mais controversos.

a coesão social e a cidadania ativa" (objetivo 2), em que para os que não consigam completar a sua educação o façam, "se adequado, mediante uma educação de segunda oportunidade (…)" (Conselho da União Europeia, 2009:4). Esta formulação não transpira a perspetiva da sinergia entre equidade e excelência, da escola que valoriza a diferença e promove a igualdade, mas parece remeter para um sistema estandardizado, de dois percursos, um competitivo e de sucesso e o de segunda oportunidade. Se, no que se refere ao primeiro objetivo, a recomendação é de aumentar as competências em literacia e numeracia através de um ensino de elevada qualidade, para o segundo são as "competências interculturais", os "valores democráticos", "direitos fundamentais" e "ambiente" que necessitam de focalização.

Em 2010 procura-se ressuscitar os objetivos de Lisboa. Na área da educação, a equidade persiste como prioridade retórica, associando a promoção da educação de infância (em particular para os mais desfavorecidos), o combate ao abandono escolar precoce, as necessidades educativas especiais e a formação de adultos (Crowley, 2011). Os indicadores para monitorizar o progresso face aos objetivos cobrem um conjunto de dimensões das políticas de educação menos habituais e, para além da qualidade das aprendizagens, criando metas para os desempenhos PISA, incluem-se aspetos relativos ao conteúdo lecionado, não só em TIC's, mas também em competências cívicas e para a aprendizagem ("learning to learn"), tradicionalmente áreas de soberania relevantes (*ibidem*: 104).[118]

Após o choque de não concretização das metas traçadas em Lisboa, a redução do abandono escolar precoce torna-se a meta por excelência da estratégia para 2020 (Comissão Europeia, 2010, 2011b; Conselho da União Europeia, 2012). Em 2011 a Eurydice lança um relatório sobre retenção, apontando a situação negativa de Portugal (Eurydice, 2011). Sucedem-se os relatórios sobre abandono escolar precoce, em que políticas como a retenção de ano, segregação socioeconómica e seleção precoce para diferentes vias são problematizadas. No campo das soluções, a grande resposta é a educação pré-escolar de qualidade, a relevância dos currículos e acessibilidade de diferentes propostas educativas. Nestes documentos, mais específicos do campo da educação e, sobretudo, da educação compensatória, há referências à origem socioeconómica enquanto fator de desigualdade, mas surge entre muitos outros enunciados (frequentemente relativos a fatores pessoais, culturais ou familiares mais específicos) e não como um tipo de desigualdade que coloca questões de justiça social. Os Estados são instigados a sustentar estratégias compreensivas de combate ao abandono que associem prevenção, intervenção e compensação, na linha da sugestão do estudo da GHK, consultora internacional, centrado no abandono escolar (GHK, 2011)

Numa muito relevante Comunicação da Comissão de 2012, Portugal é referenciado, juntamente com Espanha, como um dos países em que o abandono escolar precoce atinge

[118] A partir de 2010 é inclusive uma meta-chave da UE não ter mais do que 17% de desempenhos no teste PISA abaixo do nível de proficiência.

níveis “inaceitáveis” (Comissão Europeia, 2012). Nesse documento, parece apresentar-se uma mudança de estratégia. Reconhecendo a missão da educação como a de promover a “cidadania ativa, o desenvolvimento pessoal e o bem-estar”, considera-se que “num contexto de crescimento económico lento e de diminuição da mão-de-obra devido ao envelhecimento”, os “desafios mais prementes” são o combate ao desemprego jovem, através da *“*ministração das competências mais adequadas para o emprego*”.* De novo, numa estratégia de manipulação de relações conceptuais, cria-se uma oposição entre “competências de cidadania” e “competências de empregabilidade”. As prévias referências à eficácia são subtilmente substituídas por eficiência e o horizonte positivo é o sistema dual.

No centro da estratégia surge o ensino e formação profissional, que emerge como horizonte positivo e sustentado em três discursos distintos e, em certa medida, contraditórios. No primeiro, o objetivo é promover a aprendizagem no local de trabalho, a formação dual, com forte ligação às empresas. As referências ao empreendedorismo são explicitas, mas rebatizadas de “competências empresariais”. Aprendem-se no “mundo real”, no posto de trabalho. Este objetivo expresso coexiste, um parágrafo à frente e sem nota da contradição, com a narrativa da imprevisibilidade do futuro, sustentada em projeções estatísticas do CEDEFOP[119] de que as competências transversais e o pensamento crítico “(..) irão preparar as pessoas para os percursos profissionais variados e imprevisíveis de hoje” (Comissão Europeia, 2012:4). Mas a Comissão consegue fazer o pleno e incorpora um terceiro discurso: para além da ‘educação para a empregabilidade’ e para as ‘competências’ acrescenta o discurso da ‘educação para excelência’ que, numa reminiscência do “back to basics”[120] americano, discorre sobre os conhecimentos essenciais ou de base, numeracia, literacia, etc.

A estratégia delineada no documento de 2012 tem aprofundamento no mesmo ano na primeira edição do “Education and Training Monitor” (ET Monitor) e seguintes, em análises ao estilo OCDE, de apresentação de estatísticas[121] e recomendações de política. A presença da crise é marcada e, embora persista a defesa dos investimentos em educação como o melhor antídoto, são sublinhados os esforços em reduzir os orçamentos em educação.[122] No ponto sobre abandono escolar precoce, o discurso surge alinhado com o produzido pela OCDE nas análises do PISA, incluindo no destaque à educação pré-escolar. A UE apresenta, contudo, uma terminologia e orientação distintas, priorizando a educação pré-escolar das crianças “em

[119] Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (http://www.cedefop.europa.eu/pt)

[120] Um movimento que se desenvolveu na América nos anos 1970, persistindo como contra discurso ao longo do tempo e que advoga o retorno a uma matriz tradicional do ensino, em que o centro da relação pedagógica é o conhecimento e não o aluno.

[121] Mas menos de comparação entre países.

[122] A excecionalidade do caso nacional é notada, como único parceiro da Roménia no grupo de países que, tendo tido quebras severas no seu PIB, reduziram as suas despesas em educação.

risco",[123] destacando a etnia cigana e sugerindo ações de "educação parental" (European Commission, 2012: 31). Sobre a qualidade das aprendizagens, são exploradas diferenças de género e de estatuto nacional, mas, ao contrário do relatório de onde os dados estatísticos são retirados, não existe análise elaborada de diferenças com base na origem socioeconómica. Verifica-se uma escassa conceptualização e reduzida atenção a um fenómeno que é largamente explicativo das diferenças de resultados, entre alunos, entre escolas e países, como tem sido amplamente notado pela OCDE.

A exaltação do sistema dual alemão emergente na primeira edição do ET Monitor é reiterada em outras iniciativas e publicações, apontado como solução para os principais problemas do sistema educativo[124] e omitindo várias referências, não só aos resultados globais PISA, pouco impressionantes, da Alemanha, como nas suas dificuldades em promover a equidade em educação (Deissinger, 2004; Odendahl, 2017).[125] Esta campanha a favor da adoção do modelo alemão resulta na criação, em 2013, da 'Aliança Europeia para a Aprendizagem' (EAfA), um grupo de responsáveis políticos, parceiros sociais, etc., criado no âmbito do MAC, para desenvolver o sistema de aprendizagem na UE.[126] O apogeu surge na publicação da Direção Geral de Políticas Internas do Parlamento Europeu de 2014, "Ensino Dual: uma ponte sobre águas revoltas". Reforça-se a perspetiva da formação vocacional como resposta a necessidades imediatas do mercado de trabalho[127] e principal intervenção nas situações de insucesso e abandono escolar (Parlamento Europeu, 2014).

Também em 2014 um extenso e aprofundado relatório conjunto da Eurydice e do Cedefop, apresenta uma perspetiva geral sobre o abandono escolar precoce e um aprofundamento relativo à formação vocacional e profissional. Nos capítulos gerais em que são exploradas causas do abandono, é feita a habitual nomeação dos fatores pessoais e sociais[128] e são apontados os efeitos da origem socioeconómica. O relatório reconhece, contudo, características do mercado de trabalho – a disponibilidade de emprego pouco qualificado e o setor do turismo e construção ou uma taxa muito elevada e generalizada de

[123] "*At risk*". A OCDE utiliza a expressão "desvantagens relacionadas com a origem socioeconómica", o que pressupõe uma objetivação das causas da desvantagem que a liga a desigualdades sociais e económicas, ao contrário da expressão 'em risco', associada aos maus tratos infantis e a responsabilidades parentais.

[124] A "identificação precoce das aptidões", ou a diversificação de percursos é problematizada, sendo destacada a "cada vez mais abundante literatura que denuncia o impacto e efeitos negativos" e a bitola parece ser colocada nos 15 anos. O ponto termina, contudo, com uma referência a que "(...) não se observa um a relação clara entre a prática da identificação das aptidões no terceiro ciclo do ensino básico e a participação no EFP ou em aprendizagens" (Parlamento Europeu: 2014:39).

[125] Em 2007/08 uma série de manifestações de estudantes na Alemanha questionavam o sistema e as alterações no sentido de tornar o ensino mais orientado para o mercado. Os estudantes afirmavam recusar serem vistos como 'capital humano' (Odendahl, 2017: 219).

[126] http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1147&langId=en

[127] O que, num momento de recessão pode representar as atividades menos intensas em capital humano.

[128] A escolaridade dos pais, rendimento, composição da família, etc..

desemprego – enquanto atores promotores do abandono. Não existe qualquer reflexão acerca das diferenças entre países quanto a impactos da origem nos resultados que se associem a políticas implementadas em cada país, nomeadamente a seleção por vias. Embora reconhecendo maior importância da origem socioeconómica do que da situação nacional (migrante ou não) na explicação do desempenho escolar, é ao segundo destes fatores que é dada profundidade analítica. O relatório constitui um esforço para abranger as várias medidas e iniciativas de combate ao abandono nos vários países, e tem como principal característica distintiva o facto de reforçar a perspetiva do ensino profissional como forma de recuperação e compensação de alunos em risco ou situação de abandono, presente na iniciativa emprego jovem (Comissão Europeia, 2014). O combate ao abandono enquadra-se em iniciativas contra o desemprego jovem, como o programa "Garantia Jovem" e, em conjunto com o destaque dado no relatório ao ensino vocacional e profissional, reforça-se a perspetiva da profissionalização como saída para o insucesso e, simultaneamente, para o desemprego juvenil.[129] Não existe referência ao tema da equidade ou a preocupações de justiça social.

Em 2015, no rescaldo dos atentados em França, o "Relatório conjunto de 2015 do Conselho e da Comissão sobre a aplicação do quadro estratégico para a cooperação europeia no domínio da educação e da formação (EF 2020)" estabelece novas prioridades para o MAC e introduz como novo tema as desigualdades face à escola, recomendando a introdução de pedagogias ativas, a incorporação da educação para a cidadania e a não discriminação e a promoção do pensamento crítico. Na definição de 'grupos desfavorecidos', alvo de medidas especiais, verifica-se persistir um destaque das desigualdades resultantes de aspetos pessoais ou culturais e não socioecónomicos[130] (European Commission, 2015). Esta é também a perspetiva prevalecente nas conclusões do grupo de trabalho sobre abandono escolar do MAC, que acrescenta a abordagem holística, a cooperação interinstitucional, a relevância das dimensões pedagógicas e a melhoria da qualidade dos processos educativos como estratégia preventiva do abandono escolar (European Commission, 2015b).[131]

A construção de um discurso sobre equidade tem nova reviravolta em 2016, no relatório do Joint Research Centre da Comissão Europeia (Hippe, Araújo e Costa, 2016). Este propõe-

[129] São também realçadas as diferenças pedagógicas entre as vias *mainstream* e as propostas profissionalizantes como justificação para estas se constituírem como medidas compensatórias com sucesso em situações de abandono escolar e uma alternativa para alunos que encontram pouca satisfação ou insucesso nos percursos mais tradicionais. Esta perspetiva surge reforçada no documento de 2016 do CEDEFOP, que aborda o abandono escolar no ensino profissional (CEDEFOP, 2016).

[130] Incidindo nos grupos desfavorecidos como os aprendentes com necessidades especiais, os migrantes recém-chegados, os descendentes de migrantes e as pessoas de etnia cigana. A Garantia para a Juventude deverá ser mobilizada na íntegra (ou seja, colocações no mercado de trabalho, aprendizagens e ensino e formação recorrentes).

[131] Surge como horizonte positivo uma ideia de comunidades de aprendizagem ("*whole school approach"*), do ensino centrado no aluno "*overall inclusive learner-centred vision of education*" que se considera essencial para permitir ultrapassar desigualdades sociais de origem.

se rever as recomendações do estudo de Wößmann e Schütz, na origem da comunicação da Comissão "Equity and quality in education" de 2006. As conclusões, contudo, apenas reforçam o ponto de partida: mantém-se a perspetiva de prioridade à educação pré-escolar enquanto medida de equidade, a oposição à seleção precoce de vias e a advocacia de maior competitividade entre escolas. A argumentação parece visar desconstruir algumas contestações, nomeadamente da OCDE, que associam a livre escolha de escola a menor equidade. Por exemplo, argumenta-se que um sistema de *vouchers* pode, se bem implementado, favorecer a equidade, mas sem apresentar as vantagens comparativas. As referências da OCDE à relação entre escolha de escola e iniquidade são atribuídas a maus desenhos de medida e não à medida em si. A equipa parece então jogar na existência de evidências científicas para suportar visões antagónicas, privilegiando uma das visões.[132] Apesar da referência a investigações – algumas de grande fôlego – que contrariam a afirmação, a conclusão do capítulo é clara e em sentido contrário às recomendações da OCDE e da maioria da investigação publicada: defende-se que "políticas que combinam competição, escolha e forças de mercado revelam ter alto potencial para promover maiores níveis de eficiência e equidade no sistema educativo" (Hippe, Araújo e Costa, 2016: 20).[133]

As recomendações de política educativa da UE para Portugal

A ação recomendativa da UE dirigida especificamente a governos nacionais particulares em matéria de educação torna-se prática a partir da estratégia 2020, no final da primeira década deste século. O Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), em vigor em Portugal entre 2011 e 2014, ditou a exclusão do caso nacional das análises por país do ET Monitor até 2015, atendendo à já elevada intensidade do acompanhamento que o PAEF implicava. Análises políticas parcelares relativas ao domínio das políticas de educação produzidas no contexto dos organismos da União e Comissão Europeia revelam a concordância destes com a orientação de políticas seguida em Portugal entre 2012 e 2014.

Depois de referências elogiosas à estratégia de combate ao abandono escolar precoce, destacando as "medidas preventivas contra o insucesso"[134] no relatório de 2014 (European Commission/EACEA/Eurydice/Cedefop, 2014:193), a Recomendação do Conselho de 2014

[132] Por exemplo, um dos elementos que a equipa utiliza para explicar a relação entre políticas de escolha de escola e iniquidade é a de que "*students from disadvantaged families have the tendency to attend schools in their neighbourhoods and these students and their parents are less likely to exercise school choice*". Assim apresentado o argumento, verifica-se que não existe qualquer conceptualização acerca das dificuldades que pode ter um jovem de famílias desfavorecidas em deslocar-se para uma escola mais longe da sua residência, como se se tratasse de uma escolha não condicionada. São propostas várias 'soluções' de desenho para limitar o potencial de promoção de desigualdades associado a estas políticas sem, efetivamente, se colocar em questão a relevância da política

[133] Tradução da autora

[134] Decreto-Lei 176/2012 do Ministério da Educação e Ciência.

salienta-o de novo (Conselho da Europa, 2014). Organiza-se em torno da ideia de desajuste das competências da população face às necessidades do mercado de trabalho, apresentando, sem nomear, a formação dual como solução política. Recomenda promover a orientação profissional e sistemas de antecipação de necessidades de formação, assim sugerindo que o desemprego juvenil teria origem num problema de qualificações – não já insuficientes, mas apenas 'desadequadas' – e não num problema de economia e estrutura do mercado de trabalho, incapaz de reter os mais qualificados.

Já em 2015 o tema da equidade emerge no ET Monitor dedicado a Portugal. A sua ausência na escolaridade básica é apontada como problema persistente e resistente à mudança, evidenciando-se na relação entre origem e resultados e na elevada retenção escolar. O relatório possui um capítulo sobre o combate às desigualdades escolares. São realçados os desafios relativos à oferta pré-escolar (igualdade de acesso, vagas), à relação entre origem socioeconómica e desempenho (igualdade de sucesso) e ao peso dos alunos com desempenhos abaixo do patamar de proficiência no PISA (equidade). É feita a habitual listagem das medidas implementadas e, no combate ao insucesso destaca-se o Decreto-Lei 176/2012, as medidas para promover o acompanhamento e monitorização do info-escolas,[135] o Programa TEIP e os cursos vocacionais, antecipando a sua continuação, mas reconhecendo falta de dados acerca da sua eficácia (European Commission, 2015:5). Referindo-se às medidas dirigidas particularmente ao aumento de competências dos alunos com piores desempenhos no PISA, é feita nota das metas curriculares para o Português e Matemática. O intenso debate nacional em torno do reforço destas disciplinas no currículo, opondo os que o defendiam como orientação para 'conhecimentos essenciais' e 'exigência' e apoiantes do 'ensino de competências' e 'metodologia de projeto',[136] é apontado. A comissão, contudo, não manifesta posição nesse documento, embora surja evidente um ano depois. Numa publicação produzida no âmbito do NESET[137] é, em 2016, apontado o caminho de incorporação da educação para a cidadania e interculturalidade, desenvolvimento do espírito crítico, trabalho colaborativo e de projeto (Driel, Darmody e Kerzil, 2016: 9).

Este discurso, que parece já muito distante daquele da 'competição', surge também no ET Monitor de 2016 sobre Portugal. O destaque são as medidas implementadas pelo governo para "melhorar a equidade no ensino" e contra o abandono escolar. Parece existir uma crítica

[135] Que tanto pode ser interpretado como uma medida de monitorização e avaliação do sistema como um instrumento de promoção da competição entre escolas porque permite comparar a performance das diferentes escolas.

[136] "The new learning objectives were the subject of a public consultation and provoked a heated ideological debate. Some regret that emphasis is now being put on traditional teaching and assessment of basic knowledge and skills, instead of on promoting multidisciplinary approaches such as teaching and learning through projects. Others, meanwhile, welcome these new objectives, which they see as being more demanding and promoting a culture of excellence" (European Commission, 2015:5)

[137] "Network of Experts working on the Social Dimension of education and Training".

ao anterior governo, que surge na referência ao aumento da taxa média de retenção entre 2011 e 2014[138] e à redução da participação no pré-escolar entre 2013 e 2016, com diminuição da rede pública de jardins-de-infância. Na típica fase de exortação às medidas do governo em funções, destaca-se o fim dos exames, investimento no pré-escolar, no apoio a imigrantes, a formação cívica, os valores da interculturalidade no currículo e a autonomia pedagógica e curricular das escolas. O relatório considera que o governo possui um "plano ambicioso para promover a igualdade social' em educação e destaca o aumento de vagas do pré-escolar, redução do número de alunos por turma, reforço das tutorias, horários das escolas e o aumento do apoio a famílias com filhos em idade escolar – livros, refeições escolares, abonos de família, etc. (Comissão Europeia, 2016:4). Em 2017 a perspetiva do ET Monitor sobre Portugal é a mesma. O grande destaque vai para o Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar,[139] apontando o papel chave do Fundo Social Europeu nessa estratégia, bem como na expansão da educação vocacional e no reforço da educação de adultos.

A conclusão da análise relativa à produção recomendativa global da UE é semelhante à que foi retirada quanto à OCDE: a organização trabalha com um conceito de equidade operativo, de análise de desempenhos em função de fatores sociais e culturais. Nos diversos documentos, promove narrativas concorrentes, articuladas em relações complexas em que conceitos habitualmente considerados antagónicos e objetos de escolha política, surgem positivamente correlacionados. Neste processo usa uma argumentação de base pragmática, de eficácia e eficiência, desconsiderando questões de valores e ideologias. A maior diferença entre as duas organizações parece ser a assertividade das conclusões, sendo a OCDE mais propositiva e aparentemente mais atenta às questões relativas às desigualdades em educação, em particular as que advêm da origem socioeconómica, aspeto secundado e mal elaborado em muitos documentos da UE. Se a OCDE timidamente procura equacionar nos fatores que explicam as desigualdades de desempenho por origem socioeconómica que se relacionam com práticas de ensino-aprendizagem e outros processos de exclusão social com origem na escola – ainda que não fazendo referência às teorias da reprodução e dos códigos – a UE revela uma reflexão ainda menos aprofundada quanto a alguns aspetos do problema e equaciona sobretudo fatores pessoais e culturais como explicativos das diferenças (reduzida escolaridade dos pais, o facto de ser de uma família monoparental, os hábitos de leitura em casa), que remetem para uma visão de *handicap* social dos alunos desfavorecidos.

[138] Num capítulo dedicado à "luta contra as desigualdades e promoção da inclusão" é dado destaque a um dado preocupante: "*A taxa média de repetições de ano aumentou em 50 % entre 2011 e 2014. Atualmente situa-se nos 5 %, 11,4 % e 13,3 %, respetivamente, do primeiro até ao terceiro ciclo do ensino básico*" (Comissão Europeia, 2016:4).

[139] http://www.dge.mec.pt/noticias/mais-sucesso-escolar/programa-nacional-de-promocao-do-sucesso-escolar

1.5. Em síntese

O trajeto percorrido neste capítulo procurou visitar algumas teorias do Estado, relacionar com paradigmas sociológicos, com a investigação sobre educação e com a apropriação, por parte das organizações internacionais, dos discursos produzidos nestes distintos campos discursivos. Desejavelmente, pareceu sustentada uma perspetiva que considera a existência de discursos concorrentes em cada campo, com afinidades e oposições entre eles e face aos discursos de outros campos. Foi um percurso de progressiva materialização da discussão, em que se procurou primeiro distinguir e caracterizar ideais políticos para depois discutir evidências científicas e reconhecer agendas. No que se refere às organizações internacionais, a análise da produção recomendativa da OCDE e da UE permitiu identificar um discurso sobre equidade que é variável, ambíguo, que parece desenhado para evitar controvérsias ideológicas e manter a posição de autoridade sobre a política na alternância democrática. O discurso das duas organizações é bastante semelhante, assente numa perspetiva utilitarista, ainda que a OCDE revele maior proximidade ao discurso pedagógico-didático e a UE mais focada na economia e na importância da educação para o desenvolvimento económico.

A polémica entre teóricos GSAE e da CWEC [140] sobre motivações das organizações internacionais persistirá em aberto. Sendo identificáveis iniciativas destas instituições para promover evidências e contribuir para políticas informadas cientificamente, como defende a CWEC, estas surgem também enquadradas num discurso normativo ambíguo em que é identificável, por vezes, o que a GSAE aponta como orientação neoliberal no que diz respeito às questões da equidade em educação e no papel do Estado a esse respeito. Importa agora perceber como são estes discursos adotados a nível nacional, em que medida influenciam as diferentes posições, com que outros discursos concorrem e como são utilizados para justificar e enquadrar as escolhas políticas. Assim, a analise centra-se agora no espaço de deliberação de políticas, focando os debates parlamentares que ocorrem nacionalmente.

2. A deliberação sobre educação: temas e problemas em 40 anos de debate

2.1. Perspetivas sobre deliberação e alternativas de análise do discurso político

A relevância de uma atenção ao processo de deliberação foi já justificada mas existem várias alternativas teórico-metodológicas para o seu estudo. A reemergência do interesse dos investigadores nas dimensões discursivas da análise da mudança, surgiu a par de um aumento do interesse nos processos e instâncias de deliberação (Steiner, 2008; Roger e

[140] 'Common World Educational Culture' (CWEC) e a 'Globally Structured Agenda for Education' (GSAE). *Cf.* ponto 1.4, pp. 59

Schaal, 2013; Bechter, 2018). São três as principais abordagens: a normativa, a dos estudos da linguagem e linguística e a análise crítica do discurso. Entre os diferentes contributos, contudo, revelam-se mais continuidades que ruturas e a estrutura tripartida apresentada é só mais uma forma, entre outras, de organizar um extenso e cumulativo património científico.

A análise da deliberação política numa perspetiva normativa desenvolve-se no âmbito da filosofia política moderna, tendo como principal referência, numa abordagem mais institucionalista, os trabalhos de Jürgen Habermas (Steiner, 2008). Esta perspetiva liga-se às teorias da argumentação através da pragmática e pragma-dialética, com foco nos aspetos dialéticos, argumentativos e retóricos e, por exemplo, na identificação de "falácias argumentativas" (Eemeren, 2010; Fairclough e Fairclough, 2012). Estas investigações de caráter mais normativo têm em comum centrarem-se na deliberação enquanto elemento fundamental do processo democrático, atentando aos mecanismos que garantem a prestação de contas, a representação, participação, contestação e implementação das decisões.

Por influência de Habermas, associa-se a deliberação a um conjunto de condições de processo – *e.g.* existência de troca de argumentos e justificação de preferências; abertura ao diálogo e disponibilidade para mudar a posição em virtude de um bom argumento - excluindo outras, como a mentira ou a manipulação, que podem estar presentes em conceitos próximos como 'negociação estratégica' (Steiner, 2008). As abordagens normativas recentes têm-se destacado pela aplicação de Índices de Qualidade Discursiva (DQI)[141] a eventos de deliberação, tal como os debates parlamentares e outros processos de audição e de definição de cursos de ação coletivos. Identificam aspetos essenciais das teorias normativas: a existência de participação, justificação e respeito, operacionalizando sistemas complexos de variáveis (Steenbergen *et.al*., 2003; Steiner, 2008; Rasch, 2011; Roger e Schaal, 2013). A posição é, em certa medida, a de fiscalização e crítica da atividade política realizada por cientistas sociais, que analisam o processo político com base em critérios considerados *a priori* indisputáveis num sistema democrático, para colocar a descoberto o caráter ritual de alguns procedimentos democráticos (Fairclough e Fairclough, 2012).

A relevância destas pesquisas é inquestionável, mas existem dois aspetos que surgem menos enfatizados e que importa considerar na análise do processo de deliberação proposta nesta pesquisa: os que se prendem com o 'texto'[142] – características linguísticas e pragmáticas – e os contextuais e intertextuais, que explicam a variação entre áreas politicas e momentos históricos, no mesmo sistema institucional, e se prendem com a relação entre fontes de autoridade e de legitimação, normas e valores, ideologias e paradigmas (Ilie, 2016). A perspetiva adotada implica focar a integração do nível micro e macro no contexto da interação discursiva e identificar a influência dos mecanismos institucionais – tradições políticas e

[141] Discursive Quality Index
[142] "texto" num sentido lato, referente ao que é dito e como é dito.

socioculturais, normas de conduta, etc. – enquanto promotoras de oportunidades e constrangimentos para a ação discursiva individual.

A linha de pesquisa que se desenha a partir da linguística organiza-se, tal como a pragma-dialética, em função do texto, mas sem tão evidente ancoragem normativa. Também partindo da "Teoria dos Atos da Fala" (Austin,1962), entende todo o discurso- e até um silêncio - como ato. Mas invés de procurar avaliar a qualidade da deliberação, centra-se nos seus efeitos. Os debates parlamentares são encarados como possuindo objetivos adversativos visando, não o consenso e a escolha informada entre cursos de ação, conforme um modelo ideal, mas o confronto e a dissensão, constituindo-se como um 'género ameaçador da face', ou seja, procurando afetar a posição ou imagem do opositor (Marques, 2015). Esta perspetiva, cuja abordagem parece mais ajustada ao caso nacional, destacam o espírito agonista dos debates: a política não é apenas a arte de produzir consensos, mas de manipular a controvérsia num quadro normativo formal que estabelece os seus limites (Mouffe, 1993).

O discurso parlamentar é um género do campo do discurso político. Possui características institucionalizadas, marcadas por normas, convenções e uma natureza dialógica, com rituais e papéis definidos, uma encenação em que também há espaço para disrupções, improviso e surpresa. Assemelha-se a um espetáculo dirigido a uma audiência alargada, parte não presente no momento. Um ato da fala neste contexto institucional envolve a utilização de formas ritualizadas, recorrência de termos (*topos)*, [143] *clichês* e formas específicas de tratamento, questionamento e reposta que não podem ser analisados pelo valor literal. Por exemplo, 'toda a gente sabe' é uma generalização retórica ou um "ato da fala de sobre generalização" que não é avaliável pela relação com o real. Visa reforçar a indiscutibilidade das afirmações e a análise mais relevante será sobre as razões que justificam a necessidade de enfatização e de apresentação da ideia como indiscutível (Ilie, 2010).

Numa perspetiva mais retórica, o discurso parlamentar pertence ao género deliberativo e é um exercício de oratória sobre alternativas de ação (Ilie, 2006). O foco é a argumentação e as identidades e preferências dos atores (Risse, 2000). A partir de sequências de vários tipos de atos de fala (expressivos, declarativos, assertivos, compromissivos, interrogativos e diretivos), a argumentação visa convencer quanto a um ponto de vista, desafiando ou justificando teses sobre factos ou valores, sobre conhecimento e/ou o que é correto ou desejável (Marques, 2007; Hansson, 2017). Esta conceção, assente no modelo funcional de argumentação de Toulmin (2003) é útil por incluir na análise da argumentação uma atenção aos dados (*data*) e à identificação e a verificação das garantias (*warrants),* fontes de autoridade que sustentam as afirmações.

[143] Ou "topois", designando convenções discursivas, máximas do senso comum

A análise discursiva na perspetiva crítica tem um forte impulso nos anos 1960/70, em França, recuperando o trabalho de Gramsci (1971 [1949]) por Althusser (1987 [1970]), Michel Pêcheux (1975) e Foucault (2001 [1971]). Representa uma quebra com a tradição clássica da linguística pelo foco no sentido. Privilegia as condições de produção: o discurso materializa ideologias e compreendê-lo implica a ligação a sistemas abrangentes de regras, instituições, ideias e interesses (Glynos *et.al*., 2009). Entre o pós-estruturalismo e as análises críticas e interpretativistas que se desenham a partir do institucionalismo discursivo, são claras as proximidades. Mas se o pós-estruturalismo privilegia a identificação do poder estrutural das ideias ou do poder coercivo sobre ideias, os investigadores do institucionalismo discursivo focam o poder persuasivo das ideias (Schmidt, 2017).

A análise crítica do discurso enriquece as abordagens pelo enfoque num tipo de específico de argumentação: a argumentação 'prática', a favor ou contra um curso de ação, decomposta em premissas: 1) circunstanciais, que caracterizam a situação e o problema; 2) de objetivo, descrevendo o futuro desejável; 3) de valor, em torno de ideais, valores e desafios; 4) e de ação (means-ends) que representa a linha de ação que resultará na concretização dos objetivos (Fairclough e Fairclough, 2012).Depois de já ser assumido que o discurso e a forma como interpretamos os acontecimentos tem consequências nos seus efeitos, procura-se identificar a forma como as representações se constituem como razões para a ação.

Tal como na linha da linguística, a análise crítica do discurso foca os *topos* e estratégias discursivas, como as narrativas, mas enquanto elementos de interpretação, remetendo para aspetos contextuais e símbolos partilhados, para identificar focos de poder e influência (Wodak e Meyer, 2001; Hanson, 2017). A perspetiva interpretativista da análise crítica também concede atenção aos micro processos, foco da linguística, mas privilegia as relações com outros textos e discursos, incorporando macro análises sobre sistemas e ideologias. Numa perspetiva Wittgensteiniana, perspetiva a linguagem como arma da luta política (Finlayson, 2013). A viragem não é tanto no método, mas epistemológica, perspetivando o discurso político como processo social cuja compreensão inclui e ultrapassa a materialidade linguística e o exposto. Privilegia a forma como valores, assunções e interesses influenciam posições e tomadas de decisão, alargando para incluir , não só a análise formal do processo deliberativo da corrente normativa, mas também conteúdos. As fontes de legitimação, atos e circunstâncias que as legitimam, tipos e estilos políticos são objeto de reflexão (Menitra, 2009; Palonen, 2018). A análise histórica dos conceitos é frequente, considerando a substância: aspetos destacados, secundarizados e relações com outros discursos existentes no espaço discursivo, ligando particular e universal (Finlayson, 2007, 2017). Esta foi uma influência relevante na identificação de aspetos chave na análise diacrónica sobre o processo deliberativo parlamentar em Portugal.

O mesmo interesse por análises diacrónicas e uma perspetiva aberta e relacional é também evidente em investigações que utilizam *frames*, *storylines* e narrativas como instrumentos heurísticos (Stone, 1988; Rein e Schön 1994; Fischer 2003; Hajer, 2006; Hulst e Yanow, 2009, Shanahan, Jones e Mcbeth, 2011). As *frames* possuem o sentido atribuído por Goffman (1974), designando "definições da situação" e "esquemas de interpretação", que se evidenciam nas interações sociais de negociação do sentido. Estes esquemas de interpretação são a 'cola que agrega a massa', base de coligações de interesse e grupos de pressão. Têm função explicativa e normativa, criando o entendimento conceptual que clarifica o problema e define a solução (Grimley, 1986).

Schön e Rein (1994) aprofundam o potencial heurístico das *frames* pelo foco em "intractable policy issues". Centrando-se, tal como na presente investigação, em problemas de política associados a convicções e valores que se revelam insanáveis, tornam evidente a importância da problematização na análise das políticas e a utilidade de concretizar *frames* em narrativas, especificando como o problema é perspetivado, quem são os protagonistas e antagonistas e as soluções políticas defendidas. As proximidades e distâncias face às narrativas organizam grupos sociais em coligações e oposições que são fundamentais para compreender as situações de políticas analisadas e produzir potenciais explicações para a mudança política. Deborah Stone (2012 [1988]) é oura autora que sublinha a utilidade de focar a análise nas narrativas causais: a definição dos problemas é um processo interativo de formação de imagens em que se atribui causa, culpa e responsabilidade a atores ou circunstâncias. Essa perspetiva centrada nas narrativas também permitiu a Hajer (2006) concluir que os problemas não apresentam uma identidade fixa, mas definições que mudam constantemente. Narrativa e argumento não são sinónimos, ainda que as narrativas surjam frequentemente assentes em argumentos implícitos ou explícitos. E é possível construir diferentes argumentos com base na mesma narrativa. Mas enquanto as narrativas se apresentam como dados, os argumentos são ideias morais sobre resultados pretendidos. Assim, compete ao investigador/a não só apresentar as várias narrativas, mas traduzi-las em argumentos, fazendo emergir o argumento latente (Fischer, 2003). O interpretativismo, na perspetiva adotada é a análise da ação política, considerando a ação discursiva - deliberação, justificação - e os atos de política, incluindo variadas e complementares fontes, como normativos, relatórios, entre outros.

2.2. Descrição do corpo de dados

O foco no processo de deliberação que ocorre no plenário da AR tem como objetivo identificar temas, problemas e argumentos discutidos entre partidos, bem como as fontes de autoridade e referências usadas para justificar tomadas de posição quanto à igualdade de oportunidades.

Explora a relação entre ideias expressas e narrativas políticas, analisando-as face aos discursos globais apresentados e discutidos no ponto anterior, estabelecendo ligações de identificação e oposição entre coligações discursivas, reconhecidas a partir da nomeação de fontes de autoridade e o sentido das ideias defendidas. Visa investigar várias hipóteses explicativas da mudança levantadas anteriormente: as políticas para a igualdade de oportunidades mudaram porque se alteraram as ideias sobre a política, consequência da variação de ciclos políticos, pela mudança das fontes de autoridade - nacionais e internacionais - sobre a política ou pelo acumular de evidências e conhecimentos sobre a melhor forma de agir. O foco nos discursos parlamentares não leva, contudo, a desconsiderar a existência de razões, interesses e ligações não expressas ou a ignorar a possível existência de manipulações retóricas. Antes pelo contrário. A posição que subjaz à centralidade atribuída à deliberação é a de que ter em conta o processo interativo de troca de argumentos que se desenrola na AR permite aceder a dados e elementos – de natureza ideacional e discursiva – que muito revela acerca das razões – expressas ou não - para a mudança.

A deliberação na AR, contudo, não ocorre apenas em plenário, sendo muito relevante o trabalho realizado na especialidade, nas comissões parlamentares. A análise desenvolvida não se constitui, assim, como uma avaliação da qualidade do processo deliberativo em Portugal, acerca da sua eficácia ou eficiência, mas pretende, sobretudo, utilizar essa interação política para aceder a um conjunto de dados e informações. Estes são frequentemente secundarizados nos estudos de políticas públicas e prendem-se com o relacionamento entre atores e relações entre discursos, presentes sob a forma de ideologias, figuras de autoridade e argumentos. A estratégia empírica foi já explicada na primeira parte, mas importa aqui expor a estratégia de apresentação de resultados, recordar o modo de constituição e os traços gerais da amostra de debates parlamentares e apresentar as categorias analíticas.

A exposição dos resultados cruza uma perspetiva temática – explorando as categorias analíticas mais representadas – com uma descrição cronológica, em que estes são apresentados por ciclo político. A descrição e análise do corpo de dados inclui uma dimensão mais quantitativa, fornecendo uma perspetiva geral do ambiente e conteúdo deliberativo, com a focalização em episódios específicos, que surgem ilustrativos das dinâmicas encontradas.

A investigação foi conduzida numa perspetiva indutiva, organizando-se em função da resposta a interrogações de partida e não de confirmação teórica, avaliando o potencial explicativo das diferentes alternativas a partir do processo de recolha e tratamento dos dados. A amostra foi extraída da base de dados eletrónica de Diários da República (DAR) Série I, que integra a totalidade das transcrições dos debates ocorridos no plenário da AR. Foram

utilizados três termos de pesquisa[144] que se verificaram presentes em 1238 diários e foram consultados todos os diários com mais do que três referências aos termos. Este pente mais fino permitiu excluir referências retóricas, as simples e não desenvolvidas, e as que remetiam para aspetos relacionados com outro tipo de políticas, circunscrevendo o corpo documental a um total de 71 debates parlamentares com alguma relevância – densidade na discussão, troca de ideias e argumentos – nas discussões sobre equidade e igualdade de oportunidades escolares no período entre 1987 e 2016.[145] As categorias de análise foram construídas ao longo do processo de codificação na base de dados MAXQDA®, a partir de todas as entradas - intervenções - transcritas (Ritchie e Spencer, 2002). À parte, fazia-se um registo síntese de cada debate para não perder o sentido interativo no processo de desintegração do texto em categorias de análise, servindo para registar comentários, que tomaram a forma de notas de campo, acompanhando o processo de análise e codificação das sessões plenárias.

Analisando os termos de pesquisa, verifica-se que 'equidade e educação' emerge apenas a partir de 1993 e, regularmente, a partir de 2011.[146] Gradualmente, vai sendo mais usado enquanto equivalente – sem mudanças de sentido – do termo anteriormente usado (igualdade de oportunidades em educação), assim revelando que, para além do conteúdo, é possível identificar tendências discursivas associadas à utilização de determinada terminologia.

II.2.1. Termos de pesquisa, frequência e percentagens

Termo de Pesquisa	Frequência	%
Igualdade de Oportunidades Escolares	34	47,9
Equidade e Educação	19	26,8
Igualdade de Oportunidades na Escola	17	23,9
Igualdade de Oportunidades Escolares; Equidade e Educação	1	1,4
Total	71	100

Os debates extraídos com base nos critérios definidos revelam a predominância dos períodos de governo PS. Isto apesar de, no geral, PS e PSD terem - no período em análise - aproximadamente o mesmo número de anos de governação, seja em maioria, minoria ou em coligação. Efetivamente, mais de 50% dos debates em que se identificam as expressões de pesquisa concentram-se em dois ciclos políticos de governo PS: entre 1995 e 2002 e entre 2005 e 2011. Tendo em conta a duração de cada período, é entre 2005 e 2011 que o tema da igualdade de oportunidades surge com maior intensidade e frequência (cerca de 4 debates por ano). Apesar da sua duração mais curta, também o período entre 2011 a 2015, um ciclo

[144] 'Equidade AND Educação'; 'igualdade de oportunidades escolares'; 'igualdade de oportunidades na escola'.

[145] Há alguma diferença entre a abrangência temporal na análise documental e de conteúdo dos debates. São incluídos documentos da OCDE e da EU de 2018 e o último debate analisado ocorreu em 19/05/2016 (DAR Série I 70/XIII/1 2016). No limite temporal inferior foram analisados debates parlamentares anteriores a 1987 pela relevância em explorar algumas discussões tidas aquando da definição da LBSE mas o período de análise foi fixado em 1987 por ser a partir dessa data que existe informação mais sistemática sobre a tomada de decisão e implementação de políticas.

[146] Ver anexo Parte II capitulo 2.

político em que governava a coligação PSD/CDS-PP, destaca-se como trazendo a plenário discussões que frequentemente se debruçam sobre o tema. Um elemento que ressalta é o reduzido número de debates do período entre 2002 e 2005: apenas dois.[147] Sendo certo que este ciclo compreende um período de tempo mais reduzido, foi relevante pela tentativa de alteração da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE). Porém, tal como os restantes períodos em que a direita esteve no poder, o tema não foi tão frequentemente referido.

II.2.2. Ciclos políticos, anos de duração, número de debates e percentagens[148]

Ciclo político	anos do ciclo político	N.º debates	% debates	debates/ anos
CP0 (até 87) várias config	9	11	15,5	1,2
CP1 (87-95) PSD	8	7	9,9	0,9
CP2 (95-02) PS	7	16	22,5	2,3
CP3 (02-05) PSD-CDS	3	2	2,8	0,7
CP4 (05-11) PS	6	22	31,0	3,7
CP5 (11-15) PSD-CDS	4	10	14,1	2,5
CP6 (15- …) PS	…	3	…	
Total (Válido)	36	71	100	2,0

Nas sessões plenárias, as intervenções são reguladas por figuras regimentais que definem regras, incluindo o tipo de interação discursiva possível. Na amostra selecionada, o tipo de processo deliberativo mais frequente é a discussão de projetos de lei e os debates de interpelação, que incluem a possibilidade de perguntas ao governo. Estas figuras regimentais associadas a processos de orientação e fiscalização de políticas revelam que as questões da igualdade de oportunidades se colocam, genericamente, quanto à orientação global nas políticas e especificamente, enquanto indicador utilizado para refletir acerca da bondade de um determinado curso de ação.

II.2.3. Tipo de processo deliberativo

Nome	Freq	%
Discussão de projetos-lei/ apreciação de normativos	32	45,1
Interpelações	24	33,8
Orçamento Geral do Estado/ debates quinzenais/ mensais	5	7,0
Declarações e recomendações políticas	5	7,0
Petições	2	2,8
Pareceres	3	4,2
Total	71	100

Alguns momentos relevantes no que toca às questões de igualdade de oportunidades surgem a partir de debates regimentais, que incluem a apresentação de programas de governo ou debates quinzenais, sobretudo de 2005 a 2011. Por vezes, é o próprio governo ou partido maioritário a lançar debates de urgência focalizados em questões educativas, para agendar

[147] São, contudo, debates relevantes, que resultaram na criação de 174 segmentos de texto analisados.
[148] As diferenças na duração de cada período e o elevado desequilíbrio da amostra no que toca ao número de debates em cada ciclo político obrigam a que a análise seja sempre realizada ponderando fatores e, na leitura de dados quantitativos, justifica a recorrente utilização de percentagens.

a apresentação de medidas. Em dois momentos distintos, os assuntos que fizeram emergir discussões foram trazidos a plenário em resultado de iniciativas populares: em 2010, uma petição do Movimento da Escola Pública para reduzir o número de alunos por turma e turmas por professor e, em 2013, pela FENPROF, solicitando a alteração das políticas educativas.

II.2.4. Promotor da iniciativa que gera o debate

Iniciativa	n.º debates	%
Vários	16	22,5
Esquerda (PS, PCP, BE)	3	4,2
Direita (CDS-PP; PSD)	1	1,4
CDS-PP	13	18,3
PS	10	14,1
PCP	9	12,7
PSD	6	8,5
Verdes	2	2,8
BE	1	1,4
MDP/CDE	1	1,4
Regimento	5	7,0
Governo	2	2,8
Petição FENPROF	1	1,4
Movimento Escola Pública	1	1,4
Total	71	100

A iniciativa que gera debates surge de diferentes quadrantes e pela mão de vários partidos que agendam interpelações ou projetos de lei. Nos debates analisados, o BE, por exemplo, apenas uma vez apresentou um projeto-lei sem que outros partidos apresentassem também propostas para deliberação em plenário. O CDS/CDS-PP destaca-se por interpelações ao governo, mas também por apresentar projetos-lei não secundados por outros partidos.

A análise dos 71 debates resultou na codificação de 6767 segmentos de texto e na criação de uma matriz composta por códigos de quatro tipos, correspondentes a elementos do discurso: normativos, argumentativos, intertextuais e temáticos. Estas dimensões guiam a exploração do processo deliberativo que se desenvolve neste capítulo e agrupam um conjunto de mais de 70 subcódigos, identificados a partir da análise.

Os elementos discursivos que remetem para aspetos normativos reúnem questões relativas ao modo de elaboração de políticas e questões legislativas e regulamentares, procedimentos específicos da Assembleia e regras discursivas da deliberação. Visam identificar limites das trocas argumentativas e as normas – implícitas e explicitas – que regulam o tipo de interação que tem lugar no Plenário. No nível argumentativo, o foco são os argumentos utilizados. Não é ainda o conteúdo substantivo da argumentação que é abordado, mas táticas e falácias argumentativas, como o 'passa-culpas', acusações de 'autismo', 'irrealismo', ou 'facilitismo', entre outros, que se acoplam aos temas. A utilização do argumento da 'crise' e de 'mudança', bem como outros recursos e elementos linguísticos, como as

narrativas, figuras de estilo, etc. estão incluídas neste código. O nível das intertextualidades[149] responde a uma das principais questões de investigação que remete para a análise de atores e instituições enquanto recursos de autoridade e fontes de poder (argumentativo). Identificaram-se algumas fontes de autoridade para justificar mudanças ou continuidades, como a Constituição, a LBSE, estudos científicos, a OCDE e a UE. Por fim, o nível temático remete para temas específicos: a partir dos debates, identificaram-se 32 temas, alguns relativos a princípios ou a problemas e outros ligados a áreas de política, como o ensino superior ou a educação pré-escolar. O elemento mais relevante para o projeto presente neste código são as referências à igualdade de oportunidades e ao combate ao insucesso escolar.

II.2.5. Nível e elementos de análise

Nível	**Elementos de análise**
Normativo Deliberação e ambiente político	Aspetos legislativos e regulamentares Elaboração de políticas, participação e relacionamento entre atores
Argumentativo Retórica e argumentação	A argumentação em torno da Igualdade de Oportunidades: Tipo de argumentos, *topos*. Conceitos adjacentes; Estratégias discursivas; (processos de contestação e de-contestação de políticas; Análise do argumento da crise e da mudança;
Intertextualidades Referências de autoridade sobre a política; Referenciais de política	Recursos de autoridade: os discursos intertextuais: Os referenciais científicos no debate deliberativo: nacionais e internacionais; As referências normativas nacionais O ambiente social de implementação das medidas no discurso político O referencial internacional de recomendação de políticas
Temático Temas e problemas no debate	Temas e ciclos de atenção ao problema Igualdade de oportunidades no debate e na construção ideológica da ação política dos principais partidos da AR: Componentes do discurso sobre Igualdade de Oportunidades; princípios e valores presentes no discurso; conceitos de igualdade e funções da educação; Narrativas causais de insucesso e da desigualdade Políticas preconizadas

Estes níveis replicam, de alguma forma, elementos presentes nas teorias do discurso e da argumentação (Toulmin, 1958): o nível 'normativo' corresponde, grosso modo, às regras do tipo específico de interação social, neste caso, a deliberação política; o nível argumentativo foca a forma como as teses (*claims*) são defendidas e contestadas; o nível intertextual, os dados e garantias (data, warrants) ou seja, a autoridade sobre o *locus de política*; o nível temático centra-se nas conclusões dos argumentos, ou seja, soluções políticas. Da mesma maneira que a argumentação raras vezes segue um modelo linear e bem composto, também o dispositivo analítico desenhado no projeto apresenta inconsistências. Assim, há certamente

[149] Em rigor, a designação para este nível seria da 'interdiscursividade', já que a relação que se pretende identificar é a do diálogo com outros discursos, contextos e ideologias, mais do que entre textos. Ainda assim, seguindo as perspetivas de Fairclough (1992), utiliza-se a designação de intertextualidade, considerando como texto os eventos discursivos.

decisões discutíveis sobre o nível discursivo em que determinados elementos surgem representados, e reconhece-se a inconsistência em isolar os aspetos intertextuais dos argumentativos, apenas justificável pela utilidade heurística da estratégia.

A estrutura de níveis e elementos de análise espelha, ainda assim, a ordem que é possível também identificar nos debates individualmente. São muito frequentes as intervenções em que no início da explanação – na abertura – são proferidas afirmações e informações que remetem para elementos normativos e em que figuras de autoridade – intertextualidades – são evocadas. Os argumentos são apresentados, geralmente combinando uma crítica mais geral e tipificada ao opositor discursivo - que se baseia em argumentos-tipo - e só depois surge uma exploração do tema específico em causa e se apresentam narrativas e soluções políticas. A discussão faz um caminho para se centrar em temas específicos (e.g. acesso ao ensino superior, desigualdades, gratuitidade dos manuais) considerados atuais ou relevantes no momento, suportada em elementos normativos, argumentativos e intertextualidades que lhe dão enquadramento. No domínio do estudos da linguagem, uma investigação conduzida no parlamento português sobre uma intervenção em 1992 do deputado do PSD Pedro Roseta, à data deputado do partido do governo, evidenciou, de igual forma, um processo argumentativo em sequência, composto por dois elementos fundamentais: *"(...) movimentos de objeções e refutações em que a concessividade e a adversatividade ganham proeminência e, por outro, na convocação de vozes de autoridade que o locutor usa para credibilizar o seu dizer e, em particular, as conclusões que vai propondo"* (Marques, 2007: 107).

II.2.6. Número de segmentos por tipo principal de código (nível)

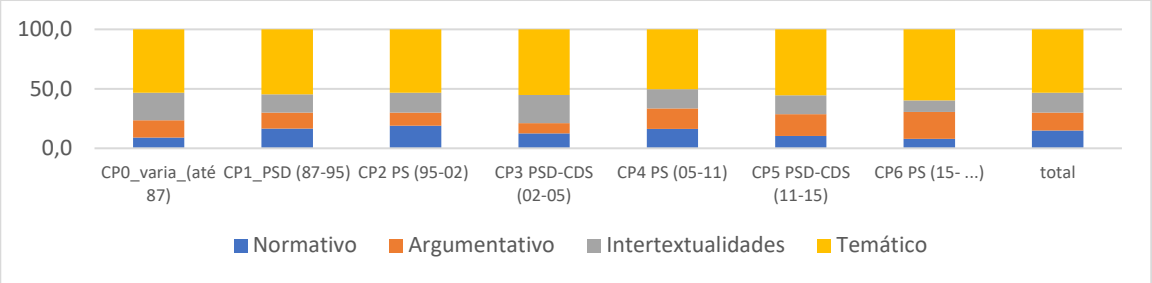


A recolha e tratamento dos debates parlamentares foram sustentados por uma perspetiva diacrónica, com o objetivo de analisar potenciais explicações para a mudança de políticas. Os debates foram organizados por ciclo político – cada um correspondendo a um período de continuidade governativa com o mesmo partido/partidos no poder – procurando elementos ou características distintivas de cada período, permitindo seguir a pista que associa a mudança de políticas à alteração de ciclos de governação e alternância democrática.

Começando com a perspetiva mais global e abrangente, verifica-se que a deliberação mantém características genéricas muito semelhantes entre períodos. Como já referido, a discussão circunstanciada, focada em temas, é dominante em todos os períodos e mantém-

se uma relação proporcional muito semelhante de referências a elementos normativos, argumentativos e intertextuais por ciclo político.

II.2.7. Níveis de discurso (código principal) por ciclo político



Ainda que não se vislumbrem diferenças muito evidentes, é possível identificar tendências gerais e características genéricas de cada período. Em primeiro lugar, existem dois ciclos políticos - o primeiro, que dura até 1987 e o segundo entre 2002 e 2005 - em que o nível intertextual ganha maior relevância. No primeiro caso, a (pressão para) elaboração e discussão da LBSE e, no segundo caso, as propostas de alteração, fazem aumentar as menções à figura de autoridade – se quisermos 'ponto de veto' - e tornam o nível intertextual do qual faz parte como mais relevante. Para além destes fenómenos circunstanciais, a análise comparada dos níveis do discurso evidencia maior frequência das discussões de nível normativo nos ciclos políticos mais antigos, posteriores à aprovação da LBSE – de 1987 a 2002 – e a maior presença de um discurso mais argumentativo a partir de 2011.

2.3. O discurso normativo: deliberação e ambiente político

Foram agrupadas no domínio do normativo as referências que se prendem com regras, processos e procedimentos de deliberação, elaboração, fiscalização e implementação de políticas, elementos relativos à qualidade dos normativos e da discussão, incluindo apreciações ou reações a estratégias discursivas utilizadas. Divide-se em três códigos: relativo aos aspetos legislativos e regulamentares, quanto à elaboração de políticas e quanto à implementação e avaliação. Este nível de análise foca, então, os aspetos mais 'procedimentais', relativos ao policy making mas não só: encerra também uma atenção às relações sociais e interações discursivas entre partidos com assento parlamentar e às normas e regras implícitas e explícitas que regulam essa interação. Procura assim uma aproximação ao discurso como interação social, como ação e como identificação (Foucault, 2001 [1971]; Fairclough, 2003).[150] Como contributo adicional na resposta às questões de pesquisa, permite

[150] Nas palavras de Foucault "(…) em toda a sociedade a produção do discurso é ao mesmo tempo controlada, selecionada, organizada e redistribuída por um certo número de procedimentos que têm por função esconjurar os seus poderes e perigos, dominar o seu acontecimento aleatório, esquivar a sua pesada e temível materialidade" (Foucault, 2001 [1971]: 9)

descrever a evolução do processo de elaboração de políticas e identificar mudanças nas relações entre atores e no ato deliberativo, nas regras de condução do discurso, como indicador de possíveis mudanças de terceira ordem (Hall, 1993). Quanto à análise da mudança de 2011 - procura responder: muda a forma de fazer política?

II.2.8. Subelementos do código normativo nos debates

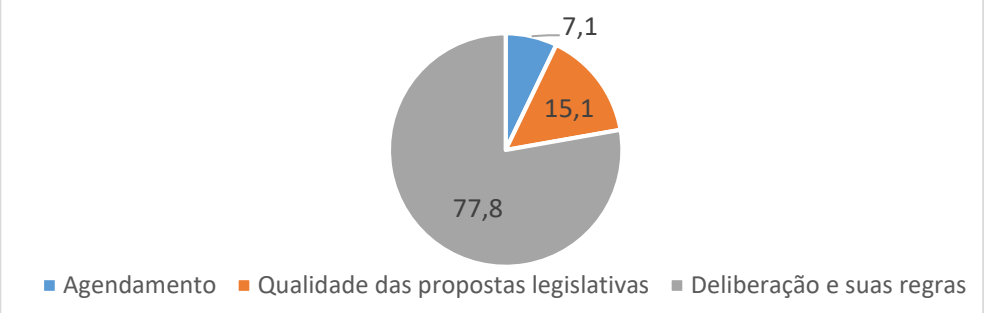
Nome	Frequência	%
Legislativo/ Regulamentar	62	92,5
Elaboração de Políticas	59	88,1
Implementação/ avaliação	26	38,8
Normativo no total de debates	67	94,4

Independentemente do ciclo político, quando se foca exclusivamente nas dimensões normativas, prevalecem os aspetos legislativos e regulamentares, que surgem em 92.5% dos debates. Muito frequente é a evocação de normas parlamentares, crítica e recusa de estratégias discursivas. Ocupam uma parte significativa da discussão em plenário, sendo as acusações de retórica, demagogia, de vazio discursivo, de ausência de respostas/participação no debate, as mais frequentes. O discurso reflete a existência de um ritual argumentativo, em que possuem centralidade as referências a regras do discurso, próprias do contexto e relativas ao tipo de argumentação aceite como válida, e que dominam a discussão.

Aspetos legislativos e regulamentares

Existem dois tipos de questões relativas aos aspetos legislativos e regulamentares: as que remetem para regras do processo político – quanto ao agendamento da discussão e qualidade das propostas submetidas a deliberação – e para regras do debate e do discurso parlamentar, incluindo apreciações ou reações às estratégias discursivas utilizadas. Estas últimas revelam-se maioritárias nesta análise, independentemente do ciclo político.

II.2.9. Aspetos legislativos e regulamentares no total de debates (%)



O parlamento Português segue um modelo de argumentação competitiva, de conflito e oposição, um “Dominant Adversarial Model” (Stevens e Cohen, 2019). Revela-se fortemente combativo e o plenário surge como um local de conflito e confronto, em que os temas são levantados com o objetivo de acusar e criticar a parte oposta. A dinâmica discursiva é de

ataque e defesa e a agressividade possui uma presença legitima e aceite. Contudo, sendo uma troca assente numa dinâmica conflitual, é um campo de "agressividade regulada", considerando limites e definindo discursos ou comportamentos que são ou não aceitáveis na interação discursiva (Marques, 2015). Adiante veremos indícios de 'legitimidade argumentativa', em que se define o que pode ou não ser considerado como razão para ação.

Na evocação de elementos do processo deliberativo são dominantes as intervenções relativas a críticas aos discursos proferidos. A remissão para regras formais do regimento, as referências aos procedimentos legislativos e sinalizações da utilização inadequada de figuras regimentais, têm um pico no período entre 1987/95[151] e o mínimo em 2011/15. Contudo, raras vezes é questionada a relevância das matérias trazidas ao debate.

II.2.10. Elementos do subcódigo deliberação por ciclo

	CP0 (Ate 1987)	CP1 (1987/95)	CP2 (1995/02)	CP3 (2002/05)	CP4 (2005/11)	CP5 (2011/15)	CP6 (2015/)
Evocação de regimento/ episódios de AR	15,0	23,8	25,2	20,0	17,8	5,6	14,3
Matérias para debate	0,0	7,1	4,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Disposição para debate	7,5	6,0	11,7	50,0	5,3	2,8	0,0
Críticas aos discursos	77,5	63,1	58,3	30,0	76,9	91,7	85,7

Os dois períodos após a aprovação da LBSE partilham características distintivas: as manifestações de abertura para debate são mais frequentes e as acusações de utilização de estratégias discursivas inválidas, reduzidas[152]. A partir de 2011, pelo contrário, aumenta a clivagem e agressividade discursiva. O tom acusatório de incumprimento de regras dialógicas facilitadoras da deliberação é frequente, com variadas críticas aos discursos proferidos: "bota abaixismo" /" oportunismo político", "demagogia" ou "vazio discursivo".[153] Como veremos adiante, este aumento de agressividade no discurso parece surgir associado ao constrangimento das alternativas possíveis de curso de ação, de soluções políticas.

As "ofensas" constituem um subcódigo de "críticas aos discursos" e agrupam episódios em que é solicitada a defesa da honra da bancada e que, se supunha, poderiam indiciar períodos de maior crispação política. Verificou-se, contudo, que, na maioria dos casos, a figura regimental é usada para tomar a palavra e introduzir resposta, se esgotado o tempo de intervenção. Aponta-se uma encenação, 'agressividade fingida', pouco mais que "(…) uma expressão de estilo, expressão de um conflito deliberadamente e ritualmente hiperbolizado" (Marques, 2015:115). Este tipo de ritualização teria, inclusive, o efeito de reforçar um conjunto de valores e atitudes que, ambiguamente, fortalecem relações entre deputados (Ilie, 2016).

[151] altura de uma revisão do regimento da AR

[152] Devido ao reduzido número de debates no 3º ciclo de política (2002/05), não é destacada a maior percentagem do código 'disposição para o debate' neste ciclo para elaborar sobre a distinção face a outros.

[153] Em anexo apresentam-se as tabelas de frequência dos códigos e subcódigos

Elaboração, participação, implementação e avaliação de políticas

No que toca a referências à elaboração de políticas, que se encontram presentes em 88% dos debates do código normativo, verifica-se que o grosso dos elementos remete para discussões –acusações e defesas - quanto ao grau de participação dos diferentes grupos de interesse no processo de conceção das medidas. É muito frequente a crítica ao governo por reduzida participação de atores e, entre 1995 a 2002, a iniciativa de elaboração e discussão do pacto educativo traz frequentemente o tema da participação aos debates. Surge ainda associado a episódios de contestação social e, sobretudo nos dois primeiros ciclos após a LBSE, às propinas no ensino superior. A apologia ou crítica à (falta de) participação mais genérica está presente em todos os períodos numa perspetiva consensual de enaltecimento, sobretudo de pais e alunos (estes, no ensino superior), na tomada de decisão.

II.2.11. Elementos dos subcódigos de elaboração e avaliação de políticas por ciclo político

	CP0 (Ate 1987)	CP1 (1987/95)	CP2 (1995/02)	CP3 (2002/05)	CP4 (2005/11)	CP5 (2011/15)	CP6 (2015/)
Referências e avaliações gerais sobre a globalidade dos processos	11,8	5,4	3,7	33,3	28,7	6,7	22,2
Participação e envolvimento stakeholders (genérico)	5,9	17,9	10,4	11,1	1,1	3,3	0,0
Critica à falta de participação envolvimento	11,8	19,6	24,6	22,2	20,7	23,3	22,2
Práticas de auscultação/ envolvimento de stakeholders	5,9	17,9	21,6	22,2	6,9	26,7	11,1
Relacionamento entre atores políticos	47,1	28,6	26,9	11,1	29,9	16,7	33,3
Monitorização e avaliação	17,6	10,7	12,7	0,0	12,6	23,3	11,1

Presente em todos os ciclos políticos, a censura à falta participação dos stakeholders surge até 1995 ligada a um discurso normativo sobre o 'modo correto' de fazer política, altura que existe um momento de viragem: em 1995, o deputado e líder do PSD Fernando Nogueira, enaltecendo o diálogo como "(…) princípio válido em si mesmo, que nenhum partido democrático pode deixar de procurar realizar" avisa que "(..) a democracia representativa não pode ser confundida com a democracia de assembleia". Sendo positivo, o sentido de diálogo "(…) não será o fator determinante na qualidade da condução dos assuntos políticos". [154]

Em dois momentos distintos a questão da participação surge associada aos sindicatos, em ambos os casos, pela voz do PSD. Em 2011/15, no governo PSD-CDS, por ocasião da apreciação de uma petição da FENPROF. [155] Os sindicatos surgem na "recusa" do governo

[154] DAR Série I 04/VII/1 1995/novembro/68

[155] De 21/04/2014. A petição que incidia sobre a escassez do orçamento em educação (os 'cortes') e sobre a necessidade de políticas como a de redução do número de alunos por turma, organização da rede escolar (fim dos 'mega agrupamentos') e revisão da estrutura curricular (https://www.fenprof.pt/?aba=27&mid=115&cat=95&doc=8490)

em ficar "refém" da "litigância político-partidária"[156], numa metáfora da guerra entre posições antagónicas. Nesta narrativa os pais surgem enquanto "clientes", consumidores do produto educação, cujos interesses devem ser protegidos contra o dos sindicatos, já que a educação trata de um "importante investimento que os pais fazem, que os professores e os auxiliares materializam e que os alunos nele participam".[157] A referência aos sindicatos volta a surgir a partir de 2015, em reiteradas críticas do PSD ao "caminho" seguido pelo governo PS, acusado de "trilhar em conjunto com a esquerda radical e o sindicalista Mário Nogueira"[158], persistindo uma posição antagonista quanto aos sindicatos de professores.

Quanto à implementação e avaliação de políticas, um estudo que analisou debates parlamentares relativos à autonomia e gestão escolar em Portugal, entre 1986 e 2009, identificou a presença recorrente de um discurso avaliativo, de crítica das propostas governativas, mas de natureza impressionista e pouco sustentada (Barroso, 2010). No presente caso, a troca de argumentos centrada apenas em aspetos formais de implementação, ou seja, não referenciando aspetos concretos de execução de medidas, mas sobre as normas de implementação e sobre o papel da avaliação, não é muito frequente e está em menos de metade dos debates analisados (38,8%), como foi apontado no quadro II.2.8. Os elementos discursivos agrupados neste código centram-se em críticas à ausência de medidas, inação e falta de recursos para implementação de políticas.

Em síntese, o debate em plenário é marcado pela relevância atribuída a regras discursivas próprias do campo e que demarcam quais as estratégias discursivas que são ou não admitidas. No que se refere à elaboração e avaliação de políticas, a participação dos cidadãos e organizações na definição e debate sobre políticas é, em alguns momentos, contestada e considerada problemática. Não só por riscos afirmados de cooptação do poder, mas também assente num ideia do debate em torno das alternativas de políticas como exercício complexo que exige um grau de perícia que não está disseminado entre os cidadãos. A legitimidade das decisões tomadas parece, então, advir diretamente do ato eleitoral, sem que a auscultação e integração das perspetivas e opiniões nas tomadas de decisão se constitua como critério legitimatório, recorrentemente utilizado na justificação das mudanças de políticas, mas que surge como argumento de oposição.

2.4. A argumentação em torno da Igualdade de Oportunidades: crises, facilitismo e a ideia de mudança

O discurso político em plenário é, como vimos, argumentativo por natureza. As afirmações surgem enquadradas em exposições de motivos que têm como objetivo sustentar posições.

[156] João Prata – PSD (DAR 1ª Série 71/XII/2/ 2013/março /385)
[157] Idem, 389
[158] Amadeu Soares Albergaria, (DAR I Série 70/XIII/1/ 2016/maio/544-551)

Na economia definida para a análise dos debates, o nível argumentativo pretende isolar os 'argumentos-tipo' mas, neste caso, ao contrário do anterior, o foco não são as regras do exercício de políticas e do discurso parlamentar – e a argumentação não versa sobre eles e a sua aceitabilidade – mas as ações e asserções sobre a prática da política. Debruça-se assim sobre argumentos práticos. Não é ainda o conteúdo objetivo, as posições quanto aos temas em análise, mas os argumentos usados, por vezes não específicos da área de política, numa perspetiva funcional e formal. A este nível, a análise do discurso é ainda ação discursiva, focalizada no género/tipo (Fairclough, 2001). O contributo deste ponto para a investigação é o de revelar construções discursivas, procurando perceber o peso e configuração de dois dos argumentos centrais que se associam ao tema de investigação: a mudança e a crise.[159]

II.2.12. Presença de subelementos do subcódigo argumentos-tipo nos debates (por segmento)

Nome	n.º segmentos	%
Crises	51	75,0
Mudança	50	73,5
Agenda/ Interesses	30	44,1
Passa culpas/ colhe louros	28	41,2
Facilitismo /exigência/ rigor	26	38,2
Ataques *ad hominem*	25	36,8
Argumentativo_varios	24	35,3
Apelo à autoridade/ legitimidade	24	35,3
Autismo; irrealismo	12	17,6
Escola pública	12	17,6
Passado/ salazarismo	10	14,7
É ideologia	10	14,7

Os argumentos-tipo encontram-se presentes em 68 debates da amostra e as questões da crise e da mudança[160] estão presentes nestes debates acima dos restantes argumentos-tipo. Os restantes argumentos com maior número de segmentos distribuem-se entre os aplicáveis a outras áreas de política – como "agenda escondida" ou "defesa de interesses" e os que, não sendo também substantivos, são mais específicos das políticas educativas, como o binómio 'facilitismo/rigor'. Distinguindo a crise e a mudança dos restantes argumentos, em percentagem de segmentos codificados, torna-se evidente o seu peso no total do código.

II.2.13. Crise e mudança no subcódigo argumentos-tipo

Argumentação	CP0 (Ate 1987)	CP1 (1987/95)	CP2 (1995/02)	CP3 (2002/05)	CP4 (2005/11)	CP5 (2011/15)	CP6 (2015/…)
Recursos linguísticos	21,1	23,5	21,9	6,7	9,6	7,6	1,4
Argumentos-tipo	32,1	18,4	34,7	20,0	48,8	41,0	50,7
Crise	31,2	16,9	5,1	20,0	16,5	43,1	13,7
Mudança	15,6	41,2	38,3	53,3	25,1	8,3	34,2

[159] No quadro foram considerados apenas os argumentos-tipo que tinham mais de 5 ocorrências e calculadas as percentagens em função desse total. Ficaram classificados no código genérico (que tem o nome da categoria) todos os segmentos que remetem para referências pouco aprofundadas, de cariz mais retórico. Este foi o procedimento adotado na análise de todos os códigos.

[160] A necessidade ou riscos de mudanças

Numa análise por fase, verifica-se que a ideia de mudança surge como tónica fundamental do discurso no ciclo de 1987/95 e 2002/05 e o de crise no XIX governo constitucional (2011/15) e parece impulsionado pelo processo de integração na EU. Até que ponto estes se constituem como significantes vazios ou flutuantes[161] ou remetem para conjunturas críticas claramente delimitadas, com contornos marcados é uma questão deste nível, e que se pretende responder pela ótica diacrónica e, sobretudo, mais qualitativa.

O nível argumentativo possui ainda uma componente associada aos recursos de linguagem ou estilísticos, que identifica formas de organizar a argumentação, presentes em mais de metade dos debates analisados[162] (56,2%). As narrativas, ou seja, a organização do texto sob a forma de enredo, com vilões, vítimas e moral é relativamente frequente, ainda que todos os outros recursos combinados – como o humor, o elogio, a ironia, as metáforas e personificações se revelem mais frequentes. A utilização de recursos linguísticos indicia uma tendência decrescente no tempo e, numa análise qualitativa, também se revela a menor riqueza linguística e estilística dos debates do último terço. Nos debates mais antigos são mais frequentes as narrativas e figuras de estilo variadas, como as metáforas, as interrogações retóricas, eufemismos e hipérboles. Mais recentemente, parece existir uma maior tendência para a utilização de 'argumentos-tipo'- argumentos genéricos que são acoplados a áreas de política. Os ataques *ad hominem*, por seu turno, associam-se a períodos históricos concretos (1987/95; 2005/11 e 2011/15) associados a acusações de arrogância e obstinação dirigidas a partidos (personificações), membros do governo ou deputados.

II.2.14. subcódigo 'argumentos-tipo' por ciclo político

	CP0 (Ate 1987)	CP1 (1987/95)	CP2 (1995/02)	CP3 (2002/05)	CP4 (2005/11)	CP5 (2011/15)	CP6 2015/…)
Argumentativo_varios	3,5	6,3	10,6	7,1	2,2	1,5	2,7
Mudança	19,8	50,0	46,6	57,1	26,3	8,8	35,6
Crises	39,5	20,5	6,2	21,4	17,2	45,3	13,7
Facilitismo /exigência/ rigor	1,2	0,0	4,3	7,1	18,8	10,2	5,5
Passa culpas/ colhe louros	11,6	0,9	5,0	0,0	6,9	12,4	6,8
Ataques *Ad hominem*	2,3	8,9	5,6	0,0	9,4	2,9	0,0
Agenda/ Interesses	7,0	2,7	6,2	0,0	7,2	5,8	5,5
Autoridade/ legitimidade	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5
Escola pública	0,0	0,0	2,5	0,0	2,5	5,1	19,2
Passado/ salazarismo	5,8	2,7	2,5	0,0	0,3	1,5	1,4
Autismo; irrealismo	0,0	1,8	3,1	0,0	1,6	1,5	1,4
Ideologia	4,7	0,0	0,0	7,1	1,9	0,7	2,7

É a partir de 2005,[163] quando se inicia a melhoria dos resultados de educação que o argumento do 'facilitismo' ganha maior presença (18,8%), surgindo ligado ao fim das provas globais do

[161] 'Empty' e 'floating' signifiers são, como vimos, conceitos da teoria do discurso e que designam, respetivamente, termos que não possuem um significado claro ou cujo significado é variável ou não consensualizado (Freeden, 2006).

[162] Consultar tabela em anexo

[163] O número reduzido de debates e de 'argumentos-tipo' nos CP3 desaconselha a análise dos resultados relativos a este período neste subcódigo.

3º ciclo e do exame de Filosofia do secundário. Esta fase distingue-se por uma marcada prevalência das discussões em torno do binómio 'facilitismo/ exigência', com mais de 60 segmentos codificados neste ciclo político. A partir daí, o argumento surge frequentemente. Começando em 2011, a fundamentação em torno da ideia de (ataque/defesa) "escola pública" ganha um destaque que parece persistir no ciclo político mais recente, embora este ainda se encontre incompleto (19,2%). Surgem indícios de que os repertórios argumentativos são definidos de forma contextual e circunstancial, evoluindo em períodos que trespassam ciclos políticos. É assim possível supor que a argumentação no discurso político se construa, não só em torno da resposta a estímulos "externos" e evidências, novos dados ou alterações no contexto geral de implementação de políticas, mas em torno de configurações discursivas eficientes, tentativamente ensaiadas em plenário e repetidas em novos contextos.

O discurso em torno da ideia de facilitismo, rigor e exigência

Entre os argumentos-tipo, no debate centrado no tema da igualdade de oportunidades em educação, surge frequentemente, a jeito de contra-argumento nas questões de combate ao insucesso e abandono escolar, um discurso sobre os perigos do facilitismo, numa configuração discursiva de oposição ao rigor e a exigência na escola.

Embora a ideia de facilitismo, rigor e exigência esteja presente no discurso dos vários partidos em plenário, é mais frequente entre deputados e governantes de direita e neste ponto é relevante determo-nos numa análise por partido. PSD e CDS são responsáveis por perto de 70% das referências e o PS surge quase sempre na defensiva, respondendo a acusações. PCP e BE são quase omissos e, nas poucas intervenções, é a crítica ao modelo de rigor baseado em exames que é focado. O discurso do "facilitismo" é organizado em torno de diferentes ideias como "mérito", "excelência" e "esforço".

Os diagnósticos da situação variam: em 2000, David Justino (PSD) falava na necessidade de romper com um paradigma que sustentaria as políticas educativas desde os anos 70, defendendo "(…) uma nova atitude educativa, assente em valores como o rigor, a exigência, a disciplina e o trabalho".[164] Na mesma linha, mas em 2008, Paulo Portas diagnosticava como "fator de bloqueio para a qualidade do sistema" o "poder absoluto do Ministério da Educação" e a "sua ideologia auxiliar, o "(…) «eduquês», que atravessa várias épocas, vários governos e várias legislaturas".[165] É estabelecida uma relação e ligação ao discurso que associa as ciências da educação e a "escola para todos" a um facilitismo presente desde 1996 e, como veremos adiante, se torna central na configuração e evolução das políticas de igualdade de oportunidades em educação. O discurso do "eduquês" e do facilitismo torna-se, a partir dos

[164] DAR Série I 5/VIII/2 2000/setembro/403
[165] Paulo Portas, CDS-PP, DAR Série I 83 /X/3 2008/maio/7

anos noventa, quase hegemónico na avaliação político-mediática e um recurso utilizado estrategicamente para promover a mudança política (Mendes, 2009).

Mas se, por vezes, o facilitismo é diagnosticado como "problema estrutural",[166] é também reiteradamente apontado como traço distintivo dos governos PS e de José Sócrates, acusado de basear a sua ação em "medidas facilitistas, ao sabor de resultados estatísticos".[167] A maioria das acusações em plenário, como já foi referido, centram-se no período entre 2007 e 2011 e as justificações criticam, no global, o grau de exigência, ou "degradação das aprendizagens". [168] Surgem também associadas à contestação a medidas de política, como a redução do número de exames no 12º ano e o fim da obrigatoriedade das provas globais. Em críticas concretas, empolada por hipérboles, surge a Iniciativa Novas Oportunidades (INO), programa "inventado" em que "(..) em três meses, um cidadão consegue completar três anos letivos".[169] O sistema de acesso ao superior através do programa 'Maiores de 23', também é alvo de intervenções por parte da direita que visam colocar em causa a sua justiça já que:

> "(..) não é justo que um jovem, no ensino secundário, tenha de fazer quatro exames para aceder à universidade e outro jovem, com a mesma idade, bastando ter o 7.º ano, possa, com dois anos de Novas Oportunidades, ter uma equiparação ao 12.º ano, fazer um exame e entrar na universidade, porque certamente estará a tirar o lugar a quem se esforçou para chegar a esse posto" (Paulo Portas, CDS-PP 11/XI/2 2010/Outubro/45).

No contexto deliberativo nacional, as medidas de equidade levantam questões de justiça que, como vimos, não se colocam no discurso público das organizações internacionais. A defesa de um sistema de mérito, com vantagens aos bem-sucedidos, de reconhecimento do "esforço" emerge em vários momentos, no contexto da oposição a propostas, sobretudo da esquerda, no âmbito do combate ao insucesso. O 'estatuto do aluno' é também muito relacionado com o argumento do facilitismo, apresentado em 2007 e 2008, como seu "monumento*",*[170] destacando outro tema forte da direita, que é o da indisciplina e violência escolar.

A retenção escolar surge recorrentemente associada ao facilitismo, especialmente a partir de 2008 e do momento em que se começam a sentir efeitos da redução da taxa de retenção e desistência (CNE, 2015). A associação às políticas do governo PS tem novo fôlego a partir de declarações da Ministra da Educação, Isabel Alçada, ao jornal Expresso.[171] É acusada de querer 'acabar com os chumbos', gerando um conjunto mais alargado de intervenções por parte da direita. A perspetiva nas várias intervenções é a de que a melhoria de resultados só poderia advir de facilitismo ou de manipulação de estatísticas, já que as políticas

[166] e.g. Pedro Duarte, PSD, DAR Série I 11/XI/2 2010/outubro
[167] Fernando Antunes, PSD, DAR Série I 64 /X/3 2009/abril/43
[168] Pedro Duarte, PSD, DAR Série I I 64 /X/3 2009/abril/43/16
[169] Pedro Duarte, PSD, DAR Série I 22/X/3 2007/dezembro
[170] Diogo Feio, CDS-PP 22/X/3 2007/dezembro. Tendo sido criado o observatório da violência escolar, 2007 foi o primeiro ano em que foram reveladas estatísticas e que mostravam uma realidade menos dramática do que a que se esperava encontrar.
[171] Jornal Expresso 31 de julho de 2010.

apresentadas pelo Governo para justificar melhorias - reformulação curricular, metas de aprendizagens e reforço de horas e professores no apoio ao português e matemática - não poderiam ter esse efeito. Aliás, a insinuação de manipulação estatística está muito presente nos debates em que é usado o argumento do facilitismo, por vezes subtilmente, apontando "medidas viradas para as estatísticas"[172] ou, mais duramente, acusando o governo de "(..) soluções de faz-de-conta, de manipulação das estatísticas."[173]

A batalha discursiva em torno da interpretação da melhoria dos resultados estatísticos e o argumento do facilitismo tem uma reviravolta perto do final do quarto ciclo político em análise, no segundo governo de José Sócrates. Em dezembro de 2010 são publicados resultados do PISA 2009, que revelam uma significativa melhoria. As políticas nacionais são elogiadas pela OCDE, tanto pelos resultados globais, como da equidade. A ocasião é aproveitada pelo primeiro-ministro no debate quinzenal, que aborda a "injustiça" e "falta de fundamento" do argumento do facilitismo, acusando Paulo Portas do CDS-PP: "Foi o Sr. Deputado o porta-voz, o arauto do mito do facilitismo! O Sr. Deputado não tinha razão!...".[174]

A confirmação dos resultados da politica educativa no teste comparativo internacional não abateu o argumento e, pouco depois, no momento da viragem de ciclo político, em 2011, volta a surgir, numa recordação de tempos em que o "(..) importante não era estudar, não era aprender, não era estar atento, não era haver exigência, o importante era que estivéssemos bem nas estatísticas."[175] Nesse ciclo político, o argumento do facilitismo era também veiculado pela oposição em relação ao governo de direita, mas sob nova perspetiva, numa estratégia de promover a contestação do sentido atribuído:

> "(…) a cultura da facilidade, da qual eu o acuso, é a cultura da facilidade social, porque, com o tipo de modelo educativo que tem vindo a desenvolver, facilita na segregação, na clivagem social, na seleção social" (Luís Fazenda, BE, DAR Série I 63/XII/3 2015/março/15).

O carácter pouco concreto do debate sobre facilitismo é evidente quando a atenção recai sobre as propostas dos diferentes partidos para aumentar o "rigor" e a "exigência" do sistema. A direita clama, ao longo de todo os períodos, por mais exames nacionais, mas a esquerda – PS, mas também PCP e BE – contrapõem que exames são indicadores de resultado e uma política que "faz rimar facilitismo com elitismo",[176] com remissões para o salazarismo e antigos exames da 4ª classe. Em 2010, o CDS apresenta as propostas para o rigor e exigência que seriam implementadas no ciclo político seguinte: exames em cada ciclo, fim das Áreas

[172] Pedro Duarte, PSD, DAR Série I 22/X/3 2007 dezembro
[173] Emídio Guerreiro (PSD) DAR Série I 83 /X/3 2008/maio/ 29
[174] José Sócrates, PS, DAR Série I 28/XI/2 2010/ dezembro/16
[175] Michael Seufert, CDS-PP, DAR Série I 107/XII/1 2012/maio/31
[176] José Moura Soeiro, BE, DAR Série I 27/XI/2 2010/dezembro

Curriculares Não Disciplinares[177] (ACND), enfoque do currículo no Português e na Matemática, antecipação da idade de escolha vocacional, autonomia das escolas e liberdade de escolha.[178] Em 2015, as medidas do governo PSD-CDS enunciadas para aumentar o rigor e a exigência são as "metas curriculares", o "sistema de incentivos por créditos horários adicionais" e a "autonomia curricular".[179] O PS propõe medidas universalistas de qualidade e monitorização do sistema, sistematização de indicadores e "mais escola", apontando, em 2007/08, medidas como o Programa Nacional de Leitura (PNL), o Plano da Matemática (PM), a "Escola a tempo inteiro" e, em 2010, Metas de Aprendizagem, Programa Educação 2015.

Como em nenhuma outra questão abordada até agora, é evidente neste caso uma clivagem ideológica acentuada que se identifica no modo como o princípio da exigência é conceptualizado. Para além de diferenças evidentes no que se refere aos sujeitos a que se aplica – se o estado, se as escolas, se os alunos – a posição relativa do princípio também parece ser divergente. Enquanto para o PS "estabilidade e exigência são valores que só têm sentido em função de dois objetivos indissociáveis: a qualidade e a equidade", [180] para o PSD, "(..) vivemos num mundo competitivo e, num mundo competitivo, para sobreviver, precisamos de ser exigentes. Esta é a questão fundamental! Não vale a pena falarmos de outras".[181] Outro aspeto é o total descrédito da possibilidade de associar excelência e equidade:

> "só há uma maneira de garantir a tal escola inclusiva, produto de propaganda, que pretende tratar todos da mesma forma, independentemente dos seus resultados: é relaxando todos os critérios de esforço e de autoridade presentes na escola." (DAR Série I Paulo Portas 22/X/3 2007/40.

As crises e as narrativas sobre ela

Uma das principais questões de pesquisa prende-se com a relevância do argumento da crise na explicação das mudanças na política educativa nacional. Neste caso, a questão é perceber em que medida a crise foi utilizada de forma argumentativa na discussão sobre igualdade de oportunidades em educação e se, a partir de 2011, se identificam mudanças. A análise diacrónica identificou a persistência do argumento ao longo dos vários ciclos políticos e a existência de dois picos: até 1987 e entre 2011/15. Mas, apesar da constante presença do argumento, referenciam-se distintas crises em diferentes épocas ou consoante os protagonistas, aludindo-se a crises "de valores", "autoridade", "escola" e "escola pública".

[177] Introduzidas nos anos 90, constituíam-se como componentes curriculares que visavam a aquisição de competências de cidadania, estudo e de trabalho interdisciplinar, com conteúdos como formação cívica, estudo acompanhado, área projeto
[178] DAR Série I 11/XI/2 2010/outubro
[179] Nuno Crato, Ministro Educação, DAR Série I 63/XII/3 2014 março/20
[180] Ana Benavente, Secretária de Estado Educação Inovação (DAR SérieI14/VII/21996/ novembro/520)
[181] Nuno Crato Ministro da Educação DAR Série I 124/XII/1/2012/junho/17

II.2.15. Subcódigo 'crise' por ciclo político

	CP0 (Ate 1987)	CP1 (1987/95)	CP2 (1995/02)	CP3 (2002/05)	CP4 (2005/11)	CP5 (2011/15)	CP6 2015/…)
Crises (genérico)	26,5	47,8	60,0	0,0	18,2	16,1	10,0
Falta de fundos/ optimização	32,4	13,0	20,0	0,0	20,0	24,2	0,0
Dinheiro não é questão	11,8	8,7	10,0	33,3	5,5	21,0	40,0
Desinvestimento (economicismo)	17,6	13,0	0,0	0,0	30,9	19,4	20,0
Despesismo	0,0	8,7	0,0	0,0	0,0	4,8	0,0
Memorando de Entendimento	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,6	10,0
Causas/ responsáveis da crise	8,8	8,7	0,0	33,3	14,5	4,8	10,0
Resposta à crise	2,9	0,0	10,0	33,3	10,9	8,1	10,0

O diagnóstico da crise da educação é maioritariamente apontado pelos partidos quando na oposição[182] e, entre 1993 e 1996 (CP1 e CP2), surge exclusivamente pela voz do PCP. Nos anos 90 a maioria das referências são genéricas sobre a "situação na educação de crise generalizada"[183] ou "grave crise do sistema educativo"[184] e só a partir de 2007 possuem maior nível de concretização. A partir dessa data e sobretudo até 2009, retomam as referências a uma crise especifica da educação, mas maior variabilidade de emitentes, com outros partidos a referirem-na e maior concretização, associando indicadores. As referências são a "crise do sistema educativo nas comparações internacionais"[185], a crise das "taxas de insucesso", da "desmotivação docente", o "parque escolar degradado"[186] e o "ranking e a posição da 1a escola publica mostra a crise da escola publica",[187] entre outras.

A esquerda – em particular o PCP – é o principal delator de situações, seja considerando a crise específica do sistema educativo, seja aludindo – sobretudo em 1987/95 e 2011/15 - a uma crise económica e social mais vasta, com reflexo no sistema de educação. O PCP é também o mais adjectivante, associando à crise os epítetos de "grave" ou "brutal", aludindo a situações de fome e hiperbolizando o discurso, particularmente em 2012. A direita (PSD e CDS-PP) foca sobretudo outro tipo de crises: evoca a "crise profunda da sociedade"[188] e o PSD, as "crises de valores" em 1984[189] e em 2009[190]. Tanto em 1998[191] como em 2005[192], é a "crise da autoridade dos professores" que é mais referenciada à direita.

Numa investigação sobre a argumentação em torno da ideia de crise na perspetiva da linguística, Maria Aldina Marques identifica, entre 2011 e 2013, a crise como um "objeto discursivo complexo e distendido", em que surgem representadas "crises" de naturezas

[182] 11 em 13 segmentos
[183] António Filipe, PCP, em DAR Série I 77/VI/3 1993/maio
[184] Luísa Mesquita, PCP, em DAR Série I 98/VII/1/1996/julho
[185] Ana Drago, BE e Diogo Feio, CDS-PP, em DAR Série I 101/X/2/junho/ 2007
[186] Ana Drago, BE, em DAR Série I 83/X/3 2008/maio/083
[187] Pedro Duarte do PSD em DAR Série I 64 /X/3 2009/abril/64
[188] Jorge Góis, CDS, DAR Série I 24/II/2/1984/ dezembro
[189] José Cesário, PSD, DAR Série I 24/II/2/1984/dezembro
[190] Fernando Antunes, PSD, DAR Série I 64 /X/3 2009/abril
[191] Castro Almeida, PSD, em DAR Série I 25/VII/3 1998/janeiro
[192] Nuno Melo, CDS-PP em DAR Série I 34/X/1 2005/junho

diversas e com distintas implicações. A hipérbole surge como figura-base da argumentação sobre a crise e a partir dela são extremadas as oposições. Revela-se uma manipulação da ideia de crise enquanto estratégia de confronto que aumenta a negatividade do objeto de debate (crise) e radicaliza a relação entre os participantes (Marques, 2015). Esta leitura é também válida no contexto da presente investigação quanto à forma como a crise é objetivada nos debates sobre igualdade de oportunidades em educação. É ainda de notar, à semelhança dos resultados de Maria Aldina Marques, uma abordagem narrativa, surgindo bem representadas as intervenções sobre causas e responsáveis pela crise e, particularmente nos períodos mais recentes, em torno das respostas. Este enfoque do discurso na responsabilidade sobre a crise surge também, em ambas as investigações, associada ao aumento da agressividade verbal, nomeadamente a utilização de ataques *ad hominem.*

A crise -da educação ou económica- é quase sempre apresentada como responsabilidade do governo e o discurso surge pela voz da oposição, representada por diferentes partidos, consoante o ciclo político. A partir de 2005 a ótica das responsabilidades torna-se mais frequente: em 2005 o PS acusava o PSD de transformar o "défice orçamental numa crise económica" como resultado de um "orçamento falseado" do XVI governo constitucional,[193] enquanto o BE se referia, no mesmo debate, à contemporânea participação do primeiro-ministro José Sócrates num "Conselho Europeu a iniciar um processo que desencadeou uma crise gravíssima na União Europeia".[194] O argumento da crise era atirado em direções divergentes, utilizado como arma de arremesso entre opositores políticos.

Em 2009 José Sócrates referia uma crise "mundial" e dizia: "Deixo a oposição entregue ao exercício infantil de convencer os portugueses de que esta crise é culpa do Governo".[195] Efetivamente, nos debates analisados, o argumento foi acolhido e apenas após 2011 as referências voltam a sugerir a responsabilidade do PS. A "crise social" era então "fruto de uma desastrosa governação do Partido Socialista"[196] e a ação do governo PSD-CDS orientada pelo propósito de "levantar a hipoteca que VV. Exas colocaram sobre a escola pública".[197] As intervenções acesas e o tom provocatório são enfatizados pela utilização de figuras da linguagem e em 2015, Michael Seufert do CDS-PP, por exemplo, referia que se o governo anterior, *"*tivesse poupado, em cada escola da Parque Escolar, um candeeiro do Siza Vieira, um marmorezinho de Itália, e tinha feito obras em todas as escolas do País, Sr. Deputado*".*[198] Quanto a respostas à crise, verifica-se menos concretização. Para além de afirmações de vários quadrantes políticos de que a resposta seria investir em educação, surge em 1984 a

[193] Alberto Martins, PS, DAR Série I 34/X/1 2005/ junho/1424.
[194] Francisco Louçã, BE DAR Série I 34/X/1 2005/ junho/1441.
[195] DAR Série I 70 /X/4 2009/abril/14.
[196] Emília Santos, PSD, DAR Série I 23/XII/1 2011/junho/25.
[197] Amadeu Soares Albergaria, PSD, DAR Série I 107/XII/1 2012/maio/8.
[198] DAR Série I 63/XII/3 2015/março/12

"superioridade da formação pelo trabalho",[199] em 2009, os "estágios profissionais"[200] e, ao longo de todo o período, a ação social escolar para limitar consequências.

As referências ao Memorando de Entendimento (MdE) no período de análise são reduzidas. Em 2012, a questão colocada era em torno da revisão curricular que extinguia um conjunto de disciplinas 'não nucleares', interpretada pelo PCP como tendo o propósito de poupanças "ao sabor dos cortes da troica".[201] As alterações são, assim, interpretadas não como constrangimentos financeiros impostos, mas desinvestimentos camuflados. No debate mais recente da amostra, em 2016, quando o PSD faz referência aos constrangimentos à sua atuação, o MdE é apontado pelo PS como indício da falta de argumentos:

> "Na educação, o anterior Governo cortou o dobro daquilo que estava previsto no Memorando de Entendimento. Os senhores reviram o Memorando de Entendimento uma dúzia de vezes…e nunca fizeram essa revisão na educação. Mas se houve ponto do Memorando de Entendimento que os senhores nunca cumpriram foi o que vos obrigava a poupar mais nos contratos de associação" (Porfírio Silva, PS, DAR Série I 70/XIII/1 2016/maio/20).

Na resposta, o PSD contra-argumenta com a desorçamentação e suborçamentação na saúde que teria levado à necessidade de mais poupanças, revelando uma batalha discursiva para definir o nível – se pragmático ou ideológico – em que se colocavam as oposições.

Outros argumentos evidenciam novos posicionamentos no que se refere ao nível discursivo em que se situam as oposições. São menos representativos os argumentos de incapacidade financeira para a implementação de medidas, que tem uma média de 15,6% e um máximo de 32,4% até 1987, do que afirmações de que a falta de fundos não é a razão da tomada de decisão, que chega a 40% no ciclo mais recente e possui uma média de 18,6%.[202] De novo, parece existir uma tentativa de colocar o debate num plano discursivo distinto, em que o conflito de posições não se situa no nível prático da ação, mas no campo do discurso de sistema, das reivindicações sociais e das garantias (Fischer, 2003: 196).

A perspetiva de que é, de alguma forma, ilegítimo argumentar limitações financeiras para justificar tomadas de decisão é corroborada na prevalência de afirmações acusatórias de 'desinvestimento' enquanto argumento de oposição, em particular a partir do governo PS de José Sócrates (30,9%). O desinvestimento surge, não como justificação, mas como acusação e sobretudo até 1987 (17,6%), 2005/11 (30,9%) e 2011/15 (20%). As acusações de despesismo, por seu turno, são muito mais raras – 5 segmentos –, e surgem sempre por parte de deputados de direita – PSD e CDS – em três debates da amostra: em relação a propostas

[199] Lemos Damião, PSD, DAR Série I 124/III/1 1984/junho.
[200] José Sócrates, PS, DAR Série I 70 /X/4 2009/abril.
[201] João Oliveira, PCP, DAR Série I 124/XII/1 2012/junho.
[202] Ainda que o código 'não há dinheiro; necessidade de gestão/ optimização possua um valor bruto mais elevado (42 segmentos contra 29 '$ não é a questão') este agrupa dois subargumentos e é percentualmente menos relevante por ser um argumento utilizado em conjunto com outros e, portanto, com menor peso no código.

do PS em 1993 e num balanço de 2005, quando são levantadas em 2012. O ambiente discursivo pouco favorável a este argumento parece, por um lado, ligado à ideia de que em política existem sempre opções e, por outro, em virtude da força do contra-argumento, que possui forte ressonância pública e é expressivo nas afirmações do PCP em 2012:

> "(...) não venham dizer que não há dinheiro. Há dinheiro! Para a banca, para os grupos económicos, para o «buraco» do BPN há sempre dinheiro! Para as pessoas, para a dignidade das suas vidas, nunca há dinheiro!" (Rita Rato, DAR Série I 007/XII/2 2012/outubro/63).

O argumento da falta de capacidade financeira para implementar medidas é sobretudo apresentado pela direita, mas enquanto o PSD o apresenta em 1993 quando no governo, o CDS-PP utiliza-o tanto no governo como na oposição, em 2005/11 e 2011/15, fundamentalmente sobre o tema da universalização da gratuitidade dos manuais, mas também para justificar o fim da Iniciativa Novas Oportunidades ou sobre a redução do número de alunos por turma. A menção eufemística a "necessidades de contenção e de rigor" é transversal aos partidos e característica da posição de governo: dos quinze segmentos em que surge a ideia de rigor e contenção, treze são afirmações dos partidos do governo, tanto PS, como PSD e CDS-PP, nos vários ciclos políticos, mas, sobretudo, em 2005/11 e 2011/15.

Em síntese, a crise constitui-se, de acordo com os debates analisados, como um objeto discursivo difuso que, pelo seu grau de complexidade, permite estiramento e utilização como recurso argumentativo, mais do que tese. Frequentemente a crise é nomeada sem concretização de elementos e dimensões e, noutras situações, apresentam-se sobre ela múltiplas causalidades em complexas explicações. É utilizada como 'bengala' do discurso e, com recurso às narrativas acerca da culpa, enquanto arma de arremesso político. Verifica-se alguma dinâmica na sua evolução e, ao longo dos ciclos políticos, o argumento da crise educativa foi-se objetivando, com o seu diagnóstico tendo como indicador os resultados nos testes comparativos internacionais. De uma maneira mais abrangente, parece existir algum pudor em alegar falta de recursos financeiros para justificar as opções do governo e a existência de reduções de despesas com educação é alvo de severa crítica de economicismo por parte da oposição. Persiste o paradigma que associa despesas em educação a investimento no capital humano e a educação enquanto área das políticas públicas em que se resiste a ideias de 'eficiência'. No que se refere à utilização do argumento da crise, o período de foco desta investigação, que decorre entre 2011 e 2015, não se destaca.

A ideia esquiva de mudança

Tal como com a crise, o discurso em torno da ideia de "mudança" é recorrente em todos os períodos políticos e, assim como na referência à(s) crise(s), diferentes períodos e interlocutores referem-se a diferentes mudanças: ora é o mundo que muda, ora é a educação ou a mudança é referida de forma vaga. É frequente procurar atribuir sentidos à mudança e

são persistentes as discussões em torno do ritmo que deveriam possuir ou possuíram –muito rápidas ou demasiado lentas, em particular, no primeiro e no último ciclo político estudado.

II.2.16. subcódigo 'mudança' por ciclo político

Subcódigo: mudança	CP0 (< 1987)	CP1 (1987/95)	CP2 (1995/02)	CP3 (2002/05)	CP4 (2005/11)	CP5 (2011/15)	CP6 2015/…)
Mudança	11,8	3,6	6,7	0,0	1,2	16,7	0,0
Coerência/ mudança de posições	0,0	16,1	14,7	0,0	26,2	16,7	4,0
Tipos/ nível de mudança	17,6	14,3	18,7	25,0	21,4	8,3	12,0
Justificações/ sentidos de mudança	11,8	25,0	12,0	50,0	11,9	8,3	0,0
Inversão, reversão, regresso	5,9	0,0	1,3	0,0	4,8	8,3	32,0
Ritmos (gradualismo, rupturas)	17,6	7,1	8,0	0,0	6,0	8,3	12,0
Avaliações de mudanças	5,9	14,3	4,0	12,5	7,1	0,0	8,0
Estabilidade/ Instabilidade	17,6	5,4	5,3	0,0	0,0	8,3	20,0
Imobilismo/ ação	0,0	3,6	13,3	0,0	14,3	8,3	0,0
Reforma	11,8	10,7	16,0	12,5	7,1	16,7	12,0

Por vezes são criticadas mudanças e noutras são feitas acusações cruzadas de imobilismo ou bloqueio, em particular associadas à adaptação à modernidade. O argumento da mudança -como o da crise- parece corresponder a um *empty signifier*, um termo ambíguo, referido sem ser descrito e conceptualizado, que pode ser interpretado de forma distinta e que possui uma função retórica e, eventualmente, demagógica (MacKillop, 2016).

Os debates em torno da mudança geram intervenções quanto ao tipo, nível e ritmo. A meio do período surge uma alteração e adaptação discursiva, que indicia a existência de uma ordem discursiva com relativa autonomia face ao conteúdo. Entre 1984 e 2000 a ideia de "reforma educativa" é recorrente. A criação da Comissão de Reforma do Sistema Educativo,[203] em 1986, responde a exigências reformistas para definição dos modelos educativos a implementar nos anos seguintes. O processo de adesão à CEE exigia mudanças com vista convergência com o "*acquis communautaire*". O Ministro da Educação, Augusto Seabra, aponta as "reformas de estrutura" como "necessárias" e "urgentes",[204] "exigências resultantes da "vertiginosa evolução científica e tecnológica".[205] Nos anos 90 os apelos por reforma persistem, considerando a oposição que esta não se concretizara "por deficiência de meios técnicos, financeiros e humanos",[206] por incumprimento governamental. Em 1996, Marçal Grilo, Ministro da Educação do PS, introduz um novo discurso: o fim do "tempo das reformas de sistema". Para o governante,

> "(..) o tempo necessário para a construção das mudanças perante a diversidade de situações obriga ao gradualismo, à participação e ao primado da avaliação permanente sobre a aplicação das políticas e do método dos ajustamentos ditados pela experiência" (DAR Série I 83/VII/1/1996/2777).

Em 2001, contudo, persiste o apelo pela estabilidade e o cansaço com a ideia de reforma:

[203] Resolução do Conselho de Ministros nº 8/86.
[204] DAR Série I 124/III/11984 junho/5336
[205] Paulo Rodrigues, PCP, 77/VI/3 1994/maio/2523
[206] Manuel Sérgio, PSN, idem

> "No que diz respeito a reformas, não há aqui pessoa alguma que não tenha sido já vítima de várias reformas. Todos nós fomos «reformados», por várias vezes; todos nós tivemos de «gramar» currículos diferentes, por várias vezes; todos nós vimos que os nossos tios tinham tido um currículo, que nós íamos ter outro e, quando esperámos que fossemos ter aquele, acabava por ser alterado e tínhamos ainda outro currículo! Não tem faltado variedade na educação portuguesa!" (Rosado Fernandes, CDS-PP, DAR Série I 53/VIII/2/2001/fevereiro/479).

> "Não podemos andar eternamente, por cada Secretário de Estado ou por cada Ministro, a tentar fazer reformas. Há que dar visibilidade ao sistema educativo e há que dar estabilidade, mesmo reconhecendo que pode haver aspetos que podem não estar otimizados." (David Justino, PSD, idem 410).

A viragem do século, contudo, trouxe o anterior deputado David Justino a ministro, que introduz alterações substantivas e morfológicas ao sistema, com a introdução de novas e expansão de outras vias educativas e formativas – cursos tecnológicos e cursos de educação-formação – e alteração de conteúdos, programas e cargas horárias. David Justino afirmava então que "Portugal mudou profundamente nos últimos 17 anos, a educação nem por isso".[207]

Em 2006, durante o governo de Sócrates, persiste o discurso "anti reforma" que considera as reformas "sucessivas" como um dos fatores do "atraso educativo português face aos padrões europeus",[208] discurso que é partilhado pelo PCP, considerando que:

> "(…) quando temos os governos que temos, que não fazem mais nada no Ministério da Educação do que reformas, revisão e contra-reformas, colocando a chancela socialista e social-democrata, quem sofre são os professores, são os alunos e são as famílias" (Luísa Mesquita, PCP, idem, 6772).

A ideia de reforma é praticamente banida do léxico parlamentar, ainda que o desejo de transformação significativa não desapareça e, a partir de 2007, emergem as referências à necessidade de "mudanças estruturais" ou "mudanças de paradigma", exigidas ou diagnosticadas pela oposição ou prometidas pelo governo, mais uma vez num debate sobretudo protagonizado pela direita e, pontualmente, pelo PS. A justificação para a escolha do adjetivo "estrutural" nem sempre é clara, apontando-se a necessidade de instituir um "novo paradigma de educação", em virtude de resultados insuficientes ou mudanças que vão "(…) ao encontro das aspirações de pais e alunos a uma educação de qualidade e exigência".[209]

Particularmente representado nos segmentos relativos à mudança, em especial a "estrutural" está o debate de 2008, quando a autonomia das escolas e a liberdade de escolha é discutida por iniciativa do CDS-PP. Nesse episódio, o PSD afirma a intenção de promover uma "mudança de paradigma e de filosofia de carreira no nosso sistema de ensino", colocando-se "(…) do lado daqueles que defendem a liberdade de ensinar e de aprender no nosso país".[210] A perspetiva de que o que se trata é uma mudança de terceiro nível não é contestada, ainda que interpretada de forma muito distinta por parte do partido de governo.

[207] DAR Série I 140/IX/1/2003/julho/5841
[208] Manuela Melo, PS, 147/X/2 2006/junho/6769
[209] José Paulo Carvalho, CDS-PP, DAR SÉRIE I, 22/X/3 2007
[210] Pedro Duarte, DAR SÉRIE I 83 /X/3 2008/maio

> "Este projeto de lei muda completamente o paradigma de escola pública como elemento essencial de democratização do ensino e como uma instituição vocacionada para a formação de cidadãos responsáveis e comprometidos com a sociedade democrática e que se possam realizar individualmente (João Bernardo, PS, DAR Série I 83 /X/3 2008/maio/17).

Por volta de 2012, apesar da 'fadiga reformativa' do CDS-PP em 2006,[211] o vocabulário da reforma volta a ter lugar nos discursos e o partido pede outras "(…) como as que já se operaram e, naturalmente, queremos mais reformas para contribuir para este desiderato". [212] Assim, verifica-se que o discurso sobre estabilidade e mudança revela diferentes sentidos e muitas incoerências, até quanto a avaliações sobre o passado e o legado anterior.

Particular dos períodos mais recentes é a expressão das ideias de "inversão" e "reversão" enquanto protagonizadas pelos partidos do poder, que introduzem no discurso deliberativo sobre igualdade de oportunidades uma nova perspetiva, não de progresso e melhoria contínua das políticas, mas de 'falhanço' do caminho traçado e necessidade de mudar o curso. Começando em 2012, pouco depois da tomada de posse do governo de Passos Coelho, associado a esta ideia de inversão, inicia-se o discurso da rutura:

> "(…) a maioria PSD/CDS preferiu aplicar de rompante e com escassa reflexão um vasto conjunto de alterações legislativas cujo impacto na vida das escolas e das famílias tem sido devastador, fazendo tábua rasa do muito que de bom se fez no passado" (Odete João, PS, 39/XII/2 2013/janeiro/18).

Esta acusação contra PSD e CDS é recorrente nesse ciclo político e, a partir daí, é utlizada também por esses partidos, quando na oposição, em 2016:

> "O atual Governo optou por romper com a tradição de gradualismo, quebrou linhas de continuidade política (..) instaurando a instabilidade e a imprevisibilidade junto das comunidades educativas." (Pedro Alves, PSD, DAR Série I 70/XIII/1 2016/maio/27).

Em síntese, a mudança surge como um dos principais *topos* do discurso político sobre educação, o que introduz complexidade a uma interpretação focada no tema. Verifica-se a persistência discursiva das ideias de rutura e continuidade, mudança e estabilidade, que se constituem como significantes vazios, manipulados discursivamente de forma estratégica, para promover uma perspetiva de escolha, de opção entre propostas concorrentes, necessária à contestabilidade que permite o jogo político e a alternância democrática.

2.5. Recursos de autoridade: os discursos intertextuais

Uma das hipóteses de investigação é a de que a mudança paradigmática surge associada a mudanças no locus de autoridade da política, ou seja, a política muda porque o ambiente social ou as instituições consideradas credíveis naquela área de política mudam (Hall, 1993). Determinados choques podem produzir alterações no ambiente de implementação ou a política pode, em certos momentos, ser mais claramente influenciada por fatores nacionais e,

[211] e.g. Abel Baptista, CDS-PP DAR Série I 134/X/1/junho
[212] Michael Seufert, DAR Série I 107/XII/1 2012 /maio/33

noutros internacionais. As instituições podem também defender, em diferentes ciclos, distintas posições e influenciar de maneira diversa o desenrolar dos acontecimentos. Em todo o caso, a análise diacrónica pode permitir estabelecer pontes e clarificar influências. A partir daqui, estabelecem-se relações entre o nível parlamentar, da deliberação, o contexto social em que ocorre e o discurso como elemento das representações sociais surge enquadrado no quadro mais vasto do contexto e na relação com outros discursos. No campo da linguística e das teorias da argumentação, esta dimensão é uma aproximação ao nível intertextual, ou seja, aquilo que, na lógica argumentativa, se considera as garantias (Toulmin, 2003). São identificados cinco referenciais citados para justificar as posições: (i) o referencial 'cientifico', ou seja, a nomeação de dados estatísticos e estudos científicos – que podem ser de âmbito nacional ou internacional – (ii) o referencial nacional, ou seja, a menção a instituições de âmbito nacional, referidas como autoridade para a apreciação em causa e (iii) o referencial internacional, integrando referências a recomendações e perspetivas de organizações internacionais. Por fim, com um carácter mais secundário dada a sua menor relevância, foram também focadas as (iv) remissões (referências a discursos passados) e as (v) citações.

As referências a entidades ou fontes de autoridade de âmbito nacional são dominantes, estando presentes em 90% dos debates analisados. Nacionalmente a referência mais frequente é a LBSE, sendo evocados frequentemente os riscos da sua mudança e sinalizados ataques a essa legislação enquadradora. O peso do nível nacional advém também da menção ao ambiente social que rodeia a aplicação de medidas, sendo frequentemente assinalados episódios de contestação social ou noticias de meios de comunicação social.

II.2.17. Frequência e percentagem do nível intertextual

Discursos intertextuais	Frequência	%
Referencial nacional	64	90,1
Referencial internacional	56	78,9
Referencial científico	45	63,4
Remissões	30	42,3
Citações	27	38,0
Total (Válido)	71	100

A alusão a um referencial nacional não ofusca, contudo, a importância da comparação alargada e a utilização de referências a organizações internacionais para corroborar posições, que surge de forma regular. Está presente em mais de 78% dos debates, em particular sob a forma da comparação com outros países, dos relatórios PISA da OCDE e de recomendações de política, tanto da OCDE como das instituições europeias. Menos frequente é a menção a estatísticas e estudos científicos, que está, ainda assim, presente em mais de 60% dos debates.[213] O governo utiliza sobretudo informação estatística, ao passo que a oposição faz

[213] No próximo ponto será efetuada uma análise mais fina e desagregada deste código

referência a dados na perspetiva da crítica à sua qualidade e fiabilidade, sendo de assinalar que, no geral, são mais frequentes as críticas do que a efetiva utilização de dados na sustentação de posições. O facto de cada utilização de dados estatísticos pelo governo suscitar críticas de vários elementos da oposição, pode explicar a preponderância dos aspetos críticos e cínicos sobre os elementos mais factuais e informativos. Os dados estatísticos são, assim, objeto de constante disputa, um locus de autoridade questionado.

Como já tinha sido notado, a deliberação na AR assume aspetos autorreflexivos, evocativos da sua história passada. As relações diretas com outros discursos - remissões e citações - circunscrevem-se, frequentemente, ao campo da deliberação, recuperando afirmações proferidas em plenário para apontar incoerências e mudanças de posição. As citações são também de poetas e pensadores, como Ramalho Ortigão ou Sofia de Mello Breyner, Sebastião da Gama, entre outros, ou de políticos estrangeiros, como F. D. Roosevelt, Helmut Köhl, Richard Reich ou Jacques Delors. Pontualmente, surgem citações de alunos ou professores, retiradas de entrevistas ou peças jornalísticas. Os exemplos são referências episódicas recolhidas nas escolas, ilustrativos de situações específicas de municípios, escolas ou agrupamentos, estando também presentes as alusões a incidentes concretos da vida política nacional, habitualmente rodeados de alguma controvérsia.

Integrando na análise uma perspetiva diacrónica, verifica-se que a tendência nos debates analisados para uma maior referenciação a argumentos nacionais é recorrente em todos os ciclos, à exceção de 2011/15. Ainda assim, é mais frequente nos ciclos políticos mais antigos que nos mais recentes e particularmente forte até 1987 (64,1%) e 1995/02 (67,5%).

II.2.18. Nível intertextual por ciclo político

	CP0 (Ate 1987)	**CP1** (1987/95)	**CP2** (1995/02)	**CP3** (2002/05)	**CP4** (2005/11)	**CP5** (2011/15)	**CP6** 2015/…)
Referencial científico	11,8	13,4	12,1	16,7	31,8	32,8	15,4
Referencial nacional	64,1	50,7	67,5	55,6	51,9	33,6	65,4
Referencial internacional	24,1	35,9	20,4	27,8	16,3	33,6	19,2

A menção a elementos – atores, recomendações – internacionais tem uma primeira subida no período imediatamente seguinte à entrada para a Comunidade Económica Europeia em 1986 (35,9%), mas apenas em 2011/15 atinge a menção a elementos nacionais (33,6%). Até que ponto este dado se relaciona com a crise económica e social da época, com a emergência de novos atores e/ou orientações e em que medida se constitui como uma mudança paradigmática ou alteração do referencial de política, é o que se procurará analisar.

A frequência com que se alude a resultados da ciência, evocando dados estatísticos ou estudos científicos – mesmo que vagamente – é superior nos ciclos políticos mais recentes, sobretudo 2005/11 (31,8%) e 2011/15 (32,8%). A tendência para referenciar o passado (remissões) e outras pessoas (citações) também cresce à medida que o tempo passa.

O referencial científico no debate deliberativo

A análise mais fina do referencial científico revela que são ausentes as remissões para dados de natureza não estatística, estando afastados do debate resultados de análises qualitativas, de processos de investigação-ação e, assim, em grande medida, a investigação relativa às práticas educativas. Estes dados corroboram resultados de João Barroso resultantes da análise dos debates ocorridos na AR relativos à questão da autonomia e gestão escolar entre 1986 e 2009, que apontaram uma configuração pouco propícia à mobilização de conhecimento racional, cientificamente alicerçado. O investigador conclui pela presença de uma retórica parlamentar que promove razões ideológicas, circunstanciais e conjunturais, conflitos baseados em interesses e no impacto nos meios de comunicação (Barroso, 2010).

II.2.19. subcódigo 'dados estatísticos e estudos científicos' por ciclo político

Subcódigo: dados estatísticos/estudos científicos	**CP0** (Ate 1987)	**CP1** (1987/95)	**CP2** (1995/02)	**CP3** (2002/05)	**CP4** (2005/11)	**CP5** (2011/15)	**CP6** 2015/…)
Referências a "estudos"	5,0	0,0	3,1	16,7	3,6	10,5	25,0
Referências a dados estatísticos	30,0	15,8	25,0	0,0	10,7	5,3	50,0
Qualidade dos dados/ estudos	35,0	5,3	6,3	16,7	36,9	23,7	0,0
Estudos nacionais	15,0	31,6	28,1	0,0	2,4	13,2	0,0
Peritos	15,0	26,3	12,5	33,3	2,4	2,6	0,0
Estudos internacionais	0,0	5,3	9,4	0,0	1,2	5,3	0,0
Rankings/ aval internacionais	0,0	15,8	15,6	33,3	42,9	39,5	25,0

A análise do subcódigo relativo a dados estatísticos revela que a prevalência de avaliações da qualidade dos dados face a efetivas menções aos mesmos é comum a todos os ciclos políticos, à exceção do mais recente, indiciando períodos de intensas batalhas discursivas em torno da fiabilidade e utilização estratégica de estatísticas.[214] A referenciação de números e valores para justificar a ação é surpreendentemente baixa em 2011/15, mas isso não parece limitar a existência de críticas à qualidade e fiabilidade de dados, que se mantém elevada.

A referência a dados do sistema estatístico nacional é mais comum até 1987 (30%), em 1995/02 (25%) e a partir de 2015 (50%).[215] Provém sobretudo do governo,[216] em especial do PS[217] (15/30), tanto de 1995/02 como 2005/11. Este dado pode sugerir um acesso diferenciado dos grupos parlamentares a relatórios e dados, sendo, no entanto, muito escassas – sete – as críticas à ausência de estudos e falta de informação.

As primeiras acusações de manipulação de dados são de 1984, com argumentos do governo PSD de que a oposição (no caso, o MDP/CDE) utilizaria estatísticas ultrapassadas

[214] As referências a dados estatísticos exploradas neste ponto dizem respeito a estudos e dados do sistema estatístico nacional e não incluem referências a dados resultantes de relatórios ou estudos comparativos internacionais

[215] Esta análise foca o 4º código listado 'referências a dados estatísticos'. No primeiro código 'ref. a estudos' encontram-se agrupadas nomeações e referências vagas, sem a efetiva citação de dados ou bibliografia.

[216] 20 segmentos, num total de 30.

[217] 15 segmentos num total de 30.

para criticar, ou seja, um caso de manipulação discursiva. A partir de 2007 emergem as acusações reiteradas de manipulação de estatísticas dirigidas ao governo PS, inicialmente na voz do PSD e, a partir de 2009, em intervenções de todas as bancadas. Na maioria dos casos, tratam-se de insinuações ou afirmações não concretizadas,[218] mas três episódios materializam mais claramente as acusações: em 2007, quanto a dados de violência na escola e, em 2009, de novo sobre o tema e quanto aos efeitos do Estatuto do Aluno nas faltas. Nos três casos, a oposição, protagonizada pelo CDS-PP, apresenta um laudo acusatório contra dados do governo, imputando manipulação de estatísticas por alteração de critérios de contabilização. Os debates terminam sem que seja feita prova[219] ou descarte das acusações e sem resolução da disputa. O clima de suspeição persistente é evidente em afirmações da Ministra:

> "Desde há muitos meses, diria mesmo anos, que venho a esta Assembleia e sou confrontada com esta suspeição da manipulação dos dados estatísticos, mas nunca houve, de facto, clareza e rigor nas suspeições e acusações de que os Srs. Deputados falam." (Maria de Lurdes Rodrigues, PS, DAR Série I 64 /X/3 2009/abril).

São também frequentes as interrupções de deputados e membros do governo, durante intervenções da oposição, acusando ou pedindo prova das acusações, mas não lhes é dada sequência. Estes casos não totalmente encerrados passam a integrar os repertórios argumentativos da oposição e, a partir deles, estão frequentemente presentes alusões vagas a estes na fase de abertura das intervenções dos partidos da oposição e, embora não sejam o argumento principal e surjam de modo alusivo,[220] surpreendem pela sua recorrência.

São frequentes as referências vagas a estudos nacionais, em especial em 2002/05 (16,7%), 2011/15 (10,5%) e no último (25%): ""Todos os estudos feitos mostram (...)"[221]; "Um estudo de 2001 indica (…)"[222]; "Insinuações?! Isso foi provado! Está num estudo!" .[223] Estas conclusões surgem em linha com tendências que João Barroso (2010) identifica nos debates parlamentares da autonomia escolar de, a par da reduzida utilização de fontes científicas, verificar-se reduzido aprofundamento e vagueza. Nos debates analisados, os estudos efetivamente referenciados e que é possível identificar são de natureza privada e pública, estando bem representados relatórios produzidos por serviços do ministério ou

[218] *e.g.*, "(...) em matéria de educação, este Governo e o anterior preocuparam-se muito com as estatísticas e as certificações e esqueceram o mais importante: as competências e as qualificações." (José Manuel Rodrigues CDS-PP, DAR Série I 27/XI/2 2010/dezembro)".

[219] Num caso (DAR Série I 64 /X/3 2009/abril) é citada por Nuno Feio (CDS-PP) a declaração de uma senhora presidente de conselho executivo que refere que as faltas injustificadas desaparecem do registo quando o aluno é sujeito a uma prova de recuperação e, no outro (DAR Série I 22/X/3 2007/dezembro), é feita por Nuno Magalhães (CDS-PP) uma referência afirmações do procurador-geral da republica sobre o problema da violência nas escolas e alude-se a um relatório da administração interna "entretanto apagado". Ambos os casos são negados pela ministra.

[220] e.g. "(...) as faltas são apagadas, toda a gente sabe, a partir do momento em que prestam a prova e, mais do que isso, só se conta o primeiro tempo. Toda a gente sabe isso!" (Paulo Rangel, PSD, 70 /X/4 2009/maio)

[221] DAR Série I Sottomayor Cardia, PS, 24/III/1/1984/junho

[222] Joana Amaral Dias, BE, DAR Série I 140/IX/1 2003/julho

[223] João Pinho de Almeida, CDS-PP, DAR Série I 39/XII/2/2013/janeiro

encomendados pelo governo. Atingem o pico de referências em 1995/02 (32,1%), altura em que os trabalhos de revisão participada do currículo originaram várias auscultações, reuniões com professores e escolas de todo o país.

As ciências da educação no discurso político

Há uma ausência notável de referências às ciências da educação - nacional ou internacional - no discurso recente sobre as políticas. Os dados e resultados de investigações levadas a cabo em contexto de sala de aula, a troca de argumentos sustentada em teorias curriculares, da didática e da pedagogia, ou até a referência a estas áreas de estudos, vão perdendo relevância e, a partir da viragem do século, passam inclusive a ser objeto de crítica.

As ciências da educação quando usadas, são argumento de autoridade na corroboração de posições - de justificação ou crítica de políticas - sempre por parte da esquerda. Até 2001, pelo PS, mais recorrentemente pelo PCP e, mais recentemente, pelo Bloco de Esquerda. Em 1996, o PCP[224] utiliza a menção para criticar a criação de currículos alternativos, em 2003, o BE[225] para destacar a importância da flexibilização curricular na revisão LBSE e, em 2010,[226] para descartar o cheque-ensino como boa política. Em 2012, o BE aproveita um relatório da OCDE[227] a sublinhar a importância do ensino centrado no aluno para denunciar a batalha de Nuno Crato contra as ciências da educação, que o teria feito "laborar sobre um equívoco*".*

> "Sr. Ministro, é bom recordar a sua epopeia contra o «eduquês». O Sr. Ministro fez obra, denunciando os erros de Rousseau e do seu romantismo, os excessos das ciências da educação e que o problema em Portugal era o facto de termos uma escola centrada no aluno." (Cecília Honório, BE, DAR Série I 107/XII/1/2012/maio/30).

Em 2015, o PS retorna às referências às ciências da educação, secundado a opinião do BE e acusando o ministro de ter banido da "(…) gramática educativa os conceitos de competência, os conceitos de ciências da educação."*[228]* Nas poucas referências da direita, as ciências da educação surgem depreciativamente associadas ao "eduquês" -em particular pelo CDS-PP- como "ideologia do facilitismo", presente no debate enquanto dimensão essencial na discussão sobre currículos, conteúdos letivos e avaliação dos alunos.[229]

Estudos Internacionais

Os estudos internacionais são também frequentemente referências corroborativas pouco aprofundadas e não raras vezes vagas, como 'um estudo feito em França'. Tal como os

[224] Luísa Mesquita em DAR Série I, 14/VII/2/1996/novembro
[225] João Teixeira Lopes em DAR Série I 140/IX/1/2003/julho
[226] Ana Drago, em DAR Série I 29/XI/2/2010/dezembro
[227] Colocando a OCDE numa coligação discursiva que a aproxima da esquerda e das ciências da educação.
[228] Acácio Pinto DAR Série I 63/XII/3 2015/março
[229] e.g. "Srs. Deputados, falem hoje com qualquer escola deste país ou com qualquer professor e deixem-se das teorias das ciências da educação!" (José Cesário, PSD 53/VIII/2 2001/fevereiro/555)

estudos nacionais, assumem maior preponderância em 1987/95 (10,7%). Nos primeiros ciclos políticos, a OCDE assume destaque, mais tarde acompanhada por uma maior nomeação de estudos desenvolvidos ou financiados por instituições europeias.

As menções a resultados dos estudos comparativos internacionais concentram-se nos rankings do PISA. Esta referenciação inicia-se em 1992, quando são lançados os primeiros inquéritos internacionais que dariam origem ao programa da OCDE, e aumenta de frequência ao longo do tempo, sendo especialmente dominante no período 2005/11 (42,9%). Até 2008, as referências a estudos comparativos internacionais (na maioria dos casos, o PISA) são quase sempre negativas. Mesmo o governo PS de 1995/02 aponta os maus resultados alcançados, argumentando pela necessidade de persistir nos investimentos.

As referências focam essencialmente, ao longo dos vários ciclos políticos, os resultados globais em proficiência, sublinhando a manutenção nos lugares mais baixos do ranking. A partir de 2006/07, o discurso em torno dos dados PISA complexifica-se e a crítica sustenta-se já não apenas na posição no ranking, mas também, na relação entre os resultados nacionais e outros elementos, como a condição social – os efeitos de reprodução de desigualdades sociais na escola – e em leituras articuladas dos dados do PISA, taxa de abandono escolar precoce e outros indicadores do desempenho do sistema educativo.[230]

A publicação dos resultados no PISA 2009, já em 2010, constitui um momento de inversão e as referências ao programa passam a ser positivas.[231] A circunstância dos resultados positivos, amplificada pela OCDE ter dado destaque às políticas nacionais, coloca um problema à oposição: como se posicionar discursivamente? Seria necessário abandonar a crítica do "facilitismo", o seu principal foco? O BE é o primeiro partido a intervir: pretende "felicitar os alunos, os professores e as comunidades educativas por aquilo que é um resultado extraordinário", [232] e o "esforço heroico de professores que valorizaram a escola, impediram a divisão arbitrária da carreira docente". Aponta o sucesso da escola pública e analisa resultados globais, considerando que revelam o fracasso das políticas de privatização da educação seguidas noutros países. Pedro Duarte (PSD) sublinha a "excelente notícia", mas as conjunções coordenativas adversativas sucedem-se: "todavia" são ainda "resultados genéricos" e, "contudo", "(…) parece particularmente perigoso que o Partido Socialista queira fazer destes resultados alcançados pelos alunos e pelos professores portugueses um instrumento de propaganda política."[233] A mesma associação a um processo incompleto e aos

[230] e.g. "Portugal é hoje o país mais desigual da União Europeia, pelo que é ainda mais grave o peso da componente social e económica no sucesso escolar. O estudo PISA 2006 (Programme for International Student Assessment) da OCDE refere que Portugal está acima da média europeia no que toca às implicações da condição social da família no sucesso escolar do estudante" (Miguel Tiago PCP DAR Série I 22/X/3 2007/dezembro)

[231] DAR Série I 29/XI/2/2010/dezembro

[232] Ana Drago, BE, idem, pp. 13

[233] Pedro Duarte, PSD, idem, pp. 15

riscos de propaganda surge pelo PCP: "registamos com grande satisfação o facto de existirem estes resultados, mas também não «embandeiramos em arco» com eles". [234] É o CDS-PP que persiste no argumento da manipulação. José Manuel Rodrigues questiona as políticas que justificariam a melhoria e lança a dúvida:

> "já agora, gostaria que me dissesse quais as escolas que contaram para este Relatório PISA, qual foi o critério de seleção dessas escolas e qual foi a constituição da amostra que levou a estes resultados. É que isto é muito importante para saber se o Relatório PISA espelha realmente os bons resultados que a Sr.ª Deputada aqui apregoa." (José Manuel Rodrigues, idem 12).

O ciclo político que se inicia em 2011 persiste marcado pela oposição, agora do PS ao governo PSD/CDS-PP, com recurso a referências internacionais. Os deputados do PS insistem na referenciação dos bons resultados do PISA 2009 como argumento para denunciar o erro na mudança das políticas educativas anteriormente perseguidas[235] e o CDS-PP insiste na tese da descredibilização do governo anterior:

> "Trata-se de um estudo que se tornou infame neste País, porque o seu Governo disse que os alunos mais necessitados, os alunos que mais dificuldades tinham e com piores notas teriam de ficar em casa, que nesse dia não deveriam aparecer na escola, como foi público e neste Parlamento várias vezes denunciado, Sr.ª Deputada." (Michael Seufert, DAR Série I 39/XII/2/2013/janeiro).

Mais uma vez, lança-se o labéu da desconfiança, mas o episódio não tem sequência conhecida, nem tão pouco exige o PS defesa da honra da bancada. A acusação assume gravidade, mas não parece gerar uma reação proporcional: insinua-se que Portugal teria manipulado a sua participação no PISA e que, de algum modo, o IAVE, escolas e os professores teriam sido cúmplices. De novo, surgem evidências de uma *agressividade fingida,* uma tolerância elevada face a ataques discursivos à ética e bom nome dos governantes, a que se já tinha feito referência, e que surge em linha com outros resultados de investigações no parlamento português (Marques, 2007). De novo, surge a interrogação acerca da relação destes dados de pesquisa com fenómenos recentes de pioria da imagem da democracia, do processo deliberativo e, até, da credibilidade de dados, fontes e resultados científicos.

O referencial Internacional de recomendação de políticas

Para além dos relatórios e resultados de exercícios de comparação internacional, o referencial internacional materializa-se também em menções a políticas seguidas noutros países e relatórios de avaliação e recomendação de políticas que concretizam orientações políticas. Por ciclo político, é até 1987 e em 2011/15 que este referencial se torna mais frequente. No primeiro caso, é um futuro projetado de competição global que mais surge (24,1%), a par das nomeações, a título de exemplo, de países e grupos de países - UE ou OCDE - seguindo uma tendência que vinha do período anterior (25,9%), também evidente no aumento de referências

[234] Miguel Tiago, PCP, idem pp. 10
[235] Odete João, PS, DAR Série I 39/XII/2/2013/janeiro/17

aos estudos internacionais. Este primeiro ciclo político do período de normalização tem como novidades o reforço das menções à (na altura) Comunidade Europeia (11,1%) e aos fundos comunitários (13%) e a queda das referências às recomendações da OCDE que dominaram o período anterior. Essa prevalência da OCDE também até 1987 fica clara numa afirmação da deputada (na altura) do PCP, Zita Seabra, que respondia ao ministro da educação: “"nós, deputados, comemos relatórios da OCDE ao pequeno-almoço todos os dias!”[236]

Entre 1995 e 2002 reforça-se a tendência de nomear instituições europeias (20,7%) e de 2002 a 2005, à medida que se intensificam alusões aos desafios da europa e globalização (33,3%), surgem os rankings, avaliações internacionais e o PISA (8,3%). A referência europeia perde relevância (16,7%). Em 2005/11, no governo PS, a alusão às recomendações do PISA é superior (35,4%) mas de 2011 a 2015 a atenção é dividida com a troica (20%).[237]

II.2.20. subcódigo 'referencial internacional' por ciclo político

Subcódigo: referencial internacional	CP0 (Ate 1987)	CP1 (1987/95)	CP2 (1995/02)	CP3 (2002/05)	CP4 (2005/11)	CP5 (2011/15)	CP6 2015/…)
Referencial internacional	7,3	7,4	8,6	0,0	11,4	4,0	16,7
Globalização/ desafios interna.	19,5	24,1	15,5	33,3	2,5	2,0	0,0
Rankings/ aval internacionais	0,0	5,6	6,9	8,3	6,3	10,0	0,0
PISA	0,0	0,0	0,0	8,3	35,4	14,0	0,0
Média OCDE	0,0	0,0	1,7	0,0	3,8	2,0	16,7
Exemplos de países e grupos	19,5	25,9	20,7	16,7	16,5	14,0	33,3
Contextos externos vagos	7,3	5,6	8,6	0,0	12,7	6,0	16,7
Recomend. internacionais	17,1	5,6	10,3	16,7	3,8	20,0	16,7
Recommend. OCDE	24,4	1,9	6,9	0,0	5,1	12,0	0,0
Instituições Europeias	4,9	11,1	20,7	16,7	1,3	10,0	0,0
Fundos comunitários	0,0	13,0	0,0	0,0	1,3	6,0	0,0

O referencial internacional até 1987 é dominado por ministros de educação do PSD. Serve para justificar opções políticas e conferir credibilização pessoal.[238] A oposição é crítica do uso da dimensão internacional na legitimação das políticas. O ministro Augusto Seabra é acusado de “fugir para as "nuvens"”, e “para os relatórios da OCDE”[239] e, não retirando autoridade à referência, os deputados apontam leituras distintas dos dados.[240]

Entre 1987 e 1995 as menções internacionais são sobretudo partilhadas entre o PS e o PSD. Para além das sistemáticas referências aos desafios da globalização e da europa para

[236] DAR Série I 23/II/2/1984/dezembro/798

[237] Presente no código ‘instituições internacionais recomendações de políticas.

[238] E.g:“(...) na realidade, a educação em Portugal é um dos campos que a OCDE considera positivos, e desculpem-me que cite este organismo internacional, no qual trabalhei”. (Augusto Seabra DAR Série I 23/II/2/1984/808).

[239] Zita Seabra, PCP, DAR Série I 23/II/2/1984/798.

[240] ‘‘Pelo contrário, o Sr. Ministro perde-se em ideias vagas e os meus colegas têm toda a razão quando falam nos areópagos internacionais, onde gosto de estar e onde tenho leituras muito diferentes das suas. Quanto a mim, o relatório da OCDE é extremamente crítico para a ação do seu Ministério, como o Plano do Mediterrâneo era extremamente crítico para a ação do ministro de Salazar e exatamente pelas mesmas razões (Helena Cidade Souto Moura, MDP/CDE DAR Série I 23/II/2/1984/815).

exigir ou justificar políticas, os exemplos de países europeus específicos estão muito presentes. Inglaterra, Bélgica, Holanda, Irlanda, Alemanha e Espanha são apontados pelo PSD como exemplo em termos de propinas, ensino artístico, autonomia das escolas. O PS tanto refere o exemplo de Inglaterra para defender os empréstimos bancários a estudantes, como a Espanha, França e Países Nórdicos na criação de Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP). A grande novidade deste ciclo político é a referência aos fundos comunitários. O PRODEP, os anunciados investimentos e a avaliação positiva do Programa Interministerial de Promoção do Sucesso Educativo (PIPSE), por parte do projeto europeu ARIOM, são usadas pelo PSD e governo como defesa, mas o PS argumenta com medidas ao arrepio das recomendações[241] e com a má utilização dos fundos comunitários[242].

Evidenciando ser um período de forte europeização e expansão do comparativismo em educação,[243] de 1995 a 2002 as referências internacionais aumentam a sua presença. A menção comparativa com a UE - ou com a média europeia - é utlizada pelo PS e pelo governo para justificar investimentos no pré-escolar, aprendizagem ao longo da vida e medidas de recuperação de alunos e citam-se relatórios da UNESCO, da OCDE e da UE. A importância e autoridade atribuída à OCDE é evidente num episódio, ocorrido em 1997, no debate de alteração da LBSE. Nessa altura, Castro de Almeida (PSD), confronta o ministro com declarações de que esta seria a única instituição idónea, isenta e independente para realizar a avaliação da LBSE, considerando tratar-se de uma ofensa à soberania.[244] Após forçar a defesa do ministro[245], o caráter retórico da ação é exposto, restituindo à OCDE a posição de autoridade[246]. O PCP é crítico das orientações internacionais, focando a UE, a "cartilha da moeda única" e a redução do investimento em educação. No período seguinte, é esta crítica do PCP, também associada à Organização Mundial do Comércio, que é mais marcante.

---

[241] "O Governo tomou a decisão de passar a segunda língua do 3.º ciclo do ensino básico a opção. Vai o Governo manter esta medida? É que a possibilidade de livre circulação depende do domínio das línguas e esta decisão vai contra as normas e recomendações dos países da Comunidade Europeia" (Ana Maria Bettencourt, PS, DAR Série I 25/VI/1/1992/janeiro/630).

[242] "Muitas verbas são mal orientadas e o clima de suspeição gerado fez mesmo que muitos empresários deixassem de promover ações de formação (…)" (João Proença, PS, DAR Série I 82/V/3/1990/junho 2758)

[243] "A qualidade não se mede, hoje, apenas com indicadores locais, mas com indicadores internacionais onde somos comparados com os outros." (Eduardo Marçal Grilo, Ministro da Educação PS, DAR Série I 14/VII/2/1996/novembro/508)

[244] "Sr. Ministro vem dizer que a OCDE é a única instituição idónea, isenta e independente, e recusa ao Parlamento e ao País capacidade para avaliar as leis que faz." (Castro de Almeida, PSD, DAR Série I 69/VII/2 1997/maio/2409)

[245] "E aqui digo e repito. só há uma entidade a OCDE - que faz, internacionalmente, a avaliação das políticas educativas. Já fez duas avaliações de política educativa em Portugal e isso não diminui os portugueses, o Ministério da Educação ou a Assembleia da República." (Eduardo Marçal Grilo, Ministro da Educação PS, DAR Série I69/VII/2 1997/maio/2429).

[246] "a propósito da OCDE, quero dizer-lhe que esta organização é competentíssima para fazer avaliações da política educativa, mas o Sr. Ministro não pode pretender retirar aos Deputados e ao Parlamento, que têm capacidade para fazer leis" (Castro de Almeida, PSD, DAR Série I 69/VII/2 1997/maio/2431)

Nos primeiros ciclos de política, as referências do CDS às instituições internacionais e utilização de outros países como exemplo não eram muito frequentes, mas em 1996 é eloquente a forma como o referencial internacional justifica as medidas de política preconizadas pelo partido, antecipando o argumento da competição global, argumento que mais tarde se tornaria distintivo no discurso do partido:

> "Não é possível querer que um jovem português seja escolhido no mercado de trabalho, em detrimento, porventura, de um jovem de outro país europeu, sem aumentar o grau de exigência e o rigor na verificação dos conhecimentos, ao longo de todas as fases do sistema educativo. Não é possível!" (Jorge Ferreira, CDS, DAR Série I 14/VII/2 1996/novembro).

No ciclo de 2005/11 o CDS adere ainda mais a este discurso. De forma genérica, alude repetidamente a "maus resultados em comparações", recorda recomendações positivas no passado[247] e dá como exemplos a França, Holanda, "Inglaterra do Sr. Blair"' e a Alemanha para advogar a favor de políticas como a liberdade de escolha, a avaliação das escolas, as bolsas de manuais escolares e uma maior responsabilização parental. O governo procura capitalizar os resultados PISA e hiperboliza para obter do argumento maior efeito[248].

Entre 2011 e 2015 o argumento internacional é utilizado recorrentemente por todos os partidos da oposição. Acusam o governo de falhar a agenda 2020, de estar isolado na Europa por instituir exames no 1º ciclo, de pôr fim à formação cívica e implementar uma reforma curricular ao arrepio das recomendações da OCDE. O relatório do Parlamento Europeu, critico das políticas do executivo, respalda a perspetiva de uma governação em sentido contrário ao recomendado. O governo refere a OCDE para citar o "education Outlook" de 2015, no sentido da defesa do ensino vocacional, mas, sobretudo, faz uma referenciação que não tinha sido até à data utilizada em nenhum ciclo político: o FMI. As críticas às políticas persistem, sendo a instituição descredibilizada enquanto referência de autoridade.[249]

Esta análise evidencia a relevância atribuída ao referente internacional na legitimação de políticas, no ataque e defesa argumentativa. A OCDE surge como a entidade a quem os partidos atribuem maior autoridade nas avaliações de política, mesmo por parte do PCP que é, contudo, o partido que menor recurso faz dos relatórios internacionais para sustentar críticas ou propostas. Nos primeiros ciclos de política, o Banco Mundial, referências genéricas

---

[247] e.g. "um relatório da OCDE que falou, de forma positiva, do programa de encerramento de escolas do anterior governo".

[248] "Sr. Deputado, remeto-o para uma «caixazinha» do relatório da OCDE sobre Portugal. São duas páginas nas quais se encontra o maior elogio que alguma vez li feito por uma instituição internacional a todas as medidas que o Governo tomou." (José Sócrates, DAR Série I 28/XI/2 2010/dezembro/23).

[249] "(..), (A)assistimos ontem a um truque que já é velho, que é o de o Governo pretender esconder as suas próprias opções por detrás de um estudo ou de um relatório que se encarrega de encomendar. Pouco nos interessa o que é que o FMI escreve ou deixa de escrever, porque o FMI tanto escreve uma coisa como o seu contrário. Às segundas, quartas e sextas há um relatório a dizer que é preciso incentivar o crescimento, tomar medidas de crescimento e de emprego; às terças, quintas e sábados aparece com relatórios a dizer exatamente o contrário, que o que é preciso é austeridade, austeridade e austeridade, cortar no Estado, cortar nas reformas e cortar no emprego." (António Filipe, PCP, DAR Série I 39/XII/2/2013/janeiro/7.

à Europa ou menção a países europeus são as principais nomeações, para além da OCDE. A UE e os fundos comunitários mais presentes nos ciclos intermédios e de 2011/15, surgem FMI e o Parlamento Europeu enquanto avaliadores de políticas de educação.

A maleabilidade do discurso presente nos relatórios e recomendações internacionais analisados no capítulo 1.4.1., que identificou a ambiguidade na procura do consenso democrático e foi associada a uma estratégia de manutenção da posição de autoridade das organizações internacionais sobre a política, é reforçada por estes dados. Na mesma linha, um estudo focado na forma como os resultados de inquéritos internacionais são utilizados a nível nacional por peritos e decisores políticos (Fischman *et al*., 2019) revelou a forma como são estrategicamente manipulados discursivamente, possuindo sobretudo um papel legitimatório. Assim, apesar da retórica acerca da influência internacional na definição de políticas, estas revelam contingência contextual.

A referência nacional: lei de bases, o ambiente social e o CNE

A análise do processo deliberativo e a exploração da relevância das instituições na explicação da mudança de políticas, a partir da análise de fontes de autoridade no discurso, tem de incluir, não só um foco nas instituições internacionais, mas também nacionais, já que a explicações para a mudança podem aqui residir. As referências nacionais apresentam uma concentração em duas categorias principais: a LBSE, em particular até 1987 (47,7%) e entre 2002/05 (65%), e o ambiente social e aceitação geral das medidas implementadas no ciclo político 1987/95 (38,4%) e 2002/05 (38,4%). A relevância de um referencial legal que está presente pela dominância da LBSE revela-se se considerarmos também a frequência com que é mencionada a Constituição, tornando-se o traço mais marcante do primeiro ciclo político.

II.2.21. subcódigo 'referência nacional' por ciclo político

	CP0 (Ate 1987)	CP1 (1987/95)	CP2 (1995/02)	CP3 (2002/05)	CP4 (2005/11)	CP5 (2011/15)	CP6 2015/…)
Referencial nacional	2,8	1,4	8,0	5,0	8,0	7,7	11,8
LBSE	47,7	8,2	26,1	65,0	26,3	12,8	0,0
Constituição	20,2	8,2	3,4	5,0	7,3	15,4	23,5
Ambiente social	19,3	58,9	33,5	20,0	22,6	25,6	11,8
Meios de comunicação social	6,4	12,3	21,6	5,0	20,4	0,0	5,9
CNE	3,7	9,6	5,7	0,0	5,1	30,8	11,8
Sindicatos	0,0	1,4	1,7	0,0	10,2	7,7	35,3

A referência ao ambiente social apresenta-se como argumento de oposição, sobretudo entre 1987 e 1995 (58,9%), associado a episódios de contestação social, fortes no período. À exceção dos sindicatos e do CNE, os vários atores sociais surgem apenas pontualmente ao longo dos períodos.[250] Entre eles destaca-se o Conselho de Reitores, em virtude da centralidade da questão das propinas em certos momentos, e a Associação de Municípios

[250] tendo sido categorizados com o código genérico (referencial nacional)

Portugueses, resultado dos debates em torno da reorganização da rede escolar. Outros atores considerados são o Conselho de Escolas, a Associação de Escolas Superiores de Educação, associações de professores de várias disciplinas, o Conselho Económico e Social e até o Tribunal de Contas, sobretudo pela esquerda, quando na oposição.

Os meios de comunicação social são referidos, não só para indicar o estado do país ou situações problemáticas, mas também para questionar ou contestar afirmações de entrevistas e declarações. Nessa circunstância, surgem igualmente críticas a episódios em que os meios de comunicação nacionais avançaram informações que não eram conhecidas ou não tinham sido debatidas. São também citados artigos de opinião, mas mais raramente.

As referências nacionais são assim marcadas por menções a normativos e legislação, em particular a Constituição e a LBSE. A nomeação de atores institucionais nacionais é pontual e circunscrita, como já eram as referências à participação e envolvimento de *stakeholders*, indiciando algum distanciamento no exercício de deliberação face às aspirações e opiniões dos atores institucionais e não institucionais.

A Lei de Bases do Sistema Educativo enquanto referencial orientador

Ao contrário do nível internacional, o nível nacional revelou-se marcado, não tanto pela referenciação de organizações, mas pela evocação dos normativos políticos orientadores: a Constituição da República Portuguesa (CRP) e a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE). Na análise da argumentação utilizada no parlamento referente à crise no período entre 2011 e 2013, Maria Aldina Marques (2015) também identifica esta estratégia discursiva que parte dos valores - da ação política - e da convocação de fontes de autoridade institucional - Constituição - para sustentar a credibilização do locutor e do seu discurso argumentativo:

> "Referir a Constituição no processo de justificação da passagem dos dados iniciais para a conclusão, é convocar uma voz de autoridade máxima, porque é um valor comum para todos estes interlocutores cuja função social é exatamente fazê-la cumprir. Nesse sentido, bastaria citar a Constituição para justificar que a prioridade à educação seja uma exigência nacional." (Marques, 2015:113).

A LBSE é a principal referência nacional ao longo de vários períodos, particularmente até 1987 e nos ciclos políticos entre 1995 e 2011, ligando-se a temas de política educativa distintos e surgindo como argumento justificativo das posições assumidas nos discursos. Constitui-se como topos, 'lugar-comum' retórico, meta discurso que faz parte do património cultural do contexto (Ilie, 2016). Até 1987 é a necessidade premente da sua discussão e aprovação – e a apresentação dos projetos dos vários partidos – que marca a agenda.

No ciclo de 1995 a 2002 as referências à LBSE são muito frequentes e diversificadas. O 10º aniversário de aprovação e a proposta de alteração do governo[251] gera várias intervenções

[251] Sobre propinas e ensino politécnico

por parte de todos os partidos.[252] O PCP defende a tese do incumprimento e rejeita a necessidade de alterar o normativo. O PS refere-se a "alterações pontuais", e circunscreve à questão do superior e formação de docentes. PSD e CDS apontam a necessidade de uma revisão maior, mais aprofundada e não "remendos" que não resolvem "desafios"', como do ensino profissional.[253] A par deste processo, a LBSE persiste como argumento para descartar propostas – como o cheque-ensino no ensino superior (CDS-PP) – e criticar políticas – como as propinas e os Currículos Alternativos – sobretudo pelo PCP.

Todas as referências à LBSE do terceiro ciclo político resultam do processo de discussão conjunta, em 2003, das propostas de alteração da LBSE do BE, PS, PCP e PEV.[254] A discussão é densa e os partidos, à exceção do CDS-PP, apresentam propostas de revisão, projetos de reorganização curricular e articulação de ciclos de estudo. O argumento mais frequente é a "adaptação à mudança", um eufemismo que remete para o processo de Bolonha. O Ministro da Educação, David Justino, inicia o debate procurando justificar a iniciativa de alteração. Afirma uma "forte mudança social", "não acompanhada" pela educação, recusando ruturas com o normativo. Salienta a evolução gerada pela LBSE, "mas" aponta os "aspetos negativos", como o sobredimensionamento e a despesa, associando a massificação ao prejuízo da qualidade das aprendizagens.

O BE[255] também se apresenta em conjunções adversativas: a LBSE foi um "importante avanço conceptual e de paradigma educativo", "mas" o país não era o mesmo. Corrobora o diagnóstico do ministro que remete para a ideia de inadaptação, considerando que "com a massificação das escolas foi o mundo que entrou pela escola dentro, de repente". Argumenta, assim, a necessidade de currículos ajustados à realidade social, reconhecendo competências não formais. O PS[256] dirige o discurso para o ensino profissional no ensino secundário e aponta a educação e formação de adultos como "o mais ruidoso silêncio da proposta de lei", associando a estas políticas uma perspetiva compensatória, de recuperação dos elevados níveis de insucesso e abandono.[257] O PCP recusa a insuficiência ou desajuste da LBSE, mantendo a narrativa de que esta persistia não sendo cumprida. Apresenta um conjunto alargado de propostas em várias áreas e o reforço financeiro de "áreas cruciais" à efetiva igualdade de oportunidades: "ensino especial; ensino recorrente; educação sexual e saúde escolar; educação intercultural; serviços de psicologia; e trabalhadores-estudantes." [258]

[252] DAR Série I 69/VII/2/1997/maio
[253] A alteração é aprovada com os votos do PS, a abstenção do PSD e os votos contra do CDS-PP, PCP e PEV (DAR Série I 72/VII/2/1997/maio)
[254] DAR Série I 140/IX/1/2003/julho
[255] João Teixeira Lopes, idem, pp. 5843
[256] Ana Benavente, idem, pp. 5845
[257] Luísa Mesquita, idem pp. 5846
[258] Pinho de Almeida, idem pp. 5849

Numa intervenção no período de debate, o CDS-PP faz uma asserção de princípios sobre direitos e deveres - os últimos, esquecidos - e a centralidade do mérito. O PSD fala na "coragem" de "garantir um sistema paralelo aos curricula regulares", obrigatórios para alunos que não terminassem o ensino básico com 15 anos, "aspiração dos pais e encarregados de educação, escolas, professores e de fazedores de opinião pública e publicada."[259] Ao longo do debate, os temas são a extensão da escolaridade obrigatória, reorganização dos ciclos de ensino e a idade de escolha vocacional. O diploma é aprovado com os votos da maioria, mas o veto presidencial, justificado pela falta de consenso, quando se esperava a entrada de outro governo em funções[260] dita a não aprovação. O veto faz referência ao processo de "aprofundado trabalho técnico" e construção conjunta de consenso que esteve na base da aprovação da LBSE em 1986 e remente para a ideia de 'tradição' para travar a mudança. O peso institucional do legado histórico provocava resistência às alterações ao sistema.

No ciclo político seguinte, em 2005, persistem as pressões para uma alteração mais profunda da LBSE por parte do PSD.[261] Em 2007, a apresentação do relatório de balanço do CNE sobre os 20 anos de LBSE volta a trazer o tema da sua alteração à assembleia.[262] Os partidos aproveitam a ocasião para, de novo, apresentar as suas prioridades. O consenso estabelece-se em torno do diagnóstico: insucesso e abandono escolar. PSD e o CDS apontam a necessidade de uma alteração profunda da LBSE que a adapte à "globalização", que o problema em Portugal não é "um problema de dinheiro", mas de "organização, sendo fundamental que percebamos que se deve propor um novo paradigma na educação."[263] O PCP (Miguel Tiago) identifica a LBSE como obstáculo à "política neoliberal" da direita, repetindo o argumento utilizado em 2003. BE, PCP e Governo apresentam-se coesos quanto a abrir a janela apenas a uma alteração cirúrgica da lei para aumentar a escolaridade obrigatória, enquanto salientam a adaptação curricular e as pedagogias adaptadas.

O assunto que cria clivagem entre a esquerda e governo é, no ciclo político 2005/11, os professores, a quem são diagnosticados problemas de "desmotivação" pelo desprestigio da profissão, resultado das alterações ao Estatuto da Carreira Docente, uma crítica que une toda a oposição em torno da ideia de perda de autoridade docente. No final do período, entre 2008 e 2010, são frequentes as intervenções do PCP acusando o governo de ataques à LBSE, nas alterações curriculares, privatização de setores, gestão e encerramento de escolas rurais e excessivo número de alunos por turma. No ciclo de 2011/2015 as referências são menos

[259] Fernando Charrua, idem, pp. 5860
[260] Decreto 184/IX 29 de julho 2004
[261] "Este Governo, particularmente em matéria de educação, escusa-se a tomar decisões e engaveta uma proposta de alteração profunda da lei de bases que a esmagadora maioria dos intervenientes educativos considera urgente" (Dar Série I 29/X/1 2005/junho/1171)
[262] DAR Série I 29/X/3 2007/março
[263] PSD, Emídio Guerreiro

numerosas, mas o sentido mais coeso: a oposição domina as referências à LBSE na perspetiva da denúncia de atropelos, juntando-se ao PCP e BE as vozes do PS, apontando a redução da igualdade de oportunidades e levantando -PS e PCP- a educação inclusiva.

O ambiente social de implementação das medidas analisado a partir do discurso político

As referências feitas ao ambiente social como justificativas da argumentação centram-se na sinalização de episódios de contestação, manifestações de descontentamento e acusações de autismo. Ainda que cada período possua características distintivas e que exista alguma variação quanto aos protagonistas nomeados nas descrições do ambiente social, não parecem existir diferenças claras entre períodos ou uma relação particular com as questões da igualdade de oportunidades, com crise ou com o tema da mudança de políticas. Nos primeiros ciclos políticos, os estudantes são os principais protagonistas, com a oposição a posicionar-se em seu apoio e referindo as diversas manifestações nas ruas. A partir de 1995 tornam-se mais frequentes as menções não só aos estudantes, mas também aos professores. De 2002 em diante os estudantes deixam de ser referenciados e são os "pais", os "parceiros" e, com maior intensidade e frequência, os "professores", que dominam as referências.

Até 1987 a forte crispação social é evidente não só nas mudanças governativas e de equipas do ministério, mas também na sucessão de interpelações da esquerda, às quais o governo procura responder menorizando a contestação[264] ou acusando aproveitamento político do descontentamento.[265] A luta estudantil contra as propinas estende-se por vários ciclos e o PCP assume o papel de trazer a plenário os ecos das greves e manifestações, que aumentam de intensidade e frequência. O governo passa a responder de forma mais agressiva e substitui as alusões de oportunismo por acusações de manipulação da opinião pública por parte do PCP.[266] Na segunda metade do ciclo são mais frequentes as menções à insatisfação de professores e da CONFAP. PCP e PS dividem o esforço de censura ao governo e o CDS mantém-se silencioso, com uma única intervenção de crítica subtil de Adriano Moreira ao *numerus clausus* em 1994.[267]

[264] "As manifestações recebidas das forças espirituais, culturais, sociais e económicas que contam no nosso país, são a expressão concreta de uma base maioritária de apoio que às minorias, por mais ruidosas ou insidiosas, falece" (DAR Série I 124/III/1 1984/junho); "Que esse diálogo não seja fácil, que seja semeado de dúvidas por parte das novas gerações, nada de mais natural: não é próprio da juventude ser inconformista, contestatária, rebelde até? (DAR Série I 24/II/2 1984/dezembro)"

[265] "Mas, mesmo assim, o partido interpelante (PCP) não se privará, estejamos seguros, de pretender fazer determinados aproveitamentos. Vê-lo-emos na sua imprensa, através dos canais que domina e, até, no próprio Ministério da Educação onde esse partido dispõe de uma máquina organizada" (Vítor Crespo, ME, DAR Série 66/IV/1/1986/maio)

[266] "Na verdade, Sr. Presidente e Srs. Deputados, não podemos deixar de manifestar a nossa surpresa ao constatar que é da área do Partido Comunista que vem, mais ou menos afinado, o coro contra o modelo de revisão do sistema de propinas. E, diria mesmo, com uma excelente orquestração da Juventude Comunista" (Couto dos Santos, ME, DAR Série I 69/VI/1 1992/maio)

[267] DAR Série I 77/VI/3/1994/maio

No ciclo político de 2005/11 surgem os sindicatos enquanto principal ator contestatário referido. Para além de menções da oposição a um "descontentamento latente" e à greve agendada em 2005, a perspetiva de conflito surge no destaque de um deputado do PS à "firmeza" do governo. Em 2007,[268] o BE[269] menciona uma "ideologia do desprezo" sobre as escolas e o PSD,[270] um "'clima de guerra". O foco é na oposição dos professores e repetem-se alusões a autoritarismo, falta de diálogo e dirigismo. O governo, por seu turno, afirma não se "render à contestação" e referencia os autarcas como atores alinhados com o governo.

Em 2011/15 identifica-se uma mudança na forma como são referidos os professores. Surge pelo principal partido de governo, PSD, para se distinguir do anterior, que acusa de ter governado a educação por "indução de conflito" com a classe, procurando assim, cooptá-los,[271] intenção também do PCP que, contudo, procura maior abrangência.[272] O reordenamento da rede escolar é um dos temas que traz ao discurso do BE, PCP e PS a contestação, neste caso, das "forças vivas da nação", as "escolas, conselhos pedagógicos, autarquias, assembleias municipais e conselhos municipais de educação".

O CNE enquanto ator político nacional

O Conselho Nacional de Educação (CNE) é citado, sobretudo após 1996, depois de um período longo de negociação em torno da sua constituição, durante os dois primeiros ciclos políticos considerados na investigação. Assume o pico de referências no ciclo político de 2011/15 e, mesmo nesse ciclo, não chega a representar 31% das referências de autoridade de nível nacional. É fonte de pressão referida pelo PSD para o governo promover uma reflexão alargada sobre a LBSE em 1997 e de reforço da ação do governo PS na reforma curricular em 2001. Apenas em 2006 volta a ser usado na argumentação relativa a medidas, sobre a proposta do governo para os manuais escolares, que teria gerado um "parecer tão crítico que o Governo teve de recuar"[273] e pelas recomendações de revisão da LBSE. As menções às críticas do CNE ao governo surgem por parte do PSD e, numa ocasião, pelo PCP, que dá destaque ao diagnóstico sobre igualdade de oportunidades do relatório de 2007. Entre 2011/15, persiste a utilização dos pareceres do CNE pela oposição para criticar o governo,

[268] DAR Série I 29/X/3 2007/março
[269] Cecília Honório
[270] Emídio Guerreiro
[271] "Uma primeira mensagem para os professores de Portugal. Este Governo, esta maioria, conta convosco, precisa de vós para os grandes desafios que a escola pública tem pela frente". (Emídio Guerreiro, PSD, DAR Série I 124/XII/1/2012/junho)
[272] "Para travar a destruição da escola pública de qualidade será determinante a mobilização e a luta dos professores pela dignidade profissional, pelo emprego com direitos e pela verdadeira autonomia e democracia nas escolas; dos estudantes pela escola pública gratuita, democrática e de qualidade para todos; dos pais e dos funcionários não docentes, que convergirão em defesa da escola de Abril contra o pacto de agressão da troica e o Governo PSD/CDS, que aplica com empenho um plano de afundamento e de destruição nacional" (Miguel Tiago, idem)
[273] Emídio Guerreiro, PSD, DAR Série I 119/X/1/2006

agora por parte do BE e PS. A relação ambígua do governo com o CNE é evidente numa intervenção de Luís Fazenda (BE), que refere afirmações do ministro Nuno Crato, durante a anterior presidência da instituição, de que esta teria uma agenda política e contrastando-as com os elogios proferidos pelo próprio naquele momento político.[274]

2.6. Nível temático: temas e problemas no debate

O nível temático centra-se no grau epistémico da deliberação, identificando e organizando a informação usada na argumentação (Fairclough e Fairclough, 2012). Está em questão a substância discutida e os temas e problemas presentes no debate, o enquadramento temático em que surgiram os elementos anteriormente agrupados em categorias.

De forma pouco surpreendente, uma vez que foi o critério definido para a seleção do corpo documental, a igualdade de oportunidades é mencionada em quase 90% dos debates. A presença significativa (62%) do tema das desigualdades e exclusão social é também justificável a partir da utilização do critério. O insucesso, abandono, indisciplina e violência escolar são recorrentes nos debates analisados, surgindo em quase 80% dos debates da amostra. Foi esta recorrência que ditou a seleção das políticas de insucesso e abandono enquanto caso empírico para analisar ao nível da implementação de políticas[275].

II.2.22. nível substantivo e temático: segmentos codificados

Nome	Frequência	%
Igualdade de oportunidades	63	88,7
Insucesso, abandono, indisciplina e violência escolar	56	78,9
Ideologias, princípios e valores	47	66,2
Desigualdade/ exclusão social	44	62,0
Recursos humanos educativos	43	60,6
Diagnósticos globais	39	54,9
Prioridades políticas	38	53,5
Funções da educação, escola e conteúdos	38	53,5
Ação social	33	46,5
Qualidade	33	46,5
Ensino superior	32	45,1
Despesas/ financiamento da educação	30	42,3
Autonomia, descentralização/ transf de competências	29	40,8
Estrutura da oferta/ vias educativas	28	39,4
Equidade	28	39,4

É muito frequente a menção a princípios e valores para além da igualdade de oportunidades na sustentação da argumentação, presente em 66,2% dos debates, o que é curioso quando também se verifica, como vimos, que acusações de ação por ideologia se encontram entre os

[274] "Quanto ao Conselho Nacional de Educação, o Sr. Ministro, na anterior composição e na anterior presidência, coordenação interpares do Conselho Nacional de Educação, dizia que tinha uma agenda política e desvalorizava o Conselho Nacional da Educação. Atualmente, não o desvalorizou ainda politicamente; pelo contrário, tem tido alguns incómodos pontuais (DAR 63/XII/3 2015/março/15)

[275] Apresentam-se as categorias mais frequentes. Em anexo é apresentado o quadro completo

argumentos utilizados para descredibilizar ações governativas ou a oposição a medidas. Nesta perspetiva mais abrangente, é assinalável ainda a recorrência que as questões relativas a recursos humanos educativos possuem, sobretudo quando se verifica que são residuais as referências a outros que não professores. Também o ensino superior parece ter uma atenção desproporcionada (45,1%) face aos restantes graus de ensino e temas, em particular nos primeiros ciclos políticos imediatamente após a revolução e até 2002.

As discussões aparentam possuir, no entanto, um caráter muito prático ou substantivo, sendo muito frequentes as referências relativas a problemas de insucesso, abandono, indisciplina e violência. Ainda assim, é evidente nas discussões sobre o insucesso uma atenção e debate acerca das suas causas, e que faz referência ao quadro ideacional que as suporta, em particular, ao princípio da igualdade de oportunidades educativas.

Temas e ciclos de atenção: a agenda

A análise por temas revela recorrência quanto às questões abordadas no âmbito dos debates parlamentares em que são levantadas questões de equidade e igualdade de oportunidades.[276] Os temas do insucesso, abandono, indisciplina e violência escolar persistem no topo da agenda nos diferentes ciclos políticos, mas a associação a um debate de princípios sobre igualdade de oportunidades é menos evidente à medida que o tempo passa e, só após 2011, voltam a surgir associados entre os temas mais frequentes. O ensino superior é reiteradamente nomeado e apenas a partir de 2005 perde dominância no debate. À semelhança do que sucedeu noutros países da UE quanto ao tema das desigualdades económicas, que registou um acréscimo de interesse a partir de 2008/09 (Ochoa, 2019), as desigualdades em educação são sobretudo debatidas até 2011, quando apresentam o seu valor mais elevado, mas, a partir daí, e no momento em que a crise assumia os seus piores efeitos em Portugal, o tema, paradoxalmente, perde importância relativa.

A partir da análise por temas são evidentes as características particulares de cada ciclo. Até 1987, a discussão foca a igualdade de oportunidades (9,8%), em particular, as questões do insucesso, abandono e indisciplina (13,8%). Os assuntos são o ensino superior (15,3%), o ensino e formação profissional (8,3%), o ensino particular e cooperativo (6,5%) e os recursos humanos educativos (6%). As questões da organização dominam o debate, com alguma incidência do tema da estrutura da oferta e das vias formativas (6%). No ciclo seguinte (1987/95), à centralidade do tema do ensino superior (13,1%) e dos recursos humanos educativos (5,5%), junta-se o debate estratégico acerca das prioridades políticas (8,6%) e sobre orçamentos e despesas de educação (5%).

[276] Em anexo é apresentada a tabela de frequência dos vários temas por ciclo político

Continuando a perder importância no debate, mas ainda tema prioritário, o ensino superior ainda domina o ciclo de 1995 a 2002 (12,5%), agora a par com maior recorrência do tema do insucesso e abandono escolar (10,4%). As discussões centradas em princípios e valores são mais frequentes, por se discutir funções da escola e da educação (6,6%), questões de ideologia (6,1%) e de igualdade de oportunidades (6,0%), mantendo presentes assuntos mais práticos, como relativos a recursos humanos (6,3%). Os exames (5,9%) e o pré-escolar (5%) são temas emergentes neste ciclo.

No ciclo 2002/05, a discussão sobre a alteração da LBSE quase torna o tema da escolaridade obrigatória (10,3%) mais frequente do que o do ensino superior (12,4%). De novo, parecem levantar-se questões de organização geral do sistema, com o retorno do tema do ensino particular e cooperativo (6,2%) e das vias educativas e formativas (6,2%) à agenda. Particular deste período é a emergência e o peso que assume o tema da gestão escolar, que tem neste ciclo o seu maior pico de atenção (5,2%).

A partir de 2005 o ensino superior deixa de dominar a discussão e o lugar é ocupado pelo insucesso e abandono escolar (12,2%). A temática dos recursos humanos ganha novo destaque (10,4%) e os exames retornam a debate (5,9%). As desigualdades educativas e exclusão social apresentam o seu valor mais elevado (4,1%). As políticas de reorganização da rede implementadas no período fazem emergir o tema da rede (4,3%).

De 2011 a 2015, tal como no ciclo anterior, mas com níveis mais reduzidos, as questões de recursos humanos educativos estão muito presentes (8,7%), assim como a rede escolar e os manuais escolares, que reforçam a sua posição (4,3 e 3,7%, respetivamente). Há um refortalecimento do tema do ensino superior e como novidade surge a ação social (5,7%). É também neste período que, em plenário, mais frequentemente emerge a educação de adultos (3,7%), claramente ligada ao fim do programa Novas Oportunidades. O ciclo político mais recente salda-se pela persistência, ainda que a níveis mais baixos, da questão dos professores (7,7%) e retorno de três temas ‘adormecidos’: o ensino particular e cooperativo (8,8%), a estrutura da oferta e vias (7,7%) e as questões da avaliação (5,7%).

Uma análise de maior amplitude e menos pormenor sugere que existem períodos em que as questões de estrutura e organização educativa superam as questões mais práticas e outros em que o debate é centrado nas políticas implementadas. Verifica-se ainda que existem dois temas recorrentes e que dominam a agenda na maioria dos ciclos de política: os recursos humanos de educação- que, como vimos, se resume à questão dos professores (salários e progressões), e que é crescente à medida que nos aproximamos da atualidade- e questões relativas ao ensino superior que, ainda assim, vão perdendo importância relativa com o tempo. As questões que se prendem com obstáculos económicos ao sucesso escolar, como os manuais escolares e a ação social escolar têm novo impulso a partir de 2011, parecendo indicar alguma relação com os diagnósticos que emergiram no período da crise.

2.7. Igualdade de oportunidades no debate e na construção ideológica da ação política dos partidos

A discussão focalizada no conceito de igualdade de oportunidades tem dois momentos em que surge com maior relevância: até 1987 e de 2011 a 2015 (9,8%, em ambos os casos), dois momentos políticos de profunda transformação. A hipótese da existência de uma estratégia de 'elevação' das oposições a conflitos de princípios e valores em momentos de grande mudança - avançada na análise da configuração do argumento da crise[277] - não surge, assim, contestada. A referência a outros princípios, contudo, não segue o padrão e apresenta-se reforçada no ciclo político de 1987/95 (14,5%), 1995/02 (15,4%) e 2005/11 (16,5%).[278]

II.2.23. Subcódigo 'substantivo' por ciclos políticos

Subcódigo: substantivo	CP0 (Ate 1987)	CP1 (1987/95)	CP2 (1995/02)	CP3 (2002/05)	CP4 (2005/11)	CP5 (2011/15)	CP6 2015/…)
Temas	68,6	63,6	61,8	66,0	60,2	62,2	62,9
Igualdade de Oportunidades	9,8	7,5	4,4	2,1	7,1	9,8	4,6
Insucesso, abandono, indisciplina	13,8	6,6	11,9	14,4	12,7	10,8	16,5
Princípios e valores	4,3	14,5	15,4	13,4	16,5	9,2	10,8
Conteúdos letivos	3,5	7,7	6,6	4,1	3,5	8,0	5,2

O insucesso, abandono, indisciplina e violência apresentam-se com regularidade e apenas de 1987 a 1995 abaixo dos 10%. Já as discussões sobre currículo, disciplinas que o compõem e conteúdos letivos, sendo centrais para o sucesso, são menos frequentes, com protagonismo somente no segundo e no penúltimo ciclo político – apesar de, tal como em 2011, em 1998 e em 2001 se terem implementado mudanças curriculares relevantes.

A discussão em torno do currículo surge, tal como questões anteriores, associada a debates mais abrangentes, sobre princípios que devem nortear as políticas, neste caso, sobre funções da educação e da escola. São, de novo, evidentes as dificuldades em isolar as componentes do discurso ligadas a princípios ou valores e as que se prendem com aspetos mais 'pragmáticos' ou 'instrumentais': o debate sobre o insucesso frequentemente integra a discussão sobre o que este significa e das suas causas. A discussão sobre os conteúdos letivos associa-se a reflexões acerca das funções da educação e outros aspetos que se revestem de conteúdo normativo e ideológico. Esta análise quantitativa, contudo, se torna possível perceber o peso dos temas em plenário, não permite explorar a configuração dos discursos, aspeto fundamental para reconstruir o conceito, conforme é construído pelas diferentes forças políticas. Para tal, retornemos à análise de discurso.

[277] *Cf.* capítulo 2.4, pp. 113
[278] A tabela reapresenta uma agregação dos temas e assuntos codificados

2.7.1. Componentes do discurso sobre Igualdade de Oportunidades

As questões em torno da igualdade de oportunidades organizam-se em seis sentidos. O termo é, por vezes, referido de forma 'retórica', como não precisando de explicação ou concretização, tendência mais evidente de 2002 a 2011. Nos restantes ciclos políticos, são maioritárias as discussões em que o conceito é descrito. As discussões conceptuais são particularmente ricas, intensas e interessantes no primeiro ciclo político (35,9%), quando as alterações à constituição levam a debater os entendimentos de cada partido e as relações estabelecidas com outros conceitos, como o de "supressão de discriminações de acesso à educação" ou "liberdade de ensino". Na sequência do que foi já dito, também nas componentes do discurso sobre igualdade é evidente a intersecção entre elementos teóricos ou conceptuais e práticos, manifesta em discursos sobre obstáculos a esta e em que se reflete sobre o papel do estado e da escola na sua produção e na reprodução de desigualdades.

II.2.24. Subcódigo Igualdade de Oportunidades por ciclo político

Subcódigo	CP0 (Ate 1987)	CP1 (1987/95)	CP2 (1995/02)	CP3 (2002/05)	CP4 (2005/11)	CP5 (2011/15)	CP6 2015/…)
Conceitos de IO	35,9	33,3	19,0	0,0	15,7	20,9	33,3
IO_retórico	0,0	7,1	4,8	50,0	10,0	4,7	11,1
Obstáculos à IO	5,1	4,8	4,8	0,0	12,9	4,7	0,0
Ataques à IO	28,2	14,3	28,6	0,0	15,7	14,0	0,0
Estado/Escola na produção IO	0,0	4,8	4,8	0,0	8,6	23,3	33,3
Políticas com impacto na IO	30,8	35,7	38,1	50,0	37,1	32,6	22,2

A reflexão sobre políticas de igualdade de oportunidades é dominante em todos os ciclos, à exceção do primeiro e último em que, como vimos, é a conceptualização do termo que possui maior frequência. Enquanto nos três primeiros ciclos políticos a reflexão conceptual coexiste com a identificação de ataques e com discussões sobre políticas, nos três últimos há maior variabilidade e emergem discussões sobre desafios à sua promoção e quanto ao papel do Estado e da escola no processo. A discussão parece evoluir da avaliação de alternativas para um balanço e reflexão acerca do (in)sucesso das medidas implementadas.

A análise articulada da igualdade de oportunidades com os restantes elementos evidência, no que diz respeito aos aspetos argumentativos, uma maior relação com o argumento do facilitismo/rigor. Intertextualmente o referente são, a nível internacional, as recomendações das instituições europeias – talvez porque a OCDE tem vindo a preferir o termo 'equidade' – e, a nível nacional – de forma muito expressiva – a CRP e a LBSE. Quando se procura a coocorrência das discussões sobre igualdade e os diferentes temas do debate, para além das questões do insucesso e abandono escolar, é a desigualdade e exclusão social, a liberdade de escolha, exames, qualidade, manuais escolares, ação social, pré-escolar e educação especial que surgem enquanto temas mais frequentes.

2.7.2. Conceitos de igualdade e funções da educação

O foco nas dimensões constituintes do debate sobre igualdade de oportunidades em educação é mais revelador se, à análise cronológica que se tem vindo a seguir na apresentação de resultados, se sobrepuser uma perspetiva que destaque as diferenças entre os partidos. Essa será, assim, a lógica privilegiada na explanação.

Até 1986, como já foi referido, o debate tem uma forte componente associada à clarificação dos conceitos. Existem duas posições fundamentais: igualdade de oportunidades associada à liberdade de escolha, que remete para a igualdade formal, quanto ao acesso à escolaridade - representada no discurso do PSD e CDS-PP na defesa da paridade entre ensino privado e público - e outra associada à discriminação positiva, em que surge como condição necessária para atingir a igualdade de oportunidades, equacionada como igualdade de sucesso escolar, numa perspetiva de igualdade real de oportunidades, defendida no discurso do PS mas também do PCP e restantes partidos minoritários da AR, imediatamente após a revolução. As duas posições contrastantes identificadas no debate entre os principais partidos, particularmente no ciclo político até à aprovação da LBSE, lembram a clássica oposição entre a perspetiva influenciada pela teoria da justiça de Rawls,[279] que admite a limitação da liberdade individual para promover maior igualdade e outra, inspirada em Nozick, em que se arrisca a desigualdade para permitir o usufruto da liberdade individual e o acesso a vantagens que podem ser, sem ferir o sentido de justiça, herdadas (Coleman, 1976).

No espaço mais 'à direita' do espetro politico, o CDS tem o conceito mais aproximado do utilitarismo.[280] Desde o primeiro debate analisado, de 1982, quando se discutia a expressão a incluir na reformulação dos artigos da constituição relativos à igualdade de oportunidades em educação (artigo 74º), [281] que surge contestada a igualdade de sucesso, entendida como algo mais do que a garantia de acesso em igualdade de circunstâncias, já que este não dependeria só da lei: *"*(…) muitas vezes depende da força de vontade das pessoas e do esforço intelectual pessoal dos estudantes. Parece-me que pô-los em igualdade de circunstâncias está certo".[282]

A perspetiva defendida pelo CDS surge – paradoxalmente – legitimada numa conceção abrangente, que remete para a igualdade de oportunidades de uso, típica do utilitarismo, avaliando as políticas de educação em função da utilidade económica, na relação com o mercado de trabalho, de forma sincrónica e não estratégica, secundando aspetos relacionados com política económica, de emprego e com dinâmicas do mercado de trabalho no discurso sobre a expansão e qualificação da mão de obra: "a eficácia do sistema de ensino não se mede pelo aproveitamento escolar. A eficácia apura-se pela capacidade de resposta

[279] Sem que, contudo, seja citado
[280] cf. Parte II cap. 1.2. pp.113
[281] DAR Série I 108/II/2 1982/junho
[282] Adriano Rodrigues (DAR Série I 108/II/2 1982/junho)

às exigências do mercado de trabalho."[283] Esta orientação parece conferir poucas responsabilidades ao sistema educativo, para lá de constituir uma das formas de aceder ao sucesso social. A ideia de um patamar mínimo, definido em função de um critério de avaliação externo – a empregabilidade, comparação internacional, etc. – e não em função das competências e capacidades existentes no contexto, legitima o acesso à escola como oportunidade, criando uma relação com outros conceitos centrais na configuração ideológica do discurso educativo do CDS, claros na argumentação, em torno do 'esforço' e do 'mérito':

> "Quando falamos de ensino obrigatório convém recordar que se trata daquela oportunidade - a oportunidade! - que a comunidade nacional dá e financia para que, através do sistema de ensino, cada um adquira as ferramentas necessárias para poder enfrentar a vida profissional. Trata-se de uma oportunidade para ser aproveitada e não para ser desperdiçada." (Paulo Portas, DAR Série I 101/X/2 2007/julho/5)

Existe reconhecimento de que as diferenças económicas podem produzir desigualdades, mas, na maioria das vezes, o foco são os encargos financeiros com a educação, competindo ao Estado "(..) criar mecanismos que ajudem as famílias com esses encargos*".*[284] Na perspetiva defendida, as questões sociais devem ser tratadas "em sede de um sistema próprio",[285] de solidariedade e ação social. Algumas intervenções mais recentes de deputados do partido evidenciam uma aproximação ao conceito usado na investigação sobre desigualdades e educação, reconhecendo múltiplas formas de desigualdade e a perspetiva de patamar mínimo de educação enquanto garantia das políticas públicas (Meuret, 2001):

> "(…) a igualdade é permitir, é garantir que todos os alunos, independentemente do seu contexto social, económico e cultural, atingem os mínimos exigidos para o respetivo ciclo de escolaridade, de forma a transitarem bem preparados para o ciclo seguinte." (Ana Rita Bessa DAR Série I 11/XIII/1 2015/novembro/8)

O desconforto do PSD com uma perspetiva do Estado enquanto garante de igualdade de oportunidades de sucesso surge também no primeiro momento, na alteração da constituição em 1982, sendo a proposta da esquerda considerada uma garantia constitucional 'excessiva'.[286] Contudo, a partir de 1990, um ciclo político em que o partido esteve no governo, revelam-se muitas contradições internas no pensamento do partido sobre a questão. Em 1990 Ferreira do Amaral, Ministro das Obras Públicas afirmava que a prioridade não era a igualdade ou combate às desigualdades, mas sim a justiça ou injustiça, já que*:*

> "(..) a injustiça social advém de muitos fatores, um deles, certamente, a igualdade de oportunidades, onde entram, por sua vez, numerosas outras causas." (DAR Série I 94/V/3 1990/ julho/3208).

[283] Nuno Correia da Silva (DAR Série I 69/VII/2 1997/ maio)
[284] Inês Teotónio Pereira, CDS (DAR Série I 85/XII/3 2014/maio)
[285] Maria José Nogueira Pinto, CDS (DAR Série I 25/VII/3 1998/janeiro)
[286] Amélia de Azevedo, PSD (DAR Série I 108/II/2 1982/junho)

Esta conceção abre a porta à ideia da existência de desigualdades justas, estabelecendo uma confusão conceptual entre desigualdade e diferença. No mesmo debate, o Ministro da Educação, Roberto Carneiro apresenta uma conceção mais decidida: as 'regras de mercado' produzem 'desigualdades injustas' que as políticas têm de combater porque a sociedade funciona de acordo com mecanismos de sobrevivência do mais forte:

> "O desafio que se nos coloca consiste, pois, na capacidade de correção desse mecanismo, através da consagração do princípio da igualdade de oportunidades, complementado pelo princípio da discriminação positiva em favor daqueles que, por qualquer motivo exterior à sua vontade, sofrem constrangimentos no seu desenvolvimento normal." (ibid.pp.3248)

Reconhecendo a importância do acesso, o ministro destaca a necessidade de implementar mudanças que visem o sucesso escolar, enumerando o "*targeting"* de populações mais vulneráveis e a discriminação positiva. A perspetiva é a de uma sociedade baseada na solidariedade e nos valores comunitários. A generosidade do Estado deveria, contudo, dirigir-se aos que "por motivo exterior à sua vontade" e "particular injustiça" não se encontrassem em posição de igualdade face ao sistema educativo. Mesmo na perspetiva humanista cristã do ministro à data, não parece assim existir a conceptualização dos efeitos das condições materiais e sociais de existência, nomeadamente, na motivação e resiliência escolar.

Em 1992 e 1995, o discurso do PSD parece dar nova volta. O princípio da igualdade é colocado em paralelo com outros, como o da solidariedade, considerando a inexistência de propinas no ensino superior uma 'injustiça' para os cidadãos sem filhos, advogando o princípio do "utilizador-pagador" em educação, assim desviando a discussão dos benefícios sociais da educação. A mesma estratégia de promover o estiramento conceptual, alargar a base de apoio, focando 'injustiças' e vítimas, neste caso, famílias que pagavam ensino privado e o público através dos impostos é, de novo, notada em 1995,[287] revelando ideias que contrariam fundamentos do liberalismo, as teorias do contrato social e se distanciam dos cânones, numa visão que se baseia no conflito entre categorias da população. De maneira geral, exceção feita ao ciclo 1987/95, a questão da igualdade de oportunidades é utilizada para enquadrar as políticas que o partido associa ao tema: liberdade de escolha para garantir um tipo específico de igualdade: a de acesso ao ensino particular e cooperativo.

A partir de 2011 a argumentação do partido ganha novos contornos e faz recurso a algum léxico mais comum nas ciências da educação: as oportunidades devem ser "ajustadas às necessidades dos alunos", afastando-se do discurso das "mesmas oportunidades a todos".[288] A igualdade de oportunidades conquista-se não só no acesso à escola, no número de alunos

[287] "Relativamente ao princípio da igualdade, as famílias que pagam - e muito! - no ensino privado devem também pagar, através dos impostos, as propinas do ensino público?" Calvão da Silva, PSD (DAR Série I 04/VII/1 1995/novembro/119)

[288] João Prata, PSD (DAR Série I 71/XII/2 2013/março)

matriculados, mas "(...) promovendo as melhores soluções educativas para estes alunos".[289] Tal como o CDS, a partir de 2005, a igualdade de oportunidades é discursivamente associada à necessidade de produzir diferença no sistema, remetendo para a perspetiva da diversificação da oferta e do ensino vocacional e profissional para combater o insucesso.

No que diz respeito ao PS, transparece, logo nos primeiros debates após a transição democrática, uma diferente conceptualização do conceito. É, desde logo, defendido que "(…) quando se pretende assegurar a igualdade de oportunidades nos estamos a referir, não tanto a igualdade em possibilidades de acesso, mas, sobretudo, de sucesso".[290] A igualdade de oportunidades não é condição suficiente para a democratização do ensino ou "efetivação real do direito de todos ao ensino", podendo, inclusive, "acentuar, à partida, com condições que normalmente se dizem de igualdade, discriminações na efetivação do direito do ensino*"*.[291] A diferença é apontada ao nível ideológico, considerando um "sentido mais lato" do que a "simples conceção liberal" de igualdade de acesso, acrescentando a "igualdade de oportunidades de sucesso" e "igualdade de oportunidades no uso do ensino recebido".[292] Nesta perspetiva, para a igualdade não basta garantir o acesso, mas implica "processos pedagógicos" e uma "linguagem e um discurso que toda a gente compreenda". [293] O PS evidencia, ao nível discursivo, uma conceptualização da igualdade de oportunidades em linha com a investigação sociológica, surgindo a remissão intertextual para as teorias da reprodução e os trabalhos de Pierre Bourdieu referenciados.[294] O discurso é, por vezes, emotivo, hiperbolizando a exclusão escolar, considerando que "(..) significa mais cruelmente do que nunca exclusão social e reprodução dos ciclos de pobreza".[295]

PCP e Bloco de Esquerda revelam-se parcos nas intervenções que visam esclarecer o seu entendimento do conceito de igualdade de oportunidades. Há uma forte intervenção argumentativa sobre os temas, mas esta estabelece-se sobretudo no nível prático da ação, em intervenções que têm lugar a partir da exigência de cumprimento dos deveres constitucionais e definidos na LBSE. O PCP, nos primeiros ciclos de política, revela um entendimento claramente em linha com o veiculado pelo PS e o debate estabelece-se a partir dessa concordância de princípio, relativamente ao seu cumprimento ou incumprimento nas políticas. Nas suas intervenções, o PCP dá relevância às questões da discriminação positiva e da ação social escolar. O BE, que está presente no parlamento a partir de 1995, revela idêntico alinhamento, mas parecendo mais próximo das perspetivas das teorias da

[289] Margarida Almeida, DAR Série I 35/XII/3 2014/janeiro)
[290] Trindade Reis, PS (DAR Série I 49/II/1/1981/abril)
[291] Teresa Ambrósio, PS (DAR Série I 108/II/2/1982/junho)
[292] Maria do Ceu Fernandes, PS (DAR Série I 124/III/1 1984/junho)
[293] Teresa Ambrósio PS (DAR 124/III/1 1984/junho)
[294] Cf. Parte II ponto 1.2.
[295] Ana Benavente (DAR Série I 14/VII/2 1996/novembro)

reprodução e dos estudos comparativos internacionais: não só refere que a "*escola legitima, ainda, a localização social e cultural da exclusão através de métodos muito concretos*",[296] como aponta como indicador de igualdade de oportunidades, a sensibilidade dos resultados escolares ao nível socioeconómico dos alunos, intertextualmente remetendo para as perspetivas defendidas nos relatórios do PISA.[297]

2.7.3. Fatores de desigualdade

O discurso do CDS-PP relativo a fatores de desigualdade revela uma perspetiva que atribui à família o ónus das desigualdades, não apontando à escola responsabilidade ou capacidade para resolver o que gera situações desiguais:

> *"*Se a criança não tem casa, nem comida, nem afeto ela não terá nunca, apenas porque entra na escola, uma oportunidade igual a outra criança que tenha casa, comida e afeto. Esta desigualdade pesada e estigmatizante tem de ser resolvida e minimizada a montante, sob pena de esta criança se manter um fracasso, apenas não declarado. (Maria José Nogueira Pinto, CDS, DAR Série I 25/VII/3 1998/janeiro/877)

À escola não compete intervir na resolução das desigualdades, porque tal significaria um "desfoque" da sua missão principal que de nada serviria, porque a escola "nada vai substituir", já que "(…) não é mãe, não é pai, não é assistente social, não é animadora cultural, porque se for isso e não for outra coisa, essas crianças não terão a oportunidade que todos nós lhe queremos dar" (ibidem, p. 879). Existem, contudo, diferentes tipos de desigualdades, algumas que aparentam ser 'injustas' e do âmbito de intervenção da escola e outras de outro tipo:

> "Questão diferente daqueles que precisam de um reforço social para atingirem um nível de igualdade em matéria de oportunidades são aqueles que não reúnem condições de educabilidade por não terem as qualidades necessárias a serem educáveis, logo educados. Ora, a escola fez-se para ensinar a ler, escrever e contar e também, se possível, para ensinar a raciocinar, a pensar, a referenciar" (ibidem, p.877).

Esta ideia de que existe uma categoria da população – menor de idade – que é ineducável contraria um princípio base das teorias do capital humano e um fundamento do liberalismo: o princípio da educabilidade universal, e alinha o discurso com as orientações ideológicas conservadoras. Apesar de nos ciclos políticos mais recentes estarem ausentes estas afirmações mais deterministas, insiste-se na ideia de que a escola concede vantagens injustas e penaliza quem se esforça pelo sucesso.[298] Persiste também a ideia de que são as características da família de origem que explicam o fracasso escolar.

O PSD, em particular no primeiro ciclo de política, assume uma perspetiva pessimista quanto à capacidade de a escola promover a democratização do ensino. Esta não seria

[296] Helena Neves (DAR Série I 40/VIII/2 2001/ janeiro)
[297] Ana Drago (DAR Série I 22/X/3 2007/julho)
[298] "(..) há uma lógica de ausência de esforço e de cultura de esforço que cai em cima de um País com enormes disparidades sociais e enormes desigualdades do ponto de vista económico." (Paulo Portas, CDS (DAR Série I 101/X/2 2007/julho/12)

realizável a curto prazo pois "(…) encerra também uma componente social, geradora de melhores condições de vida para os agregados familiares, condição importante para o acesso e sucesso escolares".[299] Nos restantes ciclos, os fatores de desigualdade nomeados apontam o falhanço das políticas colocadas em marcha pelos partidos de governo: em 1993, a falta de pré-escolar,[300] em 2000, a "permissividade", "ausência de "autoridade" e o "aprender a aprender".[301] Em 2010 o fator de desigualdade era a falta de acesso ao ensino privado, considerado "de excelência", ou a ausência de "apoios pedagógicos", como as explicações privadas. A capacidade económica seria um fator de desigualdade ao sucesso educativo, porque a escola pública representava um "ensino de segunda".[302] Em 2012, com o partido no governo, não é já a escola e a sua (falta de) qualidade que representa uma desigualdade, pois: "a origem socioeconómica não é uma fatalidade. A escola é uma resposta. Programas como os planos curriculares alternativos e o programa Fénix demonstram-no".[303]

O PS partilha com o PSD e a restante esquerda da AR a ideia das políticas educativas como geradoras de desigualdades e, quando na oposição, o facto de produzir ou reforçar desigualdades é um dos argumentos para criticar medidas, como regras da Ação Social Escolar (ASE), exames, etc. Sobretudo nos primeiros ciclos políticos, a crítica surge não tanto a medidas aplicadas, mas, genericamente, sobre o modo como a escola se organiza. É reiterada a ideia de que a escola reproduz desigualdades de partida[304] e que a exclusão escolar é produzida pela escola, "a partir de desigualdades sociais produzidas na sociedade"[305], remetendo para a ideia de handicap sociocultural. Quando o referente é a escola, os fatores de desigualdade são a interioridade e a falta de equipamento e pessoal.

O discurso do PS sobre igualdade de oportunidades, sobretudo nos anos 1990, apresenta-se mais em linha com a corrente socioinstitucional, dando destaque às questões pedagógicas e de sala de aula para reduzir desigualdades escolares. Contudo, sobretudo após o início do novo milénio, a partir da perspetiva da diferença enquanto forma de promover a igualdade,[306] é introduzida a ideia de "diferenciação" de "propostas e ritmos" para "chegarem a aprendizagens equivalentes, em torno de metas comuns"[307] e a diversificação de vias formativas é sugerida enquanto resposta ao insucesso, aproximando-se da coligação

[299] Fernando Conceição, PSD (DAR Série I 67/IV/1 1986/maio/2493)
[300] Pedro Roseta, PSD (41/VI/2 1993/março)
[301] David Justino, PSD (DAR Série I 5/VIII/2 2000/setembro), numa crítica intertextual às perspetivas construtivistas
[302] Pedro Duarte, PSD (DAR Série I 11/XI/2 2010/outubro)
[303] Nuno Crato, Ministro da Educação, PSD (DAR Série I 124/XII/1 2012/junho/40).
[304] José Apolinário, PS (DAR Série I 82/V/3 1990/junho).
[305] Ana Benavente, Secretária de Estado da educação e Inovação, PS (DAR Série I 14/VII/2 1996/novembro).
[306] O Ministro da Educação Marçal Grilo referia "situações diferentes devem ser tratadas diferentemente, de acordo com o princípio da igualdade" (DAR Série I 74/VII/2 1997/maio/2547).
[307] Isabel de Sena Lino, (DAR Série I 5/VIII/2 2000/setembro).

discursiva que integra o PSD. A ligação às teorias da reprodução torna-se então menos evidente, não sendo conceptualizados os riscos identificados nas investigações desta linha de pesquisa, que apontam a forma como esta diversificação de propostas têm vindo a criar "excluídos no interior" (Bourdieu *et a*l., 1998).

No que se refere ao PCP, no primeiro ciclo político há um destaque hiperbólico das desigualdades resultantes das "condições de vida da população portuguesa"[308] como fator de desigualdade escolar, mas existe, desde logo também, a denúncia de discriminações funcionando por "operação dos mecanismos práticos do sistema escolar",[309] que prejudicariam certas classes sociais: "operários em contexto urbano e camponeses, do sector rural". Nos ciclos seguintes há maior insistência nos processos de ensino e aprendizagem e condições de ensino, aproximando este partido ainda mais das correntes socioinstitucionais do insucesso e mais dinâmico nas propostas para combater o insucesso e o abandono escolar.

O BE segue essa linha e tem um discurso também centrado nas políticas educativas e processos pedagógicos. A ligação intertextual às teorias da reprodução social é evidente:

> "A escola legitima, ainda, a localização social e cultural da exclusão através de métodos muito concretos: concentração de alunos problemáticos em turmas e a quase ausência de pedagogias e metodologias que sejam ativas, participativas e diferenciadas" (Helena Neves, DAR Série I 40/VIII/2 2001/janeiro/1614).

Uma outra característica distintiva do partido surge pelo facto de apenas no discurso do BE surgir com destaque enquanto fator de desigualdade, a pertença a uma minoria étnica e a diferente língua falada em casa.[310] Tal como o PCP, nos mais recentes ciclos políticos, em particular de 2005 a 2011, é recorrentemente levantada a questão dos manuais escolares.

2.7.4. Políticas de promoção da Igualdade de Oportunidades

Os diferentes partidos apresentam preferências quanto a medidas que desejam ver implementadas, justificando com o princípio da igualdade de oportunidades. Nos primeiros ciclos, o CDS privilegia a questão das bolsas de estudo e os mecanismos de ação social, que surge como contrapeso às suas propostas de instituição de propinas. Este é, aliás, o único partido que, nos debates analisados, se insurge contra a existência de *numerus clausus* para a ação social escolar.[311] Mais recentemente, o cheque-ensino, por possibilitar a "(..)

[308] "A causa principal de tal situação é, temos de o reconhecer, Srs. Deputados, a degradação das condições de vida da população portuguesa e em consequência da política de recessão que tem sido imposta ao País por este Governo. Hoje há crianças que vão à escola com fome, há crianças que desmaiam nas aulas por estarem subalimentadas, há crianças que têm de deixar a escola para ir trabalhar porque os seus pais estão desempregados ou têm os salários em atraso. Como se pode exigir que estas crianças tenham aproveitamento escolar?" (Jorge Lemos, PCP, DAR Série I 23/II/2 1984/dezembro/776).

[309] Vital Moreira, PCP (DAR Série I 49/II/1 1981/abril).

[310] João Teixeira Lopes, BE (DAR Série I 140/IX/1 2003/julho)

[311] Nuno Correia da Silva, CDS-PP (DAR Série I 98/VII/ 4 1999/junho).

concretização de um dos mais elementares direitos democráticos: a liberdade de escolha do estabelecimento de ensino que os pais pretendem para os seus filhos"[312] é uma política destacada, assim como os exames:

> " o sistema de exames, que não é perfeito, mas é menos imperfeito do que o sistema sem exames, garante uma maior igualdade objectiva. Alguns dizem que o sistema de exames analisa aquele aluno, naquele dia, com aquelas perguntas. Mas analisa todos os alunos, naquele dia, com as mesmas perguntas e com os mesmos critérios de avaliação. O Sr. Diogo Feio (CDS-PP): — É o princípio da igualdade!" (Paulo Portas DAR Série I 101/X/2 2007/julho/7)

Verifica-se assim, uma simetria posicional, com o partido a apontar como políticas de igualdade, justamente aquelas que a esquerda aponta como promotoras de desigualdade.

No discurso do PSD, dada a perspetiva de associação do tema da igualdade à liberdade de escolha, não surpreende que a questão da paridade entre ensino privado e publico surja reiteradamente. Esta focalização persiste, contudo, com referências à educação de adultos, apoios curriculares, ação social e com a perspetiva de que compete à escola combater desigualdades sociais de partida, processo que se desenvolveria de forma sequencial, em cada patamar, focalizado em "determinados tipos de desigualdade."[313]

> "(..) temos no sistema educativo a pré-primária, e com base neste sistema pré-primário pretende-se acabar com determinado tipo de desigualdade; temos depois, no acesso ao primário, outro tipo de aptidões a ter em conta, e assim sucessivamente, no que respeita ao acesso ao ensino secundário, superior e a qualquer outra modalidade de ensino." (Amélia de Azevedo, PSD, DAR Série I 108/II/2 1982/junho/4440).

Aponta-se um "novo conceito de escola", em que se aprender a «dizer» e aprende a «viver». É atribuída uma "nova função social de escola", que necessita de prestar "serviços" à comunidade: "(…) Ela terá de se atualizar, rapidamente, adquirindo conhecimentos que possam ser apreciados e postos ao serviço da comunidade."[314]

No ciclo político de 1987 a 1995 reforçam-se as referências do PSD à educação compensatória, propõem-se medidas de discriminação positiva, afirma-se a importância do pré-escolar e expansão da ação social escolar. Estas são, contudo, concomitantes com a proposta de instituição de propinas no ensino superior, de sistemas de condição de recursos e de empréstimos bancários com juros bonificados.[315] Reforça-se uma perspetiva deste ciclo político enquanto, de alguma forma, paradoxal, pela coexistência de um discurso e de um apoio político a medidas clássicas de um sistema educativo social-democrata de inspiração nórdica - que perspetiva a educação como direito do individuo e obrigação do estado - com

[312] Abel Baptista, CDS-PP (DAR Série I 29/X/3 2007/março).

[313] Uma perspetiva desenvolvimentista que, como vimos na PARTE II, capítulo 1.4.2., é adotada no relatório da rede de peritos da UE (Wößmann & Schütz, 2006)

[314] Marília Raimundo, Secretária de Estado para o Ensino Básico e Secundário (DAR Série I 68/IV/1 1986/março).

[315] "(…) sendo a bonificação concedida em função da situação económica, social e regional do estudante". Pedro Roseta DAR Série I 69/VI/1 1992/maio

outras que remetem para uma orientação mais liberal, da educação enquanto oportunidade que deve ser retribuída. Nos restantes ciclos políticos a referência a medidas de promoção da igualdade de oportunidades é pouco frequente, esporádica, surgindo relativamente aos manuais escolares e à diversificação de ofertas educativas e formativas.

Também o PS, que frequentemente referencia políticas de promoção da igualdade de oportunidades, revela nos primeiros ciclos políticos uma preferência pelas "discriminações positivas, tendo em vista colmatar dificuldades de ordem pedagógica, de inserção cultural e social dentro da escola"[316] e pela "compensação de tudo o que é disparidade e desigualdade no domínio da educação."[317] A partir de 1995, contudo, as referências à compensação – bem como ao ensino de adultos – tornam-se menos frequentes e é reiteradamente reforçada a perspetiva da 'prevenção' das desigualdades na escola, através da educação pré-escolar. A ação social escolar está presente em todos os ciclos políticos – em particular entre 2005 e 2011, associado também ao seu alargamento por via do aumento da escolaridade obrigatória e, nos ciclos mais recentes, a par do tema dos manuais escolares.

Os dois partidos mais à esquerda do PS, PCP e BE, como já foi referido, assumem mais estrategicamente as questões do insucesso escolar enquanto referencial para discutir políticas de igualdade de oportunidades e são, portanto, mais parcos nas intervenções que focam políticas de igualdade em educação. Quando levantam o tema, focalizam bastante o discurso na questão da ação social escolar e, sobretudo no caso do BE, recorrentemente na questão dos manuais escolares, revelando-se o principal opositor – ainda que secundado por toda a esquerda - ao sistema de bolsa de empréstimos de manuais para os alunos desfavorecidos que foi proposto em 2010 pelo CDS:

> "Tal como uma família mais rica não traz para a escola a cadeira em que o seu filho se vai sentar, apesar de poder comprar uma cadeira que tenha um apoio lombar ou uma cor mais bonita, também o acesso aos manuais escolares deve ser igual para todas as crianças que, em igualdade de oportunidades, frequentam a escola pública" (Ana Drago DAR Série I 09/XI/2 2010/outubro/27).

2.7.5. Narrativas de insucesso

As questões do insucesso escolar – entendido em sentido lato, compreendendo retenção, indisciplina, violência, absentismo e abandono - possuem uma presença significativa nos debates analisados, em particular até 1987, 2002/05 e a partir de 2015. A desagregação deste código nos seus subelementos permite perceber que a discussão ganha contornos distintos consoante os períodos. Sendo quase sempre maioritárias, as referências generalistas ao insucesso têm maior relevância nos ciclos políticos até 1995 (72,7% e 73%, respetivamente) no de 2002/05 (85,7%) e no mais atual (62,5%). A retenção, operacionalizada enquanto

[316] Teresa Ambrósio, DAR Série I 108/II/2/1982/junho
[317] Guilherme de Oliveira Martins DAR Série I 77/VI/3 1994/maio

indicador de insucesso é, por seu turno, sobretudo tema entre 1987 e 1995 (13,5%) e no ciclo político a partir de 2015. O absentismo e (particularmente) o abandono escolar são mais discutidos nos primeiros (12,7% e 13,5%) e nos mais recentes ciclos políticos (19,1% e 15,6). Se procurarmos a relação destes ciclos de atenção com a evolução dos resultados no que se refere à taxa de retenção e desistência, verificamos que o aumento do indicador de 18,4% para 20,4% no 3º ciclo e de 33,1% para 35,7% no secundário entre os anos letivos de 1995/96 e 1996/97 não resultou em maior focalização dos debates do período no tema, sendo que o ciclo se destaca pela atenção dada às questões da indisciplina e violência (47,4%).

A subida da taxa de retenção e desistência no 1º ciclo de 3,7% para 7,9% entre 2007/08 e 2009/10 e do ensino secundário de 19,1% em 2008/09 para 20,8% em 2010/11, surgindo a par de um ligeiro aumento da presença do tema do insucesso e abandono no debate,[318] não atinge os valores do ciclo político seguinte (62,5%). Uma possível explicação é o atraso com que os dados sobre os resultados do sistema são conhecidos. Embora a Direção Geral de Estatísticas de Educação e Ciência (DGEEC) não apresente a data de publicação da série 'Estatísticas da Educação', podemos, a titulo de exemplo, verificar que, em março de 2018 o último relatório publicado dizia respeito ao ano letivo de 2015/16. O mesmo não se passa, contudo, com o abandono escolar precoce, que, calculado a nível europeu com recurso ao inquérito ao emprego, é trimestral e anualmente calculado[319] e talvez por isso apresente uma atenção mais consistente nos debates ao longo do tempo. Poderá também ser assim que a produção de estatísticas pode ser vista como discurso, produzindo sentido.

II.2.25. Subcódigo insucesso, abandono e indisciplina por ciclo político

Subcódigo: Insucesso, abandono	CP0 (Ate 1987)	CP1 (1987/95)	CP2 (1995/02)	CP3 (2002/05)	CP4 (2005/11)	CP5 (2011/15)	CP6 2015/…)
Insucesso escolar	72,7	73,0	25,4	85,7	53,6	57,4	62,5
Absentismo e Abandono	12,7	13,5	10,5	7,1	8,8	19,1	15,6
Indisciplina e violência	10,9	0,0	47,4	0,0	24,8	4,3	0,0
Retenção	3,6	13,5	3,5	0,0	8,0	6,4	21,9
TEIP	0,0	0,0	13,2	7,1	4,8	12,8	0,0

As discussões sobre o insucesso organizam-se em torno de quatro aspetos essenciais do problema: a sua (1) nomeação, sem concretização, mas que tem pouca incidência, já que a maioria das referências se articula em torno dos (2) geradores de insucesso, que ronda entre os 30% e os quase 60% de atenção nos vários ciclos políticos. Essa focalização é particularmente evidente no primeiro e terceiro ciclos políticos (47,5 e 58,3%, respetivamente). À medida que o tempo passa, a discussão em torno da (3) dimensão do problema e as suas características torna-se menos frequente e é o debate em torno das (4) políticas de combate ao insucesso que vai ganhando importância, sendo já maioritária no ciclo político mais recente

[318] +3.8pp em CP4 (2005/11) e + 5.2pp. em CP6 (2015/…)

[319] Relativamente às limitações e potencialidades do indicador utilizado a nível europeu veja-se Álvares & Estevão, 2013.

(45%). A discussão parece assim evoluir, ao longo dos ciclos políticos, da fase de diagnóstico para a fase de debate deliberativo em que se discutem os instrumentos e as suas configurações (*settings*). Assim, parece existir alguma continuidade discursiva e este encontra-se entre os indícios de que, apresar do ambiente discursivo agressivo e aparentemente avesso ao consenso identificado no ponto 2.2 e 2.3, algum caminho deliberativo se vai percorrendo.

II.2.26. Subcódigo 'insucesso escolar' por ciclo político

Subcódigo: insucesso	CP0 (Ate 1987)	CP1 (1987/95)	CP2 (1995/02)	CP3 (2002/05)	CP4 (2005/11)	CP5 (2011/15)	CP6 2015/…)
Insucesso escolar	5,0	0,0	3,4	0,0	7,5	0,0	5,0
Dimensão/ caracteristicas do problema	20,0	18,5	34,5	16,7	13,4	11,1	10,0
Geradores de insucesso	47,5	44,4	31,0	58,3	46,3	44,4	40,0
Políticas promotoras do sucesso/ combate ao insucesso	27,5	37,0	31,0	25,0	32,8	44,4	45,0

Uma das respostas políticas ao insucesso escolar que tem sido há vários anos implementada em Portugal é o programa TEIP. Trata-se de um programa de discriminação positiva de escolas situadas em contextos particularmente vulneráveis e que possuem problemas de insucesso escolar acima da média. O programa tem um pico de atenção na altura da sua criação, entre 1995 e 2002 (13,2%) e mantém-se presente, tendo, entre 2011 e 2015, quando o governo PSD-CDS procede a alterações nos seus parâmetros, um outro momento em que assume, de novo, algum protagonismo (12,8%). Verifica-se, assim o discurso é marcado por alguma continuidade também no que se refere a soluções para os problemas.

2.7.6. Fatores de insucesso

Um olhar que privilegie, não a desigualdade face à escola, mas os mecanismos práticos do sistema escolar, centrado no insucesso, revela coerência das perspetivas e um alinhamento que, de novo, coloca direita e esquerda em confronto direto, enfileiradas em dois distintos paradigmas. De um lado, a direita, defendendo uma perspetiva uma escola meritocrática e das políticas de educação como orientadas para a promoção da igualdade de oportunidades de acesso, herdeira do liberalismo e, do outro lado, a esquerda que, mantendo enfase nas desigualdades de partida, resultantes da origem social, considera a existência de dinâmicas próprias do sistema educativo enquanto geradoras de insucesso, em linha com as teorias dominantes nas ciências da educação e na sociologia das desigualdades escolares.

Em 1982 o CDS sublinhava, destacando como 'uma das causas' do insucesso escolar, a 'proveniência social dos educandos' por não possuírem "(…), à partida os mesmos instrumentos: os instrumentos de um filho de um trabalhador intelectual são naturalmente diferentes dos do filho de um trabalhador manual."[320] Há uma naturalização das desigualdades

[320] Adriano Rodrigues, CDS (DAR Série I 108/II/2 1982/junho/4436)

sociais, que colocaria em desvantagem, de forma natural e não problemática, algumas categorias sociais face a outras. A perspetiva da escola enquanto oportunidade, contudo, não deixa de obrigar o estado a soluções educativas e garantir o combate ao abandono, já que:

> "Esses alunos não devem perder-se para o sistema escolar, porque o sistema escolar é a única oportunidade que, provavelmente, têm para superar condições desfavoráveis do seu contexto familiar ou do seu contexto económico" (Paulo Portas 11/XI/2 2010/outubro/28)".

O PSD assume um discurso mais complexo sobre fatores de desigualdade a partir de 1990, em linha com o lançamento dos primeiros programas de combate ao insucesso e abandono escolar, e diversifica a nomeação dos fatores de insucesso. Os alunos "mais fracos ou os menos aptos", encontravam-se em certas populações "menos privilegiadas e mais vulneráveis ao insucesso escolar: aqueles com condições socioeconómicas "menos favorecidas"; os que residiam em regiões "mais afastadas"; "deficientes"; nalguns cursos, as "raparigas"; "minorias éticas", "emigrantes retornados"; entre outros. A partir desse ciclo de política, contudo, há pouca elaboração em torno de fatores de insucesso por parte do partido, que se concentra na discussão sobre políticas. Em 2003, transparece a ideia de que já foi tudo feito, a oportunidade foi dada, e que a diversificação precoce de percursos é a única forma de:

> "evitar o penoso arrastamento do insucesso escolar ano após ano, sem que as medidas de apoio pedagógico surtam qualquer efeito, com a subsequente e crescente desmotivação do aluno, descrédito público do sistema de ensino, revolta pela falta de resposta a situações problemáticas, investimento perdido no ensino dito regular e, simultaneamente, o não aproveitamento dos recursos humanos, físicos e materiais existentes nas escolas, muitas delas de tudo muito bem fornecidas." (Fernando Charrua, PSD, DAR Série I 140/IX/1 2003/julho/5860)

O PS, se oferece um destaque às desigualdades resultantes de "fatores sociais, económicos, regionais e culturais",[321] referencia-os regularmente para criticar a falta de investimento em educação, sobretudo a partir de 2005 e independentemente da sua posição enquanto partido do governo e da oposição. A reprovação é perspetivada enquanto indicador de insucesso das políticas, mais do que dos alunos, uma vez que é ao Estado que compete promover o sucesso escolar, como fica claro, nas palavras do Primeiro-Ministro José Sócrates:

> " não se pode dizer que estes alunos reprovam porque, enfim, ou não estudam ou não fazem aquilo que devem. Não! É o sistema que não faz aquilo que deve" (José Sócrates, DAR Série I 34/X/1 2005/junho/1428).

Numa linha que reitera recorrentemente como questão de princípio a ideia de que compete ao sistema educativo "compensar as desigualdades resultantes da estrutura social",[322] o PCP parece procurar, nas suas intervenções, apresentar recorrentemente uma perspetiva complexa do insucesso, combinando fatores de origem e de sistema situando-se:

> "reconhecidamente na situação sócio-económica familiar e nos disfuncionamentos do próprio sistema de ensino. Elitismo escolar prejudica classes mais desprovidas de recursos materiais e culturais. (Rogério Fernandes 23/II/2 1984/dezembro/784)

[321] Guilherme de Oliveira Martins, PS, DAR Série I 41/VI/2 1993/março
[322] Jorge Lemos, PCP, DAR Série I 24/II/2 1984/dezembro

Está presente a perspetiva, partilhada com o PS, de que o insucesso escolar é, em parte, provocado pelo sistema que o gera a partir da confrontação dos alunos com "(…) objetivos e metodologias desajustados do seu nível etário e das circunstâncias individuais e socioeconómicas em que não podem deixar de operar."[323] De 2005 em diante, o discurso torna-se mais claramente centrado no confronto com resultados, sendo frequente a remissão para estudos científicos nacionais e internacionais, que apontam a relação entre a origem e os resultados educativos, considerada resultante de desinvestimentos em educação. Esta é, também, a posição genérica do BE. Se alguma distinção pode ser feita entre os dois na forma como os fatores de insucesso são conceptualizados será a que refere um enfoque mais evidente do BE em elementos curriculares e pedagógicos. Ouvir-se-ia:

> "(…) jovens a dizerem que "a escola é uma seca! É uma chatice! Aqui não aprendemos!" E têm razão, de certa maneira, porque a escola não tem conseguido incorporar aquilo que é a vida e o que se passa lá fora, estando de costas voltadas para a sociedade e para aquilo que se passa fora dos seus portões" (Joana Amaral Dias, BE, DAR 140/IX/1 2003/julho/5857).

A par com a restante oposição, em 2003, acusa o governo PSD que *"(*o)nde existem problemas sociais e pedagógicos graves, o Governo apenas vislumbra estudantes-cábula, lançando um anátema sobre todos os que experimentam dificuldades", denunciando a perspetiva penalizadora do insucesso[324].

2.7.7. Políticas de combate ao insucesso e abandono escolar

A análise do discurso sobre políticas de combate ao insucesso e abandono escolar parece acrescentar pouco ao que foi dito quanto a políticas de promoção da igualdade de oportunidades em educação. O CDS orienta o discurso sobre as políticas de combate ao insucesso escolar, tal como tinha feito quanto às políticas de promoção da igualdade de oportunidades, focalizando os riscos de redução da qualidade e exigência do ensino que podem decorrer da sua adoção. Este discurso apresenta-se em oposição a outro, que remete para o "eduquês", centrado em questões mais pedagógicas e que é severamente criticado pelo partido.[325] Ao nível das políticas de combate ao insucesso, as propostas vão no sentido da promoção do pré-escolar, diversificação de vias educativas e formativas, em especial ensino vocacional e profissional, acesso dos mais carenciados a manuais escolares e o 'estimulo' ao esforço, através de quadros de mérito.

Por seu turno, o PSD é mais cumulativo nas medidas que aponta para a redução do insucesso e abandono e tanto refere medidas de apoio social e económico (residências e cantinas), como o reforço pedagógico, apoio escolar, autonomia dos professores e até, no primeiro ciclo político, a avaliação contínua. Também o papel do ensino e formação

[323] José Calçada, PCP, DAR Série I 77/VI/3 1994/maio
[324] João Teixeira Lopes, BE, DAR Série I 80/IX/1 2003/ janeiro/3374
[325] Parte II Capítulo 2.4. pp. 107

profissional para solucionar o insucesso é referido, constituindo um dos pontos de convergência com a agenda do CDS nos primeiros ciclos de política. A partir de 2000 junta-se também nas críticas do CDS ao ensino por competências e às teorias do 'aprender a aprender', considerando, não a perspetiva da redução da exigência, mas o facto de se constituir como "vantagem para os alunos mais bem preparados culturalmente". A escola *"*demite de exercer a sua autoridade e as funções de integradora social e de formadora da cidadania."[326] Apesar do programa TEIP ter sobrevivido ao novo século e a todos os ciclos políticos desde então, é alvo de forte crítica por parte do que viria a ser Ministro da Educação do PSD entre 2002 e 2005, considerando que não serviria "para nada".'[327] Mas se a objeção não parece de princípio e seja pelo PS contestada a sua validade, a verdade é que o sistema de créditos implementado em 2015 por Nuno Crato, seguinte Ministro da Educação do PSD, parece efetivamente remeter para um paradigma distinto do que subjaz à discriminação positiva do TEIP e revelar uma menor simpatia por este tipo de medidas:

> "O quarto fator é a redução do abandono escolar. No entanto, há uma filosofia por detrás disto, que é a seguinte: devemos dar incentivos, devemos apoiar para que as coisas sejam bem-feitas e não devemos dar incentivos e apoiar o que é mal feito. Portanto, temos de dizer às escolas que existem horas de crédito à disposição de todas as escolas! E há créditos adicionais que são feitos para melhorar as escolas, e esses créditos adicionais são incentivos*" (*Nuno Crato, DAR Série I 63/XII/3 2015/março).

As linhas discursivas dos partidos da esquerda distinguem-se por uma maior referenciação a medidas de diversificação pedagógica do que de diversificação de vias educativas e formativas. Também se destaca pela maior prevalência de perspetivas mais comunitaristas, que sublinham a adaptação da escola ao contexto, e construtivistas, assentes na autonomia e flexibilidade dos projetos curriculares e pedagógicos, educação intercultural e para a cidadania e as medidas de discriminação positiva. A identificação do PS com este discurso parece ser mais evidente no ciclo político entre 1995 e 2002 e no mais recente. O tema dos cursos vocacionais implementados em 2012 junta o PS a uma crítica à diversificação de vias enquanto solução para o problema do insucesso escolar, que foi desde logo apresentada pelo PCP em 1988, quando os currículos alternativos foram criados para a educação de adultos e em 1996 quando o PS expande a política no ensino regular[328].

O PCP foca as mesmas políticas do que o PS, apenas se destacando por maior número de referências à ação social escolar e aos apoios pedagógicos. Apontando muitas críticas à forma como se efetivam as políticas de combate ao insucesso, parece privilegiar no discurso

[326] David Justino 5/VIII/2 2000/setembro

[327] "(..) os TEIP, os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária, mas não servem para nada, peço-vos imensa desculpa. A avaliação que se faz da incidência e dos resultados obtidos por estas medidas é reduzida."(David Justino 5/VIII/2 2000/setembro)

[328] Despacho n.º 22 / SEEI/96 de 19 de junho

as limitações nas medidas que se destinam a combater os fatores de insucesso, associados aos recursos físicos e serviços de apoio aos alunos em situações de desfavorecimento.

A diversificação pedagógica, autonomia das escolas, universalização do pré-escolar aos 3 anos, tutorias, gabinetes multidisciplinares e reforço das disciplinas fundamentais, são políticas privilegiadas no discurso do BE mas que são também apontadas um pouco por todos os partidos, revelando-se também em linha com as recomendações internacionais e resultados da avaliação do sucesso de políticas de educação. Ao nível das propostas políticas para o combate ao insucesso, revela-se uma proximidade entre partidos que a assinalável distância nas conceptualizações sobre igualdade de oportunidades não faria supor.

2.8. Em síntese

A análise dos debates parlamentares revelou um ambiente deliberativo que possui características particulares, decorrentes da sua natureza institucional assumindo-se, assim, como um campo discursivo autónomo, com as suas próprias regras e rituais, que vão além das suas funções de promoção da debate em torno das melhores estratégias para a resolução de problemas coletivos. Não se transformando a partir de mudanças de governo, a abrangência temporal da amostra trabalhada permite, ainda assim, identificar algumas transformações lentas e subtis. Ao longo do tempo, a riqueza linguística e argumentativa das intervenções parece reduzir-se: nos primeiros debates as intervenções relevam eloquência, utilizam-se múltiplas figuras de estilo e uma argumentação mais complexa e especifica do campo das políticas de educação. Nos debates mais recentes, por seu turno, as críticas aos discursos e os "argumentos-tipo" são mais frequentes e há maior recorrência no argumentário utilizado, que se torna repetitivo. Mas estas alterações não são transformativas da natureza das interações na AR e o plenário revela sempre um ambiente fortemente combativo, em que a agressividade discursiva (fingida) tem prevalência em relação a iniciativas de procura de consensos. As questões legislativas e regulamentares formais possuem uma forte presença nas discussões e a crítica a elementos discursivos domina sobre os relativos à implementação de políticas, essenciais no dever de fiscalização de políticas, como, por exemplo, quanto à auscultação e participação de *stakeholders* na tomada de decisão política.

As ideias de crise e mudança que enquadraram o discurso em 2011 estão sempre presentes na argumentação relativa à igualdade de oportunidades. São utilizadas de forma impressionista, com diferentes sentidos e significados, como termo flutuante. Como consequência, o discurso transmite uma ideia de persistente desafio e transformação. O ciclo político de 2011 não se destaca pela utilização de novos argumentos ou a narrativa de transformação a partir da instituição de mudanças paradigmáticas é exclusiva deste ciclo.

Específica do campo da educação, a ideia de “facilitismo” - entendido como propriedade de políticas que não são exigentes e rigorosas, mas que produzem resultados estatísticos - surge como contradiscurso às exigências por maior igualdade de oportunidades. Este parece ser a estratégia usada para manter a contestação política quando os indicadores de resultado indiciam o sucesso das estratégias. Em 2011 foi a acoplação do argumento do facilitismo e a descredibilização dos dados sobre resultados na discussão sobre igualdade de oportunidades que sustentou argumentativamente a iniciativa de transformação de políticas.

A igualdade de oportunidades é um tema presente no discurso de todos os partidos, muito embora os da esquerda – PS, PCP e BE – o utilizem mais frequentemente na justificação da tomada de posição. Pela utilização de conceitos logicamente diferentes e/ou culturalmente adjacentes (Freeden, 1996) estabelece-se alguma indefinição conceptual que permite manter em aberto as opções sobre as estratégias e medidas de política a implementar. A igualdade de oportunidades persiste, ao longo de todo o período estudado, como contenda política irresolúvel (Schön e Rein,1994). No discurso dos vários partidos, igualdade de oportunidades e equidade são usadas como equivalentes, remetendo para o conceito definido na CRP e LBSE que atribui ao Estado e às políticas de educação o dever de promover a “igualdade de oportunidades de sucesso educativo”. Assim, a CRP e a LBSE surgem como as duas principais fontes de autoridade evocadas, em particular pela esquerda, que utiliza uma noção operativa de igualdade de oportunidades de sucesso, incluindo a perspetiva de discriminação positiva como estratégia. A LBSE surge como principal argumento de oposição a transformações significativas do sistema educativo e, assim, um travão à mudança radical.

Apesar do predomínio de fontes de autoridade nacional na argumentação, todos os partidos utilizam um referencial internacional de políticas para sustentar o seu discurso. Em certos ciclos políticos, a OCDE é o ator internacional mais evocado, ao passo que noutros, é a UE que revela maior presença. A maleabilidade no discurso das organizações internacionais, identificada na análise documental do ponto 1 deste capítulo, revela-se na utilização alargada dos seus dados e resultados por parte de todos os partidos políticos com assento parlamentar, na defesa de todo o tipo de políticas, tornando a presença destas organizações uma constante ao longo do período histórico analisado.

Focando os estudos científicos enquanto recurso de autoridade, parece existir – um pouco à semelhança do que acontece com a evocação de recomendações de organizações internacionais - uma perspetiva utilitária destes e nem sempre cuidado na citação bibliográfica. Os dados mencionados são, sobretudo, estatísticos ou remetem para rankings e índices, encontrando-se ausentes as menções a estudos de cariz mais qualitativo. As ciências da educação são criticadas no discurso como “ideologia do facilitismo” e apenas pela esquerda lembradas para justificar as suas tomadas de posição. De uma maneira geral, os dados e resultados provenientes do sistema estatístico nacional ou de estudos científicos nacionais ou

internacionais – em particular os mais positivos - são recorrentemente contestados por via da utilização de várias estratégias, seja recusando a autoridade de campos científicos, como no caso das ciências da educação, seja indiciando manipulações discursivas, má qualidade, baixa fiabilidade ou até mesmo acusando de manipulação e fraude.

A dominância das discussões em plenário sobre o ensino superior e professores no discurso sobre educação também se revela na deliberação sobre igualdade de oportunidades. Ainda assim é possível identificar: a) características temáticas particulares de cada ciclo; b) uma maior atenção a questões de organização e estrutura nos primeiros ciclos; c) a reemergência de um debate sobre princípios e valores, d) entre os quais, a igualdade de oportunidades nos mais recentes, sobretudo a partir de 2011 e associado às questões da crise. Assim, em momentos de escolha política e de maior clivagem, parece desenhar-se uma estratégia de elevação das oposições de divergências quanto a estratégias e opções de política para discordâncias quanto a princípios e valores, clivagens de natureza ideológica.

Quando o discurso se aproxima das dimensões mais práticas e trata de políticas para a igualdade de oportunidades, as divergências conceptuais tornam-se mais evidentes e surgem episódios de simetria posicional: os partidos da direita apontam politicas como a liberdade de escolha, as propinas ou os empréstimos bancários enquanto promotoras da igualdade de oportunidades, justamente aquelas que os partidos da esquerda se opõem, justificando com a defesa do princípio. Ao longo do tempo, a par com a evolução da investigação científica sobre o tema e da focalização do discurso das organizações internacionais, o insucesso e abandono escolar ganham destaque enquanto obstáculos à concretização da igualdade de oportunidades, mas a partir das narrativas quanto ao insucesso, evidenciam-se as distinções direita-esquerda. Os partidos da direita associam discursivamente as questões do insucesso a um debate sobre os limites à igualdade de sucesso, introduzindo o conceito de meritocracia, ao passo que a esquerda destaca a desigualdade da competição e a exclusão gerada por mecanismos escolares. Menos evidentes são as diferenças entre partidos quando estão em causa as políticas a implementar para promover o sucesso escolar. Se as distâncias se destacaram quando estava em debate os fatores e políticas de promoção da igualdade de oportunidades, surgem muitos pontos de convergência, sobretudo entre PSD, PS, PCP e BE quanto a medidas para combater o insucesso e o abandono escolar a nível de escola. A disputa entre partidos torna-se, muito mais, quanto à implementação efetiva da agenda. A esse respeito, uma análise centrada nos discursos pouco pode ajudar. Parece, assim, ser o momento de focar então o movimento de implementação das políticas ao longo do tempo.

PARTE III: O desenvolvimento de políticas de igualdade de oportunidades em educação e de combate ao insucesso escolar

1. O Desenvolvimento das políticas para a igualdade de oportunidades em educação: Portugal 1986-2016

Até agora o enfoque desta dissertação foi a ação discursiva coordenativa da deliberação e construção das políticas. É tempo agora de nos aproximarmos da implementação, das práticas e do discurso comunicativo a elas associado.[329] Dividido por ciclos políticos que correspondem a mandatos do mesmo partido ou coligação, cada um é explorado em quatro ângulos: uma síntese do contexto político e social;[330] políticas para o ensino regular; [331] políticas de estruturação de vias educativas e formativas; medidas de combate ao insucesso e abandono escolar. No final de cada ponto são sistematizados os dados relativos a resultados educativos e, em jeito de conclusão, é, por fim, feita uma síntese reflexiva de balanço da análise[332]. O capítulo constitui-se como um exercício de meta-análise, com uma componente relevante de análise de normativos, de sistematização de informações de relatórios de acompanhamento e avaliação e exploração de indicadores e dados estatísticos, mas também fortemente devedor do significativo contributo de vários investigadores que focaram as políticas educativas dos últimos 40 anos.[333]

A ambição diacrónica do projeto justificou circunscrever a reflexão a um nível de ensino, na impossibilidade de trabalhar com a profundidade desejada toda a extensão de políticas e as pesquisas preliminares revelaram o ensino básico como caso interessante para explorar quanto a políticas de igualdade de oportunidades. Em primeiro lugar, porque, no espetro da escolaridade obrigatória, é menos estudado: a pressão para estender as carreiras escolares, a problematização do abandono escolar precoce e as dificuldades em criar um ensino secundário diversificado e inclusivo em Portugal, surgiram a par de uma tendência das investigações mais recentes em focar o secundário (Duarte, 2014), sendo mais raras e

[329] Vivien Schmidt distingue discurso coordenativo, a linguagem que os atores políticos usam entre si para estabelecer o acordo relativo a uma programa ou política, do discurso comunicativo, utilizado pelos atores políticos na apresentação e normativos de política para convencer da bondade da estratégia empregue (Schmidt, 2002).

[330] A dimensão social e política recupera a análise dos debates quanto ao ambiente social, influências nacionais e internacionais, agora organizada por ciclo político. Faz referência a artigos e noticias de dois jornais nacionais (Diário de Notícias e Público). Retoma também parcialmente os resultados da análise dos documentos da OCDE, UE e apresenta os desenvolvimentos científicos sobre a temática do insucesso e abandono e posições publicas de atores institucionais

[331] A pesquisa sobre políticas de promoção da equidade em educação (e.g. Lamb, 2011) permitiu isolar como dimensões fundamentais para análise destas medidas questões que se prendem com a idade de escolha vocacional (a sua antecipação constitui um risco de equidade) quanto aos currículos e regimes de permeabilidades entre ofertas, ao sistema institucional em que são desenvolvidos (segregação por escola ou não) e quanto às possibilidades de prosseguimento de estudos e valorização das formações no mercado de trabalho.

[332] Constituindo os antecedentes de politica, pela relevância que possui para a interpretação da evolução de políticas posterior, a análise de políticas inicia-se, tal como na análise da deliberação, com uma síntese das principais características dos ciclos políticos até 1987.

[333] Recupera ainda trabalhos anteriores da mesma autoria, em colaboração com colegas do ISCTE-IUL (e.g. Álvares, 2018; Álvares et al, 2014; Álvares e Calado, 2014; Estevão e Álvares, 2014).

datadas as análises de políticas públicas concentradas nos nove anos de escolaridade.[334] Em segundo lugar, conceptualmente, o debate sobre igualdade parece mais rico com foco no básico. As dimensões de igualdade de acesso, sucesso e resultados são mais disputadas na escolaridade básica e circunscrevem-se ao acesso aos restantes níveis de educação e quanto ao emprego (Antunes, 1997). Por fim, em terceiro lugar, a interrogação inicial da investigação prendeu-se com a mudança de políticas de 2011, com a criação dos cursos vocacionais e a antecipação da idade de escolha vocacional para o 3º ciclo, num contexto de alterações morfológicas no ensino básico, assim também justificando o foco neste nível.

A informação apresenta-se desigualmente distribuída por ciclos políticos. Em alguns, existe muito material empírico para traçar dinâmicas de tomada de decisão, implementação e reflexão consolidada sobre as matérias, noutros a informação é escassa ou pouco acessível, o que conduziu a profundidades de análise distintas. Esta distribuição pode, contudo, ser, em si, perspetivada como dado de análise, espelhando a importância atribuída à avaliação e reflexão cientificamente alicerçadas sobre as políticas, por parte dos diferentes responsáveis políticos e refletir o desenvolvimento do sistema de monitorização e avaliação. Vejamos agora, por ciclo político e tema as dinâmicas de ação política

1.1. Até 1986: o processo de construção da LBSE

Contexto social e político

A evolução da preocupação com as questões da equidade e igualdade de oportunidades em educação revela-se impressionante. A polémica gerada em 1948, quando o Decreto-lei nº 37029/48, de 28 de agosto, criou dois graus adicionais no percurso escolar na via vocacional existente no ensino básico, com a simples intenção de acrescer conteúdos de carácter sociocultural à formação básica e parcialmente adiando a escolha vocacional para os 12 anos, revela o enorme trajeto realizado. Esse episódio tornou evidente a ausência, naquela altura, de uma coligação nacional de defesa da igualdade de oportunidades em educação e a resistência do modelo de segregação educativa, explicitamente defendida na AR como forma de garantir a manutenção da estrutura de classes (Álvares, 2018: 50). O Projeto Regional do Mediterrâneo (PRM), em 1960, que constituiu um exame da OCDE às políticas educativas nacionais, foi o momento da rutura com o legado,[335] constituindo, de acordo com Valter Lemos

[334] Uma notável exceção é Eurico Lemos Pires, investigador que é uma referência incontornável na análise de políticas de educação e que dedicou uma grande parte da sua carreira ao estudo da igualdade de oportunidades em educação, focando o ensino básico e os nove anos de escolaridade definidos na LBSE (1989; 1991; 1995; 2000).

[335] O projeto afirmava a existência de uma matriz fortemente elitista e discriminatória do sistema educativo português e recomendava a adoção de medidas que promovessem a unificação do ensino liceal, adiando a idade de definição do percurso, instituindo o "preparatório comum" e facilitando a permeabilidade entre vias.

(2014) uma "alteração radical" e a principal fonte de inspiração das alterações seguintes, que culminam com a Reforma Veiga Simão em 1973. A revolução em 1974 dita a interrupção da reforma e, até 1983, sucedem-se governos provisórios e coligações instáveis.

O período desde a revolução de 1974 até a aprovação da LBSE foi, contudo, profícuo em discussões na AR sobre igualdade de oportunidades em educação.[336] Surgem destacadas as dimensões conceptuais, revelando a sua validade enquanto critério para a discussão sobre políticas, e uma mudança face aos períodos anteriores. Identificam-se, contudo, divergências no que diz respeito às causas apontadas para as desigualdades e quanto às razões para uma distribuição enviesada do insucesso e abandono escolar segundo as classes sociais, gerando alguma inconsistência no que se refere às medidas implementadas. O consenso situa-se ao nível do entendimento mínimo de que as carências económicas são um risco para a equidade e o debate é muito centrado nos obstáculos financeiros no acesso à educação – livros, cantinas, residências, ação social –, assim como na cobertura da rede.

Ensino regular

Iniciando-se em 1980,[337] desenvolve-se um processo de transformação da organização estrutural do sistema, no sentido da recuperação da herança de Veiga Simão,[338] em que a deliberação na AR assume destaque. Este processo culmina em 1986 na aprovação da LBSE. Segundo Eurico Lemos Pires (2000), o projeto de educação básica contido na LBSE define como seu objetivo a garantia de uma "formação geral comum a todos os portugueses", implicando uma formação básica não especializada de carácter geral e universal, não socialmente distinta, pelo menos até ao 9º ano. O modelo definido é, assim, de natureza compreensiva, igual para todos, numa perspetiva de formação integral, numa lógica de promoção do contacto com diferentes áreas do saber, de estímulo de distintas competências, com vista a promover, no início do secundário, escolhas vocacionais informadas.

Estrutura de Vias

A diversificação no ensino secundário instituída pelo Despacho Normativo n.º 194-A/83, evidencia uma procura muito reduzida e cerca de 12% dos cursos não são oferecidos por falta de alunos. Com uma taxa muito elevada de insucesso e abandono escolar no primeiro, segundo e terceiro ciclos e com apenas um em cinco alunos a optar por cursos profissionais no secundário, o impacto da medida foi diminuto (Azevedo, 1987). Em 1984, apenas 3% dos jovens que prosseguiam estudos no final do 3º ciclo procuravam cursos de tipo técnico e

[336] Ver parte II cap. 2.

[337] e.g. Despacho Normativo n.º 194-A/83, de 21 de outubro, que cria duas vias no ensino secundário, adiando a seleção vocacional para o ensino secundário.

[338] A oposição à reforma veiga simão no tempo dos governos provisórios sustentava-se na "proximidade ideológica e biográfica" deste com a OCDE, sendo esta a representante do modelo capitalista (Teodoro, 1999).

profissional (Azevedo, 1999). As taxas reais de escolarização no 3º ciclo rondavam os 25% e os sobreviventes desse processo competitivo chegavam ao secundário com ambições de prosseguimento de estudos, não optando pelas vias profissionalizantes, ainda muito recentes (Grácio, 1986). Era assim evidente que seria necessário fazer mais nos ciclos anteriores.

Combate ao insucesso e abandono escolar

A partir de 1977 surgem os primeiros trabalhos sobre o insucesso escolar em Portugal, produzidos pelo Centro de Investigação Pedagógica da Fundação Calouste Gulbenkian, os quais retratavam um sistema educativo muito elitista, com carências de recursos e níveis de insucesso e abandono muito elevados (Benavente, 1990). A nível internacional, a publicação em 1964 da primeira edição do livro "Les Héritiers" (Bourdieu e Passeron, 1985), torna-se uma influência importante para a defesa de políticas claramente comprometidas com a promoção da igualdade em educação e respaldavam um ambiente de crítica ao desempenho do sistema. Colocavam-se em questão leituras meritocráticas que associavam a extensão das carreiras escolares à capacidade ou vocação dos alunos, denunciando a forma como a escola favorecia, através dos seus processos, um tipo de alunos, em detrimento de outros.

Na intervenção dirigida ao abandono e insucesso, são criadas as "unidades de orientação e apoio educativo" que se constituíam como estruturas de apoio a docentes e alunos. Não obstante, as medidas pareciam surgir dispersas e pontuais e extinguiam-se sem avaliação. Segundo Ana Benavente, "Só em dezembro de 1987, sob pressão da integração europeia, surge um programa oficial que afirma o insucesso escolar como um problema do sistema de ensino que exige uma intervenção urgente" (Benavente, 1990:727).

1.2. De 1987-1995: o tempo dos programas contra o insucesso escolar

Contexto social e político

Entre 1985 e 1995, Portugal conhece o seu período mais longo de governação de um único partido, o PSD, cumprindo um mandato incompleto e dois completos, um dos quais (o primeiro) com maioria absoluta. É habitualmente apontado como o período de normalização das políticas de educação, porque marcado por esforços de aplicação do paradigma da LBSE (Rodrigues, 2014). O programa do XI Governo[339] propõe o fortalecimento da ação social escolar e uma "atuação prioritária no combate ao insucesso, com especial relevo para os ciclos iniciais da escolaridade básica, particularmente nos meios socioculturais desfavorecidos, zonas rurais, escolas uni docentes e periferias urbanas, onde os fenómenos de repetência e de abandono atingem níveis alarmantes". Mas outras prioridades também se

[339] *cf*. pp. 66. Programa do XI governo constitucional, o primeiro de maioria absoluta de um partido. Disponível em https://www.historico.portugal.gov.pt/media/464039/GC11.pdf

alinhavam: entre 1986 e 1993 regista-se uma quebra muito significativa do desemprego global (de 8.6% para 5.5%) e juvenil (de 18.5% para 12.1%), o que aumentava a pressão no sistema para prover o mercado com os trabalhadores de que necessitava, aproveitando o momento (Azevedo, 1987). Neste contexto, revelava-se também fundamental imprimir nova dinâmica na formação de trabalhadores especializados, no contexto do reconhecimento do falhanço parcial da implementação do despacho n.º 194-A/83 de diversificação do secundário. Neste ciclo político o discurso do governo é dual, coexistindo referências à universalidade do básico como dever do estado – educação compensatória, discriminação positiva e das pedagogias ativas - e à educação como oportunidade de desenvolver talentos – evidentes em propostas de instituição de propinas e empréstimos bancários para o superior. A ausência de problematização das questões da sobredeterminação da origem de classe nas escolhas vocacionais no ensino secundário, justificada como evidência de uma "concretização ainda imperfeita" do processo de diversificação das ofertas educativas no ensino secundário, revelaria "diluição das preocupações com as desigualdades sociais" (Antunes, 1997:531).

Na discussão pública os temas fraturantes situam-se no ensino superior e a contestação dos estudantes às propinas e condições de ensino contamina o discurso da AR, que se verifica muito combativo quanto ao superior. Não há alteração das fontes de autoridade sobre a política face ao ciclo anterior e a OCDE persiste como principal referência externa. O argumento da mudança assume predominância em relação ao da crise.

O relativo consenso discursivo no que toca à escolaridade básica e ao combate ao insucesso surge associado a uma forte dinâmica de intervenção do Governo, fazendo deste um dos ciclos de política mais relevantes pelo legado que deixou em termos de medidas de política criadas e experimentadas, como os currículos alternativos, e que são recuperadas por governos seguintes. As alterações produzidas revelam mudanças nos objetivos e instrumentos de política, no sentido da prioridade estratégica do sucesso no ensino básico, combinando medidas de caráter universal – intervenção no regular - de natureza estrutural – criando novas vias formativas – e focalizado - instituindo programas específicos de deteção, prevenção e intervenção no insucesso e abandono.

Ensino Regular

Seguindo tendências gerais de desenvolvimento de sistemas de avaliação construtivistas[340] - oposição aos modelos cognitivistas - após um processo longo de discussão pública, estudos e sondagens envolvendo mais de 60.000 professores, publica-se o Despacho n.º 162/ME/91,

[340] As abordagens cognitivistas defendem que o fator mais importante para a aprendizagem é o conhecimento anterior, tornando relevante uma avaliação que incida sobre a progressão dos alunos. Os modelos construtivistas, por seu turno, enfatizam a importância do aluno na formação do conhecimento e centram-se na adaptação dos processos de ensino aos alunos, seus interesses e necessidades.

sobre a avaliação da educação básica (Fernandes, 2004). É instituída a "avaliação aferida" no final do 9º ano, com efeitos ao nível da certificação dos alunos e prosseguimento de estudos, representando 33% da nota final.

São definidos os planos curriculares do básico e secundário (Decreto-Lei n.º 286/89, de 29 de agosto), base da configuração curricular até ao final da primeira década do séc. XXI: um conjunto equilibrado de disciplinas estruturantes e áreas de formação pessoal e social, promoção do trabalho de projeto e interdisciplinaridade.[341] As alterações visam intervir no processo de ensino-aprendizagem (Despacho n.º 98-A/92 de 20 de junho) e na flexibilidade e diferenciação pedagógica.[342] Em 1993, o despacho n.º 178/A/ME/93 de 30 de julho estabelece a reorganização do quadro normativo respeitante às atividades e medidas de apoio educativo, constituindo um esforço de focalização da política educativa nos processos de ensino-aprendizagem, estabelecendo bases para a aplicação de metodologias de pedagogia diferenciada. Através deste despacho são instituídos o "ensino diferenciado e a avaliação formativa"; "grupos de nível de carácter temporário"; "programas de compensação" e "atualização"; "programas de tutoria"; "currículos alternativos", entre outras medidas de adaptação e ajuste do processo de ensino-aprendizagem. É este despacho em particular que marca a continuidade com o ciclo político que tem início em 1995/96.

Estrutura de Vias

Quanto à estrutura de vias é definido o acordo de política de formação profissional (Decreto-Lei n.º 401/91, de 16 de outubro) que estabelece a natureza interministerial da formação profissionalizante, com ofertas do "sistema de aprendizagem" (IEFP) e do ME em escolas públicas e privadas. Data também deste ciclo as alterações ao ensino recorrente (Portaria 243/88, de 19 de abril) e a primeira intervenção compensatória do insucesso com a criação de ofertas formativas adaptadas: os currículos alternativos do Despacho Normativo 73/86, de 25 de agosto, nesta fase apenas aplicáveis à "educação de adultos" e a "grupos específicos".

Combate ao insucesso e abandono escolar

Neste período, a transformação que mais claramente se parece produzir a nível discursivo é a maior focalização e sofisticação do discurso do PSD quanto à igualdade de oportunidades escolares e quanto a propostas de combate ao insucesso e abandono. Estas incluem, não só questões de acesso e discriminações de origem económica, que eram já levantadas no ciclo anterior, mas também as que têm origem na escola, incluindo no discurso sobre pedagogia e

[341] A Portaria do ME n.º 782/90, de 1 de setembro, define a aplicação experimental dos planos curriculares e respetivos programas de modo faseado, sequencial e progressivo.

[342] O Decreto-Lei nº 319/91, de 23 de agosto promove o reforço das áreas curriculares não disciplinares, como a "Área escola", o "Desenvolvimento Pessoal e Social" e a "Educação Cívica"

promoção do sucesso educativo nas práticas de sala de aula.[343] O combate ao insucesso no ensino primário surge como prioridade política da CRSE e um eixo central das alterações no que diz respeito ao ensino regular, mas era acusada de evidenciar uma:

> "(…) imagem do insucesso profundamente reducionista, quando o associa linearmente à grande precariedade material das famílias do campesinato pobre e do subproletariado, ignorando as responsabilidades da Escola e das práticas pedagógicas tradicionais na produção desse insucesso" (Benavente, Costa e Grácio, 1989: 161).

Em dezembro de 1987[344] é aprovado o Programa Interministerial de Promoção do Sucesso Educativo – PIPSE, o primeiro projeto integrado de combate ao insucesso e abandono escolar. Possuía uma estrutura complexa, desagregada num conjunto de ações assentes em modelos de governança desconcentrados, envolvendo diversas estruturas interministeriais e comissões regionais e locais. É apresentado enquanto "programa de urgência a curto prazo", destinado a "remediar uma situação catastrófica", e que ignorava a natureza estrutural do insucesso escolar no caso nacional (Pires, 2002). As questões levantadas pelos vários deputados no lançamento do PIPSE revelam consenso quanto à necessidade do programa e não é discutida a pertinência das várias medidas propostas, antes se questionando, por vezes, a sua exequibilidade ou suficiência. O próprio ministro sublinha os desafios de implementação do plano, antecipando, por exemplo, dificuldades na articulação dos seis ministérios envolvidos, as quais, efetivamente, se revelaram.

Eurico Lemos Pires (2002) destaca, enquanto principais contributos "conceptuais" ou "teóricos" do programa, o início de um processo de reorganização da rede de escolas na lógica do agrupamento, a preocupação com critérios de colocação de docentes, regimes de funcionamento das escolas (horários, progressão e avaliação dos alunos); relação do básico com o pré-escolar e com a "pré-profissionalização", considerando-as como medidas essenciais de promoção do sucesso educativo. Ao nível dos fatores extrínsecos, o apoio a famílias e a intervenção no bem-estar físico são destacados. Uma outra linha estratégica é o apoio pedagógico-didático e em materiais escolares para docentes. Estas parecem ter sido as componentes do programa com maior desenvolvimento, embora o apoio pedagógico-didático tenha assumido maior centralidade ao longo do tempo (Pires, 2002). As críticas ao programa apontam a sua índole compensatória e a inexistência de resultados significativos nos indicadores de insucesso.[345] Em 23 das escolas do programa o insucesso escolar atingiu mais de 90% e em 22 escolas a taxa de insucesso foi de 100%. O relatório técnico de 1990/91,

[343] Este discurso está particularmente presente nas intervenções do Ministro da Educação, Roberto Carneiro, e dos deputados do PSD, Pedro Roseta e Manuela Ferreira Leite.

[344] Resolução do Concelho de Ministros de 10 de dezembro de 1987, Diário da República, II Série, n.º 17, de 21 de janeiro de 1988, pp. 537-542

[345] cf. comunicação à imprensa do Grupo Parlamentar do PS em 16/11/88, Inquérito FENPROF às escolas e estruturas concelhias do PIPSE em 1988/89 e críticas de Lemos Pires)

traçando a evolução do sucesso de 1986/87 a 1990/91 conclui que não se regista uma evolução significativa do sucesso, que globalmente passou de 73,2 para 75,3%.

A resolução do Conselho de Ministros n.º 29/91 cria o Programa Educação Para Todos (PEPT), que viria a constituir-se como a primeira experiência de territorialização das intervenções no âmbito do insucesso escolar. A implementação do PEPT em cada zona territorial iniciava-se com a elaboração de um estudo diagnóstico de nível local com base num conjunto de indicadores definidos no programa. A bateria de variáveis remetia para uma perspetiva complexa do insucesso e abandono escolares, agrupando-se 21 variáveis entre em (1) condições de prestação do serviço público de educação (competências dos professores, currículos, rácios professor-aluno, níveis de participação comunitária, avaliação dos alunos, apoios, entre outros); (2) "endógenas", que se prendiam com os contextos de intervenção, como as condições socioeconómicas e psicológicas das famílias; e (3) “exógenas”, relativas à "matriz cultural e valores", comportamento dos agentes económicos, apoio comunitário, entre outras, com graus de generalização e especificidade muito distintos.

Não existiu avaliação, mas, apesar da ambição, o principal contributo recuperado nas análises posteriores prende-se com o observatório da qualidade da escola (1992-1999), estrutura do PEPT para a promoção da autoavaliação. Os observatórios das escolas (cerca de 1000 escolas) estiveram em funcionamento entre 1992 e 1999. A coleção "Cadernos PEPT" permitiu a difusão de conhecimento técnico e científico adquirido, focando temas de pedagogia, didática, organização e gestão escolar e a partilha de projetos de combate ao insucesso, tendo sido editados mais de duas dezenas de títulos (Clímaco, 2005).

Resultados

Os valores do insucesso mantinham-se em níveis muito elevados, em particular quando comparados com os existentes nos outros países da Europa, o que levava a alguma pressão internacional para a adoção de medidas. As taxas de insucesso escolar no ensino básico, embora revelando uma tendência decrescente, rondavam os 25%, enquanto nos restantes países da europa se situavam em valores de cerca de 5%. Entre 1987 e 1990 a taxa real de escolarização revela um aumento constante. Em 1991/92 registam-se os valores mais elevados dos últimos 50 anos na variação na taxa real de escolarização no 2º, 3º ciclo e secundário, um aumento, respetivamente, de 9,5%, 12,5%, 29,3% (DGEEC, 2009). Ainda assim, em 1991, 35% dos jovens com 16 anos não tinha a escolaridade obrigatória de 9 anos.

De 1992 a 1995 a taxa de abandono escolar precoce baixa quase 10 p.p., passando de 50 para 41,4% (Eurostat, 2013) e, no ano letivo de 1996/97, dez anos depois da aprovação da Lei de Bases, cumpre-se finalmente a meta dos 100% de escolarização aos 14 anos.

Apesar de algum sucesso na evolução dos indicadores, o insucesso, abandono escolar e as más condições de ensino aprendizagem persistem como temas críticos debatidos até ao

final do período, e eram evidentes nas investigações conduzidas em contextos escolares, que revelam a sua dimensão dramática (Benavente, 1990; Benavente *et al*., 1994)

1.3. De 1995 a 2002: pacto educativo e mudança na continuidade

Contexto social e político

O período de 1995 a 2002 é composto por dois governos constitucionais do PS. O primeiro, de maioria relativa, durou uma legislatura completa, tendo Marçal Grilo como ministro da educação. No final de 1999 o PS ganha de novo as eleições, mas sem maioria e, em 2002, o governo demite-se, depois de terem exercido funções como ministros da educação Guilherme de Oliveira Martins, Augusto Santos Silva e Júlio Pedrosa. A concretização da meta de 100% de escolarização aos 14 anos – e a alteração do ciclo político em 1995 - marca o fim das reformas e grandes planos: a perspetiva defendida é a do gradualismo e surge um maior enfoque na arquitetura escolar e nos processos de ensino-aprendizagem, num processo que parece de diversificação e ajuste do sistema educativo à nova procura.

No que se refere ao debate político, e até à viragem do século, verifica-se uma grande continuidade face ao período anterior, sendo então identificável uma mudança no sentido do aumento da crítica às políticas de educação. O referencial nacional persiste dominado pelas menções à CRP e sobretudo à LBSE, em virtude dos trabalhos para alteração do normativo, justificado pela necessidade de ajustar aspetos relativos ao ensino superior.

A nível parlamentar persistem manifestações de abertura para o debate. O discurso é marcado pela ideia de um "pacto educativo para o futuro", que garantisse algum consenso nas mudanças produzidas. O ensino superior continua a ser o tema quente da agenda, apesar dos indicadores de abandono escolar não melhorarem e das desigualdades nas oportunidades de acesso permanecerem em níveis inaceitáveis[346]. O ambiente social é marcado por alusões à contestação e agitação estudantil em relação às provas globais do 12º ano e propinas. As questões da indisciplina e da violência estão presentes, destacadas pelo CDS e PSD, que se justificam pelo facto de se constituir como uma preocupação generalizada. São citadas e referenciadas várias notícias e reportagens que corroboraram menções a uma crescente indisciplina, violência e perda de autoridade dos professores.

Externamente, a OCDE mantém-se como referencial de qualidade, como referência de perícia técnica, sendo a "bitola" o estudo PISA. A ligação dos responsáveis políticos à instituição persiste e é usada para conferir autoridade. O que distingue esta fase, conforme foi evidenciado na análise de discurso desenvolvido no segundo capítulo da parte II, é o aumento da prevalência das menções ao "desafio europeu" e às recomendações/orientações

[346] Em 1996/7 a taxa de retenção e desistência situava-se em 15,2% no ensino básico e 35,7% no secundário (GEPE).

das instituições europeias -nomeadamente o Conselho Europeu- na justificação de opções de política, em particular as que dizem respeito à estrutura de vias e diplomas do ensino superior.

As prioridades políticas são justificadas pelo governo pela necessidade de adaptar a escola à diversidade de alunos e promover o sucesso, argumento que não surge contestado. Assim, a argumentação justificativa sustenta-se na ideia de "adaptabilidade" e "flexibilidade" e a visão da escola remete para uma instituição comunitária, que vem do período anterior. É lançada uma campanha publicitária que visa promover o cumprimento da escolaridade obrigatória e assinalar a conquista da meta de 100% de escolarização no 9º ano, anunciando nos meios de comunicação social o slogan: "agora já tenho a escola toda".

Ensino Regular

No ensino regular é de sublinhar a aprovação por unanimidade em 1997 da Lei Quadro da Educação Pré-escolar, que constitui como uma das principais mudanças do período. Após um longo processo de consulta pública iniciado em 1997, são publicadas em 2001 as reformas curriculares do ensino básico e secundário.[347] No secundário, o foco é a promoção do ensino profissional. No básico, a reforma estrutura-se em função de um conjunto de princípios, apresentados no documento "Currículo Nacional do Ensino Básico" (CNEB), que constituiu a base para a elaboração de programas, metas, provas e exames até 2012. O primeiro princípio foi a definição, no desenho curricular e construção dos programas, de um processo de ensino-aprendizagem baseado em competências. Visava "romper" com um modelo pedagógico assente na aprendizagem e memorização de conteúdos, em favor da construção e desenvolvimento de competências, "concebidas como saberes em uso", a serem desenvolvidos ao longo do ciclo. Cria-se o Projeto Educativo de Escola e os Projetos Curriculares de Turma. O diploma promove a área de projeto, estudo acompanhado e formação cívica a áreas curriculares não disciplinares. Em relação ao período anterior, esta parece ser uma "mudança na continuidade": flexibilidade, diversificação pedagógica e reforço das competências pessoais e sociais mantêm-se como objetivos.

Estrutura de vias

Na dimensão relativa às políticas de estruturação de vias de ensino, o objetivo partilhado de desenvolvimento do ensino profissional no secundário e a oportunidade criada pela revisão da LBSE, trazem uma proposta de alteração à estrutura do básico. O CDS-PP defende antecipar o ensino vocacional, "logo no 3º ciclo do ensino básico" e o PS e a restante esquerda opõem-se veementemente. Consideram revelar elitismo e ausência de uma perspetiva de justiça social. O PSD evita posicionar-se no debate, levando o CDS a questionar diretamente o partido sobre a sua posição, sem resposta.

[347] Decreto-Lei n.º 6 e nº 7 de 18 de janeiro de 2001.

Apesar de, em 1992, o influente artigo de Bourdieu e Champagne (1992) acusar a criação de vias educativas como falsa democratização e embuste às classes desfavorecidas, promovendo o investimento numa estratégia que não traria os retornos esperados, persiste neste ciclo a orientação que associa o combate ao abandono e insucesso ao ensino prático, profissionalizante e a criação de ofertas vocacionais à intervenção no insucesso e abandono. Em 1996 surge a primeira medida de educação compensatória pela criação de vias educativas, através do Despacho n.º 22/SEEI/96 de 19 junho, que enquadra a expansão dos currículos alternativos do anterior ciclo na escolaridade básica, no regime não recorrente. Dirigida a alunos do ensino básico com pelo menos dois anos de retenção, as ofertas, sujeitas a avaliação do ME, seguiam o plano curricular do ensino regular em turmas com um número máximo de 15 alunos para permitir metodologias de ensino ativas, trabalho prático e de projeto e aprendizagem experimental. Incluíam-se dois tempos semanais coincidentes nos horários do grupo de professores para reuniões de coordenação, com redução de componente letiva.

O governo demonstra algum desconforto com a sua própria solução. Há uma forte oposição parlamentar por parte do PCP,[348] que considera a oferta estigmatizante e a defesa do PS é a de que se trata de uma "medida de emergência", para promover pedagogias diferenciadas e diversidade curricular, garantindo, mediante uma estrutura curricular equivalente, os objetivos essenciais de educação. Os elementos mais polémicos da alteração foram os certificados de frequência e a dispensa de exame dos que não desejassem prosseguir estudos, que parecia, de algum modo, contrariar a narrativa governamental. Em 1996/97 94 escolas e, no ano seguinte, 180 desenvolviam currículos alternativos, em 274 turmas.[349] O pico de frequência foi 1998/99, sendo então frequentados por 6500 jovens, número que decaiu a partir daí, até em 2004/05 se inscreverem menos de três mil alunos.[350] O carácter transitório da medida e a sua relação com as alterações curriculares do ensino básico[351] revela-se em 2002, quando o Conselho de Acompanhamento da Gestão Flexível do Currículo responde às dúvidas acerca da continuidade da oferta no contexto da aprovação da nova matriz curricular flexível: a plena aplicação do modelo de gestão flexível permitiria universalizar a adaptabilidade para a promoção do sucesso que estava subjacente aos currículos alternativos[352] e determinaria a sua extinção no futuro.[353]

---

[348] Argumentando que o problema que se visava combater era de (falta) investimento e que a solução seria investir na melhoria das condições de ensino-aprendizagem.

[349] Dados fornecidos pelo DGEEC/MEC.

[350] *Jornal Público*, 7 janeiro, 2006. https://www.publico.pt/2006/01/07/jornal/estado-recupera-modelo-de-turmas-pequenas-para-alunos-que-repetiram-varias-vezes-o-ano-57190

[351] O já referido Decreto-lei n.º 6/2001 de 18 de janeiro.

[352] http://www.apm.pt/files/65035_Historia_dos_Curriculos_Alternativos_46403f4fd8a56.pdf: Documento para discussão no Conselho Nacional da Associação de Professores de Matemática – março de 2006

[353] Extinção que não veio a acontecer, constituindo os currículos alternativos ainda hoje uma oferta disponível. A oferta revelou reduzida cobertura por parte da imprensa. Um artigo do Jornal Público

Na intervenção e recuperação do abandono e insucesso escolar é criada, no âmbito do Programa de Integração de Jovens na Vida Ativa (PIJVA), mais uma oferta educativa, esta designada por Cursos de Educação e Formação Profissional Inicial (CEFPI - 9.ºAno +1), [354] visando responder às elevadas taxas de insucesso e abandono escolar que se verificavam no último ano do ensino obrigatório e, simultaneamente, conceder certificação profissional. Estes cursos teriam a duração de um ano, confeririam o diploma do 3º ciclo e uma qualificação profissional de nível 2. Cofinanciados pelo PRODEP II,[355] foram implementados em 100 escolas do ensino publico, centros de formação do IEFP e entidades privadas.

Em 1998 surge o PEETI,[356] centrado na eliminação do trabalho infantil, identificado como um dos principais obstáculos à promoção de carreiras escolares mais longas. Para além da intervenção relativa à prevenção e controlo do trabalho infantil nos locais de trabalho, é mais uma vez constituída uma oferta curricular no âmbito do programa -os Percursos Integrados de Educação Formação (PIEF) [357]- apresentada como oportunidade de retorno à escola por jovens que haviam abandonado precocemente o sistema para integrarem o mercado de trabalho, ajustando horários, currículos e conteúdos, de forma a promover a reintegração no sistema educativo. Em 1999, o lançamento do programa "15-18" é mais um indício da aposta do governo na estratégia de criação de vias e ofertas específicas para recuperação de situações de insucesso e abandono. O sucesso deste programa parece ter sido reduzido, já que, para memória futura, apenas restou o despacho da sua criação.[358]

Verifica-se assim que se consolida neste período uma estratégia de intervenção no insucesso e abandono escolar que passa pela criação de ofertas especificamente dirigidas a alunos em risco. Se, numa primeira fase, esta parece constituir-se como solução temporária e pontual, devidamente ponderados os riscos de estigmatização e desqualificação que representaria, a partir de meio do período a estratégia parece então ser a de multiplicar o número de ofertas com diferentes designações e públicos alvo, assim procurando introduzir alguma complexidade no sistema que o não conformasse com uma estrutura dual. Ainda assim, apesar do destaque que esta estratégia assume no combate ao insucesso, a sua implementação é bastante residual e o número de alunos inscritos no conjunto das vias alternativas ao regular não atinge os 5%, a maioria inscritos no ensino recorrente.

---

de 5 de fevereiro de 1999, um diretor de escola refere alguma resistência e falta de motivação por parte dos professores, que identificam trabalho acrescido nestas ofertas (mudanças de programa, adaptações curriculares, atividades extracurriculares, tutoria do estudo, reuniões semanais de equipas)

[354] Despacho Conjunto (ME/MTSS) nº 123/97, de 7 de julho.

[355] Medida 3 – ação 3.6

[356] Resolução do Conselho de Ministros n.º 75/98, de 2 de julho. A estrutura funcionava na dependência do ministro do trabalho e da solidariedade.

[357] Despacho Conjunto n.º 882/99, dos Ministérios da Educação e do Trabalho e da Solidariedade Social, de 15 de outubro. Os cursos PIEF fazem ainda hoje parte da oferta do ME

[358] Despacho nº 19971/99, de 20 de outubro

Na segunda metade dos anos 90, surgem investigações apontando a relação entre territórios e exclusão nas suas várias dimensões, incluindo insucesso escolar (Payet, 1997; Durut-Bellat, 2000). A resposta política às descobertas da ciência foi, um pouco por todo o mundo, o surgimento de programas de territorialização. Em Portugal, depois da experiência do PEETI, esta orientação foi evidente na criação do Programa Escolhas[359] em 2001 e, visando a territorialização das políticas educativas, o Programa TEIP. De acordo com o Despacho nº 147-B/ME/96, de 1 de agosto, em rede e em parceria com instituições locais, procurava-se "(…) contribuir para uma visão integrada da intervenção educativa, com consequente rentabilização de recursos, em função de um projeto de território educativo e não de intervenções avulsas e, muitas vezes, desarticuladas". O programa TEIP permitia que escolas sinalizadas pelo ME, situadas em zonas socialmente problemáticas e com dificuldades em atingir resultados escolares semelhantes à média nacional, apresentassem projetos educativos específicos com a duração de três anos letivos, para responder a problemas locais diagnosticados, permitindo-lhes aceder a apoios especiais (materiais e humanos, em particular psicólogos e animadores sociais) para a concretização das atividades.

Tal como os programas PIPSE e PEPT do ciclo anterior, o modelo de implementação do TEIP previa a constituição de órgãos de acompanhamento. Contudo, a sua composição não era definida centralmente, mas de acordo com a especificidade do "projeto educativo" definido para o território. Estes "Conselhos Pedagógicos do Território Educativo" possuíam representantes dos vários níveis, modalidades e ciclos de ensino, podendo agregar, de acordo com o projeto apresentado e por decisão das escolas, representantes das associações de pais, dos serviços locais de saúde e de segurança social, bem como da autarquia local. Este modelo de governança revela-se distinto do que havia sido experimentado anteriormente, colocando a escola no centro da intervenção local com crianças e jovens. Implementado em 1996/97 em 34 agrupamentos de escolas, o Programa TEIP contribuiu para o surgimento de algumas experiências pedagógicas com bons resultados e para a emergência de dinâmicas locais de trabalho de projeto, que viriam a ser recuperadas em 2006, quando foi relançado. Contudo, verificou-se que os projetos desenvolvidos se centraram, sobretudo, no reforço do trabalho escolar ('projetos pedagógicos' e 'área escola') e em ações tradicionais de abertura da escola ao meio, ao invés de assumir a escola como o centro de uma intervenção local de combate também aos fatores exógenos do insucesso escolar (Barbieri, 2003; Álvares, 2010).

[359] Programa Nacional interministerial promovido pela Presidência do Conselho de Ministros e integrado no Alto Comissariado para as Migrações. Desenvolvia atividades sobretudo em bairros com elevada densidade de imigrantes e descendentes de imigrantes. Centrado nas áreas metropolitanas de Lisboa, Porto e Setúbal, gerou a implementação de 50 projetos locais, abrangendo 6.712 destinatários.

Não se assumindo como uma reforma educativa, a mudança produzida neste ciclo político assumiu uma natureza global, que incluiu a reestruturação das modalidades de oferta educativa e formativa, recomposição dos currículos, formas de avaliação, programas disciplinares, abordagens pedagógicas e rede escolar. Esta intervenção abrangente foi enquadrada no reconhecimento alargado da necessidade de atualizar o sistema para se adaptar à nova dimensão, resultante da democratização do acesso, e às diferentes características da população, que se enquadrava num debate emergente, centrado no objetivo de preparar o alargamento da escolaridade obrigatória para 12 anos. A partir desta data, inicia-se um processo de institucionalização do secundário como escolaridade mínima de referência (Álvares e Calado, 2014).

No que se refere a resultados, em 1995, Portugal atinge 100% de taxa de escolarização aos 14 anos. Mas a retenção e abandono eram muito elevados e 35% dos alunos não concluía o 9º ano (Benavente et.al., 1994; GEPE, 2009). E se, de 1991 a 2001, a taxa de abandono escolar[360] se reduz de 12,5 para 2,7%, o abandono escolar precoce - a não conclusão do ensino secundário - revela uma tendência crescente e de 40,1% em 1996 passa, em 1998, para cerca de 46%, valor idêntico ao de 1993. Iniciava-se assim um período longo de sete anos até que fossem atingidos valores abaixo dos 40%.

Leituras sobre o período destacam a lógica *bottom-up* das políticas, com a participação alargada dos diferentes agentes, a penetração de uma matriz construtivista nas políticas de educação e reforço de princípios de equidade e inclusão. Referem também o caráter híbrido do período, apontando a criação das provas nacionais no ensino básico e o discurso sobre a adaptação ao mercado como penetração de ideias neoliberais (Teodoro e Estrela, 2010).

O primeiro estudo PISA, publicado em 2001 pelo GAVE revelava que quase metade dos jovens portugueses apenas atingiam os patamares inferiores (1 ou 2) numa escala de 5 níveis (Rodrigues, 2010: 193). Apesar das justificações do GAVE de que os resultados eram consequência da acelerada democratização do ensino e do elevado número de retenções,[361] as críticas à política educativa que se avolumavam desde 1997 por parte de um conjunto de colunistas de jornais nacionais[362] subiram de tom e aumentaram de frequência. Mais do que uma discussão sobre resultados, as acusações eram da ação política assente nas "teorias pedagógicas erradas", que promoviam o facilitismo. Em 2001 António Barreto (Barreto, 2001) já afastado do PS, junta-se ao coro de críticas no jornal *Público* e aponta as trinta ideias

[360] Jovens que não estudavam e não tinham concluído a escolaridade obrigatória de 9 anos.

[361] O PISA avalia alunos com 15 anos de idade, independentemente do ano de escolaridade em que estão inscritos. As elevadas taxas de retenção nacionais faziam com que boa parte dos alunos que realizavam o teste se encontrassem num ano de escolaridade inferior ao dos alunos de outros países participantes, justificando piores resultados (GAVE, 2010).

[362] e.g. Carlos Fiolhais, João Queiró, Maria Filomena Mónica

‘nefastas’ para a educação, que surgem como programa de ação, mais de 10 anos depois, na política de Nuno Crato: recusa que “o desenvolvimento da educação precede o desenvolvimento social e económico e diminui as desigualdades sociais” e revela-se contra a perspetiva da retenção como exceção e contra o adiamento da diferenciação vocacional para o secundário. A sua perspetiva concede poucas responsabilidades à escola, defendendo que não se deveria ocupar da formação integral, facultando educação cívica e moral. Considera negativa a precedência de atividades criativas, lúdicas e “de projeto”. Outros colunistas (Eduardo Prado Coelho, Guilherme Valente) posicionam-se também na altura contra as orientações curriculares e pedagógicas, criticando a “pedagogia moderna”, constituindo-se como uma coligação discursiva que reemerge em momentos de escolha política.

No final do período, a CONFAP[363] apresenta as prioridades para o novo ciclo: “suspensão e reapreciação da reorganização curricular"; uma "análise cuidada sobre o insucesso escolar e o problema da mobilidade dos professores"; e a definição "de uma política real que junte a administração central e as autarquias na dignificação do 1º ciclo”.[364] Em 2002 o lançamento do “Manifesto para a Educação da República”, um texto assinado por um conjunto de personalidades públicas que, com recurso a uma estratégia de dramatização e crítica cerrada, associava uma crise educativa e a “perda de autoridade dos professores” à dominância do construtivismo em educação, exigia uma mudança de estratégia. Mas num tom tão combativo como o manifesto, a FENPROF e investigadores das ciências da educação respondiam e apontavam a recorrência de opiniões críticas publicadas como tentativa de minar a autoridade das ciências da educação enquanto fonte de perícia técnica sobre política educativa (Fino e Sousa, 2002). Instala-se uma “crise de educação” com características ideológicas, de confronto discursivo entre dois distintos paradigmas de desenvolvimento.[365]

O ano de 2002 é marcado também por uma crise política em Portugal, na sequência da demissão do então primeiro ministro António Guterres. A contestação política na sociedade portuguesa também se estendia à educação e à revisão curricular, assistindo-se a forte oposição às aulas de 90 minutos e a outros aspetos da revisão. Mesmo no final do mandato, já depois do anúncio de demissão, o governo de António Guterres faz ainda publicar o Despacho Conjunto 279/2002, de 12 de abril, criando os Cursos de Educação Formação (CEF) dirigidos a jovens dos 15 aos 18 anos ‘em risco de abandono’, deixando (mais) um legado que foi desenvolvido no ciclo político seguinte e que ainda hoje se faz sentir.[366]

[363] Confederação Nacional de Associações de Pais

[364] Jornal O Público, 06 de julho, 2001

[365] Estas características são evidentes no tom fortemente emotivo presente nos textos, na linguagem e expressões utilizadas e, sobretudo, pela ausência de referências a dados e resultados na maioria dos artigos.

[366] Um desses legados é a criação da categoria de ‘alunos em risco de abandono escolar’, abrindo caminho para a compreensão do abandono escolar como um continuo entre a escola e abandono e para a instituição de medidas de prevenção do abandono escolar focalizadas em situações-problema.

1.4. De 2002 - 2005: o desafio europeu de combate ao abandono escolar precoce

Contexto social e político

O terceiro ciclo político inicia-se, paradoxalmente tendo em conta as mudanças ocorridas, com fortes críticas ao imobilismo anterior, considerando que o governo teria tido pouca coragem de agir, utilizando a imagem do "pântano". Como foi já referido, o ambiente geral era de forte contestação às políticas do ME e, em 2001, os maus resultados de Portugal no PISA, erodiam a autoridade paradigmática da estratégia escolhida. O processo eleitoral ditou um elenco governativo do PSD em coligação com o CDS, prevendo no seu programa a revisão da LBSE. A pasta da educação foi ocupada por David Justino até julho de 2004[367], investigador que, enquanto deputado, se posicionara de forma muito crítica em relação à revisão curricular. Determinaria a sua suspensão através do Decreto-Lei n. º156, a 20 de junho de 2002.

No debate político deliberativo, o referencial internacional volta a ganhar importância, mas em menções vagas, por invocação do 'desafio europeu' ou comparações genéricas de indicadores e alusões à posição no ranking PISA. Nos preâmbulos dos normativos a Estratégia de Lisboa[368] surge como fundamentação e o abandono escolar precoce[369] ganha destaque enquanto indicador de sucesso das políticas de educação. O terceiro ciclo político é o que possui menos referências à igualdade de oportunidades. É, contudo, marcado pelas discussões de alteração da LBSE e sobre a operacionalização do alargamento da escolaridade obrigatória. A gestão escolar e o ensino particular e cooperativo destacam-se, reacendendo discussões e recuperando *topos (e.g*. 'liberdade de ensinar e aprender'), bem presentes nas discussões sobre a LBSE. Emerge o tema da estrutura de vias e da idade de escolha vocacional e, por isso, constitui-se como um período relevante.

A proposta e projetos de alteração da LBSE dos diferentes partidos são analisados pelo CNE, pouco entusiasta em relação aos argumentos justificativos apresentados. Alude à falta de consenso entre conselheiros e impulsiona o tema da aprendizagem ao longo da vida, também com menção à 'estratégia de Lisboa' para destacar a importância que não vê refletida nas propostas. Na educação básica sinaliza a ausência de recursos pedagógicos e didáticos nas escolas e, nas propostas de reorganização de ciclos – partilhadas pelo BE, PSD e CDS – a ameaça de 'escolhas vocacionais precoces', porque associadas à origem socioeconómica. O articulado do governo, que mencionava o "acentuado aumento da despesa pública", é

[367] Momento de demissão do primeiro-ministro. A coligação propõe novo elenco governativo, com Santana Lopes na liderança do governo e Maria do Carmo Seabra na pasta da educação, mas em 12 de março de 2005 o presidente da república Jorge Sampaio determina a dissolução da AR.

[368] Plano de desenvolvimento da União Europeia de 2000, assinado em Lisboa.

[369] Taxa de Abandono Escolar Precoce - jovens entre os 18 e os 24 anos que completaram, no máximo, o 3.º ciclo do ensino básico e não se encontram a participar em ações de educação ou formação. Uma discussão relativa aos efeitos da adoção deste novo indicador de monitorização do sistema foi desenvolvida num working paper do CIES - WP n.º 157/2013 - e pode ser encontrada em (http://www.cies.iscte.pt/np4/?newsId=453&fileName=CIES_WP157_Estevao_e_Alvares.pdf.

contraposto a carências de recursos e receios de desinvestimento. Na nota final, o CNE apela a "maior moderação na produção de legislação", reforçando a ideia de contínua mudança de políticas e clamando por estabilidade (CNE, 2004b). Se a alteração à LBSE foi vetada pelo Presidente Jorge Sampaio em 15 de julho de 2004, considerando falta de fundamentação técnica das alterações e ausência de acordo político[370], ao longo de todo o mandato do XV e XVI governos foram, contudo, aprovadas várias medidas significativas.

Ensino regular

O foco das mudanças foi o secundário e a sua diversificação, através da reformulação e qualificação dos cursos tecnológicos, mas também dos profissionais, na linha do anterior executivo. O Decreto-Lei n.º 74/2004, de 26 de março, apresentava-se no preâmbulo como uma reforma do ensino secundário que antecipava, não explicitamente, intenções de alargamento da escolaridade obrigatória debatidas no PSD na preparação das legislativas em 1999 (Justino et. al, 2006). Justificava-se como medida de combate ao insucesso, colocando-o como eixo definidor das políticas. No ensino básico, o governo implementava a reforma curricular do executivo anterior[371] mas extinguia o par pedagógico (lecionação em duplas) nas áreas curriculares não disciplinares de Projeto e Estudo Acompanhado, concebida como medida pedagógica de prevenção e intervenção no insucesso de cariz universalizante.

O Despacho Normativo n.º 1/2005, de 5 de janeiro, criado sob a orientação da nova ministra, Maria do Carmo Seabra,[372] estabelece as orientações relativas à avaliação da aprendizagem no ensino básico, criando um novo mecanismo da avaliação sumativa externa para os alunos do 9.º ano: exames nacionais a Língua Portuguesa e Matemática, que substituem as provas globais e que dariam origem aos rankings escolares. Ao contrário das provas globais, os exames visavam matéria dos três anos de ciclo, dispensando os alunos com idade de frequência, mas que tivessem excedido o número de faltas permitido e aqueles com negativa na avaliação sumativa interna e idade inferior aos 16 anos. O acesso ao ensino secundário implicava, contudo, a aprovação no exame, excetuando nos cursos profissionais. O peso na avaliação final é fixado em 30%. A CONFAP e associações de professores não discutem a pertinência das provas, mas criticam a sua aplicação num ano com dificuldades na colocação de docentes e falta de clarificação das regras em tempo útil, na preparação do

[370] Evidenciado na sua aprovação na AR com o voto contra de toda a oposição. Também a FENPROF e outros sindicatos se manifestavam contra a alteração e denunciavam a falta de debate alargado: https://www.fenprof.pt/?aba=27&mid=115&cat=95&doc=450; https://www.educare.pt/noticias/noticia/ver/?id=17773&langid=1

[371] iniciando no 7º ano, introduziam-se aulas de 90 minutos, uma segunda língua estrangeira obrigatória, três áreas curriculares não disciplinares e a obrigatoriedade da educação tecnológica.

[372] Assume o cargo de Ministra da Educação de 2004 a 2005, durante o mandato de Santana Lopes

ano letivo.[373] A FENPROF, num parecer muito critico, apontava o elitismo da medida e a rutura com a LBSE.[374]

Estrutura de Vias

Como foi referido, é a discussão de alteração da LBSE que colocava em questão a estrutura de vias. A diversificação de percursos vocacionais anterior aos 16 anos, no final do 3º ciclo do ensino básico, surgia como aspeto menos claro da proposta e, no debate parlamentar, o ministro recusava a antecipação da escolha vocacional como associada à sua proposta de alteração de ciclos. Numa linha que parece um pouco contraditória, um deputado do PSD enaltecia no debate a "coragem" de propor um sistema de formação vocacional de frequência compulsiva para alunos com 15 anos e sem o 9º ano.[375]

Se esta vocação pelo aprofundamento da diversificação no ensino básico não encontrou satisfação na aprovação das alterações à LBSE, foi realizada na expansão massiva dos Cursos de Educação Formação (CEF), previstos desde 2002 e recuperados no Despacho conjunto n.º 453/2004, de 27 de julho, como oferta para todos os alunos. No ano letivo de 2002/03 frequentavam a oferta 6,4% dos alunos inscritos em vias alternativas ao regular e, em 2005/06 representavam 45,5% do subgrupo.[376] Na alteração é explicitamente invocado o objetivo de preparar o alargamento da escolaridade obrigatória, criando itinerários de formação conferentes de certificação escolar de 12º ano, sendo nesse ciclo que são mais expandidos. Há um reajuste da tipologia oferecida para se alinhar aos anos com maiores níveis de retenção e insucesso. Mantêm-se os referenciais de competências do regular na formação sociocultural[377] e científica e do IEFP na tecnológica, conservando os pesos na classificação final. As alterações sugerem a sua requalificação, e incluem a definição de um número máximo de 20 alunos por turma e a obrigatoriedade de uma Prova de Avaliação Final (PAF) pública, avaliada por um júri externo, composto por entidades relevantes da comunidade ou sector de atividade. São melhor definidos critérios e processos, aumentando a estruturação e transparência da oferta, sugerindo uma reforma de qualidade, mudança de segundo nível, que afeta medidas e parâmetros, pelo seu alargamento ao ensino secundário.

Combate ao insucesso e abandono escolar

[373] https://www.publico.pt/2004/10/21/portugal/noticia/pais-querem-que-governo-adie-exames-do-9%C2%BA-ano-1206412; https://www.publico.pt/2004/12/22/portugal/noticia/confederacao-de-pais-contra-realizacao-de-exames-nacionais-no-9%C2%BA-ano-1211495;

[374] https://www.fenprof.pt/?aba=27&mid=115&cat=79&doc=589

[375] Cf. Parte II, cap. 2.4. pp. *131*

[376] Dados DGEEC/MEC

[377] Também mantendo a possibilidade de creditação das disciplinas feitas na transferência para outras ofertas

No combate ao insucesso, apesar das elevadas taxas de retenção que já se verificavam, são definidos critérios centralizados para a retenção, instituindo a sua obrigatoriedade nos casos de classificação negativa a Português e Matemática,[378] e cria-se a distinção entre diploma e 'certificado de estudos do ensino básico', este atribuído a alunos com assiduidade, mas que não concluíram até aos 18 anos.

No domínio dos programas de intervenção, eram conhecidas as resistências do ministro David Justino aos projetos TEIP, que considerava "não servirem para nada".[379] A opção recaiu então na realização de um estudo sobre abandono escolar realizado por José Manuel Canavarro,[380] que justifica um plano, de março de 2004, sobre a designação "Eu Não Desisto: Plano Nacional para a Prevenção do Abandono Escolar (PNAPAE)". Nele estabelece-se a meta de "reduzir para menos de metade os índices de abandono" (Canavarro, 2004).[381]

O PNAPAE apresenta-se como um plano sustentado numa visão coerente e sistemática do problema do abandono escolar, dos fatores que o geram e das suas soluções. Na conceptualização dos fatores de abandono escolar, contudo, o documento parece não ir muito além da visão – não obstante correta – de que o abandono escolar resulta de uma configuração de fatores de natureza contextual – meio envolvente, escola – e pessoal - família e indivíduos – constituindo-se mais como uma revisão da literatura sobre o tema, com reduzido aprofundamento das características contextuais do problema em Portugal. No domínio discursivo evoca-se a 'resiliência escolar', evidente no destaque à ideia de resistência ao abandono presente no título.[382] Quanto às medidas de política apresentadas, também não parecem refletir as especificidades do caso nacional – elitismo nas práticas e cultura escolar – e são propostas medidas de natureza variada, mas escassas - apenas duas - medidas de natureza pedagógico- didática.[383] Uma parte significativa da atenção recai sobre "atribuir um sentido de utilidade e vocação à Escola" e várias medidas, de planeamento da rede, marketing social, etc., visam desenvolver o ensino técnico e profissional no secundário, o que reforça a ideia de uma estratégia de combate ao insucesso assente no encaminhamento para o ensino

[378] A retenção deixa de ser considerada uma medida pedagógica de decisão autónoma por parte do grupo de professores da turma.
[379] David Justino (DAR Série II 5/VIII/2 2000/setembro). Não sendo extinto o TEIP foi 'adormecido'.
[380] Psicólogo social com currículo ligado à educação e formação profissional e deputado do PSD.
[381] Que se situavam nos 2.7 e 44,8% no ensino básico e secundário, respetivamente.
[382] É relevante a proximidade com o discurso que viria a ser difundido pela OCDE um pouco mais tarde, por volta de 2011 no relatório "Against the Odds", e ao qual já foi feita referência (cf. Parte II cap. 2.3, pp. 65)
[383] Criação da figura do "tutor escolar" e o reforço dos complementos educativos nas áreas do Português e da Matemática, ambas tendo deixado pouco lastro. A fragilidade da estratégia de prevenção presente no documento é também evidente na falta de atenção atribuída ao pré-escolar e 1º ciclo. O documento parece por isso revelar uma orientação para a remediação do abandono.

profissionalizante . Neste programa é proposta a antecipação da escolha vocacional para os 14 anos[384], aspeto que, como vimos anteriormente, parece surgir despercebido no debate.

O programa incorpora o objetivo de introduzir mecanismos de monitorização do insucesso e abandono para permitir a intervenção precoce. A dinamização dos Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC) é um aspeto que surge no plano e que encontrou caminho no ciclo seguinte, assim como a orientação prevista no Plano de Português Língua Não Materna[385], do Plano de Promoção da Leitura e da Escrita e de um Plano para o Apoio ao Ensino e Aprendizagem da Matemática propostos.

Apesar de enaltecer a sua ambição, o CNE[386] crítica o PNAPAE por insuficiente operacionalização das medidas. Defende que carece de especificação de responsáveis e parceiros para a concretização, bem como de estratégias e recursos. O próprio documento PNAPAE parece reconhecer esta insuficiência, ao afirmar que "define temporalmente algumas das suas recomendações e propostas, estendendo a respetiva definição e o início de aplicação ao longo deste ano [2004] e até ao final de 2006, procurando que estas se reflitam de forma positiva na meta estabelecida para o ano de 2010" (Canavarro, 2004:7). Evidenciava-se assim um reduzido compromisso político para com o plano e que pode, pelo menos em parte, explicar a falta de continuidade na definição e implementação.

Resultados

A taxa de retenção e desistência desce em todos os anos de escolaridade, à exceção do 9º, em que atingia os 19,9%. De 2002 a 2005 tem uma variação negativa de menos 1.8 pp. no ensino básico e 5.3 pp. no ensino secundário,[387] contrariando a tendência de subida anterior neste nível de ensino. A taxa de insucesso no ensino tecnológico era, contudo, muito elevada e, em 2003/04, atingia os 44,3%. A análise dos resultados do PISA 2003 (GAVE, 2004) aponta a persistência de desempenhos abaixo da média, mesmo após ajustado ao rendimento per capita e à qualificação dos adultos, e o excessivo poder explicativo da origem socioeconómica nos resultados, sem, contudo, produzir recomendações quanto a este aspeto da equidade.

As análises sobre este período apontam a emergência de uma visão tecnicista da educação, de aplicação de modelos tecnocráticos, uma (re)centralização das práticas escolares, marcada pelo reforço do currículo nacional (Teodoro e Estrela, 2010). De facto,

[384] "O incentivo à oferta de cursos profissionalmente qualificantes de nível II e possibilitar, a partir de 2005-2006, o acesso a uma oferta profissionalmente qualificante de nível II, a partir da idade de 14 anos."

[385] Reação a um relatório da Eurydice que apontava a existência de alunos de 120 nacionalidades e que ascendiam a 80 as diferentes línguas faladas em contexto escolar", sendo que "do conjunto de alunos inquiridos, 25% revelavam "muitas dificuldades" e quase 5% "não entendiam nada" de português" (Rodrigues, 2010: 147).

[386] Parecer n. º 7/2004 do Conselho Nacional de Educação (CNE).

[387] Passando de 37.4% e 13.6% em 2002 no ensino secundário e básico, para 32.1% e 11.8%, em 2005, respetivamente.

parece tornar-se mais presente uma focalização em resultados, avaliados em termos de emprego e inserção imediata no mercado de trabalho e a ausência de um discurso pedagógico proporcional ao problema da equidade no sistema educativo português. A incipiente promoção de medidas de intervenção preventiva nos casos de insucesso escolar e a aposta em medidas universalistas de diversificação de ofertas, o reforço da estratégia de atuação no insucesso a partir de um encaminhamento para ofertas vocacionais específicas, a introdução de exames na escolaridade obrigatória e a suspensão de medidas de discriminação positiva, são reveladoras de uma mudança face ao ciclo político anterior, não tanto por uma estratégia de rutura frontal, com base num discurso ideológico, mas de subtil alteração dos princípios de implementação anteriores. O melhor exemplo disso será a mudança do regime de avaliação das provas globais no 9º ano para exames nacionais, com publicação em rankings.

1.5. De 2005-2011: a melhoria dos resultados em educação

Contexto social e político

O final do período anterior é marcado por contestação e greves de professores pelos erros e atrasos na colocação de docentes. Politicamente, a polémica era o orçamento do Estado de 2005 que, para a educação, evidenciava um corte de 14,3%. Na sequência da dissolução do parlamento pelo Presidente da República Jorge Sampaio são marcadas eleições e, em fevereiro de 2005, o PS liderado por José Sócrates ganha as eleições com maioria absoluta. O programa de governo[388] procura marcar uma distinção face à orientação anterior, propondo "mudanças estruturais para conseguir a educação de qualidade para todos", concretizando ter intenção de apostar em "(…) programas de apoio à recuperação dos alunos com dificuldades na aprendizagem, e não a sua exclusão pura e simples ou a relegação para vias desqualificadas". Em campanha eleitoral a principal medida destacada para a educação era o Plano Tecnológico e o publicitado computador Magalhães.

Ao longo deste ciclo o debate político é marcado pela questão dos professores, que pela primeira vez, destronam o ensino superior como tema mais frequente. As oposições relativas à avaliação, progressão na carreira e sistema de colocação espelhavam-se no debate parlamentar com a oposição alinhada com as reivindicações docentes e o governo na defesa. Um debate centrado na ideologia é também frequente, como resultado de propostas do CDS-PP relativas aos manuais escolares – contrárias à sua gratuitidade – exames e liberdade de escolha,[389] consideradas ideológicas pelos restantes partidos. Como vimos, surgem, de novo

[388] https://www.historico.portugal.gov.pt/media/464060/GC17.pdf

[389] No debate sobre liberdade de escolha em 2008 (DAR Série II n.º 83 /X/3 2008/maio) o deputado do PSD, José Cesário acusa o PS de descredibilizar a educação e assim facilitar a iniciativa do CDS-PP de avançar com determinadas políticas, indiciando algum desconforto do partido com propostas daquele que viria a ser o seu parceiro de coligação: "Pergunto-lhe mesmo, Sr. Deputado, quanto tempo

e de forma reiterada, as referências críticas da direita ao "eduquês" e à "ideologia de facilitismo" falta de rigor e manipulação de estatísticas.[390] Um outro tema 'quente' é o encerramento das escolas de pequena dimensão, que assumem destaque nos debates.

Em 2006 completavam-se vinte anos da LBSE e a AR mandata o CNE para coordenar um "debate nacional sobre educação".[391] A equidade surge como uma das seis áreas de foco, a par com a qualidade.[392] O documento refere a necessidade de impor um ambiente mais "construtivo", acabando com o "persistente negativismo", considerando que "as escolas e os projetos não podem estar a ser diariamente desconsiderados e desrespeitados nos media". De novo, surge a ideia de constante mutação das políticas de educação, empurradas por sucessivas "reformas quase sempre assentes em mudanças curriculares" (CNE, 2007:12).[393]

No destaque que o governo atribui às medidas para a igualdade de oportunidades, está muito presente a generalização das refeições escolares no 1º ciclo, a criação das atividades de enriquecimento curricular, o alargamento do pré-escolar e a intervenção no parque escolar. O governo salienta medidas universalistas, dirigidas à requalificação da escola pública e com foco nos anos iniciais. O contexto é de emergência da crise internacional e esse é o argumento mais utilizado em plenário para justificar propostas e oposições. O desemprego mais que duplica de 2005 para 2011, atingindo os 12,7%, enquanto o desemprego juvenil situa-se nos 30,2% no último ano. Este é um período de forte dinamismo das políticas de educação, implementado evitando o discurso de rutura com o mandato anterior[394] mas que, todavia, representa, como veremos, uma mudança em vários aspetos.

Apesar das reservas da OCDE quanto à tempestividade das intenções de estender a escolaridade obrigatória em Portugal (Guichard e Larre, 2006), esse objetivo está muito presente no período, na leitura que se pode retirar das medidas implementadas. Logo em 2006, enquadrado no 'Debate Nacional sobre Educação', José Matias produz um parecer que levanta questões relativas à estrutura curricular e diversificação precoce de vias, sugerindo

---

acha que falta para o CDS assumir de facto o que quer, que é o «cheque-ensino», portanto, a privatização, a pulverização completa do que é atualmente um sistema público igualitário".

[390] Publicado em fevereiro de 2006 o livro "Eduquês em discurso direto" do ministro da educação seguinte, Nuno Crato, amplificava e trazia a público a critica ao paradigma dominante em ciências da educação. Propunha denunciar a "pseudo-pedagogia do laxismo e irresponsabilidade".

[391] Resolução da AR n.º 4/2006 de 19 de janeiro.

[392] No capítulo dedicado ao tema, a síntese de alunos, professores, pais e organizações auscultadas revela que as questões da qualidade estão muito centradas no currículo, focando disciplinas e programas, destacando a valorização das expressões, artes e desporto como relevantes. A equidade é conceptualizada como respeito e reconhecimento da diferença e de diferentes pontos de partida, sendo sublinhadas a resposta de diversificação de estratégias e diferenciação pedagógica aos primeiros sinais, sugerindo o modelo do 'par pedagógico' e 'professor de apoio'. O papel das equipas multidisciplinares (assistentes sociais psicólogos, animadores e mediadores) também é mencionado.

[393] Contudo, nas recomendações aponta o CNE que "O modelo predominante de ensino precisa de ser revisto, os planos de estudo melhorados e os programas das disciplinas devem ser menos extensos, mais focados e melhor articulados entre si, tendo em vista motivar os jovens e criar ambientes de trabalho e não de passividade nas salas de aula" (CNE, 2007:162).

[394] A seleção de medidas apresentada é limitada, dada o dinamismo do período.

os 13 anos como idade a partir da qual deveriam ser encaminhados alunos com insucesso escolar, ou seja, criando alternativas escolares para todos os alunos que não completassem os nove anos de escolaridade básica regular na idade esperada.

No início de 2008, declarações da ministra, colocando a hipótese de não avançar com o aumento da escolaridade obrigatória[395] geram reação do presidente da república, instando ao agendamento.[396] Em 2009 o CNE produz um parecer favorável, considerando tratar-se de uma "política social", mas alertando para uma potencial desvalorização dos diplomas de 9º ano, num contexto de elevada procura de trabalho pouco especializado e baixos salários (CNE, 2009).[397] Enquanto medidas essenciais para suportar o alargamento é destacada a prevenção e intervenção precoce no insucesso, a "liberdade de iniciativa pedagógica" e meios de ação céleres. São colocadas questões de igualdade de acesso, considerando a necessidade de "novas políticas de apoio social a todas as famílias com comprovadas carências económicas". Em 2009, é publicada a Lei n.º 85 de 27 de agosto definindo 12 anos de escolaridade obrigatória. A idade média de abandono da frequência de ensino ou formação certificada escolarmente já se encontrava muito próximo do limite (Crowley, 2011) e, nalgumas ofertas, já o ultrapassava, mas persistiam preocupantes problemas de retenção escolar.

Com um problema particularmente preocupante de insucesso no ensino secundário e dificuldades no processo de diversificação de ofertas formativas nesse grau de ensino, as medidas orientam-se para este duplo objetivo. A partir de março de 2007, a campanha "Aprender compensa" e "Fazer o secundário aprendendo uma profissão", lembrando o marketing social do "Eu não desisto" do governo anterior, procuram associar uma ideia de 'escolaridade mínima' necessária aos objetivos definidos para escolaridade obrigatória.

Fazendo eco das preocupações dos peritos quanto à aplicação da reforma curricular de 2004,[398] e respondendo a taxas de insucesso dos cursos tecnológicos de 43%, é criado, em 2005, o Grupo de Acompanhamento e Avaliação da Reforma Curricular do Ensino Secundário.[399] Para além de um conjunto de recomendações relativas à estruturação de vias

[395] "Se a resposta das escolas for tão boa como está a ser, provavelmente nem será necessário tornar obrigatório o 12.º ano. Hoje as famílias e os jovens têm bem consciência da importância do secundário e, se as escolas responderem às suas expectativas, eles vão frequentá-lo, sem ser necessário criar a obrigatoriedade" (Jornal O Público, 13.09.2008).

[396] Aníbal Cavaco Silva, Jornal O Público, 16.01.2008.

[397] Este consenso político era partilhado pela maioria dos atores e, em 2009, quando o tema volta a assumir expressão na agenda pública, para além do acordo de professores, sindicatos (e.g. FENPROF em RTP Noticias, 18.01.2005) e de ex-governantes (Jornal O Publico, 24.01.2009), também os pais, através da sua associação (CONFAP) se manifestam favoravelmente face a esse alargamento (Diário de Notícias, 22.04.2009).

[398] Nomeadamente a física, química e biologia, em que, tendo sido suspensa pelo governo PSD/CDS a reforma curricular de 2001, mantiveram-se os programas da matriz de 1989

[399] Com base num protocolo assinado entre o ISCTE, o PRODEP e o Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação uma equipa constituída por investigadores do ISCTE (da qual a autora fez parte) e técnicos do ME tiveram como missão estudar e produzir recomendações sobre a reforma do Decreto-Lei nº 74/2004, de 26 de março.

neste ciclo de estudos, nomeadamente a promoção dos cursos profissionais como alternativa à aposta nos tecnológicos, era apontada a perceção de insuficiência da preparação do ensino básico que, segundo os agentes auscultados, criava uma armadilha de insucesso no 10º ano e revelava a necessidade de intervenções a montante (GAAIRES, 2007). Na linha das recomendações produzidas pelo GAAIRES, são efetuados ajustamentos às matrizes curriculares do ensino secundário, sem substituir a reforma curricular de 2004,[400] e é dado início a um conjunto de transformações também no ensino básico.

Ensino regular

As intenções do governo são sintetizadas num documento de 2006 designado "Educação 2006: 50 medidas de política para melhorar a escola pública".[401] É evidente uma perspetiva de transversalidade das questões da equidade, que se distribuem por objetivos organizados, cobrindo os vários níveis e vias educativas, desde o primeiro ciclo à educação de adultos,[402] esta última uma prioridade manifesta do ciclo político.

Enquanto os planos para o ensino secundário seguiram a linha de políticas sem grandes ruturas face ao desenvolvimento passado- e a mudança é sobretudo de ritmo- a grande novidade é o foco no básico, em particular o 1º ciclo e na requalificação dessa oferta, numa perspetiva que cobre desde a intervenção nas dimensões de igualdade de acesso- equipamentos, alimentação, bolsas e manuais- até às que se prendem com condições de sucesso, como as atividades de enriquecimento curricular, disponíveis numa escola até às 17:30, com oferta de inglês, estudo acompanhado, música, atividade física e a criação de um programa de formação contínua para professores do 1º ciclo.

Sem revoluções nas matrizes curriculares ou programas e reformulando[403] projetos do anterior governo, são lançados planos de melhoria das aprendizagens, como o Plano da Ação para a Matemática e o Plano Nacional de Leitura. A intervenção abrange também instalações (Parque Escolar e Observatório de Segurança) e equipamentos (TIC). O aumento da abrangência curricular, de incorporação de competências pessoais e sociais está também

[400] Decreto-lei n.º 272/2007 de 26 de julho. O CNE (Parecer nº. 1/2007) reconhece o sistemático ajustamento gerado pela reforma de 2004 devido a dificuldades de implementação. Considerando sensato não produzir naquele momento alterações de fundo, recomenda que sucedesse a curto prazo. Em 2011 são produzidos novos ajustes através do Decreto-lei 50/2011.

[401] 1.Qualificar e integrar o 1.º ciclo do ensino básico; 2. Melhorar as condições de ensino e aprendizagem no ensino básico; 3. Ensino secundário – Avaliar a reforma e diversificar ofertas formativas; 4. Iniciativa Novas Oportunidades de qualificação para os jovens e para os adultos; 5. Melhorar as condições de funcionamento das escolas e de trabalho dos professores; (file:///C:/Users/alvar/Downloads/50_medidas_escola_publica.pdf).

[402] Tanto o pré-escolar como o ensino superior estão ausentes do documento que, pelo contrário, destaca o 1º ciclo num ponto autónomo, separando do 2º e 3º ciclo.

[403] A reformulação parece ser no sentido de promover a diversificação de estratégias e alteração do modelo de governança, envolvendo redes de cooperação interministerial.

presente,[404] mas, ao contrário dos ciclos políticos de 1987 a 2002, não parece ser o traço definidor do ciclo, mesmo no contexto de alguma pressão internacional nesse sentido.[405]

No domínio da monitorização, é em 2005 criado no GEPE o Observatório de Trajetos do Ensino Secundário[406] (OTES) e o Sistema MISI[407]. Um pouco mais tarde, em 2006, integrado na INO, é criado o *sistema SIGO*, sistema informático que, organizando a oferta e a procura de formação numa rede, permitiu o acompanhamento e monitorização da frequência do sistema educativo e formativo. A partir da criação de um número de aluno passou a ser possível acompanhar os trajetos de alunos das diferentes vias formativas e assim monitorizar o abandono e desistência escolar.

Estrutura de Vias

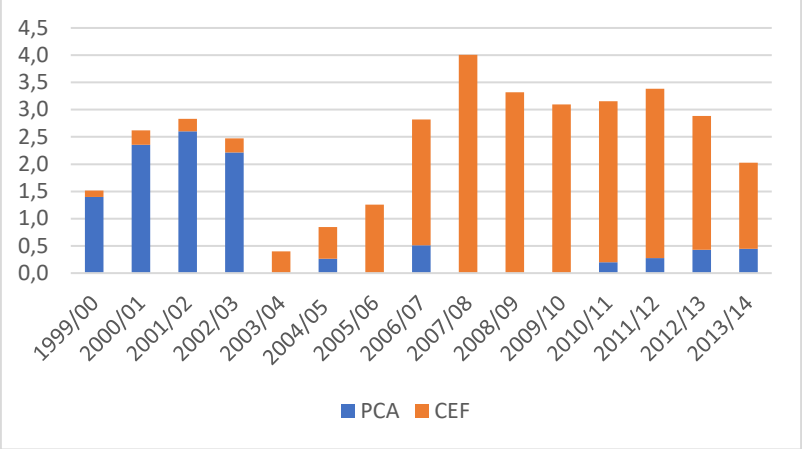
Não são criadas novas vias educativas/ formativas, mas a estrutura da oferta é alterada, sobretudo no ensino secundário, pela progressiva extinção dos cursos tecnológicos e forte expansão dos cursos profissionais.[408] Entre 2006/07 e 2009/10 o número de alunos matriculados no ensino profissional aumenta 185% (Duarte, 2014). A taxa de retenção e desistência nos cursos de dupla certificação, que persistia em valores entre os 40 e os 45% desde 1996, começa a descer a partir desta substituição e passa de 44% em 2005 para 15,1% em 2009, a partir daí não voltando a ultrapassar os 20%.

No ensino básico, os currículos alternativos são reformulados em 2006, através do Despacho 1/2006, que institui os Percursos Curriculares Alternativos (PCA).[409] Este mantém a estrutura original, mas adequando aos novos currículos: "os projetos de currículos alternativos destinam-se a alunos em situação de insucesso e risco iminente de abandono escolar e que tenham pelo menos dois anos de retenção". As diferenças prendem-se com o facto de se destinarem apenas a jovens até aos 15 anos, não preverem a integração de alunos com NEE[410] e indicarem o número mínimo de dez alunos por turma, enquanto o anterior diploma indicava apenas um máximo de 15. O estudo de avaliação concluiu que a oferta era frequentada por alunos para os quais haviam sido esgotadas outras medidas de apoio (Seabra, 2012). O número de alunos inscritos em PCA é sempre reduzido, subindo até

[404] Educação para a Saúde (Educação Sexual) e Educação para a Saúde (Educação Alimentar em Meio Escolar); criação do Fórum de Educação para a Cidadania que resultou numa proposta curricular.
[405] *E.g*. Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho de 18 de dezembro 2006; UNESCO: Educação para o séc. XXI.
[406]http://www.dgeec.mec.pt/np4/47/%7B$clientServletPath%7D/?newsId=256&fileName=Apresenta__o_OTES.pdf
[407] Despacho n.º 26377/2005 (2.ª série)
[408] Medida recomendada pelo GAAIRES e um conjunto de peritos, perante as elevadas e persistentes taxas de insucesso do ensino tecnológico.
[409] OS PCA visam permitir a adaptação curricular e pedagógica, reduzindo o número de disciplinas através do seu agrupamento em áreas disciplinares mais abrangentes, lecionadas em par pedagógico, como forma de facilitar o acompanhamento individualizado e contínuo de todos os alunos.
[410] Necessidades Educativas Especiais – Decreto lei nº 319/91, de 23 de agosto.

2001/02 quando atinge 2,6% dos alunos do básico. Especialmente a partir de 2003/04 os cursos CEF tornaram-se mais populares enquanto via alternativa e atingem o pico em 2007/08, frequentados por 4% dos alunos do ensino básico.[411]

III.1.1. Alunos CEF de básico e PCA (em % do total de jovens alunos do ensino básico)



Fonte: ME (DGECC-MEC)

Combate ao insucesso e abandono escolar

No combate ao insucesso, um dos principais legados deste ciclo é experimentação de medidas de recuperação das aprendizagens no ensino regular. Esta foi a solução para promover a adaptação curricular e pedagógica, reduzindo riscos de *guetização* de alunos em vias desprestigiadas, receio partilhado por muitos intervenientes.[412] Os Planos de Recuperação e Acompanhamento[413] e o Projeto "Mais Sucesso Escolar", que enquadrou um conjunto de experiências inspiradoras promovidas por diversas escolas, como a 'Turma Mais' e o 'Projeto Fénix',[414] são exemplos deste tipo de estratégia que, a partir deste ciclo político, passaram a integrar o repertório de soluções disponíveis. De acordo com o Relatório de Avaliação Anual do Programa Mais Sucesso Escolar de 2010/2011, "relativamente à taxa de sucesso, verificou-se que, em média, as escolas envolvidas no PMSE apresentaram um sucesso histórico de 84,7%, para o quadriénio 2005/2009" (DGE; 2011:2).

Parece revelar-se uma forte focalização da ação política em torno da problematização do insucesso e não somente do abandono escolar e que se dirige a fatores de vários tipos, incluindo alguns que se encontravam um pouco 'esquecidos', porque considerados

[411] Dados disponibilizados pela DGECC/MEC. Deve ser notado que existe um hiato quanto ao número de alunos inscritos em turmas PCA de 2003/04 a 2010, em virtude de alterações na forma de recolha e processamento dos dados.
[412] E.g. Matias, 2006; CNE, 2010.
[413] Despacho normativo n.º 17-A/2015, que institui medidas pedagógicas de promoção do sucesso escolar. O paradigma é o da prevenção, ao invés da intervenção no insucesso.
[414] Despacho n.º 100/2010 do Gabinete da ministra. O projeto prevê a criação de "modelos organizacionais híbridos", que visam reagrupamento temporário de alunos para trabalho focalizado.

‘resolvidos’, como as desigualdades económicas e as dificuldades de muitas famílias em suportar os custos da escolarização dos descendentes. Neste ciclo político, volta à agenda a distribuição do leite escolar, a generalização das refeições escolares, a gratuitidade dos manuais[415], a Ação Social Escolar (ASE) e as bolsas de estudo no ensino secundário.[416] No básico e secundário cerca de 43% dos alunos beneficiava de ASE, a maioria no escalão mais elevado (CNE, 2010). A ASE foi objeto de mudança,[417] entre outros aspetos, na simplificação dos processos administrativos de acesso.[418] Essa alteração gerou o efeito previsto de aumentar a cobertura de apoios sociais e a percentagem de alunos com apoio de refeições e socioeconómico de ASE aumenta de 36,5% em 2008 para 42,2% em 2009.[419] A despesa por aluno atinge o pico em 2009 – 194€/aluno – impulsionada pela distribuição de computadores Magalhães aos alunos beneficiários de ASE.

Um traço que marca a diferença face ao ciclo anterior é o aumento da atenção e problematização da retenção escolar no ensino básico, considerada medida ineficaz e onerosa, com consequências na equidade.[420] Em 2005/06 cerca de 24% dos alunos foram submetidos a Planos de Recuperação, transitando 65% (Rodrigues, 2010). Os resultados da medida melhoraram no ano seguinte, diminuindo o número de alunos sujeitos a Recuperação e aumentando a taxa de sucesso, com 75% de alunos a transitar. A taxa de retenção e desistência global reduz-se progressivamente nos três ciclos do básico entre 2005-2009, mais concretamente 2% no 1º ciclo, 5,5% no 2º ciclo e 7,1% no 3º ciclo.

O objetivo de instituir o secundário como patamar mínimo implicou maior articulação entre o ME e o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS), na conceção de uma rede integrada de ofertas. Para responder aos desafios da extensão da obrigatoriedade escolar, a ligação do ME à Comissão de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ) foi reforçada. Em 2006 é fortalecida a intervenção com 300 professores. Criam-se os ‘professores-tutor’ que se juntam ao representante do Ministério da Educação com funções de articulação com escolas e restantes entidades nas situações de absentismo, abandono e insucesso escolar.

O ciclo político em análise revela também um empenho em medidas focalizadas em situações associadas a maior insucesso e abandono. É o caso da concretização do Português Língua não Materna,[421] que permitiu a criação de apoios específicos aos alunos com línguas

[415] Lei n.º 47/2006, de 28 de agosto.
[416] Que, tendo sido discutida a par com o aumento da escolaridade obrigatória, como condição desse alargamento, não foi implementada pelo governo seguinte.
[417] Decreto-Lei n.º 55/2009, de 2 de março
[418] Condição de acesso passou a ficar indexada aos escalões do abono de família
[419] Dados Pordata. Os dados relativos ao apoio de transporte não foram incluídos devido a quebras de série.
[420] Ao nível da OCDE: Guichard & Larre, 2006; Field, Pont & Kuczera, 2007. Na UE: GHK, 2011. Em Portugal: Matias, 2006; Abrantes 2008; CNE, 2009 e 2010.
[421] Despacho Normativo n. º7/2006, de 6 de fevereiro, no básico e Despacho normativo 30/2007, de 10 de agosto, no secundário.

de origem diferentes do Português, ou da Escola Móvel[422], um programa de ensino a distância que visava os alunos com quotidianos itinerantes e outras circunstâncias especiais.[423]

É retomada a intervenção a partir de medidas de discriminação positiva integradas, relançando-se em 2008,[424] o Programa TEIP. Com o impulso do financiamento europeu que, através do POPH passa a cofinanciar os projetos, são envolvidos, em 2007, 35 agrupamentos, alargando para 105 em 2010, e cobrindo com as suas ações cerca de 10% do total de alunos do ensino básico e secundário. Os projetos apresentados pelas escolas focavam a redução do insucesso, indisciplina, abandono e a melhoria dos resultados globais. As propostas visavam o reforço de pessoal docente para assessorias pedagógicas, a sua capacitação – e de outros técnicos - através da formação e do apoio de peritos externos, medidas de mediação escolar e tutorias (Álvares, 2010). O relatório de acompanhamento e as avaliações externas realizadas (Brites, 2011; Abrantes et al., 2011) identificaram melhorias visíveis na redução do abandono escolar precoce e diminuição da indisciplina e conflitualidade. Os resultados globais, tanto da avaliação interna como nas provas de aferição e exame de 9º ano, registaram melhorias superiores à média nacional, embora conservando valores inferiores. As avaliações concluíram que as escolas conseguiram globalmente desenvolver estratégias de inclusão escolar e social, invertendo a tendência de estigmatização, segregação e agravamento das condições para o desenvolvimento das aprendizagens.

Resultados

A forte iniciativa revelada na criação e implementação de medidas de política do período foi recompensada por uma significativa melhoria global dos resultados. A partir de 2005, contrariando as tendências verificadas até à data e efeitos da demografia, e fortemente impulsionado pelo esforço da recuperação de alunos que constituiu a INO, o número de inscritos no 3º ciclo e secundário sobe. Este dado é tanto mais importante quanto foi acompanhado de uma redução das taxas de insucesso: de 12,2% em 2004/05 para 8,3% em 2007/08 no básico e de 33% para 22% no secundário. Registam-se, assim, melhorias muito acentuadas com a quebra acelerada do abandono escolar precoce que de 41,2% em 2003 passa para 28,7% em 2010 e 13% em 2011 (Sebastião e Álvares, 2015).

Em 2009, Portugal consegue uma melhoria assinalável no PISA. Atinge a média da OCDE em literacia e progride também a matemática e ciência, melhorando os desempenhos mais elevados. É destacado o sucesso desde 2000, em particular dos jovens com origem socioeconómica desfavorecida, sendo o sexto país em 35 que mais reduz os efeitos da

[422] Portaria n.º 835/2009, de 31 de julho.
[423] Jovens da Ajuda de Mãe. O programa foi descontinuado em 2010 (portaria nº 812/2010, de 26 de agosto) e o argumento apresentado foi relativo aos custos envolvidos, muito embora representassem um peso mínimo no orçamento de educação.
[424] Despacho Normativo n.º 55/2008, de 23 de outubro.

condição social nos resultados escolares. Era usado nos relatórios da OCDE como exemplo para corroborar a perspetiva dominante da organização de que era possível combinar a melhoria da equidade com a melhoria dos desempenhos globais (OCDE, 2010). Como vimos anteriormente, contudo, este é o ciclo em que se opera a maior rutura entre resultados e a narrativa sobre eles. Os resultados globais positivos foram recebidos com a desconfiança e descrédito necessários para sustentar a recusa das políticas, num contexto em que, apesar das dificuldades, talvez por elas, se constituía como interdito justificar posições de oposição com o argumento da falta de dinheiro. Este processo foi suportado por uma coligação discursiva que alinhou comentadores e partidos políticos, que sob a narrativa do falhanço das políticas, seria responsável pela mudança operada a partir de 2011.

Mas se os cortes na educação eram tabus discursivos na sustentação das medidas, na prática os efeitos da crise evidenciavam-se, sobretudo a partir de 2010. Entre 2010 e 2012 o orçamento do ensino não superior desce 28%. No final de 2010, o governo apresenta uma proposta de alteração do DL n.º 6/2001, de 18 de janeiro, propondo a alteração de aspetos curriculares, como o fim da área projeto e redução de alguns apoios. O CNE pronuncia-se sobre a proposta, considerando não possuir sustentação científica e pedagógica e evidenciar uma "racionalidade orçamentária", que atinge "áreas sensíveis". Manifesta-se genericamente contra.[425] Para além da extinção da escola Móvel, é interrompida a tendência de subida dos apoios de ASE que, em 2011, retornam a valores de 2008, enquanto a crise se instala nas famílias. Apesar de central para os planos e projetos definidos, o número de psicólogos nas escolas reduz-se de 300 em 2009/10 para 176 em 2013/14.[426]

Em abril de 2011 o primeiro-ministro, no contexto de uma profunda crise económico-financeira e uma crise política provocada pelo chumbo do Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC), dirige à Comissão Europeia um pedido de ajuda externa.[427] A 17 de Maio de 2011 é assinado o Memorando de Entendimento[428] (MdE) entre o governo Português, a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o FMI ("troica"). Este serviria de enquadramento às políticas implementadas pelo governo seguinte, saído das eleições de 5 de junho, vencidas pelo PSD, e que formou governo maioritário em coligação com o CDS-PP.

[425] "Com efeito, a proposta de diploma apenas corporiza, no plano legislativo, medidas do orçamento de Estado para 2011, e que passam, entre outras, pela "redução de docentes no ano letivo de 2010 -2011; alterações curriculares (eliminação das áreas de projeto e do estudo acompanhado) e redução do crédito horário das escolas" (CNE, 2011)

[426] Números da ordem dos psicólogos (in Revista Pais e Filhos, Escolas Portuguesas precisam de psicólogos, 17/07/2013).

[427] Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF).

[428] Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica.

1.6. De 2011-2015: crise e mudança

Contexto social e político

A vitória do PSD coloca Pedro Passos Coelho à frente de um governo de coligação com o CDS-PP, que nomeia Nuno Crato como ministro da educação.[429] Este destacara-se em matérias de educação, a partir de cerradas críticas à orientação pedagógica das políticas do governo socialista entre 1995 e 2002 (Crato, 2006) e, ao longo de todo o ciclo, o período 1995-02 surge como horizonte negativo, associado ao facilitismo. O ambiente social é crispado e existem múltiplos focos de contestação, sendo também identificável no debate parlamentar a forte clivagem e agressividade discursiva.[430] A crise é o argumento mais utilizado e centra-se numa atribuição de culpa e de vítimas. Tendo aumentado no ciclo anterior, neste período de governação persistem e reforçam-se referências a conflitos sociais.

O programa do XIX governo traz um discurso orientado para a mudança,[431] mas que é mais clara no discurso – assente em termos como "determinação" e "esforço" - do que nas políticas apresentadas.[432] Estes termos reforçam o argumento de que os resultados alcançados no ciclo anterior seriam manipulações estatísticas, não assumindo nem a melhoria de resultados, nem as apreciações positivas das organizações internacionais. Propõe-se a "substituição da facilidade pelo esforço, do laxismo pelo trabalho, do dirigismo pedagógico pelo rigor científico, da indisciplina pela disciplina, do centralismo pela autonomia". Esta alteração é respaldada também numa mudança discursiva contemporânea na UE, evidente em 2012 na comunicação da Comissão "Repensar a educação".[433] A partir dessa comunicação, a orientação da UE é a "ministração das competências mais adequadas para o emprego",[434] o que legitima um ceticismo sobre a direção de políticas educativas anterior, suportado em números de desemprego e desenvolvimento económico.

O programa de governo é obviamente condicionado pelo MdE. Para a educação este previa dois tipos de medidas: orçamentais, de corte e reafectação de despesa e medidas

[429] De acordo com uma notícia da época, a escolha de Nuno Crato era bastante apreciada entre os professores https://www.educare.pt/noticias/noticia/ver/?id=14979&langid=1.

[430] Ver parte II capítulo 2.3.

[431] Muito semelhante ao Programa Eleitoral do PSD para as eleições de 2011, deixa, contudo, cair a proposta de elaborar uma nova Lei de Bases. Também não consta nem do programa eleitoral nem de governo a criação de novas vias educativas e formativas, aspeto que veio a ser central na estratégia do governo. Cf. https://www.historico.portugal.gov.pt/media/130538/programa_gc19.pdf

[432] A análise das medidas propostas no programa de governo revela que muitas se apresentam como continuidades de processos em curso, evidentes em verbos como "reforçar", "avaliar", "rever" ou "reestruturar", e algumas são apresentadas como novidades que não são (como os exames de 9º ano ou o processo digital do aluno). Outras medidas são apresentadas de forma vaga, como "desenvolver iniciativas de liberdade de escolha".

[433] COM (2012) 669 final: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1233_en.htm.

[434] Como vimos anteriormente (ponto 2.3.3.), esta comunicação opera com uma lógica de oposição entre "competências de empregabilidade", consideradas essenciais para resolver a crise e "competências para a cidadania", no momento, secundárias, e que questiona o discurso que vinha sendo produzido pela organização, nomeadamente nos estudos da Eurydice e da GHK em 2011.

"estruturais", que definiam os investimentos - despesa – aprovados no âmbito do acordo. As medidas orçamentais dirigiam-se à racionalização da rede escolar - eufemismo para o processo de encerramento das escolas de pequena dimensão – e à redução das despesas com recursos humanos, pela diminuição de professores e técnicos. As medidas estruturais dirigiam-se a três aspetos: "melhoria do sistema de monitorização e avaliação de políticas",[435] um "plano para melhorar a qualidade do ensino secundário", assente em contratos de autonomia, créditos horários, financiamento por aluno, renegociação de contratos de associação; e de um "plano de ação para garantir a qualidade do ensino profissional", em que assume destaque o desenvolvimento do ensino profissional dual e os cursos vocacionais. A análise do tribunal de contas em 2015[436] concluiu que enquanto as medidas orçamentais foram executadas, algumas até acima do previsto, no que toca às medidas estruturais a implementação foi pontual e difícil de monitorizar, pela ausência de definição de objetivos, atividades, metas e indicadores de execução dos planos propostos (Tribunal de Contas, 2015). O combate ao insucesso e abandono tem uma referência passageira no MdE e revisões, surgindo na análise do progresso face aos objetivos da estratégia Europa 2020. O governo optou por selecionar enquanto medidas para esse objetivo o reforço da autonomia das escolas, o Programa TEIP, o Programa Mais Sucesso Escolar, o ensino vocacional e o Programa Integrado de Educação e Formação (PIEF), mas sem apresentação de dados.

Ensino regular

No que toca ao ensino regular, as mudanças curriculares previstas na proposta do governo anterior no final do mandato são recuperadas e incrementadas pelo governo seguinte. Com a mesma orientação "orçamentária" da proposta de 2010,[437] acrescenta a extinção da formação cívica e do estudo acompanhado e da disciplina de TIC no 9º ano. O interessante é que, se na proposta do governo anterior as alterações sugeriam uma mão forçada, evidente na falta de justificação teórica, técnica e científica na apresentação das medidas,[438] a revisão do Ministro Crato surge enquadrada num discurso fortemente critico do CNEB de 2001 e assim justificada.[439] O despacho de extinção considera que o documento anterior "não é claro" e é "pouco útil", tendo aderido a "versões extremas de algumas orientações pedagógicas datadas e não fundamentadas cientificamente". É particularmente crítico da noção de competências,

[435] Visava criar um sistema de monitorização e avaliação de impactos das políticas de educação, relativos a medidas de redução de custos, ensino e formação profissional e políticas para melhorar os resultados e combater o abandono.

[436] Auditoria de acompanhamento dos mecanismos de assistência financeira a Portugal: sector da educação (http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2015/2s/audit-dgtc-rel026-2015-2s.pdf.

[437] Eliminação da área de projeto no 2º e 3º ciclo do ensino básico e no 12º ano, Estudo Acompanhado como medida de recuperação e com ajustamento da carga horária da Oferta de Escola; eliminação do par pedagógico na disciplina de Educação Visual e Tecnológica (EVT)

[438] Notada no parecer do CNE.

[439] Despacho n.º17169/2011, de 23 de Dezembro.

por gerar a "menorização do conhecimento, automatismos e memorização", e recupera o conceito de "instrução". Sem sustentação em referências – científicas, técnicas, ou a grupos de interesse - justifica a necessidade de revisão pela intenção de "reduzir o controlo central" e promover a "liberdade profissional" dos professores. Assim, pela primeira vez desde a publicação do DL n.º 286/89 de 29 de agosto, a organização curricular do básico deixa de possuir um documento estruturante, sendo este definido em cada disciplina pelos objetivos curriculares, conteúdos dos programas oficiais e metas de aprendizagem.[440]

A situação, contudo, não persistiu. No DL n. º139/2012 de 5 de julho,[441] os "princípios orientadores", evidenciam, como seria de esperar, a necessidade de enquadrar programas numa perspetiva global e coerente, apresentando orientações para a organização e desenvolvimento da prática pedagógica. Se o argumento de revogação do CNEB era a necessidade de aumento da liberdade pedagógica dos professores, os professores não o apontavam como obstáculo à autonomia. Desde há muito era, antes, sinalizado como problemático o número de alunos por turma, a extensão dos programas, as provas e exames nacionais (Fernandes, 2004; Lima et al, 2006:105), aspetos agravados neste ciclo político.

O parecer do CNE sobre a alteração, na linha de pareceres anteriores, revela-se muito crítico da proposta do governo, apontando uma rutura com um modelo organizado de três componentes equilibradas.[442] Reconhece-se, no entanto, tratar-se de um processo de progressiva perda de importância das áreas não disciplinares, iniciado em 2002 (CNE, 2012). O CNE interpreta a alteração como uma tentativa de limitar o currículo e operar com hierarquia de saberes, contrária à LBSE e em contraste com as orientações nacionais e internacionais quanto ao desenvolvimento curricular, em especial, o sentido contracorrente de eliminação da formação cívica. Corrobora as suas posições críticas da revisão com base em estudos científicos[443] mas as fontes de autoridade são, sobretudo, a OCDE[444] e UE.[445] Cita profusamente conclusões de vários dos seus pareceres anteriores, elaborados a partir de 2010, para reforçar a ideia de coerência da sua posição. O governo justifica as alterações como redução da dispersão curricular que, diga-se, era um dos problemas apontados ao 2º e 3º ciclo, nomeadamente em pareceres anteriores do CNE (CNE, 2007:78).

[440] Atendendo à inexistência à data de novos programas, sugere-se a situação caricata de manutenção dos programas, mas definindo-se que todas as referências a conceitos do documento do CNEB deixam de ser interpretados "à luz do que lá é exposto", remetendo para o futuro clarificações.
[441] Que substitui o DL n.º 6/2001 (CNEB).
[442] Base da organização curricular: três componentes de natureza complementar - disciplinar, curricular não-disciplinar e transdisciplinar – e uma componente local de gestão livre de escola.
[443] Por exemplo: Tim Oates; António e Hanna Damásio.
[444] PISA e suas análises.
[445] Quadro de Referência Europeu; Comunicações da Comissão; "Key Competences-Curriculum Reform" dados do Cedefop.

A publicação das metas curriculares e programas do ensino básico e secundário a partir de 2012 gerou polémica pela falta de suporte em avaliações científicas.[446] Genericamente, verificou-se a oposição dos professores e associações disciplinares e consenso sobre a excessiva extensão e exigência dos novos programas, o que, no entender dos opositores, limitaria a possibilidade de flexibilizar as aprendizagens e promover adaptações curriculares.[447] O aumento do número de alunos por turma[448] surge como mais um elemento limitando a diversificação pedagógica e o apoio ao sucesso em sala de aula. Em 2014, o Conselho de Escolas[449] emite um parecer crítico da ação do governo, em que aponta a limitação da autonomia como o principal efeito de governação, mencionando um conjunto de normativos, não só relativos ao corte nos recursos humanos e orçamentais, mas também alterações normativas relativas à gestão curricular e direção das escolas.

Em contracorrente com a redução da autonomia curricular e pedagógica identificada por alguns, em virtude dos resultados animadores no ciclo de política anterior e na sequência dos compromissos assumidos no MdE, são expandidos os contratos de autonomia.[450] As metas definidas para cada ano são ultrapassadas e em 2014/15 estavam em vigor 212 contratos de autonomia, correspondendo a 26,1% do total de escolas e agrupamentos.[451]

Neste ciclo político expande-se também o modelo de avaliação sumativa externa assente em exames nacionais na escolaridade obrigatória, inaugurado em 2005 com os de 9º ano, alargado em 2014 ao 4º e 6º.[452] A avaliação formativa deixa de ser considerada a principal modalidade de avaliação do ensino básico.[453] O foco em exames e provas externas publicamente apresentadas em listagens ordenadas, sustentado numa alteração curricular que privilegia as disciplinas curriculares e uma orientação para conteúdos, torna este período, no que diz respeito ao ensino regular, característico pelo enfoque na comparação estatística

[446] Revelou divergência entre abordagens didáticas, como entre a Associação de Professores de Matemática e Sociedade Portuguesa de Matemática, organização dirigida por Nuno Crato até ser nomeado ministro.

[447] E.g. DN Opinião: 13/05/2012 https://www.publico.pt/2013/05/13/sociedade/opiniao/educacao-o-retrocesso-de-40-anos-1594260; RTP notícias: 11/06/2015 https://www.rtp.pt/noticias/pais/metas-curriculares-do-1-ciclo-sao-atrocidade-cometida-contra-as-criancas_n835820.

[448] Despacho nº 5048- B/2013, de 12 de abril, que altera o n.º 13765/2004, de 13 de julho.

[449] Parecer 2/2014. O alvo da critica é a perfusão de normativos e sobretudo o conteúdo do Despacho Normativo n.º 7/2013 de 10 de julho, que define prescritivamente como as escolas podem utilizar créditos horários, que apresenta a redução de horas de trabalho docente e não docente nas escolas, limitando os meios para a autonomia proclamada. Em junho de 2014, esta instituição emite novo parecer, reiterando críticas que, curiosamente, lembram as que o governo fazia no despacho de revogação do CNEB. No Despacho Normativo n.º 10-A/2015, de 19 de junho, são incorporadas algumas das recomendações feitas.

[450] Os contratos de autonomia surgem em 1998, mas foram apenas regulamentados em 2007. Em 2012, na assinatura do MdE estavam em desenvolvimento 22 contratos.

[451] Em 2015 o Conselho de Escolas (parecer 01/2005) volta a criticar a perda de autonomia, referindo-se ao processo de municipalização iniciado com o programa “aproximar a educação”. A autonomia surge assim como um domínio em que o sucesso do governo parece reduzido.

[452] Antecipadas logo no Despacho n.º 15971/2012, de 14 dezembro.

[453] Evidenciando, sem alteração dos objetivos da avaliação explícitos, uma alteração implícita destes.

de resultados académicos quantificáveis entre escolas. A criação do sistema Infoescolas[454] foi mais um passo no sentido de promover a divulgação de resultados e a comparação.

A partir do compromisso definido no MdE de promover um sistema de monitorização e avaliação das políticas de educação, desenha-se um conjunto de políticas que conferem continuidade à melhoria do papel regulador do Estado na educação. Mantém-se o sistema SIGO[455] e MISI.[456] Atualizando o regime definido em 2002, a avaliação externa das escolas, que completara o 1º ciclo em 2010/11, envolvendo 1107 escolas, foi também sujeita a um estudo de análise global (Sousa *et.al*. 2014) e é adaptada em 2012,[457] com o objetivo de aumentar o foco nos resultados, envolver um maior número de interlocutores e aplicar uma análise tendo em conta o "Índice de Valor Esperado". A criação deste índice é resultado de um processo de reflexão e investigação científica em torno da criação de índices sintéticos de contexto socioeconómico, facilitado pela criação da MISI e pela disponibilização de informação sobre escolas, que permitiu a leitura cruzada com variáveis socioeconómicas de nível concelhio (Batista, Franco e Santos, 2014; Canto e Castro *et.al*. 2014). Esta iniciativa verificava-se ser da maior justiça, já que a produção e publicação de rankings do desempenho das escolas nos exames por parte da comunicação social produzia leituras enviesadas dos resultados, sem dar conta de um dos seus principais fatores explicativos: o contexto socioeconómico (Seabra, 2009; Portela e Azevedo, 2013; Azevedo e Portela, 2014; Justino *et.al.* 2014). Expande-se o reconhecimento da correlação entre resultados – ainda que apenas aferidos por via dos exames – e o contexto de inserção e melhora a monitorização e apoio às escolas pela DGECC e pela IGE.

Apesar de menções a limitações de dados, margens de erro na fórmula de cálculo e alertas para os riscos da estratégia, a diferenciação das escolas em função da sua eficácia, é a orientação subjacente a outra medida introduzida em 2015,[458] que regula a atribuição de créditos horários e 'incentivos' às escolas com melhores desempenhos. Tendo como indicadores de resultado as classificações nos exames nacionais, indicadores de comparação de diferenças face a esse referente entre dois anos e a evolução do abandono escolar, foram concedidos às escolas créditos horários para gestão autónoma. As escolas com melhores desempenhos receberiam um crédito extra. De acordo com o despacho de criação, os "(..) progressos obtidos por cada escola são indicativos da sua correta orientação estratégica, boa gestão pedagógica e judiciosa utilização de recursos". Embora incluindo resultados do

[454] Plataforma eletrónica com os resultados de todas as escolas da rede pública http://infoescolas.mec.pt/1Ciclo/#.XRFI1ehKg2y
[455] Sistema de Informação e Gestão da Oferta Educativa e Formativa (SIGO), criado em 2006.
[456] Sistema de informação onde são recolhidos dados da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, criado em 2006.
[457] Lei n. º31/2002 de 20 dezembro.
[458] Despacho Normativo n.º 6/2014, de 26 de Maio alterado pelo DN n.º 10-A/2015, de 19 de Junho.

abandono escolar (mas não da retenção), o ministério parece operar com uma noção de "eficácia" limitada, que passa ao lado da discussão científica acerca do que significa este conceito no domínio da avaliação da ação educativa das escolas, entre outros aspetos, porque orientado apenas para um tipo de outputs (Nóvoa, 1992; Lima, 2008). Em 2013/14 foram atribuídos créditos horários adicionais a 148 agrupamentos. No ano seguinte, apesar de críticas,[459] o número subiu para 200, cerca de 1/3 das escolas. No total, foram atribuídas 5.600 horas de crédito semanais, a 259 escolas ou agrupamentos. Em 2014, incorporando a metodologia de valor esperado, a política de créditos é questionada na sua eficácia, por beneficiar contextos mais favorecidos, aumentando diferenças entre escolas, e por não favorecer mudanças graduais e sustentadas (Portela e Azevedo, 2014; Sanches, 2014).

Estrutura de Vias

As mudanças surgem ao nível dos currículos, programas e formas de avaliação e estendem-se também à criação de novas vias formativas. Gerando alguma polémica, nomeadamente em plenário, devido à antecipação de idade de escolha vocacional que representavam,[460] são criados os cursos vocacionais.[461] No ensino básico, dirigiam-se a alunos com mais de 13 anos, com "constrangimentos" nos percursos.[462] A duração dos cursos não era definida à partida e não existia programa ou pré-requisitos de frequência,[463] para além da história de fracasso escolar e passagem pela orientação vocacional. Tendo substituído a opção dos CEF, oferta não dirigida apenas a jovens com insucesso escolar, a carga horária dos vocacionais era bastante mais reduzida. O CEF tipo 2, dirigido a jovens com o 6º, 7º ou 8º ano incompleto, possui uma carga horária de 2.109 horas. Os cursos vocacionais, atribuindo também a certificação de 9º ano, possuíam uma carga horária total de 1.100 horas, independentemente da escolaridade inicial. A escola ou o centro de formação tinham autonomia na definição do currículo, sem necessidade de seguir as opções do ensino, dito regular. Ao contrário dos CEF, os cursos vocacionais de ensino básico não conferiam certificação profissional. Os alunos com sucesso a todas as disciplinas poderiam frequentar um curso profissional do nível secundário sem realizar exame nacional e, até sete reprovações, prosseguir nos vocacionais desse nível.[464] As saídas profissionais em 2014, listadas no sistema antecipador de

[459] E.g. o Conselho de Escolas, de que estariam excluídas as escolas que mais necessitariam de apoio.
[460] Os cursos CEF eram dirigidos a alunos com mais de 15 anos, situando-se no fim da idade modal de conclusão da escolaridade básica.
[461] Portaria 292-A/2012, de 26 de setembro, cria a experiência no ensino básico e a Portaria n.º 276/2013, de 23 de agosto, a de ensino secundário.
[462] materializados em duas ou mais retenções
[463] Isto permitia a criação de turmas constituídas por alunos com diferentes qualificações de partida. O CEF, pelo contrário, com diferentes tipologias, estabelecia distintos perfis de entrada e percursos formativos definidos para o perfil, criando perfis de saída diferenciados.
[464] Ao nível do vocacional do ensino secundário, a diferença face à oferta CEF é mais reduzida, limitada pela necessidade de cumprir requisitos que permitissem a integração no Quadro Nacional de Qualificações (QNQ) para conferir certificação profissional.

necessidades de formação, evidenciavam a recessão e dirigiam-se a profissões de reduzida especialização, de banda estreita. Para 2014 a ANQEP[465] estabeleceu como prioridade para o vocacional de secundário, profissões de nível 2 do QNQ[466]. Os cursos prioritários foram "empregado" e "empregado de hotel", substituindo "media" e "TIC", cursos de maior procura nas ofertas anteriores. A decisão de substituição dos cursos CEF pelos vocacionais revela-se pouco sustentada: em 2013 a avaliação do impacto do Fundo Social Europeu na redução do abandono escolar tinha destacado o papel dos CEF na reparação de situações de insucesso escolar e, nos casos dos cursos CEF e profissionais de secundário, a qualidade da integração profissional surgia como um aspeto de sucesso (Figueiredo, 2013).

O desenho dos cursos vocacionais de secundário é influenciado pelo modelo dual alemão e, como vimos, parece enquadrar-se no âmbito de uma estratégia da sua promoção por parte das instituições europeias, fazendo uso do trabalho realizado no MAC. A Alemanha, com o suporte das instituições europeias, procurava reagir a críticas internas e externas relacionadas com os resultados obtidos pelo país no PISA desde 2000, e legitimar o seu modelo educativo, refreando ímpetos que visavam alterações mais significativas no país (Davoli e Entorf, 2018). A publicação do relatório do parlamento europeu sobre o tema em 2014[467], que evidencia um caráter fortemente exortatório, surge como mais um dos elementos desta estratégia. A partir da sua criação, é identificável uma tentativa de promover os cursos vocacionais como a oferta curricular por excelência para os casos de insucesso. Na apresentação pelo governo das medidas para promoção do sucesso, os PCA e os PIEF são apontados como medidas excecionais, mas não os cursos vocacionais.[468] Os CEF não são referidos entre as medidas para o sucesso, o que sugere o seu progressivo abandono.

Sustentado no argumento da "necessidade de ajustar a formação às necessidades do mercado de trabalho", argumento que, como vimos, faz parte do repertório discursivo sobre política de educação,[469] os cursos vocacionais são contestados a nível nacional, por se considerar que promovem a exclusão e discriminação de alunos, não garantido a igualdade de oportunidades de prosseguimento de estudos e a igualdade de resultados.[470] É criticada a falta de correspondência face às qualificações no sistema europeu e, pela ausência de um

[465] Agência Nacional para a Qualificação e Ensino Profissional.

[466] Funções baseadas em conhecimentos factuais básicos numa área de trabalho que exija a realização de tarefas simples, sob supervisão.

[467] Cf. Parte I ponto 2.3.3. pp. 50. A conferência interministerial de Berlim em 2012, que resultou na assinatura de um 'memorando de cooperação em educação e formação vocacional' por parte da Alemanha, Portugal, Grécia, Espanha, Letónia, Eslováquia e Itália e na criação, em 2013, da "European Alliance for Apprenticeship", evidencia este desejo de exortar e exportar o modelo alemão.

[468] Não sendo considerada uma medida excecional, o encaminhamento para cursos vocacionais implica um parecer do psicólogo escolar e a anuência do encarregado de educação.

[469] Solução para a crise económica.

[470] No ensino básico a definição de um grupo alvo a partir dos 13 anos impediu que a oferta conferisse certificação profissional, já que, tendo a duração de um ou dois anos, os alunos terminariam o curso e ficariam habilitados para o trabalho antes de perfazerem a idade legal para trabalhar.

percurso vocacional claro e consistente, o facto de se constituírem como opção de segunda linha para os casos de insucesso (Fenprof, 2012; Conselho de Escolas, 2017).

Em 2015 a experiência dos vocacionais foi avaliada externamente, por uma equipa de economistas,[471] que a aprecia como "francamente positiva" e recomenda a continuação. Contudo, os dados apresentados no relatório de avaliação não parecem corroborar tão taxativamente a conclusão: cerca de 40% dos professores consideraram a oferta tão adequada aos alunos quanto os CEF[472] e poucos que os alunos concluiriam com a possibilidade de integrar o ensino regular. Também a análise das taxas de retenção e abandono não revela diferenças relevantes face aos CEF. A dimensão excessiva das turmas, a sua heterogeneidade e as dificuldades em encontrar empresas para estágios foram os principais obstáculos identificados (Reis e Rei, 2015; ME, 2014a).

Não tendo o CNE elaborado parecer sobre os cursos vocacionais de ensino básico, a oferta de secundário foi, contudo, analisada. O CNE revela bastantes reservas, partilhadas pelo conjunto de entidades auscultadas, que se prendem com o facto de se tratar de uma mudança efetuada sem avaliação prévia das ofertas existentes, tornando opaca a sua mais-valia. É questionada a capacidade de o tecido económico absorver a formação em contexto de trabalho, o facto de a matriz curricular não garantir a equivalência aos restantes percursos de ensino secundário e a possibilidade de prosseguimento de estudos (CNE, 2014a, 2014b). Tanto no que diz respeito à igualdade de acesso, pela antecipação da idade de escolha vocacional, de processo, pelo distanciamento face aos currículos do ensino regular que limita ainda mais as permeabilidades, e também de resultados, em termos de acesso a formações posteriores ou o status das profissões que visava, esta mudança constitui-se como uma rutura com o modelo compreensivo e com a perspetiva de organização do sistema que estava em vigor desde a instituição do sistema democrático de educação (Álvares, 2017).

Talvez como reação à oposição aos cursos vocacionais, o ME publica um documento que visa promover a legitimação política da medida. Sob o título de "Cursos Vocacionais: análises internacionais",[473] apresenta a seleção de um conjunto de parágrafos de relatórios internacionais.[474] A análise do documento revela, contudo, que o discurso selecionado e citado, mais do que uma apreciação da iniciativa de política, se refere a medidas de promoção do ensino profissional e vocacional no geral, aponta continuidades que ultrapassam o ciclo

[471] Assessorada por uma comissão de avaliação que incluía um conselheiro para o ensino vocacional do Estado de Hesse na Alemanha http://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Noticias_Imagens/2015_08_avaliacao_externa_da_experiencia_piloto.pdf

[472] Os restantes dividem-se pelos que avaliam como pior ou melhor.

[473] https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Noticias_Imagens/2015_08_avaliacao_cursos_vocacionais_doc._sintese.pdf.

[474] Mais citados: "Education Policy Outlook 2015", rede Eurydice e do Cedefop "Tackling Early Leaving from Education and Training in Europe: Strategies, Policies and Measures"; "Dual Education: a bridge over troubled waters?" desenvolvido pelo ICF International a pedido da Comissão de Cultura e Educação do Parlamento Europeu e "Education and Training Monitor 2014", da Comissão.

político e não deixa de incluir preocupações existentes de que os cursos vocacionais poderiam significar uma indesejável antecipação da idade de escolha vocacional (ME, 2014a:5).

Medidas de combate ao insucesso e abandono escolar

O mesmo despacho que regula a avaliação no ensino básico, definindo, de novo, a obrigatoriedade de retenção de todos os alunos com classificações negativas a Português, Matemática e outra disciplina,[475] estabelece também as "medidas de promoção do sucesso escolar".[476] Segundo esse documento, a criação de condições para o sucesso passaria pela disponibilização de "ofertas curriculares complementares que permitam a todos os alunos colmatar dificuldades de aprendizagem". As causas do insucesso parecem assim ser apontadas aos alunos, considerado resultado de dificuldades próprias, devendo ser resolvidas fora do espaço regular das aprendizagens. O governo lista um conjunto de medidas que estavam já em vigor no ciclo político anterior.[477] Extinguindo os planos de recuperação, cria o "acompanhamento a alunos que progridam ao 2.º ou ao 3.º ciclos com classificação final inferior a 3 a Português ou a Matemática no ano escolar anterior*"* o que, na prática, se constitui como medida idêntica. A novidade é o sistema de atribuição de créditos às escolas para a promoção do sucesso escolar[478] e apoio educativo e a criação da possibilidade de "acompanhamento extraordinário dos alunos nos 1.º e 2.º ciclos fora do calendário escolar".[479] Para lá do exposto em normativo, o destaque do discurso do governo, tanto na AR, como na comunicação social, vai para o sistema de créditos, para os PCA, instituídos em 1995 e reformulados em 2006, e o Projeto Fénix, de 2008.

O Programa Mais Sucesso escolar (PMSE), avaliado em 2012,[480] e o PIEF são outras duas medidas contra o abandono - a primeira de prevenção e a segunda de recuperação – que persistem neste ciclo político. O PIEF é, contudo, reformulado,[481] no sentido de fortalecer

[475] Que assim deixa de ser uma decisão pedagógica do conselho de turma. Esta obrigatoriedade tinha sido ensaiada em 2005 e abandonada no ciclo político seguinte. De acordo com a recomendação do CNE (2015), a "(…) necessidade de contextualizar medidas de promoção do sucesso escolar, que compete às escolas e agrupamentos de escolas no âmbito da sua autonomia e no âmbito do seu projeto educativo" (Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de julho), é contrariada pelo estabelecimento centralizado de estratégias e normas de aplicação uniforme em todas as escolas" (CNE; 2015:8).

[476] Decreto-Lei n.º 176/2012, de 2 de agosto, e despacho normativo n.º 24-A/2012, de 6 de dezembro. Revoga ainda os planos de recuperação e acompanhamento (despacho 50/2005, de 9 de novembro), avaliados positivamente no ciclo anterior.

[477] Apoio ao estudo (medida que era transversal e passa a dirigir-se aos alunos com 'dificuldades'), estudo acompanhado, coadjuvações em sala de aula, constituição temporária de grupos de homogeneidade relativa, etc.

[478] Definição de 100 minutos da componente letiva dos professores para implementação de medidas de promoção do sucesso escolar e de apoio educativo. O Conselho de Escolas, em parecer, pede alterações a esta medida, no sentido de maior flexibilidade (Conselho de Escolas, 2014).

[479] Não foi possível aceder a dados relativos à implementação desta medida.

[480] A avaliação é francamente positiva e está bem sustentada nos resultados (Barata et. al., 2012).

[481] Portaria 272/2012, de 4 setembro, que cria o Programa de Apoio e Qualificação do PIEF - Programa Integrado de Educação e Formação (https://dre.pt/pesquisa/-/search/174854/details/maximized?dreId=134210).

a sua natureza interministerial, aumentando a responsabilidade e intervenção do MTSS e a articulação da medida com as Redes Sociais Locais.[482] Esta parece constituir-se como uma mudança do instrumento de política, no sentido do desenvolvimento das suas características mais fortes e que eram, justamente, o trabalho das redes de parcerias locais.

Continuidade marca também a intervenção no PLNM e a intervenção de territorialização das políticas através do programa TEIP. Lançado em 1997 e reforçado em 2006, mantém-se em funcionamento até à atualidade. As avaliações do TEIP revelavam efeitos positivos, mas abaixo do esperado, por se concentrarem sobretudo na redução do abandono e indisciplina e na melhoria do ambiente de escolar e relações com a comunidade, mas com impactos tímidos no que toca ao sucesso escolar (Álvares, 2010; Abrantes, Mauritti e Roldão, 2011; Figueiredo, 2013). Em 2012, o normativo enquadrador é alterado[483] e, embora não exista alteração dos seus objetivos explícitos, incorpora alterações de três tipos: uma primeira é na forma de apresentação, em que o despacho perde o enquadramento orientador que sustenta a norma e a reflexão justificativa da discriminação positiva. A segunda é a anulação da natureza do programa enquanto medida de territorialização das políticas, por terem sido eliminadas todas as referências a outros atores e instituições, nomeadamente, a obrigatoriedade de incorporação de atividades de parceria e orientadas para a comunidade.[484] Por fim, uma terceira mudança é no sentido de materializar alterações que se verificavam na prática, como a incorporação de um perito externo no acompanhamento do projeto ou a obrigatoriedade de candidatura ao Programa Operacional do Potencial Humano (POPH). Se estas são as diferenças notadas, o despacho de alteração justifica-as como sendo no sentido de focalização em ações "(…) que as escolas identificaram como promotoras da aprendizagem e do sucesso educativo". O despacho de criação do TEIP3 equipara as regras aplicáveis às dos contratos de autonomia (reguladas em conjunto), o que parece evidenciar uma alteração do sentido da discriminação positiva, já não reservada para os casos de desigualdades de partida, mas estendida aos casos de vantagem.[485]

O Programa TEIP, a partir de 2010, passou a contar com os fundos comunitários do POPH. O relatório de avaliação do contributo do QREN para o combate ao abandono escolar, em 2013 revelava, contudo, uma subutilização do financiamento comunitário - 1% do total de despesa aprovada do programa - o que constituía uma motivação para a promoção da sua

[482] Relativamente ao PIEF, consultar Álvares et al. (2014).

[483] Despacho normativo n.º 20/2012, de 3 de outubro, que regula o TEIP 3 e os contratos de autonomia. Revoga o despacho n.º 55/2008, de 23 de outubro, que instituía o programa TEIP.

[484] No despacho de 2008: "Qualquer das funções, em particular no caso das escolas localizadas em meios desfavorecidos, apenas se concretiza convenientemente por via do estabelecimento de relações de parceria com outras entidades presentes nas comunidades territoriais."

[485] "os contratos-programa e de autonomia devem privilegiar mecanismos de diferenciação positiva no acesso das escolas envolvidas aos recursos e aos meios disponibilizados pelas políticas gerais do sistema de ensino".

expansão (Figueiredo, 2013). Assim, apesar da crise, foi dado novo impulso à medida TEIP com o alargamento a mais 32 agrupamentos de escolas, num total de 134. Mas apesar das notícias sobre mais apoios,[486] evidenciavam-se dificuldades em mantê-lo constante, sendo reconhecidas falhas nos reembolsos que obstaculizavam a concretização dos projetos e a sobrevivência das ações (DGPGF, 2014). Mantendo ao longo do ciclo um nível de financiamento de 0,4% do orçamento de educação, suportando a forte queda do orçamento global, que diminui perto de 10%, o alargamento do TEIP resultou numa redução do valor por agrupamento/escola, que passa de uma média de 218 para 159 mil euros (OCDE, 2018).

Uma das mudanças mais evidentes neste período prende-se com a retenção, no sentido de uma rutura evidente com o discurso anterior e um distanciamento face ao das organizações internacionais, que recorrentemente apontava a ineficácia e ineficiência da medida como problema particularmente grave em Portugal (Eurydice, 2011; GHK, 2011; Santiago et. al., 2012; OCDE, 2014). Pela parte do ME, há uma recusa da perspetiva do excesso de utilização da retenção, uma oposição ao discurso de problematização, considerando que este foco poderia levar a reduções por questões financeiras e, portanto, "artificiais". Esta orientação é evidente na, já referida, definição de casos de retenção obrigatória e na limitação do seu caráter excecional aos anos não terminais de ciclo.[487] A problematização da retenção escolar, presente, por exemplo, no enquadramento do despacho 50/2005 de 9 de novembro, que definia medidas de combate ao insucesso, está ausente no normativo que o extingue e que propõe novo enquadramento deste tipo de medidas.[488]

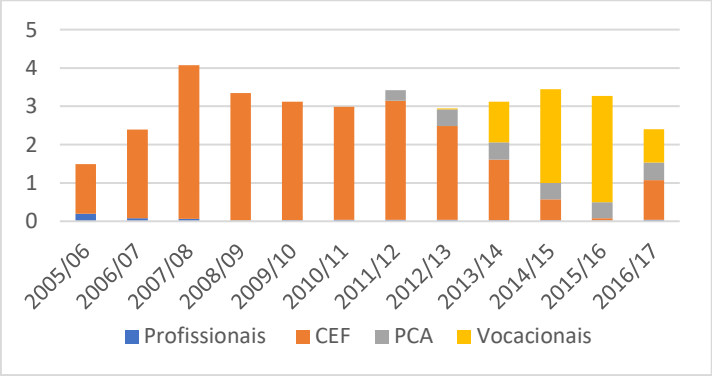
A recomendação do CNE de 2015 parece uma resposta ao aumento das taxas de retenção -que interrompiam, a partir de 2011/12, a tendência de queda que se verificava desde 2001- mas também ao discurso do ministro da Educação (CNE, 2015). O CNE aponta a retenção como uma medida ineficaz e ineficiente, que reforça iniquidades e que é utilizada como forma de punição e pressão. Considera a necessidade de "alteração da cultura de retenção vigente no sistema educativo português" onde é "recorrente a ideia da retenção como sinónimo de exigência, a qualidade das aprendizagens, em oposição a um sistema "facilitista", fomentador do desleixo, da promoção de ano sem aprendizagem". As alterações no regime de avaliação são também criticadas, considerando que promovem uma "cultura de nota". Em suma, o parecer evidencia uma crítica dura às principais alterações de política educativa do ciclo, sem se dirigir às que se prendem com os cortes financeiros.

[486] Viana, 2012, "Verbas para escolas TEIP mais do que quadruplicam" (https://www.publico.pt/2012/12/05/sociedade/noticia/verbas-para-escolas-teip-mais-do-que-quadruplicam-1576277)
[487] DL n.º 176/2012 de 2 de agosto
[488] Despacho normativo n.º 24-A/2012 de 6 de dezembro. As únicas menções à retenção são no sentido da definição das situações em que esta tem de ser aplicada.

Resultados

Durante este ciclo político regista-se uma descida do número de alunos inscritos, tanto no básico como no secundário. Esta é resultado combinado da regressão demográfica e da interrupção dos programas de educação de adultos, que tinham promovido um aumento da população escolar no ciclo anterior. O número de alunos inscritos em ofertas alternativas de ensino básico persiste em valores reduzidos. No primeiro ano letivo do novo ciclo político há uma ligeira inversão da tendência de decréscimo - que vem do ciclo anterior, após um pico de 4,1% em 2007/08 - que se inverte no ano seguinte para, de novo, voltar a aumentar a partir dos vocacionais. Porém, se na utilização da estratégia de diversificação de modalidades de oferta de ensino básico há continuidade, analisando as modalidades frequentadas é possível identificar a mudança operada na oferta, sendo clara a opção pelo encaminhamento de alunos para PCA[489] e a substituição dos CEF[490] pelos vocacionais de ensino básico.

III.1.2. % de jovens inscritos em modalidades alternativas ao regular por modalidade



Fontes: até 2007/08: a educação em números (2008) GEPE-ME; Perfil do aluno (respetivos anos)

Não são claras as razões que justificam a substituição dos CEF pelos vocacionais. Com cerca de 20 anos de implementação e tendo passado por reformas de qualidade,[491] os cursos CEF assumiam já uma posição de algum prestígio entre as modalidades alternativas de conclusão do ensino, tanto básico como secundário. Em 2013 a avaliação externa do contributo do QREN para a redução do abandono escolar– que financiou os cursos CEF e, posteriormente, os vocacionais - tinha destacado os CEF e os cursos de aprendizagem do IEFP enquanto elementos estratégicos do sucesso da estratégia nacional para as qualificações. Esta análise

[489] Existem quebras de série nos números relativos à frequência de PCA. Nas séries mais longas a DGEEC refere que "os dados foram apurados a partir dos modelos de recolha estatística então existentes que obtinham os totais de alunos por escola e deverão ser encarados com reservas". Só a partir de 2011 os dados são publicados anualmente.

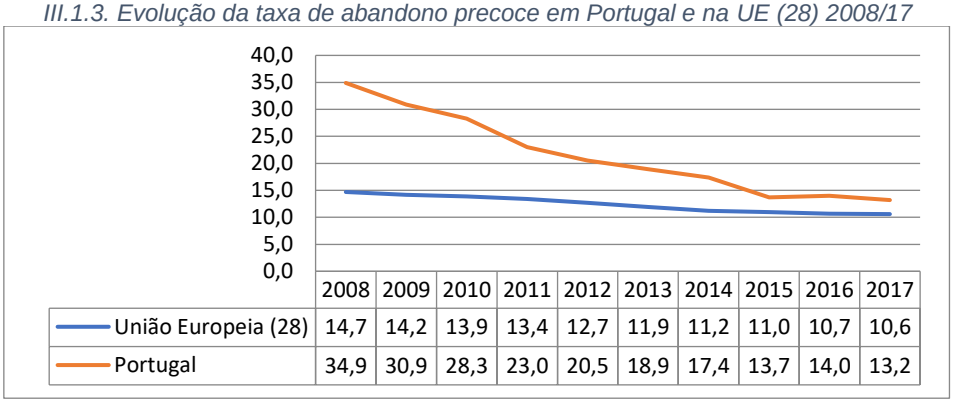
[490] A oferta de CEF de nível secundário foi progressivamente substituída pela de cursos profissionais a partir de 2007/08.

[491] Fundamental neste processo de requalificação foi a obrigatoriedade de realização de uma Prova de Aptidão Profissional (PAF) com um júri externo, aspeto ausente da oferta vocacional que também não conferia certificação profissional, promovida no ciclo político de 2002 a 2005.

revelou também que, homogeneizando o perfil dos alunos[492], as diferenças de desempenho entre alunos do CEF e do ensino regular perdiam expressão (Figueiredo, 2013: 38).

A redução do abandono escolar era um dos principais objetivos educativos e, pela forte relação com a origem socioeconómica, um indicador relevante da situação de igualdade de oportunidades em educação. Ao longo de todo o ciclo político persistem as tendências de queda do período anterior, embora menos acentuada e que são interrompidas entre 2015 e 2016, mas que estabilizam a partir desse ponto.

III.1.3. Evolução da taxa de abandono precoce em Portugal e na UE (28) 2008/17

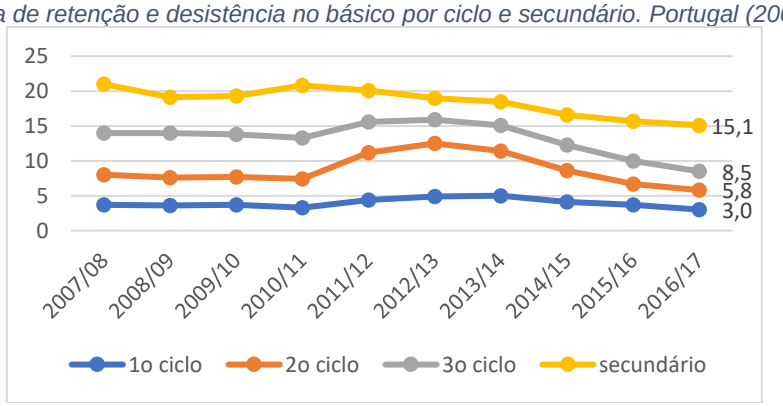


	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
União Europeia (28)	14,7	14,2	13,9	13,4	12,7	11,9	11,2	11,0	10,7	10,6
Portugal	34,9	30,9	28,3	23,0	20,5	18,9	17,4	13,7	14,0	13,2

Fonte: Eurostat

A taxa de retenção e desistência, pelo contrário, aumenta especialmente no ensino básico entre 2011 e 2014. No secundário, após a muito significativa queda a partir de 2006, 2011 apresenta uma ligeira subida, que pontualmente interrompe a trajetória de descida continuada desde o início do século, retomada, porém, a partir de 2014.

III.1.4. Taxa de retenção e desistência no básico por ciclo e secundário. Portugal (2007/17)



Fonte: DGEEC-ME

A pioria do indicador de retenção e desistência atinge com maior intensidade as escolas TEIP e, a partir de 2011/12, regista-se um aumento na taxa de insucesso no ensino básico e secundário nestas escolas que anula os ganhos alcançados até essa data (Figueiredo,

[492] Características pessoais (sexo e ano de nascimento), socioeconómicas (nível de escolaridade da mãe e situação perante o trabalho dos pais) e trajetos escolares (jovens com 1 retenção anterior).

2013:47). Ainda assim, as avaliações internacionais conduzidas, considerando desempenhos no PISA, revelam que o fosso entre os melhores e piores não aumentou.[493]

Desta forma, se quanto à retenção e abandono o ciclo político tem saldo negativo e quanto ao abandono escolar precoce resultados inconsistentes, nos resultados na prestação no PISA, persistem tendências positivas dos períodos anteriores. Aplicado em plena crise, no PISA 2012 é interrompida a aceleração de melhoria do ciclo anterior, mas, à exceção de uma ligeira quebra em ciências, mantém-se o nível dos resultados. Em 2015 a subida é mais pronunciada e Portugal atinge a média da OCDE em todos os domínios, ultrapassando-a em leitura e ciências.[494] Em sentido menos positivo, os desempenhos de excelência[495] possuem uma quebra e o efeito da origem socioeconómica nos resultados escolares aumenta de intensidade, sugerido fragilidade das conquistas, apesar de melhorias no desempenhos globais e na equidade, porque se reduzem diferenças entre melhores e piores desempenhos (OCDE, 2016a:234). Portugal continuava a apresentava-se em 2015 como um dos países da OCDE em que a origem socioeconómica e regional mais se associava à probabilidade de desempenhos fracos no PISA.[496] A origem aumentava a probabilidade de um aluno ser retido,[497] no país da comparação em que a retenção mais surgia correlacionada com baixo desempenho. Era evidente a armadilha de insucesso escolar a que se condenavam os jovens mais vulneráveis e as condições de existência persistiam marcando diferenças.[498]

No que diz respeito aos objetivos orçamentais, pelo contrário, as expetativas foram excedidas e o orçamento da educação recua de 4,5% para 3,9% do PIB, só em 2012. Até 2014, a previsão e redução de despesa foi superior ao acordado no MdE, poupança bastante suportada no encerramento de escolas e redução de despesas com pessoal (Tribunal de Contas, 2015).[499] No discurso coordenativo, nos relatórios de monitorização da aplicação do MdE, ao contrário do discurso comunicativo do Governo, em plenário e na comunicação

[493] Diferença entre '*top*' e '*low performers'*, indicador de equidade do PISA (cf. Parte II, ponto 2.3.).

[494] Portugal tem uma melhoria significativa no TIMMS 2016 (teste internacional a alunos do 4º ano) a matemática e uma descida de 14 pontos a ciências. No PIRLS 2016, sobre leitura ('Progress in International Reading Literacy Study', teste da International Association for the Evaluation of Educational Achievement), os resultados também pioram, indiciando também alguma fragilidade das conquistas no que se refere à qualidade das aprendizagens, pese embora resultados no teste PISA.

[495] Perto de um em cada 5 alunos não atinge o nível de proficiência 2, considerado pela OCDE como o nível de base em proficiência matemática necessário para uma participação plena na sociedade.

[496] Uma probabilidade de 1/7 dos alunos de origem socioeconómica desfavorecida se encontrarem entre os que obtiveram classificações mais baixas.

[497] 87% dos alunos que chumbam vêm de famílias de estratos sociais, económicos e culturais abaixo da média da OCDE.

[498] Em Portugal a qualificação da mãe associa-se a diferenças no PISA. Contudo, análises mais focadas no caso nacional revelam que esse efeito é notado apenas quando estas também desempenham profissões qualificadas e melhor remuneradas (Ferreira, Flores e Casas-Novas, 2017).

[499] A redução de docentes - mais significativa entre professores contratados – foi conseguida a partir da eliminação dos pares pedagógicos em Educação Visual e Tecnológica e do desdobramento em Ciências Naturais e Estudo Acompanhado, da extinção da disciplina de TIC e da área projeto e alterações ao desporto escolar.

social, são destacadas as poupanças resultantes da redução do crédito horário às escolas[500] e do "reajustamento" da componente letiva pelo cargo de diretor de turma, na prática, uma redução do acompanhamento pedagógico. Somente considerando o período entre 2012 e 2013, a redução do orçamento de educação foi o dobro do previsto no MdE.

A partir de 2014, identificam-se algumas medidas expansionistas. A primeira, em linha com os objetivos traçados em 2014 na estratégia Portugal 2020 e financiada no eixo 4.2 do POCH,[501] materializa-se no aumento do número de psicólogos escolares, estendendo-se no ciclo seguinte. A segunda é o aumento do financiamento às escolas privadas com contrato de associação, que, entre 2010/11 e 2013/14, sobe 1,1% no valor por turma e aumenta o número de turmas financiadas, em sentido contrário ao definido no MdE (Estevão e Calado, 2014). Esta medida parece pouco consistente com a linha de políticas evidenciada do período, de corte, contenção e promoção de 'excelência' na escola pública, sugerindo ter subjacentes outras motivações e movimentações. A concessão a reivindicações da plataforma SOS Movimento Educação,[502] criada em 2011 para se opor à política de redução do financiamento de contratos de associação e que surge no contexto da perda continuada de alunos no ensino básico privado,[503] emerge como uma potencial explicação para a tomada de decisão.

No final do ciclo político, o entusiasmo inicial com que os professores receberam a mudança governativa tinha já largamente esmorecido e, uma vez mais, a oposição exigia mudanças de política, enquanto os partidos do Governo clamavam por continuidade. A partir das eleições e da nomeação do PS para formar governo com base num acordo parlamentar à esquerda, é revertido um conjunto de políticas criadas no ciclo anterior. As medidas voltam a focar práticas pedagógicas e a gestão curricular. A prioridade na intervenção no insucesso e abandono é o combate à retenção escolar e a apologia da diversificação pedagógica na sala de aula. Ao contrário da perspetiva no ciclo político anterior, a autonomia dos professores e a diversificação pedagógica assumem prioridade face ao controlo centralizado da composição, quantidade e qualidade do que é lecionado nas salas de aulas, através de exames nacionais e definição rigorosa de conteúdos e metas especificas para cada disciplina.

O argumentário de oposição a esta nova orientação de políticas organiza-se em torno dos antigos temas. A referência ao período de 1995-2001 é retomada como horizonte negativo e aponta-se um retorno indesejado a esse período, criticando a orientação pedagógica construtivista de base. É reconhecido o alinhamento com a OCDE, coligação discursiva que

[500] Menos 706 docentes, representando uma poupança de € 14,9 M.
[501] Programa Operacional do Capital Humano, que substitui o POPH
[502] Que incluía pais, diretores e a 'Associação de Professores do Ensino Particular e Cooperativo com Contrato de Associação'. Após 2011 assume expressão o Movimento Escola Pública, de escolas e professores da rede pública, contra os cortes na educação e as políticas do novo governo.
[503] A partir de 2010 a percentagem de alunos do ensino básico passa de 14,8% para 12,2% em 2013, voltando a aumentar em 2015 (Pordata/ DGEEC).

suporta a narrativa de legitimação das políticas: em maio de 2018, David Justino acusa Portugal de, mais uma vez, adotar de "(...) forma acrítica a cartilha da OCDE atestada pela frequência inusitada com que o sr. Andreas Schleicher[504] e os seus peritos passaram a visitar Portugal" (Justino, 2018). A perspetiva defendida pelo ex-governante associa a mudança do novo ciclo político a uma reaproximação face ao discurso da OCDE que também funde com remissões para o "rosseaunismo" em educação.[505]

2. Balanço de políticas, linhas de mudança

A história moderna das políticas de educação em Portugal pode ser vista como um movimento continuado em direção à equidade, não sem tensões e ritmos distintos, mas que reproduz as três fases identificadas por Philippe Perrenoud (1978) do movimento global em direção à promoção de maior igualdade ou de alargamento das bases do conceito de igualdade (Mata, 2015). Na primeira fase do período pós-democrático, a questão central é a promoção da igualdade de acesso. As medidas são sobretudo de dois tipos: financeiras - bolsas de estudo, transportes, apoios materiais, cantinas escolares - e de expansão e descentralização da rede escolar - construção de estruturas, equipamento das escolas, etc. É uma fase de consenso alargado a nível político e social. Na segunda, o foco é a arquitetura escolar: ofertas educativas e formativas e permeabilidades. Aqui surgem as primeiras tensões, protagonizadas sobretudo entre partidos de esquerda – particularmente PCP e PS - já que se verificava ser difícil garantir que a diversificação não reproduzisse desigualdades de resultado. Na terceira fase, reconhecida como uma inevitabilidade da estratégia, destacam-se intervenções nos processos de ensino e aprendizagem, investimento nos apoios pedagógicos, educação pré-escolar, compensação educativa e diferenciação pedagógica (Benavente, 1990). Sobretudo a partir de 2001, a concretização da adaptação ao público escolar, considerada necessária ao sucesso escolar, no contexto da pressão crescente para aumento dos conhecimentos e capacidades desenvolvidos pela escola - a necessidade de preparar os jovens para a "competição global" - estabelece um campo que permite a manutenção do conflito de estratégias. As políticas para a equidade são politizadas, desta feita com divergências centradas nos objetivos e processos pedagógicos, programáticos e

[504] "Director for Education and Skills" e "Special Advisor on Education Policy" do Secretário Geral da OCDE.

[505] Numa referencia intertextual, cheia de significado simbólico que remete para as batalhas discursivas que rodearam a mudança política de 2002, alude-se ao romantismo de Emílio de Rousseau, supostamente inspirador das orientações pedagógicas construtivistas: "Toda a agenda da OCDE foi incorporada nesta mistura entre as visões românticas da educação e as teorias do capital humano orientadas para as respostas educativas às supostas necessidades do mercado" (Justino, 2018).

didáticos. As oposições entre esquerda e direita são associadas à batalha paradigmática da pedagogia, que opõe construtivistas a funcionalistas da escola tradicional.

Esta deriva do debate sobre políticas públicas de educação para questões de natureza pedagógica, de perícia técnica, surge no contexto de uma profunda redução da capacidade de atuação do Estado no cumprimento das suas atribuições principais. Entre 2004 e 2014 foram encerradas mais de 47% das instituições publicas de educação. E, apesar dos esforços de requalificação do parque escolar, a crise atingiu fortemente escolas que já se encontravam em elevado estado de degradação. Em 2014, Portugal gastou apenas 3,1% do orçamento de educação em despesas de capital[506] (média da OCDE é de 8,1%) e entre 1/5 e 1/3 desse valor em despesas correntes, de manutenção de equipamentos, sendo conhecidas e amplamente noticiadas situações em que as escolas não possuem orçamento para manter a temperatura ou reparar espaços físicos[507]. Ao nível dos equipamentos, o rácio é de 0,43 computadores por aluno, o 5º mais baixo de todos os países da OCDE (Liebowitz; 2018:23).

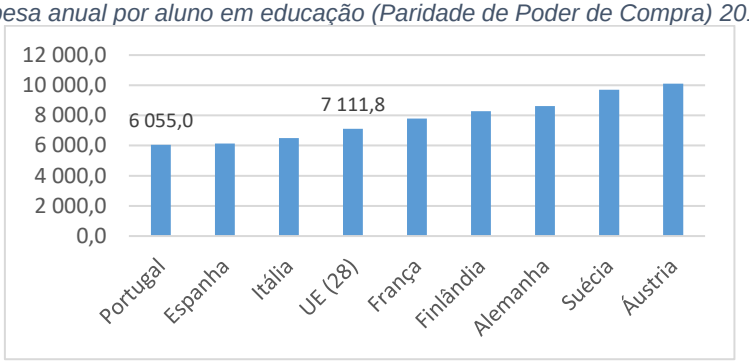
A manutenção desta situação de subfinanciamento nacional tem influência das organizações internacionais. Em primeiro lugar, por surgir como principal financiadora da ação do Estado no combate ao insucesso e abandono escolar, sobretudo a partir dos Programas Operacionais do FSE, da qual uma parte da estratégia – TEIP, ofertas vocacionais, etc. - está significativamente dependente. Em segundo lugar, discursivamente, nos relatórios internacionais, pelas comparações dos níveis de investimento educativos utilizando o indicador de orçamento da educação em percentagem do PIB, dependente, portanto, da dimensão e dinamismo da economia, e que apresenta Portugal a uma luz positiva no que toca ao peso do investimento em educação. Na realidade, se a comparação for feita tendo em conta a despesa por aluno,[508] verifica-se que, em 2014, se situava 15% abaixo da média da OCDE e dos países da europa com melhores desempenhos educativos (Liebowitz, 2018:104).

[506] Onde se incluem despesas com obras e equipamento

[507] e.g. Jornal Público 27 janeiro, 2014: " Pais e alunos fecham três escolas por falta de recursos humanos e materiais" https://www.publico.pt/2014/01/27/sociedade/noticia/pais-e-alunos-fecham-tres-escolas-por-falta-de-recursos-humanos-e-materiais-1621267 ; Jornal Público, 20 de Março, 2014 "Alunos da Secundária do Marco de Canaveses encerram escola a cadeado" https://www.publico.pt/2014/03/20/local/noticia/alunos-da-secundaria-do-marco-de-canaveses-encerram-escola-a-cadeado-1629015; Jornal Público, 08 de janeiro, 2014: "Agrupamento de escolas de Bragança sem dinheiro para factura do aquecimento" https://www.publico.pt/2014/01/08/sociedade/noticia/agrupamento-de-escolas-de-braganca-sem-dinheiro-para-factura-do-aquecimento-1618910.

[508] Com uma despesa inferior (em PPP), apenas o bloco soviético: Roménia, Bulgária, Croácia, Lituânia, Letónia, Eslováquia, Polónia e República Checa.

III.1.5. Despesa anual por aluno em educação (Paridade de Poder de Compra) 2014

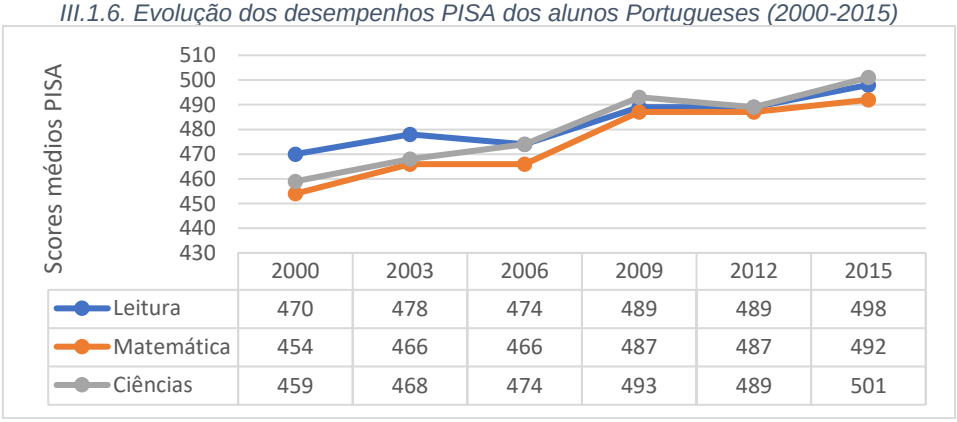


Fonte: Eurostat

Uma das conclusões da análise de discurso realizada nesta investigação é a de que, apesar da contundência, as limitações financeiras não se constituem como argumento incontestável para justificar alterações de políticas de educação. O atraso histórico nacional e o compromisso implícito de que a participação nas organizações internacionais promoveria mais oportunidades educativas podem estar na base da contestabilidade que fragiliza o argumento, o que não impede que, olhando apenas para as políticas, a redução da capacidade financeira do estado, apenas compensada pelo apoio financeiro e legitimatório das organizações internacionais, não seja a maior evidência.

Da mesma forma, se os atores que propõem a mudança insistem que cada novo ciclo político representa uma transformação significativa das políticas, na prática, os indicadores e medidas implementadas revelam processos progressivos de ensaio e ajuste de estratégias, incrementais, que resultam na melhoria global dos resultados, tanto em alargamento da escolarização da população e disponibilidade de oferta suficiente e diversificada, como dos que remetem para a qualidade dos processos e de sucesso educativo. Desde a participação no primeiro estudo PISA em 2000, os resultados globais dos alunos portugueses têm progredido rapidamente, com ganhos também significativos nos indicadores de equidade.

III.1.6. Evolução dos desempenhos PISA dos alunos Portugueses (2000-2015)



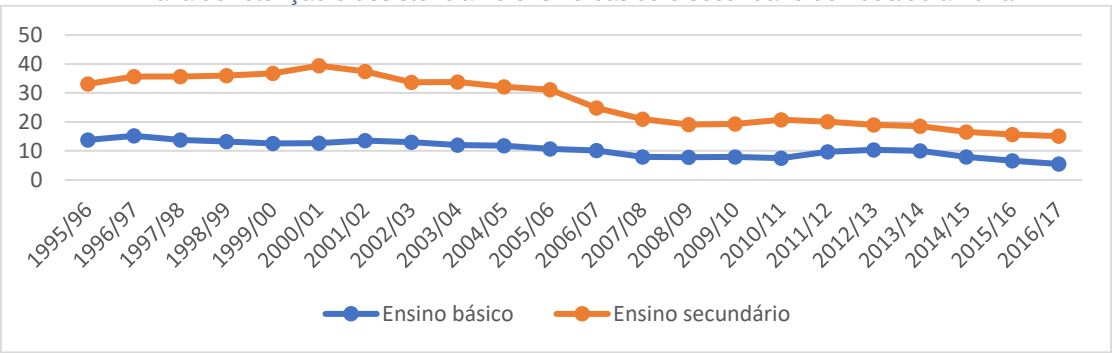
	2000	2003	2006	2009	2012	2015
Leitura	470	478	474	489	489	498
Matemática	454	466	466	487	487	492
Ciências	459	468	474	493	489	501

Fonte: Aqueduto/ OCDE

O insucesso escolar, medido a partir da taxa de retenção e desistência, com algumas variações anuais, muito associadas à introdução de exames em anos terminais de ciclo, desce

continuadamente, ainda que Portugal persista sendo o terceiro país com a mais elevada taxa de retenção escolar da europa e que esta seja apontada como um dos principais obstáculos à qualidade das aprendizagens e melhoria da equidade em educação.

III.1.7. Taxa de retenção e desistência no ensino básico e secundário de 1995/96 a 2016/17



Fonte: DGEEC-ME

O saldo dos ciclos políticos em termos de redução da taxa de retenção e desistência é sempre positivo, à exceção do ciclo do PS de 1996-02 – curiosamente associado discursivamente ao "facilitismo" - em que a taxa desce timidamente no básico e aumenta no secundário, e no ciclo de 2011 a 2015, em que sobe no básico, contrariando, sem reverter totalmente, as tendências anteriores. Em todos os ciclos políticos são identificáveis mudanças de ritmo nos sucessos. Mesmo nos ciclos em que se verificam insucessos nos arranques, há recuperações ao longo da governação. Entre as promessas discursivas de grandes mudanças e as efetivas mudanças nas práticas como, por exemplo, nos conteúdos lecionados e processos de ensino aprendizagem, vai um processo lento de adaptação das intenções à realidade de implementação das políticas, mediada por processos de resiliência institucional que transforma intenções ambiciosas em resultados pouco significativos (Weiss, 2018).

III.1.8. Variação da taxa de retenção e desistência por ciclos políticos de 1996 a 2015

	96/2002	2002/05	2006/10	2011/15
Básico	-0,2	-1,8	-2,8	0,4
Secundário	4,3	-5,3	-11,8	-4,2

Fonte: DGEEC-MEC

No que se refere ao desenvolvimento curricular, o movimento parece ser de expansão do currículo, de integração de competências pessoais e sociais e para a cidadania, pelo menos até à viragem do século. O discurso é centrado em competências e no equilíbrio entre diferentes tipos. A partir desse ponto, referências à dispersão curricular[509] e, a partir da crise, à necessidade de "focalizar" em "saberes essenciais", ditam a redução do peso das áreas disciplinares não curriculares e, com elas, do desenvolvimento de competências pessoais e

[509] E.g. críticas dos professores sobre a desintegração do currículo nacional, resultado da ausência de uma matriz curricular.

sociais na escola. O ciclo de 2011/15 é o culminar do processo, mas a rutura foi sentida e polémica, como se uma linha de corte tivesse sido ultrapassada.

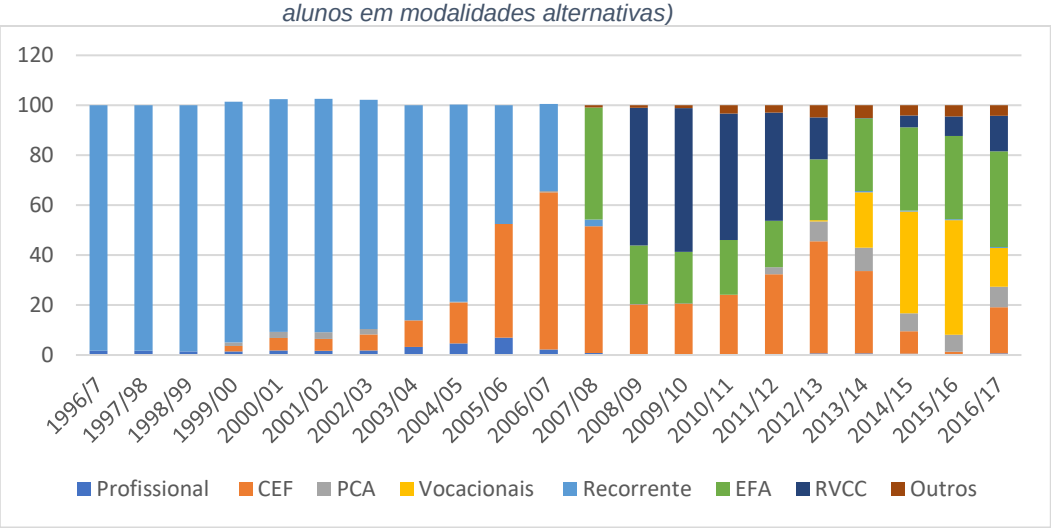
Sendo ainda prematuro avançar com reflexões robustas sobre o atual ciclo, a publicação do "perfil dos alunos à saída da escolaridade obrigatória", entre outras medidas, parece apontar para novo reforço da autoridade paradigmática da OCDE[510] , na sua versão de discurso pedagógico construtivista na definição do currículo e estratégias de ensino-aprendizagem. Tal como apontado noutras análises, o movimento de transformação associado às reformas curriculares revela-se, em certa medida, errático, não se desenvolvendo em movimentos de experimentação, avaliação, ajuste e inovação apoiadas tecnicamente (Lima *et al*, 2006).

O movimento de integração de processos de avaliação das aprendizagens também se caracteriza por continuidades, mas, tal como no que se refere ao currículo, gera oposição concertada, sobretudo a partir de 2012. Os exames nacionais, a divulgação de rankings de resultados das escolas e a atribuição publicitada de incentivos por desempenho, são apresentadas a uma luz diferente, não como monitorização, mas correspondendo a uma ideia de competição entre escolas e alunos. Este tipo de políticas surge na literatura associado a orientações neoliberais do *managerialismo* e do *New Public Management* (NPM), que perspetivam o estado como uma empresa e as escolas enquanto sucursais, sujeitas a avaliações de desempenho e indicadores de produtividade. Estas políticas sustentam-se na transferência de conceitos e instrumentos do setor privado e surgem habitualmente enquadradas numa narrativa de "reinvenção do governo", que visa proteger o cidadão (vítima, segundo a narrativa) de um estado ineficiente (Weiss, 2018). Em 2012, as alterações aos processos de avaliação e a incorporação de novos instrumentos de monitorização e controlo centralizado dos resultados das escolas foi também enquadrada nesta narrativa.

A diversificação de vias educativas segue um padrão híbrido de ruturas na continuidade ou de mudança por deriva (Howell, 1992). Inicialmente respondendo à necessidade de ajustar competências às necessidades do mercado e limitadas ao ensino secundário, a criação de ofertas de educação vocacional foi crescentemente utilizada no combate ao insucesso e abandono escolar (Araújo *et. al*, 2019). E se, até 2011, essa estratégia se dirigia sobretudo à prevenção do insucesso nos CEF e recuperação da escolarização de adultos (recorrente, EFA e RVCC) é, a partir dessa data, orientada maioritariamente para jovens em situação de insucesso. Pela primeira vez, existe uma oferta de ensino básico, sem caráter excecional, que é especialmente dirigida a alunos com retenções escolares, o que, representando continuidade na estratégia, surge interpretado pelos atores políticos como uma rutura do modelo compreensivo e algo totalmente diferente.

[510] Como vimos na Parte II

III.1.9. Alunos inscritos em ofertas de básico, alternativas ao regular por tipo de oferta (% do total de alunos em modalidades alternativas)



Fonte: DGEEC-MEC

Focando programas e estratégias específicas de combate ao insucesso e abandono escolar, é possível identificar uma mudança no final dos anos 1990. Após a experiência do PNAPAE, PEPT e PETI, o modelo de intervenção integrada no insucesso e abandono escolar circunscreve-se e institucionaliza-se na relação com o território e na discriminação positiva do programa TEIP criado em 1996.[511] A partir dessa data, o programa tem crescido e tem se modificado, mas não foi mais abandonado. A partir de 2000, sem mudança bruscas e dramáticas nas políticas, evidenciam-se duas estratégias: ciclos de aposta mais forte na criação de ofertas educativas e formativas com objetivo de combate ao insucesso e abandono, e ciclos de maior problematização da retenção e do insucesso no ensino regular, e que visam estratégias de adaptação dos conteúdos e ritmos escolares às características dos alunos. Até que ponto estas diferentes estratégias, mantendo as mesmas soluções políticas, se associam a diferentes conceções de insucesso e das suas causas é algo que importa agora aprofundar, articulando, de modo mais sistemático, os resultados da análise de discurso com a análise de políticas, procurando identificar e caracterizar a mudança ocorrida.

3. Políticas e discursos de educação: morfologia da mudança de 2011-2015

O caminho até agora percorrido descreveu e analisou, enquanto dimensões distintas, o desenvolvimento das ideias, a partir da análise dos debates parlamentares, e da decisão política, com base na investigação relativa às medidas de política implementadas.

[511] Outros programas de intervenção social, como o Escolhas, incorporavam uma dimensão educativa numa intervenção sistemática em torno de várias dimensões e foram também relevantes no sucesso das políticas de educação.

O objetivo foi, a partir de uma reflexão sobre as mudanças de políticas de educação ocorridas em 2011, apresentar uma interpretação empiricamente suportada e passível de validação alargada acerca dos processos de produção de mudança em políticas. Agora é tempo de recuperar a proposta apresentada na parte I e, com base nos dados e resultados apresentados na parte II e III, dar uma resposta às quatro questões orientadoras: o que muda, em que muda, porque muda e como mudam as políticas.

Um dos objetivos da investigação prendia-se com a identificação e caracterização de episódios de mudança, em particular da mudança de 2011. Essa foi a razão para a adoção de uma perspetiva diacrónica: comparar as características da transformação de 2011 com anteriores, aferindo o seu carácter excecional ou, pelo contrário, regular. A análise conduzida revelou, contudo, um quadro mais complexo do que pode ser descrito de forma binária, em que se entrecruzam permanências e mudanças discursivas com continuidades e transformações nas políticas, marcado por persistentes oposições e renovados consensos.

O facto de a mudança surgir como um dos principais *topos* do discurso político sobre educação, introduz complexidade a uma interpretação focada no tema e é responsável por um funcionamento relativamente autónomo da ação discursiva face à tomada de decisão, patente na distinção entre ritmos e conteúdos de mudança discursiva e das alterações nas medidas de política. Verifica-se a persistência discursiva das ideias de rutura e continuidade, mudança e estabilidade, que se constituem como significantes vazios,[512] manipulados discursivamente de forma estratégica, para promover uma perspetiva de escolha, de opção entre propostas concorrentes, necessária à contestabilidade que permite o jogo político e a alternância democrática. São identificáveis tensões entre proponentes e fatores de continuidade – os que estão no poder, a LBSE ou a CRP – e estímulos à mudança – os que são alternativa, a "competição global" e a própria ideia de mudança. Cumprindo um legado que remonta ao ciclo político de 1987, em que a missão do então ministro Roberto Carneiro consistia em montar um novo sistema de educação, o PSD apresenta-se nas mudanças de ciclo político como o partido que mais advoga a ideia de transformação significativa, ainda que, nem sempre, os seus mandatos cumpram a ambição enunciada.

A mudança de 2011 apresenta traços de continuidade face a anteriores,[513] mas também ruturas determinadas, não só quanto a ideias e políticas desenvolvidas no ciclo de política prévio,[514] como dos que possuíam a mesma constituição partidária.[515] Este padrão de incrementalismo e rutura foi facilitado pela ambiguidade originada pela sucessiva acoplação

[512] *cf*. Parte II capítulo 2

[513] *e.g.* aposta no ensino vocacional como medida de combate ao insucesso e abandono escolar ou o Programa TEIP

[514] e.g. a rutura com a aposta na educação de adultos que tinha caracterizado o ciclo político de 2005/11

[515] e.g. a progressiva substituição dos cursos CEF, legado do ministro David Justino, pelos Cursos Vocacionais

progressiva de objetivos suplementares para a mesma política (Rocco e Thurston, 2013). Um exemplo desta dinâmica de transformação mais longa é visível no desenvolvimento da política de ensino e formação profissional: a expansão dos seus objetivos[516] permitiu ir acomodando diferentes perspetivas, sobrevivendo como prioridade a mudanças de ciclo político e alterando-se o modelo de implementação por deriva (Howell, 1992).

No que se refere ao processo, a análise sugere em 2011 uma mudança de políticas que se pode considerar abrupta (Andersen, 2007), se comparada com a verificada imediatamente antes (em 2005) ou seguinte (2015), quando a perspetiva de rutura não surge tão destacada nos discursos do governo. Mas o enquadramento das propostas numa agenda de transformação radical – que inclui a reversão de políticas, como no caso da educação e formação de adultos (Araújo, 2015) - assente na narrativa da crise - não económica mas de resultados - e da necessidade de choque não é nova, antes replicando a estratégia do PSD de 2002, quando se posicionava como alternativa ao governo PS de António Guterres.[517] A diferença está, contudo, na continuidade, uma vez que é a persistência do argumento – de falência das políticas de educação – quando o contexto, quase dez anos mais tarde, tinha mudado significativamente e os resultados contrariavam a narrativa, que evidencia a alteração significativa: a dilatação entre os resultados alcançados e o discurso sobre eles.

A incapacidade económica do governo em prosseguir a linha de política adotada até 2009, em virtude da crise financeira e económica e, mais tarde, do PAEF, não parecem ser argumento suficiente para legitimar a alteração de políticas. Assim, é associada a um discurso sobre valores – justiça e mérito - à desvaliação dos resultados educativos atingidos, à suspeita sobre os sucessos alcançados, justificando a distância entre o discurso e resultados. A mudança de 2011 surge, assim, mal explicada na perspetiva de resposta ao choque exógeno da crise e aparenta ser resultado de dinâmicas endógenas persistentes das instituições. É bem descrita como uma mudança gradual, mas significativa, em que não se verifica contraste com o padrão de desenvolvimento de políticas anterior, mas em que se identificam ruturas fundamentais (Mahoney e Thellen, 2010; Rocco e Thurston, 2013).

A rutura que se parece evidenciar é, antes de mais, simbólica. A criação dos cursos vocacionais de ensino básico, ainda que efetivamente surja como uma mudança de parâmetros relativamente a medidas já existentes, como as ofertas de PCA's, PIEF e CEF, apresenta-se como ultrapassagem de um limite normativo institucional, porque fragiliza uma das autoridades máximas da ação política, quebrando com preceitos inscritos na LBSE.[518] A

[516] Como vimos anteriormente, de política que visava ajustar a formação às necessidades do mercado de trabalho a solução para o insucesso escolar.

[517] Recorde-se que um dos eixos desse programa foi a revisão da LBSE e uma das primeiras medidas tomadas, a suspensão da reforma curricular, durante anos preparada pelo governo anterior.

[518] Consistindo na criação de uma via alternativa ao ensino básico regular, de carácter não excecional, rompe com o n.º 1 do artigo 6º (o ensino básico é universal, obrigatório e gratuito) e com o n.º 1 do

LBSE parece estabelecer fronteiras e funcionar como linha de corte, limite simbólico para as alterações morfológicas ao sistema educativo. Este modelo de alteração de preceitos inscritos na LBSE sem discussão alargada do normativo na AR tinha, contudo, já sido ensaiado, quando se procedeu ao aumento da escolaridade obrigatória para os 18 anos.

3.1. As mudanças no seu contexto. O que muda?

A perspetiva centrada na interpretação da mudança por relação com outras transformações operadas remete para o conceito de igualdade de oportunidades em educação e a sua relevância entre as prioridades políticas. Concretamente, a questão é se existem alterações na posição relativa da igualdade de oportunidades entre objetivos de política.

Em 2011, as medidas de política cumprem um programa do PSD que, grosso modo, mantém o de 2002, centrado na avaliação de alunos e na intenção de alterar a morfologia do sistema através da criação de novas vias e antecipação da escolha vocacional.[519] Mas em 2011 a situação económica e financeira do país era, contudo, muito diferente. Sendo a educação uma das principais rubricas orçamentais, em período de aplicação do PAEF, as pressões para a redução de custos eram elevadas e, apesar da despesa do estado em educação inferior à média da OCDE e da centralidade retórica atribuída, esta não foi poupada. Atendendo ao peso das despesas correntes[520] no orçamento global, a perspetiva de contração orçamental criou um incentivo para decisões que envolvessem redução do número de professores ou do seu custo. A despesa executada nos quatro anos seguintes à assinatura do PAEF é 12.8% inferior à média dos sete anos anteriores e, em percentagem do PIB, 0.4 pp. abaixo.[521] As despesas per capita em educação passam de uma média de 733 euros entre 2005 e 2011 para 657 euros por pessoa entre 2012 e 2015. Mas, neste cenário de aperto, o peso da despesa votada às medidas para a equidade mantém-se idêntico,[522] o que sugere um sentido geral de reforma de 'ajustamento estrutural' (Carnoy, 1995).[523]

artigo 10º (têm acesso a qualquer curso do ensino secundário os que completarem com aproveitamento o ensino básico).

[519] A revisão da LBSE sai da agenda, mas a antecipação da idade de escolha vocacional materializa-se no ensino vocacional básico. O aumento da escolaridade obrigatória sem revisão da LBSE, realizado no ciclo político anterior parece ter enfraquecido esse ponto de veto, que assim não limitou, como no passado, as intenções do PSD e CDS de promover alterações na conceção de escolaridade básica.

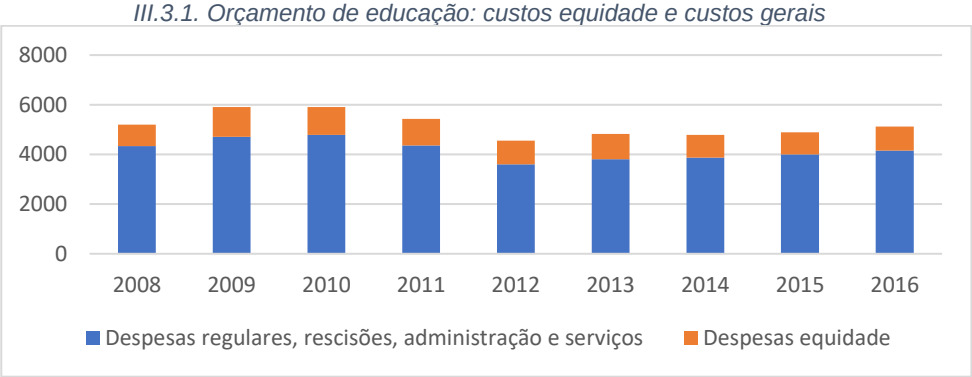
[520] Entre 75% e 80% do total de orçamento de educação, sobretudo salários.

[521] Dados PORDATA

[522] Cerca de 1,4% do orçamento total em educação (Liebowitz et al. 2015). Os "custos com equidade" são relativos ao PNMSE, ao programas de combate ao insucesso, TEIP e tutorias.

[523] No anexo parte V apresentam-se mais alguns dados e gráficos sobre este tema.

III.3.1. Orçamento de educação: custos equidade e custos gerais



Fonte: ME/ OCDE (Liebowitz et al. 2015)

A cobertura de ASE mantém-se, não acompanhando a pioria das condições económicas resultante da crise, levantando a suspeita de redução dos níveis de cobertura. Persistem medidas de discriminação positiva, como o TEIP, que alarga o número de escolas abrangidas, mas não o orçamento. Os apoios à recuperação das aprendizagens no regular parecem ter sido diminuídos, em resultado da redução de recursos humanos nas escolas, mas não existem dados que permitam aferir esse efeito. E se o aumento da taxa de retenção e desistência indicia a capacidade diminuída do sistema promover o sucesso,[524] outros indicadores de resultado revelam a manutenção, embora a um ritmo inferior, de dinâmicas positivas, como de melhoria do abandono escolar precoce e das prestações no teste PISA. Se no PISA, a equidade - medida pela diferença entre melhores e piores desempenhos - não se reduziu, nas escolas TEIP verificou-se uma pioria do sucesso escolar. Assim, o saldo do período, perspetivado a partir das políticas implementadas, pode ser descrito como de emergência de uma conceptualização enfraquecida de equidade e da responsabilidade e do papel da educação na promoção da igualdade de oportunidades[525].

Na resposta direta à questão de partida, conclui-se que, sem mudanças abruptas no discurso global sobre educação, que persiste atribuindo prioridade à igualdade de oportunidades e combate ao insucesso, mudam os recursos disponíveis para o combate às desigualdades em educação e muda a organização e a estrutura institucional de desenvolvimento das políticas. Menores alterações são evidentes no que se refere às medidas de política e quanto às práticas escolares especificamente direcionadas para o insucesso e abandono escolar.

[524] As dificuldades em analisar a situação nacional no que se refere aos investimentos em equidade em educação resultam do facto de não existir um registo sistemático destas medidas, aspeto que é reconhecido também no relatório da OCDE (Liebowitz, 2015).

[525] Esta perceção de uma pioria das condições de sucesso em virtude da crise é corroborada pelos dados que revelam o aumento da pobreza infantil e a redução de apoios sociais às famílias como o Rendimento Social de Inserção e que são apontadas no relatório do Parlamento Europeu (Canotilho, 2015).

3.2. Dimensões da mudança: paradigmas e políticas

A questão colocada quanto ao conteúdo da mudança de 2011 foi parcialmente respondida no ponto anterior. O foco nas dimensões constituintes, acrescenta uma atenção à relação entre a mudanças das ideias, paradigmas e discursos e mudanças nos programas de ação e/ou instrumentos de política para intervir na igualdade de oportunidades. Centra-se na relação entre o paradigma de igualdade de oportunidades e as mudanças nas políticas.

A análise diacrónica revela oposições paradigmáticas e alguma consistência nas posições dos partidos mais à direita e mais à esquerda do espetro político: O CDS alinhado com um conceito de igualdade próximo do utilitarismo e o PCP com a perspetiva da igualdade de resultados ou de uso. A direita perfila coerentemente nas hesitações quanto à capacidade da escola em suplantar desigualdades sociais e a esquerda na defesa da discriminação positiva como fundamental para promover a igualdade de oportunidades. PS e PSD assumem perspetivas menos lineares e diferentes, em distintos momentos. Exemplo disso é o contraste entre as posições na discussão da LBSE, em que estes partidos defendem um princípio de igualdade de oportunidades abrangente e relativo a toda a carreira escolar e, mais tarde, a argumentação favorável de ambos ao aumento das propinas no superior (em 1992 e 2003) ou dúvidas quanto à gratuitidade de manuais escolares (2006).

Em 2011 verifica-se que a igualdade de oportunidades e o combate ao insucesso escolar mantêm o estatuto de prioridade enunciada, ainda que surgindo então menos reiteradamente e a par de outros objetivos educativos (excelência). Mas a leitura a partir das medidas de política, sugere uma perspetiva que naturaliza o insucesso escolar e a retenção, apresentada como forma de os professores reconhecerem e poderem trabalhar as fragilidades de conhecimento dos alunos.

As ideias que organizam a mudança das políticas de 2011 não são novas, mas remetem, como vimos na parte II, para um discurso identificável no debate público e político desde 1978. Inicialmente sobretudo defendido pelo CDS-PP, a partir de 2000, ganha maior força e é incorporado no repertório discursivo do PSD: assume a existência de desigualdades 'justas' e 'injustas', considerando que o insucesso escolar resulta de políticas de educação (facilitistas) que não promovem o esforço, apontando os alunos que mais se esforçam como os prejudicados. Sempre presente, apenas a partir de 2011 este discurso surge de forma sistemática como justificatório das medidas implementadas.

Ao nível discursivo, ganha força uma ideologia meritocrática, utilizada para promover a contestação em torno da perspetiva prevalecente no sistema educativo nacional, plasmada na LBSE, assente no primado do princípio da igualdade real de oportunidades de sucesso[526]

[526] Vide parte II capítulo 3: a universalidade da frequência pressupõe a existência da universalidade do sucesso escolar. Insucesso e universalidade são antagónicos (Pires et al., 1989).

ou equidade (Pires, Fernandes e Formosinho, 1991; Antunes, 1997). Esta batalha ideológica tem lugar no plano discursivo e tem reflexo na tomada de decisão e estratégia de ação.

As mudanças nas políticas implementadas são, contudo, fragmentárias e não passam, na maioria dos casos, por alterações sistemáticas nos objetivos explícitos das medidas que, de forma geral, se dirigem aos mesmos fatores de desigualdade e espelham idênticas narrativas causais sobre insucesso. Como vimos, persistem os principais programas e medidas de combate ao insucesso e abandono escolar[527], como os PCA's, PMSE e o TEIP.[528] A estratégia de associação do encaminhamento para percursos vocacionais a uma resposta ao insucesso escolar é uma orientação anterior, aprofundada a partir dos cursos vocacionais de ensino básico e pela expansão do grupo-alvo a que se dirige: os alunos em situação de insucesso escolar.[529] Mas se as medidas de política dirigidas ao combate ao insucesso e abandono escolar não são reformuladas, é modificada a sua posição na estratégia, não se colocando já como medidas de exceção, depois de reiterar as possibilidades de recuperação no ensino regular em contexto de sala de aula, mas como intervenção primária, precoce, quando a retenção escolar resulta em atrasos escolares.[530] A transformação opera-se a partir da adoção de um conceito parcial de igualdade formal de oportunidades de sucesso que admite a existência de fatores de desvantagem inicial relacionados com condições materiais de existência, mas que não reconhece as diferenças nas carreiras escolares como daí decorrentes, mesmo que marcadas pela origem socioeconómica, como particularmente problemáticas. A mudança nas políticas segue a estratégia de mudança discursiva, por deriva, acrescento e remendo, utilizando um repertório – discursivo e prático – institucionalizado.

3.3. As razões da mudança: locus de autoridade, ciência, ideologia e poder

A incorporação no desenho de projeto de uma perspetiva centrada nas razões da mudança convocou um extenso património de investigação. Tratando-se de uma das principais questões a que a investigação em políticas públicas procura responder, qualquer enquadramento teórico evocado será sempre atacável pela omissão ou ausência de destaque de alguma perspetiva. As escolhas teóricas, por afinidade eletiva, intuição, ou serendipidade, levaram a explorar a relação da mudança com alterações do *locus de autoridade* sobre a

[527] Como vimos na Parte III, a revogação do despacho 50 pode mais ser perspetivada como uma alteração de aspetos técnicos e operativos, já que o reporte analítico das situações de reprovação e a definição de planos de intervenção mantém-se.

[528] Medida de discriminação positiva sempre contestada pelo PSD e emblemática do segundo ciclo político, horizonte negativo de 2012.

[529] A expansão do grupo-alvo resulta da combinação da antecipação da idade de encaminhamento, do aumento da extensão e exigência dos programas no ensino regular; definição de critérios de retenção obrigatórios; instituição de exames no 4º ano.

[530] A existência de retenções escolares é admitida como critério de acesso a vias educativas.

política, da relação da mudança com fontes de autoridade.[531] Em particular, o foco nas referências à ciência para explorar a hipótese da aprendizagem social; aos conceitos e relações entre eles para identificar articulações com paradigmas e as mudanças de governo (ciclos políticos) para focar as ideologias. Em suma, explorar a relação da mudança com os vários discursos existentes no espaço mais alargado de deliberação.

A análise diacrónica cedo revelou que uma explicação da mudança de 2011 que considerasse o choque externo da crise económica como principal variável explicativa não era ajustada. Sendo um fator importante, os debates parlamentares revelaram como a justificação da incapacidade financeira possui reduzida força argumentativa e como, em oposição, foi relevante neste processo a alteração governativa e das ideias sobre educação. Mas se foi notada a importância da mudança de ideias no poder, esta não parece ter sido impulsionada por desenvolvimentos científicos sobre educação, pela emergência de novos atores ou autoridades, mas antes pelo reeditar de controvérsias políticas sempre presentes. Se a crise propiciou a mudança governativa que permitiu a emergência de uma agenda educativa diferente, esta surgiu sustentada em narrativas antigas, contendo soluções políticas já há muito defendidas,[532] ensaiadas e preparadas em ciclos políticos anteriores.

O foco na implementação identificou no período de 2011 uma alteração estratégica num momento histórico em que as mudanças anteriores pareciam estar a produzir resultados: o abandono escolar apresentava a maior redução de sempre e as taxas de insucesso, medidas tanto a partir da retenção de ano, como dos resultados do PISA, melhoravam significativamente. Nestas circunstâncias, a substituição paradigmática pareceria pouco viável, especialmente no campo educativo, que se projeta enquanto área do conhecimento científico, desde as ciências da educação à pedagogia e didática. Mas, por ser uma área em que abundam os estudos e os indicadores de resultado, foi relevante na mudança ocorrida a construção discursiva da narrativa da falência da estratégia anterior, que ocorreu a partir da dilatação entre os dados e o discurso sobre eles. O ataque à autoridade paradigmática foi realizado com base num discurso que desacreditou os progressos alcançados na vigência do paradigma anterior, levantando suspeitas sobre as instituições que os produziram, desde acusações de '*cherry-picking'* de indicadores, manipulações de estatísticas e, até, de fraude nos resultados PISA. A estratégia passou pela fragilização da autoridade paradigmática.

Uma das teorias sobre mudança de políticas a que se deu destaque na conceptualização da investigação foi a de Peter Hall (1993), que centra a explicação da mudança, precisamente, na rutura da autoridade paradigmática. Mas a mudança produzida a partir da rutura da autoridade apresenta-se, na sua investigação, como resultado da acumulação de insucessos na implementação do paradigma anterior ou de alterações do locus de autoridade sobre a

[531] Cf. Parte I ponto 2.2.1.
[532] A crise teria nesta perspetiva funcionado como uma "janela de oportunidade" (Kingdom, 2011).

política, da transformação das fontes de legitimação argumentativa. No que diz respeito ao papel da educação na promoção da igualdade de oportunidades, a autoridade paradigmática é constantemente disputada nacional e internacionalmente, opondo diferentes perspetivas pedagógicas, didáticas e políticas. Esta situação é reforçada no caso nacional, como resultado do descrédito sistemático dos dados científicos, em particular, das ciências da educação, tornando o debate pouco sustentado em estudos mais compreensivos que permitam acompanhar a análise de resultados de uma análise de processos. Apesar de esforços bem-sucedidos para promover a de-contestação de elementos paradigmáticos – como a importância de escolaridades longas, garantias de acesso, etc. – muitos outros – como as consequências da diversificação de percursos no ensino básico ou hierarquias entre áreas do saber - persistem marcando oposições entre coligações discursivas de geometria variável. Mais do que uma substituição paradigmática, alguma indefinição acerca das relações entre diferentes causas de insucesso, quanto aos efeitos de algumas políticas e as suas consequências sociais, permite manter a contenda em aberto e legitimar a apresentação de diferentes agendas e programas de políticas para a igualdade de oportunidades em educação.

A análise das fontes de autoridade distinguiu o nível nacional e internacional, procurado identificar as relações entre ambos, atendendo ao conceito de europeização mobilizado.[533] A nível nacional, verificou-se a importância de coligações discursivas que alinham as propostas dos partidos políticos, compostas por atores políticos, especialistas em educação, comentadores, colunistas e organizações da sociedade civil (Sabatier e Weible, 2007). No que se refere à mudança de 2011, a coligação discursiva criada em 2001, na véspera de alteração de ciclo político de 2002, que se opõe ao modelo da LBSE e às orientações construtivistas do currículo e da pedagogia, mantém-se ao jeito de contradiscurso e ressurge no momento de escolha política de 2011, com a mesma configuração -com os elementos a ocuparem posições distintas-[534], mesmos argumentos e soluções políticas.[535] Estas movimentações nacionais e equilíbrios pontuados encontram respaldo nas ambiguidades do discurso das organizações internacionais, OCDE e UE, que são usados como recurso de autoridade pelas diferentes coligações na defesa de distintos argumentos. As agendas globais de educação e equilíbrios de força entre organizações internacionais – entre a OCDE e a UE – trespassam as fronteiras, espelhando-se e alimentando lutas ideológicas nacionais.

Em 2011, a fragilização do paradigma em uso foi amplificada pela disputa internacional. A ambiguidade das orientações internacionais – que procuram associar o aumento da competitividade global em educação a melhorias na promoção da igualdade de oportunidades

[533] Cf. Parte I ponto 1.3.4.
[534] Nuno Crato passa de comentador a ministro da educação, David Justino, depois de ministro, assume o papel de presidente do CNE. Esta coligação parece ocupar um lugar entre a burocracia e poder político e os "enclaves intelectuais" da sociedade (Hall, 1993:277).
[535] A diferença foi não definir a alteração da LBSE como condição necessária para a mudança.

– permitiu a manutenção de narrativas nacionais concorrentes, sem mudanças evidentes no locus de autoridade sobre a política. A amplitude das perspetivas presentes em documentos e análises publicadas pela OCDE (OCDE, 2012; 2013; Schleicher, 2014; Bøyum, 2014) e defendidas pela Comissão Europeia (ET Monitor 2012; Parlamento Europeu, 2014)[536] tem reinterpretação a nível nacional, na batalha que permitiu a manutenção do ambiente politizado em torno da educação, numa altura em que os resultados alcançados revelavam o sucesso das políticas implementadas a partir da LBSE. Desta forma, parecem ter sido também importantes aspetos relacionados com a necessidade de sustentação da oposição política, num cenário de reduzida margem para propor cursos alternativos de ação.

A campanha da Alemanha para exportar o seu modelo dual para outros países, através da Comissão e do MAC, após os maus resultados alcançados pelo país no PISA, constituiu-se como oportunidade para grupos nacionais que, desde há muito, defendiam a alteração do modelo compreensivo de escolaridade longa - herdado da influência da OCDE no processo de construção do sistema nacional e plasmado na LBSE -, implementarem a sua agenda e, simultaneamente, surgirem alinhados com os interesses das instituições tutelares no processo de ajustamento. Numa perspetiva teórica, este dado de pesquisa traz argumentos ao debate entre o institucionalismo sociológico presente na "Common World Educational Culture" de John Meyer e na "Globally Structured Agenda for Education" de Roger Dale, considerando menos definitiva a diferença entre estas perspetivas, pela identificação de coligações hibridas que juntam peritos e investigadores com atores políticos que procuram implementar a sua agenda própria.[537] A perspetiva informada pelo institucionalismo discursivo adotada na pesquisa permitiu identificar como coexistem distintas agendas educativas no espaço internacional, que são estrategicamente manipuladas por atores com a sua própria agenda, ancorada em ideias, instituições e interesses nacionais que se reformulam e persistem ao longo da história (Wahlström e Sundberg, 2018)

3.4. A direção das políticas ou mais sobre razões para mudar

Da reflexão em torno das razões da mudança emergiu a perspetiva de que foi a alteração das ideias no poder em 2011 que viabilizou um programa educativo que se apresentava como uma mudança. Este programa verificou-se não ser, contudo, composto por ideias novas, mas reeditar debates que se mantém no espaço publico e político e remetem para contendas recorrentes de nível ideológico, técnico e prático.

[536] Cf. Parte I, ponto 2.3.3.
[537] Cf. Parte I, ponto 1.4.1

A mudança de ciclo em 2011 não produziu alterações profundas na configuração discursiva do PSD[538] e, se compararmos o ciclo em análise com o de 2002 a 2005, com a mesma coligação no poder, é possível identificar semelhante destaque às várias dimensões de "individualismo ontológico", próprio do liberalismo (Olssen, 2008). A mudança de 2011, como em 2002, foi promovida sustentando-se na narrativa da desconfiança face ao estado e aos resultados obtidos e na ideia deste como empecilho à qualidade da educação,[539] remetendo para individualismo político. Ao nível da governança, é identificável, em ambos períodos, a tendência para a incorporação de ideias de controlo e monitorização associadas a competição,[540] própria da atividade empresarial, característica do individualismo económico. Revelador do individualismo moral, há uma centralidade atribuída à perseverança, autonomia e responsabilidade, que é notada em 2002, mas é sobretudo traço marcante do período a partir de 2011.[541] Aliás, essa parece ser a principal característica distintiva do período em análise: na conceção de igualdade operacionalizada e presente no discurso, o aumento da diferença de resultados entre alunos não se constitui como um problema, desde que os melhores resultados aumentem.[542] É uma mudança subtil, mas relevante no paradigma em uso, que, como vimos, inspirando-se na OCDE, problematizava aumentos de diferenças de resultados entre alunos, enquanto indicador de desigualdade (e.g. OCDE, 2010).

A perspetiva não é nova em Portugal e também não o é a nível internacional. Possui semelhanças com a orientação dominante em certos períodos históricos - como os anos 1980 – e em certos contextos geográficos – como em Inglaterra.[543] A batalha paradigmática que teve lugar em Portugal em 2011 reflete o debate em torno de modelos educativos implementados um pouco por todo o mundo, com resultados dispares e que se mantêm contestados. Transpõe uma discussão mais global que delibera entre modelos compreensivos, orientados para a equidade – prevalecentes na europa do Norte e no acordo da LBSE – e modelos de diferenciação, utilitaristas e focados na competitividade e eficiência, definida a partir da relação com a economia e com o emprego – inspirados nos países

[538] O PSD constitui-se como o partido em que é mais evidente uma mudança ideológica no que se refere às questões das igualdade de oportunidades em educação, afastando-se do paradigma social-democrata e aproximando-se de orientações mais liberais, mas que ocorre em 1995

[539] Em ambos os períodos, a ideia de sobre dimensão do sistema e excessivo poder do estado

[540] Recorde-se a publicação de rankings de exames nacionais ou o sistema de créditos às escolas com melhores desempenhos.

[541] O individualismo moral é, aliás, um dos eixos de consenso no discurso do CDS e PSD e, em ambos os partidos, se identificam discursos que conceptualizam a necessidade de equacionar a educação sobretudo como oportunidade e dever. Os debates em torno do Estatuto do Aluno revelam estas batalhas paradigmáticas (Sebstião e Campos, 2014).

[542] Numa entrevista ao Diário de Notícias a 29 de abril de 2017 o ex-ministro afirmava: "É claro que temos de proteger os mais desfavorecidos, mas também é preciso garantir condições aos melhores para progredirem. Não é possível que todos avancem da mesma maneira - um Mini e um Ferrari só fazem Lisboa-Porto no mesmo tempo indo ambos a 50 km/h. Deem condições ao Ferrari para ir mais rápido!"

[543] *cf*. Parte II cap. 1.1.

germânicos, e que se procurou promover no ciclo político em estudo. Estes diferentes modelos distinguem posições ideológicas que hierarquizam diferentemente as mesmas prioridades educativas, mas também representam distintas variedades do capitalismo, que se constituem como referentes unificados num conjunto de ideias, com influência nas características estruturais, incluindo a valorização de determinados tipos de escola, aprendizagens, de métodos pedagógicos e didáticos (Cummings, 2010).

Reproduzindo mudanças contemporâneas presentes em contextos tão distintos como Singapura (Anderson, 2015), Holanda (Waslander *et.al*, 2018) ou Flandres (Clycq, Ward e Vandenbroucke, 2014), em Portugal, as políticas a partir de 2011 apontam a meritocracia enquanto instrumento para alocação de recursos. Replicam uma estratégia adotada noutras áreas de política- como na proteção social -, apostando na dualização social (Palier e Thelen, 2010), aplicada às carreiras escolares, produzindo distanciamento e diferenciação: uma via exigente, com foco na excelência (exames) e competição internacional e outra, compensatória, dirigida a alunos com insucesso e a quem é dada menos educação escolar.

Se, considerando estas estratégias de profissionalização e diferenciação, o quadro parece sugerir o que tem sido associado ao termo reforma neoliberal, algumas características destacadas são menos evidentes no caso nacional, como o aprofundamento da privatização ou mercadorização (Ball, 2012). Apesar de estar na agenda – sob a forma da liberdade de escolha, no programa do PSD e vouchers, no do CDS – e de alguns passos nesse sentido,[544] a austeridade imposta parece ter colocado de lado este tipo de medidas, que representavam um aumento de custos para o Estado. O recuo do Estado que a privatização ou mercadorização constituem é implementado a partir do ajustamento estrutural, que, segundo Apple (1993), é traço característico das reformas neoliberais implementadas em países com presença do corporativismo, populismo e persistência de oligarquias.[545]

Esta fusão de valores conservadores com um *ethos* de economia liberal, organizado em torno de ideias como disciplina, dever, rigor e ordem, remete não só para experiências mais antigas do conservadorismo, mas para o ordoliberalismo alemão mais recente, descrito como uma forma específica de neoliberalismo e que teria sido particularmente impulsionado a partir da crise e a partir da ação das instituições económicas europeias (Ochoa, 2019). Inspirada em intervenções datadas ou replicando tendências recentes, o que se evidencia é que a mudança implementada a partir de 2011 é coerente com políticas seguida noutros países, que alinham algumas ideias das reformas neoliberais, mas adicionando a centralização, atribuindo ao estado um papel ativo, garante de um currículo fortemente estandardizado e

[544] O aumento do valor por turma e de turmas financiadas no ensino privado entre 2011 e 2014
[545] Como vimos no Ponto II, Cap 1.

exigente.[546] O currículo e as políticas públicas constituem-se como instrumentos de seleção escolar, assim aproximando-se de perspetivas de educação elitista, bastante familiares na educação nacional, heranças do período anterior à aprovação da LBSE e com o modelo prevalecente na Alemanha, defendido como boa prática e transferível.

Reflexões Finais

Num balanço final dos resultados da investigação, importa agora apontar um conjunto de conclusões substantivas, relativas às características contextuais que contribuíram para promover a mudança, outras de âmbito mais teórico, relativas à investigação em torno da mudança política e da análise de discurso e reflexões metodológicas, acerca dos desafios e limites da presente pesquisa, desenhando pistas para investigação futura.

Numa perspetiva substantiva, a análise a partir dos discursos e das políticas permitiu identificar as teorias do estado em que se sustentam, revelando como a dimensão ideológica se constitui como referente na ação dos partidos. Esta é, assim, mais uma investigação que revela a centralidade da ideologia para explicar o discurso e a tomada de decisão política. Contrastante com o discurso das organizações internacionais, que procura menorizar disputas ideológicas, ancorando as suas propostas em justificações pragmáticas, o espaço de deliberação nacional é resistente e avesso à tomada de decisão em dados e resultados científicos. A par com a descredibilização da auscultação e participação alargada na tomada de decisão, o discurso em plenário parece refém de posições rígidas, sempre defendidas e sustentadas nos mesmos argumentos, em leituras parcelares de dados produzidos por distintas organizações, sobretudo internacionais, empregues pelo valor instrumental imediato. A leitura diacrónica permitiu perceber que, na amostra considerada, a utilização de dados científicos na deliberação vai sendo cada vez mais contestada e o debate torna-se progressivamente mais retórico e ritualista, reduzindo a profundidade analítica e riqueza argumentativa. Estes resultados surgem em linha com outros que identificaram o distanciamento entre o discurso pedagógico e político em Portugal a partir de 1974 (Stoer, 1986) e que se aprofunda nos ciclos políticos em estudo.

Uma hipótese explicativa para a dissonância entre o discurso político e científico identificada seria a de que assumir o sucesso das políticas de educação implicaria enfrentar a inexistência da relação causal estabelecida nas teorias do capital humano entre investimento em educação e crescimento económico, ou aceitar que as causas para o fraco

[546] Utilização da narrativa da crise de valores e falência do experimentalismo típica do conservadorismo (cf. parte II 1.1.3.), a focalização no 'direito dos pais' e prestação de contas (Gutmann,1987). Estes resultados surgem e linha com a proximidade maior dos países da Europa do sul com as orientações conservadoras, identificada por Esping-Andersen (1990) e ordoliberais.

desenvolvimento da economia portuguesa e as dificuldades em atingir os patamares de competitividade económica desejados ligar-se-iam a outros fatores que não a qualidade da educação nacional. Alargar esta discussão poderia fazer questionar o equilíbrio de forças no espaço internacional e o domínio dos países centrais da UE nas áreas económicas com maior potencial de desenvolvimento. A contínua promoção da escolarização alargada, focada em conteúdos e conhecimentos funcionais, transferíveis a partir das organizações internacionais, teria permitido aos países centrais da UE capitalizar investimentos que Portugal, com o financiamento das instituições europeias, tem feito na qualificação da sua população, a partir de fenómenos de *brain drain*, exponenciados e promovidos na altura da crise.

Três fatores parecem ter propiciado uma contínua atenção ao tema da igualdade de oportunidades e a emergência de mudanças ao longo do tempo: a dificuldade em identificar e isolar efeitos das políticas de combate ao insucesso – resultante da complexidade do fenómeno e fragilidade dos mecanismos de monitorização e avaliação (OCDE, 2018:14); a incapacidade em sustentá-las continuamente, dotando de meios financeiros e organizativos - consequência da coocorrência em Portugal dos processos de consolidação da educação de massas e da sua crise[547] (Stoer e Araújo, 2000); e a urgência e persistência das situações de insucesso, dramatizadas a partir da forte problematização e pressão em torno do abandono escolar precoce ocorrida internacionalmente (Araújo et.al, 2014).

A sustentação do discurso numa contínua ideia de mudança parece ser facilitada por um outro aspeto. O ambiente geral sugere uma constante insegurança quanto à real capacidade de o sistema educativo promover, no ensino básico regular, conhecimentos e competências necessários para tornar Portugal um país competitivo, em termos de qualidade do seu sistema educativo e, simultaneamente, garantir o sucesso educativo de todos os alunos. Dito de outra forma, parece existir uma desconfiança generalizada de que todos os alunos possuem as capacidades para, no quadro dos apoios existentes, ter sucesso nas matérias consideradas essenciais dominar no final do ensino básico, sem um rebaixamento dos conteúdos e complexidade do que é lecionado: o contrário do insucesso é o facilitismo.

Numa perspetiva teórica, a investigação acrescentou conhecimento no que se refere importância das ideias na explicação de mudanças. Verificou-se que, se, por vezes, a mudança foi construída a partir das ideias e da sua ancoragem a um bom argumento – como

[547] Esclarecedora é a intervenção do deputado do PSD Fernando Charrua, em 2003 quando se discutia a proposta de antecipação da idade de escolha vocacional da proposta do seu partido: "Verão alguns nesta política uma imposição precoce de preparação para o mundo do trabalho. Nós preferimos evitar o penoso arrastamento do insucesso escolar ano após ano, sem que as medidas de apoio pedagógico surtam qualquer efeito, com a subsequente e crescente desmotivação do aluno, descrédito público do sistema de ensino, revolta pela falta de resposta a situações problemáticas, investimento perdido no ensino dito regular e, simultaneamente, o não aproveitamento dos recursos humanos, físicos e materiais existentes nas escolas, muitas delas de tudo muito bem fornecidas" (DAR Série I 140/IX/1 2003/5860).

a ligação de uma política de combate ao insucesso escolar ao ensino profissionalizante-, noutras ocasiões as intenções surgiram limitadas pelo contexto discursivo, pela ilicitude da ideia, por não se encontrarem ancoradas num argumento discursivo válido forte e/ou por contestarem “legados de regime”, ou seja, as instituições e práticas institucionalizadas (Sass, 2015). É o caso do argumento das limitações financeiras para justificar a mudança de políticas do período de ajustamento, que foi sendo evitado, enquanto justificativo das tomadas de decisão. O discurso surge como instrumento de expansão da ação – pela legitimação - mas também limitativo, ancorado ao contexto, que define a sua legitimidade e credibilidade.

As conclusões da investigação não permitiram contribuir para o debate entre estruturalistas e pós-estruturalistas sobre como entender discurso (Anderson e Holloway, 2018). Se, ao nível da formação de políticas, a investigação revelou que os limites e potencialidades de ação – a seleção dos problemas e das soluções possíveis - são negociados e que, nesta aceção, a batalha política é, essencialmente, uma batalha discursiva entre soluções, como defendem os pós-estruturalistas (Ball, 1993), também se identificou o reforço do efeito de reprodução de posições sociais e de *status quo* através do discurso, o que parece revelar que são igualmente relevantes as relações de poder, os interesses, e a legitimidade dos atores proponentes, numa visão estruturalista que destaca o poder institucional (Fairclough, 2001). O que parece emergir em conclusão é que a relação entre o poder e ideias se evidencia no capacidade persuasiva dos argumentos, revestindo de importância os efeitos da ação discursiva na mudança (Schmidt, 2017).

A pesquisa foi sustentada num quadro teórico que se procurou manter aberto, acolhendo a possibilidade de integrar explicações sustentadas em várias perspetivas, dando particular atenção aos vários institucionalismos e não apenas ao institucionalismo discursivo. O que a estratégia evidenciou foi a utilidade dos vários contributos. As teorias do institucionalismo discursivo revelaram elevado potencial explicativo das mudanças analisadas, mas a extensão da análise desenvolvida também mostrou que o desenvolvimento institucional surge dependente do passado e da história das instituições, evidenciando a adequabilidade das explicações do institucionalismo histórico. Um exemplo é o veto presidencial à alteração à lei de bases em 2004, sustentada no argumento da falta de apoio alargado, semelhante ao gerado em torno da sua aprovação em 1986.

Fenómenos de isomorfismo institucional e a influência crescente das organizações internacionais sugeriram explicações centradas em premissas do institucionalismo sociológico. O discurso justificativo de mudanças apresentou ligações intertextuais com o das organizações internacionais e as influências externas foram assumidamente inspiradoras de mudanças, como, por exemplo, a partir de 2011, a da Alemanha. A maleabilidade discursiva das instituições, contudo, impede que seja evidente um sentido.

É também verdade que, se muitos dos episódios analisados desafiaram explicações lineares do institucionalismo da escolha racional, como reversões de medidas em fases de melhoria continuada de resultados, outras encontram explicação numa perspetiva informada por estas teorias, que destacam a racionalidade e a perseguição de objetivos próprios na tomada de decisão. Os benefícios que a mudança de 2011 poderia trazer na relação com as instituições tutelares, evidencia a intenção dos seus proponentes em promover uma ação estratégica, incorporando expetativas sobre o comportamento dos outros, e que está na base do institucionalismo da escolha racional.

O que a análise conduzida leva a concluir é que o recurso às diferentes teorias institucionalistas permite interpretações mais robustas e abrangentes. Todos os institucionalismos destacam a importância das instituições na compreensão dos fenómenos sociais e na explicação das ações políticas, tanto os que se focam sobretudo em elementos ideacionais e discursivos, como os que dedicam os esforços de pesquisa a acompanhar, descrever e explicar as medidas de política implementadas. A focalização dos esforços de pesquisa na análise qualitativa dos discursos políticos, presentes nos debates parlamentares, em paralelo com a análise de pesquisas científicas, dados, estatísticas e do conteúdo de relatórios oficiais e recomendações, permitiu acolher a possibilidade de explicações de base teórica alargada, dentro do campo da análise institucional, e revelar diferentes pertinências.

Numa perspetiva que privilegie as dimensões epistemológicas e metodológicas, a plasticidade do conceito de discurso, tendo representado desafios teórico-metodológicos, também enriqueceu a análise. Se os discursos medeiam (refletem e moldam) as políticas a aplicar, tornando-as possíveis/impossíveis e desejáveis/indesejáveis, as políticas implementadas também revelam discursos subjacentes, refletindo ideologias e paradigmas existentes e que são interpretáveis. Discurso é ação política, mas a implementação ou adiamento de medidas e políticas é também narrativa, pois têm na base ideias sobre problemas e soluções. Se, como defendem os teóricos que se dedicam a análise de discurso, este é ação, a ação pode também ser analisada enquanto discurso, mesmo que não pronunciado (Ball, 1990). Assim, vimos na parte III como emerge das políticas implementadas a partir de 2011 uma desproblematização do insucesso escolar como problema de igualdade de oportunidades, quando, na deliberação e discurso comunicativo do governo, persistia a narrativa do combate ao insucesso e abandono enquanto uma prioridade política.

Definir discurso enquanto troca argumentativa e distinguir face à tomada de decisão e ação política, permitiu notar que a evolução discursiva e ação governativa, materializada em medidas de política, possuem dinâmicas de desenvolvimento paralelas, mas próprias e nem sempre coincidentes: em certos momentos é possível identificar mudanças significativas no discurso, sem equivalente nas políticas (2002) e, noutros, o alinhamento do novo discurso com o anterior é contrastante com a iniciativa de transformação pelas políticas

implementadas (2005). Esta estratégia de fronteira facilitou a dupla hermenêutica, a compreensão e posterior reinterpretação dos resultados encontrados no processo de investigação, analisando o discurso produzido para além do enunciado, procurando informações que corroborassem ou contrariassem narrativas. O argumento político foi assim perspetivado como um rendilhado de afirmações de facto, interpretações, opiniões e avaliações que ligam o contexto ideológico com dados e informações, e as conclusões de análise surgiram na linha da análise interpretativa de política (Fisher e Gottweis, 2013).[548]

Utilizada em paralelo, uma perspetiva do conceito de discurso político mais abrangente que não se detém na relação entre o que é dito e o que é feito, permitiu focar a relação com outros discursos, como o científico, o das organizações internacionais ou presente nos meios de comunicação social, sinalizando proximidades e distâncias entre estes, acrescentando informação para refletir sobre razões para mudar (Wahlström e Sundberg, 2018).

A tipificação em dimensões normativas, argumentativas, intertextuais e temáticas do discurso, que resultou da análise dos debates parlamentares, também se revelou profícua: permitiu chegar a uma interpretação das razões e sentidos da mudança de politicas em que os elementos discursivos e contextuais – como a importância de narrativas de mudança ou a reduzida legitimidade atribuída ao argumento da incapacidade financeira – se revelaram relevantes para compreender e explicar os processos e limites da mudança de politicas.

No processo interpretativo verificou-se ser mais desafiante caracterizar do que explicar a mudança. A ideia de mudança radical ou paradigmática que se desenvolve de forma gradual e incremental é contraintuitiva e, como quem se preocupa com a saúde do gato de Schrödinger,[549] é tentador procurar o ponto de inflexão, o momento exato em que se deu, mas que parece sempre escapar. Pequenas alterações, a emergência de novas interpretações sobre dados e resultados e o debate persistente entre perspetivas, criam um desafio interpretativo de um ambiente fluido de mudança permanente, para lá de uma aparente continuidade (Thelen 2004; Streeck e Thelen 2005; Mahoney e Thelen 2010). A constante disputa paradigmática e a forma gradual com que alterações significativas se insinuam, tornam desajustada a ideia de substituição paradigmática presente em Peter Hall e limitaram a possibilidade de responder a uma das questões de pesquisa: se as mudanças de 2011 constituíram uma mudança paradigmática, um novo quadro de políticas. A história do Portugal

[548] Procurou-se ir temperando o ceticismo necessário na interpretação dos discursos com a aplicação do princípio da acomodação racional (ou princípio da caridade) – que recomenda basear a interpretação na melhor perspetiva das intenções do outro.

[549] O Gato de Schrödinger faz referência a um paradoxo que se prende com a identificação de alterações de estados. Remete para a ideia da física quântica de 'sobreposição' e que designa a possível coexistência de dois estados. Baseia-se numa experiência de Erwin Schrödinger com o seu gato e que é usada para ilustrar o conceito.

democrático é demasiado breve. Entre as particularidades de cada período histórico e a recorrência de questões no tempo, as conclusões podem apenas ser parcelares e provisórias.

O desafio de interpretação é empolado pelo facto de esta se constituir como um processo subjetivo, de atribuição de sentido a um conjunto de dados e informações e que é, portanto, irrepetível e circunstancial. Procurou-se, no entanto, seguir um conjunto de critérios de qualidade de pesquisas qualitativas e interpretativas, de forma a atribuir maior robustez aos resultados (Guba e Lincoln, 1994; Tierney e Clemens, 2011). A credibilidade dos resultados surgirá a partir do reconhecimento pelos atores. A narrativa dos próprios foi discutida e até, em certos momentos, contrariada, mas procurou-se que a sua refutação fosse argumentada com um conjunto de fontes e tipos de informação que a legitimassem, mesmo na discordância. A aplicação do princípio da acomodação racional – que recomenda basear a interpretação na melhor perspetiva das intenções do outro – constituiu-se como um bom contrapeso ao ceticismo, também presente. Procurou-se dar atenção e cuidar do potencial de transferibilidade, na ausência da possibilidade de validação externa, a partir da descrição do processo. O esforço foi narrar o procedimento de pesquisa detalhada e ilustrativamente para permitir ser acompanhado. A par com uma preocupação com a fiabilidade – ou suficiência da informação para produzir as conclusões apresentadas – o modelo de pesquisa e os métodos utilizados constituíram preocupações centrais para garantir a qualidade da pesquisa conduzida. A partir desta atenção aos processos, a expetativa é a de chegar à confirmabilidade,[550] ou seja, relacionando as conclusões obtidas com os dados apresentados, que se julgue positiva a sustentação empírica e lógica dos raciocínios empregues.

O balanço do percurso inevitavelmente leva a identificar limitações e aspetos menos bem conseguidos. Refletindo sobre a estratégia de partir da maior abrangência possível,[551] para explorar diferentes abordagens e distintas explicações, verifica-se que esta gerou um produto que se constitui como algo no meio, em que a profundidade das análises da linguística e a densidade teórica da hermenêutica foi sacrificada em função da maior abrangência da semiótica e pragmatismo do método interpretativo, ainda assim, não suficiente para incorporar todo o conjunto de dados e informações que enriqueceriam a análise. Mas esta estratégia também teve as suas vantagens: permitiu identificar tanto elementos que se relacionam com o 'texto'[552] – características linguísticas e retóricas da deliberação – como dimensões e elementos contextuais e intertextuais, relativos à educação e ao enquadramento socioinstitucional em diferentes momentos históricos, associados à relação de forças entre fontes de autoridade e legitimação, normas e valores, ideologias e paradigmas.

[550] "adequação", na perspetiva de Majone (1980).
[551] Recorde-se que foram analisados 71 debates que resultaram na codificação de 6767 segmentos de texto e foram acompanhados mais de 30 anos de políticas igualdade de oportunidades em educação.
[552] "texto" num sentido lato, referente ao que é dito e como é dito.

A análise paralela dos discursos deliberativos e tomada de decisão política representou outro desafio. Se, por vezes, foi a existência de perspetivas e discursos concorrentes dos mesmos atores que impediu afirmações mais determinadas, noutros foi a falta de enquadramento ou dados de implementação das políticas que obstou a conclusões mais assertivas. A investigação relativa à implementação das medidas de política foi dificultada por aspetos já apontados por outros: falta de dados consistentes, ausência de relatórios de avaliação das medidas e de enquadramento de alterações e instabilidade de indicadores de medição de resultados impediram, por vezes, a comparação no tempo (OCDE; 2018). Este aspeto é particularmente saliente quando em causa estão as despesas de educação e recursos financeiros devotados à igualdade de oportunidades e às diferentes medidas.

Inevitavelmente, esta investigação abre mais pistas do que confere certezas. Desde logo, pela ausência de uma análise sistemática e representativa de algumas das vozes mais relevantes neste processo: a dos alunos e dos professores, cujas conceções de igualdade de oportunidades e de justiça social modelam as políticas implementadas e medeiam o espaço entre tomada de decisão e implementação. Se alguns ecos chegaram por via da análise dos discursos parlamentares e das notícias de jornal, não permitem o exercício de reconstrução ideológica e paradigmática que se procurou produzir quanto aos partidos políticos, que poderia dar resultados interessantes e que se espera poder explorar no futuro.

Identificados a partir de uma recolha e análise de dados empíricos muito extensa, o aprofundamento de alguns aspetos ou políticas foi, por ora, sacrificado em função de uma focalização mais apertada quanto às questões que orientaram a pesquisa e a partir da delimitação à escolaridade básica e secundária. Ficaram, contudo, dados e pistas que permitirão desenvolver, no futuro, outras análises. Por exemplo, relativas às características do processo deliberativo, aos elementos linguísticos e pragmáticos a este associados; quanto ao aprofundamento das relações entre ação e discurso e o papel mediador do ambiente institucional nessa relação; ou quanto às dinâmicas de implementação das políticas e ao papel das burocracias intermédias na sua interpretação e aplicação. Outras áreas das políticas de educação foram identificadas (codificadas) e agora constituem um manancial de informação a ser trabalhado. Com forte presença nos debates analisados, as discussões em torno de políticas para o ensino superior fazem emergir disputas ideológicas relevantes para a análise das ideologias subjacentes. A reconstrução do percurso de desenvolvimento dos paradigmas e políticas de inclusão social e o apoio educativo às pessoas com deficiência, uma dimensão essencial da igualdade de oportunidades em educação, foi uma omissão sentida. A complexidade do tema aconselhou a projetar para o futuro essa ambição, suportada também pelo processo escolhido para seleção dos temas a aprofundar, uma vez que, na amostra, se verificou que a inclusão tendeu a ser discutida como um assunto lateral ao debate sobre

igualdade de oportunidades, mais centrado nas questões do combate ao insucesso e abandono escolar e das desigualdades socioeducativas.

O tempo parece ter voado, desde que o projeto de investigação teve início. De 2016 - ano que se instituiu como limite temporal máximo - até hoje, foram muitas e significativas as mudanças em política de educação. De novo, a alteração de ciclos políticos provocou uma alteração de políticas que parece revelar novas conceções quanto às soluções para os problemas e outras perspetivas do que significa igualdade de oportunidades em educação. A aplicação da metodologia utilizada na presente investigação a este novo ciclo completo certamente traria aprofundamentos relevantes e poderia permitir esclarecer alguns aspetos que apenas tentativamente se procurou interpretar.

A expetativa é de que o percurso de investigação até aqui acompanhado se tenha considerado instrutivo e incitante, capaz de estimular novas interrogações e apontar novas direções, contribuindo para promover melhores políticas públicas e mais igualdade de oportunidades educativas em Portugal.

Bibliografia e Legislação

Abrantes, Pedro (2011) “Revisitando a teoria da reprodução: Debate teórico e aplicações ao caso português”, *Analise Social*, *46*(199), 261–281.

Abrantes, Pedro (2008) Os muros da escola: as distâncias e as transições entre ciclos. Tese de Doutoramento em Sociologia, Lisboa, Departamento de Sociologia, ISCTE.

Afonso, Almerindo Janela (2009), “Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável: Crítica à accountability baseada em testes estandardizados e rankings escolares.” *Rev. Lusófona de Educação [online*], 13,13-29.

Alasuutari, Pertti (2015) “The Discursive Side of New Institutionalism” *Cultural Sociology*, *9*(2), 162–184. https://doi.org/10.1177/1749975514561805

Alexander, Robin (2012), “International evidence, national policy and educational practice: Making better use of international comparisons in education.” Comunicação keynote na *III conferência Van Leer International sobre educação*, Jerusalém, 21-24 de maio.

Almeida, João Ferreira de (1991), “Democracia, Desigualdades e Valores.” *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 32 junho, 29-34

Althusser, Louis (1987) *Aparelhos Ideológicos de Estado*. Rio de Janeiro, Edições Graal. [Edição orginal, 1970]

Álvares, Maria (2010) *Ser e Aprender: A Resposta TEIP no Combate às Desigualdades Sociais na Educação*, Dissertação de Mestrado, Lisboa, Departamento de Sociologia, ISCTE-IUL

Álvares, Maria e Pedro Estevão (2014) “what do we mean by school dropout? early school leaving and the shifting of paradigms in school dropout measurement” *Portuguese Journal of Social Science* 13:1, 21-32, doi:10.1386/pjss.13.1.21_

Álvares, Maria *et.al* (2014), Combate ao Abandono Escolar Precoce: Políticas e Práticas. Relatório de Projeto POAT (FSE), Lisboa, ISCTE-IUL, CIES-IUL

Álvares, Maria e Alexandre Calado (2014). “Insucesso e Abandono. Escolar: os Programas de Apoio” em Maria de Lurdes Rodrigues (org.) *40 anos de Políticas de Educação em* Portugal*. Volume I: a construção do sistema democrático de ensino Lisboa*: Almedina. 197-23.

Álvares, Maria (2018) Fault lines in education: dualization and diversification of pathways over 40 years of debate on education policy in Portugal *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º 87. (pp. 45-70). DOI:10.7458/SPP20188710069

Alves, Natalia e Rui Canário (2002), “The new magistracy of influence: changing governance of education in Portugal”, *European Educational Research Journal*, 1(4), 656-666.

Andersen, Jørgen Goul (2007) “Conceptualizing Welfare State Change. The ‘dependent variable problem’ writ large.” Working paper no. 2007-51. Centre for Comparative Welfare Studies (CCWS)

Anderson, Kate (2015) “The discursive construction of lower-tracked students: Ideologies of meritocracy and the politics of education.” *Education Policy Analysis Archives*, 23. https://doi.org/10.14507/epaa.v23.2141

Anderson, Kate e Jessica Holloway (2018) “Discourse analysis as theory, method, and epistemology in studies of education policy studies of education policy” *Journal of Education Policy*, *00*(00), 1–34. https://doi.org/10.1080/02680939.2018.1552992

Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional (ANQEP) (2015) Resultados do Sistema de Antecipação de Necessidades de Qualificações- Relatório. Disponível em: http://sanq.anqep.gov.pt/?page_id=699 (acedido a 01/11/2018).

Antunes, Fátima (1997) "Discursos e projectos para a educação : Diversificar, democratizar, universalizar". *Análise Psicológica*, 4(XV), 527–539.

Antunes, Fátima (2004) "Globalização, europeização e especificidade educativa portuguesa: a estruturação global de uma inovação nacional." *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 70,101-125

Antunes, Fátima (2006) "Globalization and Europeanisation of Education Policies: routes, processes and metamorphoses." *European Educational Research Journal*, 5, 38-56. doi: 10.2304/eerj.2006.5.1.38

Apple, Michael (1982) *Education and Power*, Londres, Routledge (2a edição, 2012)

Apple, Michael (1993) "What Post-modernists Forget: cultural capital and official knowledge", *Curriculum Studies*, 1:3, 301-316, DOI: 10.1080/0965975930010301

Apple, Michael (2000) "Between Neoliberalism and Neoconservatism: Education and Conservatism in a Global Context" em Carlos Torres (org.), *Globalization and Education: Critical Perspectives*, Nova Iorque, Routledge (1a edição)

Araújo, Helena Costa *et. al*. (2019) "Tackling early school leaving: Principals' insights into Portuguese upper secondary schools" *European Journal of Education*, *54*(1), 151–162. https://doi.org/10.1111/ejed.12328

Araújo, Helena Costa *et al*. (2014) policies on early school leaving in nine European countries: a comparative analysis. Antwerp: university of Antwerp

Araújo, Luísa e Maria de Lurdes Rodrigues (2017) "Modelos de análise das políticas públicas" *Sociologia, Problemas e Praticas*, [Online], 83, 11–35. https://doi.org/10.7458/SPP2017839969 Disponível em: http://journals.openedition.org/spp/2662. Consultado 24/11/2018.

Araújo, Sónia (2017) "Aumentar as qualificações em Portugal", OECD paper 1405, Paris, OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/2189065a-pt.

Archer, Margaret (1995) R*ealist Social Theory: The Morphogenetic Approach*, Cambridge, Cambridge University Press

Archer, Margaret (2011) "Habitus, reflexividade e realismo". *Revista Dados* [online], 54 (1) 157-206.

Archer, Margaret e Dave Elder-Vass (2012) "Cultural system or norm circles? An exchange" *European Journal of Social Theory*, 15(1), 93–115. http://doi.org/10.1177/1368431011423592

Austin, John (1962) *How to do things with words*, London, Oxford University Press (2a edição,

Azevedo, Joaquim (1987) Dificuldades de implantação social do ensino técnico em Portugal. Avaliação do ensino técnico-profissional, 1983-1986 (Relatório 3). Porto.

Azevedo, Joaquim (1998) "Metodologias qualitativas: análise do discurso" em *Metodologias qualitativas para as Ciências Sociais*, Porto, FLUP.107–114.

Azevedo, Joaquim e Manuel Minguéns (2007) Relatório Final do Debate sobre Educação, Lisboa. CNE

Azevedo, Joaquim e Conceição Portela (2014) "Como se define o contexto de uma escola e aquilo que se espera dela?", *Jornal O Público*, 29 de novembro

Ball, Stephen (1993) "What is Policy? Texts, Trajectories and Toolboxes." *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, *13*(2), 10–17. https://doi.org/10.1080/0159630930130203

Ball, Stephen (2001) "Global Policies and Vernacular Politics in Education", *Currículo sem Fronteiras*,1(2), 27–43

Ball, Stephen (2004) Education for sale! The commodification of everything. *King´s Annual Education Lecture* 1–29. Disponível em http://sys.glotta.ntua.gr/Dialogos/Politics/CERU-0410-253-OWI.pdf

Ball, Stephen (2012a) *Global Education Inc.: New Policy Networks and the Neo-Liberal Imaginary*, London Routledge.

Ball, Stephen (2012b) "Show Me the Money! Neoliberalism at Work in Education." *Forum,* 54(1), 23. https://doi.org/10.2304/forum.2012.54.1.23

Barata, Maria Clara et.al (2012) Avaliação do Programa Mais Sucesso Escola: Relatório Final, Lisboa CIS-IUL ISCTE-IUL

Barbieri, Helena (2003) "Os TEIP, o projecto educativo e a emergência de 'perfis de território'", Educação, Sociedade & Culturas, nº 20, 2003, 43-75

Barreto, António (2001) "Trinta ideias nefastas que organizam a escola portuguesa tal como a conhecemos". Jornal O Público, 25 de março

Barrio, Belén e Joan Fernández (2013) "Los debates sobre el fracaso y el abandono escolar: las as propuestas educativas internacionales y españolas. *Praxis sociologica*,(17), 137–156.44

Barroso, João (2008) The social and cognitive mapping of policy. The education sector in Portugal. *Knowandpol project: knowledge and policy in education and health sectors: final report WP6*.

Barroso, João (2010) "Knowledge, actors and policy" *Sísifo, (*12), 37–48.

Batista, Susana, Luísa Franco e Rui Santos (2014) *Indicadores sintéticos de contexto socioeconómico dos resultados escolares em exames nacionais nos concelhos de Portugal Continental (2009-2014*), Working papers CESNOVA

Baumgartner, Frank e Brian Jones (1993) *Agendas and instability in American politics*. Chicago, University of Chicago Press.

Beblavý, Miroslav, Anna-elisabeth Thum e Marcela Veselkova (2011) Education Policy and Welfare Regimes in OECD Countries. Social stratification and equal opportunity in education. *CEPS Working Documents*.

Bechter, Nicolas (2018), "The parliament as a research object in German political science", *Parliaments, Estates and Representation*, 38:1, 21-33, DOI: 10.1080/02606755.2018.1428399

Belchior, Ana Maria (2015) "Crise económica e percepções sobre a ideologia dos partidos políticos em Portugal (2008-2012)" *Análise Social*, 217, I 4º, 734-760.

Benadusi, Luciano (2001) A critical review of sociological research and thought, em Walo Hutmacher, Douglas Cochrane e Norberto Bottani (Eds.), *In Pursuit of Equity in Education*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.

Benavente, Ana (1990) "Insucesso escolar no contexto português — abordagens, concepções e políticas" *Análise Social*, XXV (108–109), 715–733.

Benavente, Ana (2001) "Reformas educativas: mitos y realidades/ reformas educativas: Portugal, 1995/2001: reflexões sobre democratização e realidades" *Revista ibero-Americana*, set/ Dez.

Benavente, Ana (2004) "O pacto educativo para o futuro: um instrumento estratégico para o desenvolvimento educativo em Portugal", *Revista Iberoamericana de Educación*, 34. 69-108.

Benavente, Ana *et.al* (1994) *(2.ª ed.), renunciar à Escola,* Lisboa, Fim de Século.

Benavente, Ana, António Firmino da Costa e Sérgio Grácio (1989) "A reforma do ensino: um processo social", *Sociologia Problemas e Práticas,* nº 6 157-167. ISSN: 08736529

Bennett, Colin (1991) "What Is Policy Convergence and What Causes It?" *British Journal of Political Science*, 21, pp 215-233. doi:10.1017/S0007123400006116.

Bennett, Colin e Michael Howlett (1992) "The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change" *Policy Sciences*, 25, 275–294.10.1007/BF00138786

Bernstein, Basil (2003) *The Structuring of Pedagogic Discourse*, London, Routledge.

Bettencourt, Ana Maria (2008) Qualidade do Ensino e Prevenção do Abandono e Insucesso Escolares no 2º e 3º ciclo do Ensino Básico: o papel das Áreas Curriculares Não Disciplinares (ACND) – *Relatório de Projeto*. DGIDC-ME Policopiado, dezembro 2008. Disponível em: http://www.dgidc.min-edu.pt/index.php?s=noticias&noticia=63. Acedido em 18/03/2014

Bevir, Mark e Roderick Rhodes (2004) "Interpreting British Governance" em Alan Finlayson *et.al*. (2004). "The Interpretive Approach in Political Science: A Symposium" *British Journal of Politics and International Relations*, 6(2), 129–164. http://doi.org/10.1111/j.1467-856X.2004.t01-6-00131.x

Bhaskar, Roy (1989), *Reclaiming Reality: A Critical Introduction to Contemporary Philosophy* Verso.

Blyth, Mark (2010) "On Setting and Upsetting Agendas: Blyth on Hay and Gofas, Tønder and Seabrooke" Colin Hay e Andreas Gofas (Eds.) *The Role of Ideas in Political Analysis* (1–32). https://doi.org/10.4324/9780203087022

Blyth, Mark (2013) "Paradigms and paradox: The politics of economic ideas in two moments of crisis". *Governance* 26(2), 197–215. https://doi.org/10.1111/gove.12010

Borrás, Susana e Kerstin Jacobsson (2004) "The Open Method of Co-ordination and New Governance Patterns in the EU", *Journal of European Public Policy* 11(2), 185-208

Börzel, Tanja (2002) *States and Regions in the European Union. Institutional Adaptation in Germany and Spain*. Cambridge, Cambridge University Press.

Börzel, Tanja e Thomas Risse (2003) "Conceptualizing the Domestic Impact of Europe" em Kevin Fetherstone e Claudio Radaelli (org.) *The Politics of Europeanization*. Oxford

Boudon, Raymon (1981) A desigualdade de oportunidades. Brasília. Edições Universidade de Brasília.

Bourdieu, Pierre (1973) "The three forms of theoretical knowledge" *Information (International Social Science Council*), 12(1), 53–80. https://doi.org/10.1177/053901847301200103

Bourdieu, Pierre (coord.) et.al (1998). *A miséria do mundo*. Petrópolis. Vozes.

Bourdieu, Pierre (1998). "The essence of neoliberalism". [online] *Le Monde diplomatique*, Disponível em: http://mondediplo.com/1998/12/08bourdieu (acedido a 26/01/2017]).

Bourdieu, Pierre e Patrick Champagne (1992) "Les exclus de l'intérieur" *Actes de la recherche en sciences sociales*. https://doi.org/10.3406/arss.1992.3008.www.persee.fr/doc/arss_0335-5322_1992_num_91_1_3008 (acedido em 20/11/2018)

Bourdieu, Pierre e Jean-Claude Passeron (1985). *Les héritiers: les étudiants et la culture*, Paris, Minuit (edição original, 1964).

Bourdieu, Pierre e Jean-Claude Passeron (1977) *Reproduction in Education, Society and Culture*. Londres, Sage Publications.

Bouzakis, Siphis e Gerasimos Koustourakis (2002) 'The Comparative Argument in the Case of the Greek Educational Reform in 1997-1998', *Comparative Education*, 38:2, 155 -169

Bowles, Samuel e Herbert Gintis (2011) [1a ed.1976] *Schooling in Capitalist America Educational Reform and the Contradictions of Economic Life*, Chicago, Haymarket Books.

Boyum, Steinar (2014) "Fairness in Education - a Normative Analysis of OECD Policy Documents." *Journal of Education Policy* 29 (December) 856–70. doi:10.1080/02680939.2014.899396.

Brighouse, Harry (2009) "Moral and political aims of education" em Harvey Siegel (ed.), *The Oxford Handbook of Philosophy of Education* (pp. 35–51). Oxford, Oxford University Press.

Brites, Rui (coord.) Alexandre Calado e Pedro Estêvão (2011) Estudo de Avaliação e Acompanhamento dos Ensinos Básico e Secundário, Lisboa. Policopiado, POPH-ISCTE.

Canavarro, J. (2004) Plano Nacional de Prevenção do Abandono Escolar Eu não desisto. Lisboa: Ministério da Educação/Ministério da Segurança Social e do Trabalho.

Canotilho, Mariana (2015) "The impact of the crisis on fundamental rights across Member States of the EU" *Country Report on Portugal*. Parlamento Europeu.

Canto e Castro, Luísa *et.al. (*2014) *Modelos para a Comparação Estatística dos Resultados Académicos em Escolas de Contexto Análogo – Painel de dados para apoio à avaliação externa das escolas*, Lisboa, Direção Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC). Disponível:http://www.dgeec.mec.pt/np4/120%20http://www.dgeec.mec.pt/np4/%7B$clientServletPath%7D/?newsId=173&fileName=DGEEC_DSEE_DEEBS_2015_Relat_rioValorEspe.pdf-(acedido a 14/08/2019)

Capucha, Luís (2004) "O método aberto de coordenação das políticas sociais da União Europeia: alcance e limites" em José Manuel Viegas, António Costa Pinto e Sérgio Faria (ed). *Democracia, novos desafios e novos horizontes*, Oeiras, Celta, 161-18.

Capucha, Luís *et.al*. (2005) "Portugal - a virtuous path towards minimum income?" em Maurizio Ferrera (ed.) *Welfare State Reform in Southern Europe - Fighting Poverty and Social Exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*, London, New York, Routledge, 204-265.

Capucha, Luís *et.al* (2009) *Mais Escolaridade – Realidade e Ambição. Estudo preparatório do alargamento da escolaridade obrigatória*, Lisboa, ANQ

Capucha, Luis (2014) The Role of Stereotyping in Public Legitimation: the case of the PIGS label, *Comparative Sociology*, 13, 482-502

Capucha, Luís *et.al*. (2016) "Crisis and Education in Southern Europe: The Effects of Austerity and Ideology", *Comparative Sociology*, 15(5), 593–620. https://doi.org/10.1163/15691330-12341402

Carnoy, Martin (1995) "Structural adjustment and the changing face of education" *International Labour Review*, *134*(6), 653–673. https://doi.org/10.3102/0013189X07300034

Carrera, Sergio e Florian Geyer (2009) *EU Policy on Education: The Impact on the Social Inclusion of Vulnerable Groups*, CEPS Special Report / September

Carstensen, Martin (2010) "The Nature of Ideas, and Why Political Scientists Should Care: Analysing the Danish Jobcentre Reform from an Ideational Perspective" *Political Studies*, 58(5), 847–865. https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2010.00831.x

Castelli, Luciana, Serena Ragazzi, e Alberto Crescentini (2012) "Equity in Education: A General Overview." *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 69 (dez). Elsevier BV: 2243–50. doi:10.1016/j.sbspro.2012.12.194.

Cedefop (2016) *Leaving education early: putting vocational education and training centre stage. Volume I: investigating causes and extent*. Cedefop research paper 57, Luxembourg, Publications Office http://dx.doi.org/10.2801/914140

Cederberg, Margareta e Nanny Hartsmar (2013) "Some aspects of Early School Leaving in Sweden Denmark, Norway and Finland" *European Journal of Education*, 48(3), 378-389.

Cerne, Lucie (2013) The Nature of Policy Change: A Review of Different Theoretical Approaches, OCDE Report.

Charlot, Bernard e Jacky Beillerot (1995) *La constructon des politiques d'education et de formation*, Paris Presses Universitaires de France

Chapman, Judith e David Aspin (2013) “A Problem-Solving Approach to Addressing Current Global Challenges in Education.” *British Journal of Educational Studies* Volume 61. 1 pp.49-62. London. Taylor and Francis. https://doi.org/10.1080/00071005.2012.756166

Checchi, Daniele *et.al*. (2014) “The Policy Response: Education” em Weimer Salverda *et.al Changing Inequalities in Rich Countries: Analytical and Comparative Perspectives* (pp. 1–29) Oxford Scholarship Online. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199687435.001.000

Clímaco, Maria do Carmo (2005) *Avaliação de sistemas em educação*. Lisboa. Universidade Aberta.

Clycq, Noel, Ward Nouwen e Anneloes Vandenbroucke (2014) “Meritocracy, deficit thinking and the invisibility of the system: Discourses on educational success and failure” *British Educational Research Journal,* 40(5), 796–819. https://doi.org/10.1002/berj.3109

Coleman, James et.al. (1966), *Equality of Educational Opportunity*. Washington, US Government Printing Office

Coleman, James (1976) ‘Rawls, Nozick and Education Equality’. *The Public Interest* 43 (121-128). Disponível em https://www.nationalaffairs.com/public_interest/detail/rawls-nozick-and-educational-equality

Coleman, James (2011) “O conceito de igualdade de oportunidades educacionais” *Educação, Sociedade e Culturas*, 34, 137–151. Edição orginal, 1968

Connell, Raewyn (2013), “The neoliberal cascade and education: an essay on the market agenda and its consequences”, *Critical Studies in Education*, 54:2, DOI: 10.1080/17508487.2013.776990

Conselho de Escolas (2017). *Parecer n.º03/2017: 4.ª alteração ao decreto-lei n.º 139/2012, de 5 de julho, que estabelece os princípios orientadores da organização e da gestão dos currículos dos ensinos básico e secundário, e da respetiva avaliação dos conhecimentos*. Lisbooa. CE.

Conselho Nacional de Educação (1998) Recomendação nº1/1998, de 6 de agosto. Diário da República, II Série, nº 180. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda.

Conselho Nacional de Educação (2004) Parecer n. º 7/2004 Apreciação do Plano Nacional de Prevenção do Abandono Escolar - Eu não Desisto

Conselho Nacional de Educação (2004a) *Saberes Básicos de Todos os Cidadãos no Séc. XXI* Lisboa,

Conselho Nacional de Educação (2004b) Parecer nº. 2/2004: *A proposta e os projetos de lei de bases* Lisboa, CNE

Conselho Nacional de Educação (2009) *Parecer n.º 3/2009: sobre a Proposta de Lei n.º 271/X que visa estabelecer o regime de escolaridade obrigatória para as crianças e jovens que se encontrem em idade escolar e consagrar a universalidade da educação pré-escolar para as crianças a partir dos cinco anos de idade*. Lisboa, CNE

Conselho Nacional de Educação (2010) O Estado da educação 2010 Lisboa, CNE

Conselho Nacional de Educação (2011) *Parecer n.º 1/2011: sobre Reorganização Curricular do Ensino Básico*. Lisboa, CNE

Conselho Nacional de Educação (2012) *Parecer n.º 2/2012: Proposta de revisão da estrutura curricular do ensino básico e secundário*, Lisboa, CNE.

Conselho Nacional de Educação (2014a) *Parecer sobre o projeto de diploma que aprova p regime jurídico do ensino e formação profissional dual*. Lisboa. CNE.

Conselho Nacional de Educação (2014b) *Ensino e Formação. Profissional Dual: Relatório Técnico*. Lisboa. CNE.

Correia, José Alberto, Alan Stoleroff e Stephen Stoer (1993) “A ideologia da modernização no sistema educativo em Portugal” *Cadernos de Ciências Sociais* 12/13, 25-51.

Crato, Nuno (2006) *O eduquês em discurso direto: uma crítica da pedagogia romântica e construtivista* Lisboa, Gradiva

Crossley, Michael e Keith Watson (2009) comparative and international education: policy transfer, context sensitivity and professional development. *Oxford Review of Education*, Vol. 35, n.º 5, Outubro 2009, pp. 633-649.

Crowley, Denis (coord.) (2011) Progress Towards the Lisbon Objectives: Indicators and benchmarks. *Commission staff working document*.

Cummings, William. K. (2010) “How Educational Systems form and reform” em Joseph Zajda e Macleans A. Geo-JaJa (Eds.) *The politics of educational reform: Globalisation, Comparative Education and Policy Research* Springer DOI 10.1007/978-90-481-3218-8_2

Cussó, Roser e Sabrina D'Amico (2005) “From development comparatism to globalization comparativism: towards more normative international education statistics” *Comparative Education*, 41:2, 199-216.

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

Daun, Holger (2011) “Globalization, EU-ification and the New Mode of Educational Governance in Europe” *European Education* 43- 1.

Davoli, Maddalena e Horst Entorf (2018) “The PISA shock, socioeconomic inequality and schools reform in Germany” *IZA Institute of Labour Economics. Policy Paper Series* 140.

Deissinger, Thomas (2004) Germany’s system of vocational education and training: Challenges and modernisation issues. *International Journal of Training Research*, 2(1), 76–99. https://doi.org/10.5172/ijtr.2.1.76

Demeuse, Marc e Ariane Baye (2007) *Efficiency and equity in European Education and Training Systems*. Disponível em HAL Id: hal-00423840 https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00423840

Demeuse, Marc, Ariane Baye, Marie-Hélène Straeten e Julien Nicaise (2003) Equity of the European Educational Systems, A Set of Indicators. Synthesis of the Report. European Group of Research on Equity of Educational Systems. https://doi.org/http://www.okm.gov.hu/download.php?ctag=download&docID=296

Demeuse, Marc, Ariane Baye, Julien Straeten, Anne Matoul (2005) Equity in Education: A typology of European Educational Systems. AERA 2005 Montréal.

Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência – DGEEC (2009) *50 Anos de Estatísticas da Educação*- Volume I. Editorial do Ministério da Educação. Lisboa

Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência – DGEEC. *Estatísticas da Educação* 2013/2014. Retrieved from: Ministério da Educação e Ciência http://www.dgeec.mec.pt/np4/96/.

Direção-geral de Planeamento e Gestão Financeira (DGPGF/ME) (2014). Nota informativa Nº 5 / DGPGF / 2014. POPH - Financiamento das Escolas Publicas - 2013/2014. TI 12 - Cursos Profissionais e TI 13 – Cursos de Educação e Formação de Jovens.

Derrida, Jacques (1976) Of grammatology Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Dorling, Danny (2010) “The return to elitism in education” Soundings (2006) 35–47 https://doi.org/10.3898/136266210791036773

Dowding, Keith (2004) “Interpretation, Truth and Investigation: Comments on Bevir and Rhodes” *em* Alan Finlayson, Marc Bevir, Roderick Rhodes, Keith Dowding e Colin Hay (2004) “The Interpretive

Approach in Political Science: A Symposium" *British Journal of Politics and International Relations*, 6(2), 136–142. http://doi.org/10.1111/j.1467-856X.2004.t01-6-00131.x

Drachenberg, Ralf (2009) *Accounting for the Open Method of Coordination: Can old Theories on European integration explain "new" forms of integration? Evidence from the Education and training policy*. Tese de Doutoramento em Filosofia, Londres, Brunel.

Drizek, John e Carolyn Hendriks (2012) "Fostering deliberation in the forum and beyond" Frank Fischer e Herbert Gottweis *The argumentative turn revisited- public policy as communicative practice*. Durham, Duke University Press.

Duarte, Alexandra (2014), "Unificação e Diversificação das Vias de Ensino." em Maria de Lurdes Rodrigues (org) *40 Anos de Políticas de Educação em Portugal - Volume I - A construção do sistema democrático de ensino*. Lisboa, Almedina.

Duru-Bellat, Marie (2002) *Les inégalités sociales à l'école. Genèses et mythes*, Paris, Presses universitaires de France, coll. "Education et Formation";

Duru-Bellat, Marie (2013) Desde el atractivo poder de los datos de pisa a las desilusiones del benchmarking. ¿desafío a la evaluación de los sistemas educativos? *Revista professorado* 17-2. (maio-agosto)

Eemeren, Frans Van (2010) "Strategic Maneuvering" em Frans Van Eemeren e Bart Garssen *Argumentative Discouse*, Amsterdam, John Benjamins Publishing Company.

EGREES - European Group of Research in Equity of the Educational Systems (2005), *Equity of the European Educational Systems, A Set of Indicators*. Synthesis of the Report. European Group of Research on Equity of Educational Systems. University of Liége. Diposnível em .https://doi.org/http://www.okm.gov.hu/download.php?ctag=download&docID=296

Elder-Vass, Dave (2011) 'The Causal Power of Discourse', *Journal for the Theory of Social Behaviour* 41:2, 143-160

ELIAS, Norbert (1993) *A Sociedade dos Indivíduos*, Lisboa, Publicações D. Quixote.

Esping-Andersen, GØsta. (1990) The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge, Polity Press.

Estevão, Pedro e Alexandre Calado (2015) "As Politicas de Educação e o Memorando de Entendimento" em Maria de Lurdes Rodrigues e Pedro Adão e Silva *Governar com a Troika: Politicas Públicas em Tempo de Austeridade*. Lisboa, Almedina.

Estevão, Pedro, Alexandre Calado e Luís Capucha (2017) "Resilience: moving from a "heroic" notion to a sociological concept" *Sociologia Problemas e Práticas* n.º 85. Pp.9-25. Lisboa. Mundos Sociais. DOI: 10.7458/SPP20178510115

Euler, Dieter (2013) "Germany`s dual vocational training system: a model for other countries?" *Study commissioned by the Bertelsmann Stiftung*. Gütersloh, Bertelsmann Stiftung.

European Commission (2015) *Joint Report of the Council and the Commission on the implementation of the strategic framework for European cooperation in education and training (ET 2020) — New priorities for European cooperation in education and training*, 2015/C 417/04

European Commission (2006) *Communication from the Commission to the Council and European Parliament. Efficiency and equity in European education and training system*, 1–11.

European Commission (2006) *Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament. Efficiency and equity in European education and training systems*, COM(2006) 481 final.

European Commission. (2015). Education and Training Monitor 2015 (Portugal). Luxemburg. https://doi.org/doi:10.1596/0-8213-4590-7

European Commission (2015b) *Schools policy - A whole school approach to tackling early school leaving*. Brussels.

European Commission/EACEA/Eurydice/Cedefop (2014) *Tackling Early Leaving from Education and Training in Europe: Strategies, Policies and Measures*. Eurydice and Cedefop Report. Luxembourg.

Eurydice (2011) *Grade retention during compulsory education in Europe: regulations and statistics* https://doi.org/10.2797/50570

Fairclough, Isabela e Norman Fairclough (2013) "Argument, deliberation, dialectic and the nature of the political: A CDA perspective" *Political Studies Review*, 11(3), 336–344. https://doi.org/10.1111/1478-9302.12025

Fairclough, Noman (1992) "Intertextuality in critical discourse analysis" *Linguistics and Education*, 4(3–4), 269–293. http://doi.org/10.1016/0898-5898(92)90004-G

Fairclough, Norman (2003) *Analysing Discourse: Textual analysis for social research.* London, Routledge http://doi.org/10.1016/j.actamat.2005.01.043

Fairclough, Norman e Isabela Fairclough (2012) *Political Discourse Analysis*. Oxon, Routledge

Featherstone, Kevin e Giorgos Kazamias (eds.) (2001) *Europeanization and the Southern Periphery*, London, Frank Cass

FENPROF (2002) *Posição sobre o "manifesto para a educação da república"*. Disponível em: https://www.spn.pt/Artigo/manifesto-para-a-educacao-da-republica

FENPROF. (2012). *Ensino Básico Vocacional e Formação e Ensino Profissional: projeto de posição da FENPROF*

Fernandes, Domingos (2004) *Avaliação das aprendizagens: uma agenda, muitos desafios*. Lisboa, Texto Editora. Disponível em https://core.ac.uk/download/pdf/12425253.pdf (acedido a 14/08/2019)

Ferreira, Ana, Isabel Flores e Teresa Caas Novas (2017) *Porque melhoraram os resultados PISA em Portugal? Estudo longitudinal e comparado* (2000-2015). Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Ferreira, Ana Rita (2014) "Socialismo democrático" *em* João Cardoso Rosas e Ana Rita Ferreira (org) *Ideologias Políticas Contemporâneas*. Coimbra, Almedina. ISBN 978-972-40-5565-7

Fetherstone, Kevin e Claudio Radaelli, (org.) (2003) *The Politics of Europeanization.* Oxford.

Field, Simon, Beatriz Pont e Malgorzata Kuczera (2007) *No More Failures: ten steps to equity in education*. Paris, OECD. doi:10.1787/ 9789264032606-En

Figueiredo, António (coord.) (2013) *Avaliação Estratégica do QREN: estudo de avaliação do contributo do QREN para a redução do abandono escolar precoce*. Lisboa, IESE

Finlayson Alan (2004) "Meaning and Politics: Assessing Bevir and Rhodes" em Alan Finlayson, Mark Bevir, Rod Rhodes, Keith Dowding e Colin Hay (2004) "The Interpretive Approach in Political Science: A Symposium" *British Journal of Politics and International Relations*, 6(2), 149–156. http://doi.org/10.1111/j.1467-856X.2004.t01-6-00131.x

Finlayson, Alan (2007) "From beliefs to arguments: Interpretive methodology and rhetorical political analysis" *British Journal of Politics and International Relations*, *9*(4), 545–563. https://doi.org/10.1111/j.1467-856X.2007.00269.x

Finlayson, Alan (2013) "Critique and political argumentation" *Political Studies Review*, 11(3), 313–320. http://doi.org/10.1111/1478-9302.12023

Finlayson, Alan (2017), Interpretation and Social Explanation. *Political Studies Review*, *15*(2), 210–216. https://doi.org/10.1177/1478929917693644

Fino, Carlos Nogueira e Jesus Maria Sousa (2002) “O Manifesto para a Educação da República: avaliar sistema educativo no “tribunal” da praça pública?” em António Neto Mendes e Alexandre Ventura (Eds.), *Avaliação de Organizações Educativas* (pp. 93–102). Aveiro, Universidade de Aveiro. *Disponível em*: https://www.spn.pt/Artigo/manifesto-para-a-educacao-da-republica

Fiolhais, Carlos (1997) “Educação científica: os males e os remédios.” Jornal O Público, 5 de outubro.

Fischer, Frank (2003). Reframing Public Policy -discursive politics and deliberative practices. Nova Iorque, Oxford.

Fischer, Frank e Herbert Gottweis (2013) “The argumentative turn in public policy revisited: Twenty years later.” Critical Policy Studies, 7(September), 425–433. https://doi.org/10.1080/19460171.2013.851164

Fischer, Frank, Gerald Miller e Mara Sidney (eds) (2006) Handbook of public policy analysis. Routledge

Fischer, Frank e John Forester (1993) The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning, Londres. UCL Press

Fischman, Gustavo, *et al.* (2019) “Examining the influence of international large-scale assessments on national education policies” *Journal of Education Policy*, 34(4), 470–499. https://doi.org/10.1080/02680939.2018.1460493

Foucault Michel (2004) Surveiller et punir. Naissance de la prison. Collection Bibliothèque des Histoires, Gallimard (edição original, 1975). Disponível em https://monoskop.org/images/2/22/Foucault_Michel_Surveiller_et_Punir_Naissance_de_la_Prison_2004.pdf

Foucault, Michel (1966) *Les Mots et les Choses. Une archéologie des sciences humaines*. Paris. Gallimard.

Foucault, Michel (2001) *A ordem do discurso*. Lisboa. Relógio de Água (edição original, 1971).

Foucault, Michel (2004) The archaeology of knowledge. Nova Iorque Pantheon (edição original, 1972).

Freeden, Michael (2006) “Ideology and political theory” *Journal of Political Ideologies*, 11(1), 3–22. http://doi.org/10.1080/13569310500395834

Freeden, Michael (1996) *Ideologies and Political Theory*. Oxford: Clarendon Press.

Freeden, Michael (2015) *Liberalism: a very short introduction*. Oxford. Oxford University Press ISBN-13: 9780199670437

Friedman, Milton (1955) “The role of government in education” em R.A. Solo (ed.), *Economics and Public Interest.* Nova Jersia, Rutgers University Press.Disponível em https://la.utexas.edu/users/hcleaver/330T/350kPEEFriedmanRoleOfGovttable.pdf

Grupo de Avaliação e Acompanhamento da Implementação da Reforma do Ensino Secundários (GAAIRES) (2007) *Recomendações. ISCTE.* Ministério da Educação.

Gabinete de Avaliação Educativa (GAVE) (2001). Resultados do Estudo Internacional PISA 2000. Lisboa, Ministério da Educação.

Gabinete de Avaliação Educativa (GAVE) (2004). Resultados do Estudo Internacional PISA 2003.Lisboa, Ministério da Educação

GHK, Consulting Ltd. (2011). *Redução do Abandono Escolar Precoce na União Europeia*. Comissão da Cultura e da Educação do Parlamento Europeu. Bruxelas.

Giddens, Anthony (1994) *Beyond Left and right: the future of radical politics*. Stanford. Standford University Press

Giovanni Capoccia e Daniel Kelemen (2007). "The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism". *World Politics*, 59, pp 341-369. doi:10.1017/S0043887100020852.

International Labour Organization (2013) *Global Employment Trends for Youth 2013: A generation at risk*. Geneva International Labour Office

Glynos, Jason et al. (2009) Discourse Analysis: varieties and methods. *ESRC National Centre for Research Methods,* 14(August), 1–41.

Goffman, Erving (1974) *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*. Cambridge, MA. Harvard University Press

Goodwin, Mark (2011) "English Education Policy after New Labour: Big Society or Back to Basics?". *The Political Quarterly,* 82: 407–424. doi: 10.1111/j.1467-923X.2011.02201.x

Gouvias, Dionyssios (2007) "The 'response' of the Greek state to global trends of educational policy making". *European Educational Research Journal*, Vol. 6(1), pp. 25-38.

Grácio, Sérgio (1996) "Destinos Do Ensino Técnico Em Portugal (1910-1990)". *Análise Psicológica* 4 (XIV: 507-522).

Grácio, Sérgio (1997) Dinâmicas da Escolarização e das Oportunidades Individuais, *EDUCA,* Lisboa.

Gramsci, Antonio (1971) "On Education". Hoare e Smith (eds) *Selections from the Prison Notebooks*. Quentin Hoare e Geoffrey Nowell Smith (eds.) Nova Iorque, International Publishers, page 24-43. Disponível em https://www.marxists.org/archive/gramsci/prison_notebooks/problems/education.htm acedido a 14/08/2019). Edição original: 1949.

Green, Andy e Tarek Mostafa "The dynamics of Education Systems: convergent and divergent trends 1990-2010". Em Jan Germen Janmaat, et.al. (eds.) (2013) *The Dynamics and Social Outcomes of Education Systems. Education, Economy and Society*. London, Palgrave Macmillan" pp. 15-46

Grek, Sotiria (2009) "Governing by numbers: the PISA 'effect' in Europe" *Journal of Education Policy,* 24:1,23-37

Grimley, John (1986) Critical Educational Policy Analysis : a Discussion of Perspectives, *Australian Journal of Teacher Education*, 11(2). http://dx.doi.org/10.14221/ajte.1986v11n2.2

Guba, Egon e Ivonna Lincoln (1994). Competing Paradigms in Qualitative Research. *Handbook of Qualitative Research*, 105–117. Disponível http://doi.org/http://www.uncg.edu/hdf/facultystaff/Tudge/Guba%20&%20Lincoln%201994.pdf

Guichard, Stéphanie e Bénédicte Larre (2006) "Enhancing Portugal's Human Capital", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 505, OECD Publishing, Paris.

Habermas, Jürgen (1996) *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge, MA. The MIT Press.

Hajer, Maarten (1995). The *politics of environmental discourse: Ecological modernization and the policy process*. Oxford. Clarendon Press

Hajer, Maarten (2006). "Doing discourse analysis: coalitions, practices, meaning" Em Van den Brink, Margo e Tamara Metze (Eds.), *Words matter in policy and planning. Discourse theory and method in the social sciences* (pp. 65–74). Utrecht. Netherlands Graduate School of urban and Regional Research.

Hall, Peter A. (1993) "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain". *Comparative Politics*, 25(3), 275–296. http://doi.org/10.2307/422246

Hall, Peter e David Soskice (eds) (2001) *Varieties of capitalism Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford University Press.

Hansson, Sten (2017) "Analysing opposition–government blame games: argument models and strategic maneuvering" *Critical Discourse Studies*, *0*(0), 1–19. https://doi.org/10.1080/17405904.2017.1405051

Hayek, Friedrich (2009) *O caminho para a servidão*. Lisboa. Edições 70 (edição original 1944)

Hemerijck, Anton (2002) "The Self-Transformation of the European Social Model(s)". Em Gøsta Esping-Andersen *et al.* (eds), *Why We Need a New Welfare State*. (pp. 173-213) Oxford. Oxford University Press.

Hemerijck, Anton (2008) 'Welfare Recalibration as Social Learning', *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3: 21-52.

Hemerijck, Anton, Ben Knapen e Ellen van Doorne (eds) (2009), Aftershocks*. Economic crisis and institutional choice.* Amsterdam. Amsterdam University Press

Hennis, Marjoleine (2001) Europeanization and Globalization: The Missing Link. JCMS: *Journal of Common Market Studies*, 39: 829–850. doi: 10.1111/1468-5965.00333

Herrera, Luis (2007) "Equity, equality, and equivalence - A contribution in search for conceptual definitions and a comparative methodology" *Revista Espanola de Educacion Comparada*, 13, 319–340.

Hewitt, Sally (2009) "Discourse Analysis and Public Policy Research". *Discussion Paper 24*. Newcastle. Disponível: http://www.ncl.ac.uk/cre/publish/discussionpapers/pdfs/dp24Hewitt.pdf - Acedido 14/08/2019

Hill, Michael (2005) *The Public Policy Process*, (4a ed.), Westview Press. Cambridge.

Hingel, Anders (2001) "Education policies and European governance- contribution to the interservice groups on European governance" *European Journal for Education Law and Policy*. vol 5, issue 1-2, pp. 1-16.

Hippe, Ralph, Luísa Araújo e Patricia Dinis da Costa (2016). *Equity in Education in Europe*. JRC Technical Reports. Publications Office of the European Union. doi:10.2791/255948

Holzinger, Katharina e Christoph Knill, (2005) "Causes and conditions of cross-national policy convergence". *Journal of European Public Policy* 12 (5): 775-796.

Howarth, David (2005) "Applying Discourse Theory: The Method of Articulation" em David Howarth e Jacob Torfing (eds) *Discourse Theory in European Politics*. Londres. Palgrave Macmillan.

Hulst, M Merlijn Van e Devora Yanow (2009) "The political process promise of policy framing". In *ECPR joint* Workshops, Lisboa 14-19 Abril, 2009.

Hutmacher, Walo, Douglas Cochrane e N. Bottani (eds) (2001) *In Pursuit of Equity in Education: Using International Indicators to Compare Equity Policies*. Education Policy Research Unit. Geneva. Kluver Academic Publishers.

IESE- Instituto de Estudos Sociais e Económicos (2006) *Monitorização e acompanhamento do currículo nacional do ensino básico para as áreas curriculares não disciplinares* (Relatório Final). Lisboa. Ministério da Educação.

Ilie, Cornelia (2015) Parliamentary discourse. *The International Encyclopedia of language and social interaction*. (1-15) John Wiley & Sons, Inc.

Ilie, Cornelia (2016) "Parliamentary Discourse and Deliberative Rhetoric" em Pasi Ihalainen, Cornelia Ilie e Kari Palonen (eds.) *Parliament and Parliamentarism: A Comparative History of a European Concept*. Oxford. Berghahn Books.

International Monetary Fund (2013) Portugal: Rethinking the State—Selected Expenditure Reform Options. *Country Report, nº 13/6*. Washington

Iversen, Torben e jonh Stephens (2008) "Partisan politics, the welfare state, and three worlds of human capital formation" *Comparative Political Studies*, *41* (4-5), 600-637. DOI: 10.1177/0010414007313117

Jacobsson, Kerstin (2004) "Soft Regulation and the Subtle Transformation of States: The Case of EU Employment Policy", *Journal of European Social Policy* 14 (4): 355-370.

Jover, Gonzalo (2002) "Rethinking subsidiarity as a Principle of Educational Policy in the European Union" (3-22) em José António Ibáñez-Martín e Gonzalo Jover (eds.) *Education in Europe: Policies and Politics* Dordrecht, Kluver Academic.

Justino, David (2009). "Abandono escolar e inserção precoce no mercado de trabalho em Portugal", em Manuel Lisboa (org.) *Infância Interrompida*, Lisboa, Colibri.

Justino, David (2010) *Difícil é educá-los*. Lisboa. Ensaios da Fundação. Fundação Francisco Manuel dos Santos

Justino, David (2018) "Neobenaventismo com selo OCDE". *Jornal O Público,* 1 de maio.

Justino, David et al. (2006), *A Reforma do Ensino Secundário*, Porto, Porto Editora.

Justino, David, et.al. (2014) *Atlas da Educação: Contextos Sociais e Locais do Sucesso e Insucesso: Portugal, 1991/2012*. Lisboa. EPIS. http://www.epis.pt/downloads/mentores/atlas- da-educacao.pdf

Kingdon, John (2011) *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston. Longman (2ªedição) (edição original, 1984).

Kuipers, Sanneke (2005) *The Crisis Imperative : Crisis Rhetoric and Welfare State Reform in Belgium and the Netherlands in the Early 1990s*. Amsterdam University Press. https://doi.org/10.5117/9789053568088.

Laclau, Ernesto (1996) Emancipation(s). Londres. Verso

Laclau, Ernesto e Chantal Mouffe (1985) *Hegemony and socialist strategy: towards a radical democratic politics*. Oxford. Blackwell.

Lamb, Stephen (2011) "Pathways to School Completion: An International Comparison" in Stephen Lamb et al. (eds) (2011) *School Dropout and Completion. International Comparative Studies in Theory and Policy*. Springer. ISBN: 978-90-481-9762-0 (Print) 978-90-481-9763-7 (Online)

Landri, Paolo (2008) "The permanence of a distinctiveness. Performances and changing school governance in the Southern European welfare states". *Mediterranean Journal of Educational Studies*, 13 (2), 117–135.

Lange, Bettina e Nafsika Alexiadou (2007), "New forms of European Governance in Education Sector? A preliminary Analysis of the open method of coordination" *European Educational Research Journal* 6 (4) 2007. Disponível em: http://eucenter.wisc.edu/OMC/New%20OMC%20links/Alexiadou-Lange%20articleEERJ.pdf

Lasswell, Harold e Abraham Kaplan (1950), *Power and Society: a framework for political inquiry*. New Haven, CT. Yale Univ. Press.

Lemos, Valter (2013), "Políticas Públicas de Educação: Equidade e sucesso escolar" *Sociologia, Problemas e Praticas*, *73*, 151–159. https://doi.org/10.7458/SPP2013732812

Lemos, Valter e Anabela Serrão (2015), "O impacto do PISA em Portugal através dos media" *Sociologia, Problemas e Praticas*, 78, 87–104. https://doi.org/10.7458/SPP2015783310

Lemos, Valter (2014), *A influência da OCDE nas políticas públicas em educação em Portugal*. Tese de Doutoramento em Políticas Públicas. ISCTE. Policopiado.

Liebowitz, David, *et al*. (2018), "OECD Reviews of School Resources: Portugal 2018" *OECD Reviews of School Resources*. OECD Publishing. Paris. https://doi.org/10.1787/9789264308411-en

Lima, Ávila (2008), *Em busca da boa escola: instituições eficazes e sucesso educativo*, Vila Nova de Gaia, Fundação Manuel Leão.

Lima, Licínio, *et.al*. (2006), A *Educação em Portugal (1986-2006) Alguns contributos de investigação*. https://doi.org/10.4324/9780203831694.ch3

Lima, Licínio (1994), "Modernização, Racionalização e Optimização: Perspectivas Neo-taylorianas na Organização e Administração da Educação", *Cadernos de Ciências Sociais*, 14, 119-139.

Lima, Licínio e Almerindo Janela Afonso (2002), *Reformas da Educação Pública: Democracia, Modernização, Neoliberalismo*, Porto, Edições Afrontamento.

Lyotard, Jean-François (2006), *A condição pós-moderna*, Rio de Janeiro, José Olympio, (9. Edição) (edição original 1979)

MacKillop, Eleanor (2016), "How do empty signifiers lose credibility? The case of commissioning in English local government, *Critical Policy Studies*, 1–22. https://doi.org/10.1080/19460171.2016.1236740

Magalhães, António *et al.* (2015), "Early School Leaving in Portugal: Policies and Actors' interpretations", *Educação, Sociedade e Culturas*, 45, 97–119. Disponível em: http://www.fpce.up.pt/ciie/sites/default/files/ESC45Magalhaes.pdf

Mahoney, James e Kathleen Thelen (2010), "A theory of gradual institutional change", *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, (janeiro), 1–37. https://doi.org/10.1017/CBO9780511806414.003

Majone, Giandomenico (1980), "Policies as theories", *Omega,* 8 (2), 151–162. http://doi.org/10.1016/0305-0483(80)90019-5

Majone, Giandomenico (1989), *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*, New Haven Yale University Press.

Manstead, Antony (2018), "The psychology of social class: How socioeconomic status impacts thought, feelings, and behavior", *The British Journal of Social Psychology*, 57(2), 267–291. https://doi.org/10.1111/bjso.12251

Marginson, Simon (1997). *Markets in education*, Sydney, Allen & Unwin Connell citado por Connell Raewyn (2010) "Understanding neoliberalism" em Susan Braedley e Meg Luxton (Eds.), *Neoliberalism and everyday life* (pp. 22–36), Montreal & Kingston, McGill-Queen's University Press.

Marques, Maria Aldina (2007), "Discordar no Parlamento: estratégias de documentação", *Revista Galega de Filoloxía*, (8), 99–124.

Marques, Maria Aldina (2015) "Argumentar em tempos de crise no Parlamento português" *Revista Portuguesa de Humanidades*, *19*(1), 99–120. https://doi.org/10.17990/RPF/2016

Mata, João Trocado da (2015) "A Igualdade e a Desigualdade Na Educação Em Portugal." Tese de Doutoramento em Sociologia, Lisboa, Departamento de Sociologia, ISCTE.

Martineau, Sheila (1999) "Rewriting Resilience: A Critical Discourse Analysis of Childhood Resilience and the Politics of Teaching Resilience to 'Kids at Risk.'" *Retrospective Theses and Dissertations, 1919-2007*. T. doi:http://dx.doi.org/10.14288/1.0055549.

Martins, Susana (2012) *Escolas e Estudantes da Europa. Estruturas, Recursos e Políticas de Educação*, Lisboa, Mundos Sociais.

Martins, Susana da Cruz, *et. al.* (2018), “Desigualdades e políticas educativas: Portugal no contexto europeu” em Renato Miguel do Carmo, João Sebastião, Joana Azevedo, Susana da Cruz Martins e António Firmino da Costa (org.) Desigualdades Sociais. Portugal e a Europa. Pp.7-23. Lisboa. Mundos Sociais

Matias, José (2006). Lei *de Bases do Sistema Educativo: Linhas para uma revisão da Lei*. Disponível em http://dne.cnedu.pt/dmdocuments/Lei%20de%20Bases%20do%20Sistema%20Educativo.pdf (consultado 20/08/2019)

Matsaganis, Manos (2013), *The crisis of the welfare state in Northern Mediterranean countries*, IEMed Mediterranean Yearbook 2013.

Mauritti, Rosário, Susana Martins e António Firmino da Costa (2009), "Life patterns in contemporary society: a conceptual and operational proposal" em *Full Papers of the 9th Conference of the European Sociological Association*, Lisboa, European Sociological Association (ESA).

McLaughlin, Terrence (2000), “Philosophy and educational policy: Possibilities, tensions and tasks” *Journal of Education Policy*, 15(4), 441–457. https://doi.org/10.1080/026809300413446

Mendes, Hugo (2009) “O Eduquês, Os Seus Críticos e a Sociologia Da Educação: Como Explicar e Ultrapassar a ‘Barreira de Fogo.’” em *Actas Do Encontro Contextos Educativos Na Sociedade Contemporânea*, I:1–13. Lisboa: ISCTE. https://doi.org/10.1016/0031-9422(92)80113-S.

Menitra, Carla (2009), *Autonomia e gestão das escolas no debate parlamentar português (1986-2008)*. Dissertação de mestrado em ciências da educação. Universidade de Lisboa- Faculdade de psicologia e de ciências da educação.

Meuret, Denis (2001), “School Equity as a Matter of Justice” em Walo Hutmacher, Douglas Cochrane e N. Bottani (eds) (2001) *In Pursuit of Equity in Education: Using International Indicators to Compare Equity Policies*. Education Policy Research Unit. Geneva. Kluver Academic Publishers

Meyer, Heinz-Dieter e Brian Rowan (2006), *The New Institutionalism in Education*, Albany, NY, State University of New York Press.

Mill, John Stuart (2001) *On liberty*. Ontario Batoche Books Kitchener (Edição original, 1859). Disponível em: https://socialsciences.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/mill/liberty.pdf acedido a 20/08/2019.

Ministério da Educação (s.d.), “Gestão Flexível dos Currículos em 1998-1999” Documento de Trabalho. Departamento do Ensino Básico. Policopiado.

Ministério da Educação e Ciência (ME). (2015a) *Cursos Vocacionais: análises internacionais* Lisboa, Ministério da Educação

Ministério da Educação e Ciência (ME) (2015b), *Avaliação dos cursos vocacionais: anos letivos 2012/13, 2013/14 e 2014/15*, Lisboa, Ministério da Educação

Morçöl Göktug e Nadezda Ivanova (2010) “Methods Taught In Public Policy Programs: Are Quantitative Methods Still Prevalent?” *Journal of Public Affairs Education*, vol. 16, no. 2, April 1, 2010, pp. 255–277.

Mouffe,Chantal (1993) The return of the political. versos

Mouffe, Chantal (2000). The democratic paradox. London: Verso

Moyson, Stéphane, Peter Scholten e Christopher Weible (2017), “Policy learning and policy change: theorizing their relations from different perspectives” Policy and Society, 36(2), 161–177. https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1331879

Nicaise, Ides (2012) a Smart Social Inclusion Policy for the EU: the role of education and training. European Journal of Education, vol 47, n.º 2

Nordin, Andreas (2014), "Crisis as discursive legitimation strategy in educational reforms: a critical policy analysis", *Education Inquiry*, Vol. 5, n.º 1, Março 2014. pp. 109-126

Norval, Aletta (2000), "The Things We Do with Words - Contemporary Approaches to the Analysis of Ideology", *British Journal of Political Science*, 30(2), 313–346. Dispnível em /http://www.jstor.org/stable/194277 (28/07/2019)

Nóvoa, António (1992), "Para uma análise das instituições escolares" em António Nóvoa (Coor.), *As organizações escolares em análise* (pp. 13-43). Lisboa, Publicações Dom quixote.

Nóvoa, António e Martin Lawn (2002). *Fabricating Europe. The Formation of an Education Space*. Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.

Nunes, Adérito (1963). Introdução ao estudo das ideologias. *Análise Social*, I(1), 5–32. diponível: http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1224081973E4dVB2ea3Bp00YB7.pdf (acedido a 23/08/2019

Ochoa, Christopher (2019), "Trivializing inequality by narrating facts: a discourse analysis of contending storylines in Germany" *Critical Policy Studies*, 00(00), 1–20. https://doi.org/10.1080/19460171.2019.1623056

O'Hear, Anthony (2000), "Philosophy and Educational Policy." *Royal Institute of Philosophy Supplement*, 45,135-156 doi:10.1017/S1358246100003362

Odendahl, Wolfgang (2017), Bildungskrise – PISA and the German Educational Crisis. IAFOR Journal of Education, 5(1), 209–226.

Oliver, Michael and Hugh Pemberton, (2004) "Learning and change in 20th-century British economic policy." *Governance*, 17 (3), 415–441. doi:10.1111/j.0952-1895.2004.00252.x.

Olmos, Liliana e Carlos Alberto Torres (2009)," Theories of the State, Educational Expansion, Development, and Globalizations: Marxian and Critical Approaches" Robert Cowen e Andreas (eds) *International Handbook of Comparative Education*. Springer International Handbooks of Education, vol 22. Springer, Dordrecht

Olssen, Mark (2000). Ethical liberalism, education and the 'new right.' *Journal of Education Policy*, *15*(5), 481–508. https://doi.org/10.1080/026809300750001658

Olssen, Mark, john Codd e Anne-Marie O'Neill (2004), "Education policy: Globalization, citizenship and democracy", *Education Policy: Globalization, Citizenship and Democracy*, 1–326. https://doi.org/10.4135/9781446221501

Palier, Bruno (2005), "Ambiguous agreement, cumulative change: French social policy in the 1990s" em Wolfgang Streeck e Kathleen Thelen (eds), *Beyond Continuity*, Oxford: Oxford University Press, pp. 127–144.

Palier, Bruno e Katheen Thelen (2010) "Institutionalizing Dualism: complementarities and change in France and Germany" *Politics and Society* 38:1 (março, 2010). Londres. Sage 119-148

Palonen, Kari (2018) "A comparison between three ideal types of parliamentary politics: representation, legislation and deliberation", *Parliaments, Estates and Representation*, *38*(1), https://doi.org/10.1080/02606755.2018.1427325

Pasias, George e Yannis Roussakis, (2012) "Who marks the bench? A critical review of the neo-european 'paradigm shift' through higher education policies and discourses" *Critical Education Policy Studies* 10-1 (abril 2012).

Pêcheux, Michael (1975) *Language, Semantics and Ideology*. Stating the obvious. Londres. Macmillan Press

Pedroso, Paulo (coord.) *et.al.* (2005) "Acesso ao emprego e mercado de trabalho - Formulação de políticas públicas no horizonte de 2013". *Relatório Final*. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, novembro 2005.

Pereyra, Miguel A. (2002) "Changing educational governance in Spain: decentralization and control in autonomous communities" *European Educational Research Journal*, 1(4)

Pereyra, Miguel A., Hans-Georg Kotthoff e Robert Cowen (2011) "An Introduction to the comparative puzzle" em Miguel A. Pereyra, Hans-Georg Kotthoff e Robert Cowen (ed.) *PISA under examination: changing knowledge, changing tests, and changing schools*. CESE Series, Roterdão, Sense

Pfeffer, Fabian T. (2015) "Equality and Quality in Education. A comparative study of 19 countries" *Social Science Research*, 51, 350–368.

Philippe Perrenoud (2002) "Os sistemas educativos face às desigualdades e ao insucesso escolar: uma incapacidade mesclada de cansaço" em José Bento Duarte (org.) *Igualdade e Diferença. Numa escola para todos*, Lisboa, Edições Universitárias Lusófonas.

Hubert Ertl e David Phillips (2006) "Standardization in EU education and training policy: findings from a European research network" *Comparative Education*, 42:1 DOI: 10.1080/03050060500515769.

Jorgensen Marianne e Louise Phillips (2002). *Discourse analysis as theory and method*. SAGE Publications.

Pierson, Paul (1994) *Dismantling the Welfare State. Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press.

Pinto, António Costa e Nuno Severiano Teixeira (org.). *A Europa do Sul e a Construção da União Europeia*:1945-2000. Lisboa. ICS.

Pires, Eurico Lemos (1995) *A Lei de Bases de Educação – Apresentação e comentários*. Lisboa. Edições ASA.

Pires, Eurico Lemos (2002) "Da inquietação à quietude- O caso PIPSE". Lisboa, IIE, *Coleção temas de investigação* n.º 19

Pires, Eurico Lemos, António Sousa Fernandes e João Formosinho (1991) *A Construção Social da Educação Escolar.* Rio Tinto. Biblioteca Básica de Educação e Ensino, Edições ASA / Clube do Professor.

Pires, Eurico Lemos, Isaura Abreu e Camilo Mourão (1989). *O ensino básico em Portugal*. Lisboa. Edições ASA.

Pires, Eurico Lemos (2000) *Nos meandros do labirinto escolar*. Oeiras, Celta

Portela, Conceição e Joaquim Azevedo (2013) "A Importância de Atribuir um Contexto e um Valor Esperado às Escolas". *O Público*, 9 de novembro. Disponível em https://www.publico.pt/2013/11/09/sociedade/noticia/a-importancia-de-atribuir-um-contexto-e-um-valor-esperado-as-escolas-1611865. Consultado a 10/09/2019

Portela, Conceição e Joaquim Azevedo (2014) "Créditos do ministério beneficiam escolas de contextos mais favorecidos". *O Público*, 29 de novembro. Disponível em: https://www.publico.pt/2014/11/29/sociedade/noticia/creditos-do-ministerio-beneficiam-escolas-de-contextos-mais-favorecidos-1677594. Consultado a 10/09/2019.

Quandt, Jean B. (1960) "Political Philosophy and Educational Debate in England." *International Review of Education / Internationale Zeitschrift Für Erziehungswissenschaft / Revue Internationale De L'Education*, 6:1, *JSTOR*, www.jstor.org/stable/3441771.

Radaelli, Claudio (2003), "The Europeanization of Public Policy" em Kevin Fetherstone e Claudio Radaelli, (org.) *The Politics of Europeanization*, Oxford.

Rajesh Venugopal (2015), "Neoliberalism as concept". *Economy and Society*, 44:2 doi:10.1080/03085147.2015.1013356

Ranson, Stewart (1995), "Theorising education policy. *Journal of Education Policy*, *10*(4). https://doi.org/10.1080/0268093950100408

Rasch, Björn E. (2011) "Legislative Debates and Democratic Deliberation in Parliamentary Systems" *The Oslo-Yale International Workshop on Epistemic Democracy in Practice, Yale University*.

Rawls, John (1971), *A Theory of Justice*. Harvard University Press.

Reis, Ana (2015) "Avaliação externa da experiência piloto dos cursos vocacionais: relatório final". ANQEP, DGEEC.

Ribeiro, Elsa e Joaquim Machado (2011), As escolas e a autonomia: conclusões de um estudo de caso. *Gestão e Desenvolvimento*, 19

Risse, Thomas (2000) "'Let's Argue! Communicative Action in World Politics" *International Organization*, *54*(1). https://doi.org/10.1162/002081800551109

Ritchie, Jane e Liz Spencer (2002) "Qualitative Data Analysis for Applied Policy Research" em *The Qualitative Researcher's Companion*. California, SAGE 2002. http://doi.org/http://dx.doi.org/10.4135/9781412986274

Rocco, Philip e Chloe Thurston (2013), "From metaphors to measures: observable indicators of gradual institutional change" *Journal of Public Policy*, 34 https://doi.org/10.1017/S0143814X13000305

Rodrigues, Maria de Lurdes (2010), *A escola pública pode fazer a diferença*, Lisboa, Almedina.

Rodrigues, Maria de Lurdes (org.) (2014), *40 Anos de Políticas de Educação em Portugal - Volume I - A construção do sistema democrático de ensino*, Lisboa, Almedina.

Rodrigues, Maria de Lurdes (org.) (2014), *40 Anos de Políticas de Educação em Portugal - Volume II - Conhecimento, Atores e Recursos*. Lisboa, Almedina.

Rodrigues, Maria de Lurdes, e Pedro Adão e Silva (orgs.) (2013), *Políticas Públicas em Portugal, Lisboa*, Imprensa Nacional Casa da Moeda

Roger, Léa, e Gary Schaal (2013) "The Quality of Deliberation in Two Committees of the European Parliament: The Neglected Influence of the Situational Context and the Policymaking Stage" *Politics and Governance*, 1(2), https://doi.org/10.1080/02606755.2018.1428399

Rosas, João Cardoso (2014) "Introdução: Mudanças e Permanências na Linguagem Ideológica Contemporânea" em João Cardoso Rosas e Ana Rita Ferreira (org), *Ideologias Políticas Contemporâneas*. Coimbra, Almedina.

Ruiz, Jorge (2009) "Sociological discourse analysis: methods and logic" *Forum: Qualitative Social Research*, 10(2).

Rutkowski, David e Leslie Rutkowski (2013) Measuring Socioeconomic Background in PISA: One Size Might not Fit all. *Research in Comparative and International Education* (Vol. 8). https://doi.org/10.2304/rcie.2013.8.3.259

Sabatier, Paul, Hank Jenkins-Smith (1999) "The advocacy coalition framework: an assessment" em Paul Sabatier (org.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press.

Sabatier, Paul e Christopher Weible, (2007), "The advocacy coalition framework: innovations and clarifications" em Paul Sabatier, (org.) *Theories of the Policy Process*, Cambridge, Westview Press.

Sanches, Andreia (2014) “O que aconteceu às escolas que em 2013 receberam os “prémios” de Crato?” *O Público*, 29 de novembro. Disponível em: https://www.publico.pt/2014/11/29/sociedade/noticia/o-que-aconteceu-as-escolas-que-em-2013-receberam-os-premios-de-crato-1677457. Consultado a 14/09/2019.

Santiago, Paulo *et al*. (2012), OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Portugal 2012, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/9789264117020-en

Sass, Katharina (2015) “Understanding comprehensive school reforms: Insights from comparative-historical sociology and power resources theory” *European Educational Research Journal*, 14(3–4), https://doi.org/10.1177/1474904115590055

Schleicher, Andreas (2014) “Equity, Excellence and Inclusiveness in Education Policy Lessons from Around the World”. *Background report for the 2014 International Summit on the Teaching Profession*. https://doi.org/10.1787/9789264214033-en

Schmidt, Vivien (2002), “Does Discourse Matter in the Politics of Welfare State Adjustment?” *Comparative Political Studies,* 35(2), 168–193. https://doi.org/10.1177/0010414002035002002

Schmidt, Vivien (2010),” Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth “new institutionalism.” *European Political Science Review*, 2(1) http://doi.org/10.1017/S175577390999021X

Schmidt, Vivien (2017), “Theorizing Ideas and Discourse in Political Science: Intersubjectivity, Neo-Institutionalisms, and the Power of Ideas” *Critical Review*, *29*(2), 248–263. https://doi.org/10.1080/08913811.2017.1366665

Schön, Donald e Martin Rein (1994), *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. Nova Iorque. Basic Books.

Schraad-Tischler, Daniel e Christian Kroll (2014), *Social justice in the EU – A Cross-national Comparison*. Social Inclusion Monitor Europe (SIM) – Index Report.

Schultz, Theodore (1961), “Investment in human capital” *American Economic Review*, 51(março).

Seabra, Teresa *et.al* (2012) “Relatório de Avaliação: estudo sobre o impacto das Turmas com percursos curriculares alternativos no ensino básico e dos planos de recuperação, acompanhamento e desenvolvimento no sucesso escolar” Lisboa, MEC/Direção Geral Educação.

Seabra, Teresa (2009) “Desigualdades Escolares e Desigualdades Sociais”. *Sociologia, Problemas e Práticas* 59: 75-106.

Sebastião, João e Sónia Vladimira Correia (2007) “A democratização do ensino em Portugal” em José Manuel Viegas, Helena Carreiras e Andreas Malamud (eds.) *Instituições e Política* (Portugal no Contexto Europeu. vol. I), CIES-ISCTE, Lisboa, Celta Editora. ISBN: 9789727742431

Sebastião, João (2009) *Democratização do ensino, desigualdades sociais e trajectórias escolares*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

Sebastião, João *et.al* (2013) "The asymmetrical educational consequences of economic recession in Southern Europe". Comunicação apresentada na *European Consortium for Political Research (ECPR) General Conference* de 2013 em Bordéus, no painel "Political Economy of Education: Redistributive Battles”.

Sebastião, João e Joana Campos (2014) “O estatuto do aluno” em Maria de Lurdes Rodrigues (org.) *40 anos de Políticas da educação em Portugal*. Almedina, Lisboa.

Sellar, Sam e Bob Lingard, (2013) “The OECD and global governance in education” *Journal of Education Policy*, 28(5). https://doi.org/10.1080/02680939.2013.779791.

Sen, Amartya (1997) "From Income Inequality to Economic Inequality." *Southern Economic Journal*, 64-2. doi:10.2307/1060857.

Shanahan, Elizabeth Michael Jones e Mark Mcbeth (2011), "Policy Narratives and Policy Processes" *Policy Studies Journal*, 39-3. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1541-0072.2011.00420.x. Consultado em 14/09/2019

Silva, Alexandra (2011) "Do Biénio revolucionário à luta "anti-propinas" –movimentos estudantis em Portugal (1976-1992)" *Revista Virus, 12 abril/maio. Passado e Presente das Lutas Estudantis*

Silva, Pedro Adão e (2011) "The europeanization of social policies in Portugal" *Portuguese Journal of Social Science*, 10:1.

Smith, Adam (1981) *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations.* Campbell e Skinner (eds). Indianapolis. Liberty Press/Liberty classics *(edição original 1776)*

Soskice, David (2009) "varieties of capitalism, varieties of reform" em Anton Hemerijck, Ben Knapen, Ellen van Doorne (eds), *Aftershocks. Economic crisis and institutional choice.* Amsterdam University Press.

Soskice, David (2009) "varieties of capitalism, varieties of reform" em Anton Hemerijck, Ben Knapen, Ellen van Doorne (eds), *Aftershocks. Economic crisis and institutional choice.* Amsterdam University Press

Sousa, Joana *et.al*.(2014) Avaliação externa de escola: um metaestudo. *Educação Sociedade & culturas*. http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/42760

Spencer, Herbert (1960) *The man versus the state*. Idaho, Caxton Printers (6ª edição) (Edição original, 1884).

Steenbergen, Marco *et.al*. (2003). "Measuring Political Deliberation: A Discourse Quality Index" *Comparative European Politics*, 1-1 https://doi.org/10.1057/palgrave.cep.6110002

Steiner, Jürg (2008) "Concept stretching: The case of deliberation" *European Political Science*, 7(2), 186–190. https://doi.org/10.1057/palgrave.eps.2210186

Steven Lukes (1995) *The Curious Enlightenment of Professor Caritat: A Comedy of Ideas*. London. Verso.

Stevens, Katharina e Daniel Cohen (2019), "The attraction of the ideal has no traction on the real: on adversariality and roles in argument*"* *Argumentation and Advocacy*, 55:1. doi: 10.1080/10511431.2018.1504584.

Stoer, Stephen e Helena Araújo, (2000) Escola e Aprendizagem para o Trabalho: num país da (semi) periferia Europeia, Lisboa, Instituto de Inovação Educacional.

Stoer, Stephen, Luíza Cortesão e José Alberto Correia (orgs) (2001. *Transnacionalização da educação. Da Crise da Educação À "Educação" da Crise*, Porto, Edições Afrontamento.

Stone, Deborah (2012) *Policy Paradox – the art of political decision making*. Nova Iorque, Norton & Company (edição original 1988).

Streeck, Wolfgang e Kathleen Thelen (eds.) (2005) *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies,* Oxford, Oxford University Press.

Tabrizi, Sirous (2014), "Connections between Neo-Liberalism, Neo-Conservatism, and Critical Democracy in Education" *International Journal for Cross-Disciplinary Subjects in Education*, 4(1).

Taysum, Alison e Muhammad Iqbal (2012) "What counts as meanigful and worthwhile educational policy analysis?" *Italian Journal of Sociology of Education*, 1.

Teodoro, António (1999), "Os programas dos governos provisórios no campo da educação: de uma intenção de continuidade com a reforma Veiga Simão à elaboração de um programa para uma sociedade a caminho do socialismo". *Educação, Sociedade & Culturas*, 11.

Teodoro, António (2001) “Organizações internacionais e políticas educativas nacionais: a emergência de novas formas de regulação transnacional, ou uma globalização de baixa intensidade” em Stephen Stoer, Luíza Cortesão e José Alberto Correia, *Transnacionalização da educação: Da crise da educação à "educação" da crise*. Porto, Edições Afrontamento.

Teodoro, António (2002) As políticas de Educação em Discurso Direto 1955-1995. Lisboa, Instituto de Inovação Educacional.

Teodoro, António e Elsa Estrela, (2010) “Curriculum policy in Portugal (1995-2007): Global agendas and regional and national reconfigurations” *Journal of Curriculum Studies*, *42*(5) https://doi.org/10.1080/00220271003735728.

Thelen, Kathleen (2004), *How institutions evolve: The political economy of skills in Germany, Britain, the United States and Japan*. Cambridge, Cambridge University Press.

Thomas, William e Dorothy Swaine Thomas (1928) The Child in America: Behavior Problems and Programs. Nova Iorque, Knopf.

Tierney, William e Randall Clemens, (2011) “Qualitative Research and Public Policy” em In J. C. John Smart e Michael Paulsen (Eds.), *Higher Education: Handbook of Theory and Research* Holanda, Springer.

Tomlinson, Sally (2001). *Education in a post-welfare society.* Nova Iorque. McGraw-Hill Education. https://doi.org/10.1111/j.1467-8527.2007.373_6.x

Torres, Carlos Alberto (1995) “Chapter 6: State and Education Revisited: Why Educational Researchers Should Think Politically About Education.” *Review of Research in Education 21,* janeiro 1995. doi:10.3102/0091732X021001255.

Toulmin, Stephen (2003), *The Uses of Argument.* Cambridge, Cambridge University Press. Edição original,1958. https://doi.org/10.2307/2183556.

Tribunal de Contas (2015) Relatório nº 26/2015: auditoria de Acompanhamento dos mecanismos de assistência financeira a Portugal: sector da educação. Lisboa.

True, James, Brian Jones e Frank Baumgartner (2007) “Punctuated-Equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking” em Paul Sabatier (eds.) *Theories of the Policy Process*. Cambridge, Westview Press.

Tschentscher, Axel, *et.al.* (2010) “Deliberation in Parliaments Research Objectives and Preliminary Results of the Bern Center for Interdisciplinary Deliberation Studies (BIDS)”, *Legisprudence*, 4:1, doi: 10.1080/17521467.2010.11424699

Uljens, Michael (2007), “The hidden curriculum of PISA - the promotion of neo-liberal policy by educational assessment”. Comunicação apresentada *FERA Congress in Vasa*, 22 e 23 de novembro.

Van Driel, Barry, Merike Darmondy, Jennifer Kerzil (2016). “Education policies and practices to foster tolerance, respect for diversity and civic responsibility in children and young people in the EU”, *NESET II report*, Luxemburgo, Publicações da União Europeia. doi: 10.2766/46172

Verdasca, José (2013) “Rankings Escolares: ‘A César o que É de César, a Deus o que É de Deus’”. *Educação: Temas e Problemas* 12-13.

Verdier, Eric (2013) "Lifelong learning Regimes versus Vocational Education and Training Systems in Europe: the growing hybridisation of national models" em Jan Germen Janmaat, Marie Duru-Bellat, Andy Green and Philippe Méhaut (eds.) *The Dynamics and Social Outcomes of Education Systems. Education, Economy and Society*. Londres Palgrave Macmillan

Viana, Clara (2012) “Metade das Escolas Secundárias Públicas Ficaram Abaixo do Esperado”. O Público, 13 de outubro.

Viana, Clara (2012) “Verbas para escolas TEIP mais do que quadruplicam” *O Público*, 5 dezembro. Disponível em https://www.publico.pt/2012/12/05/sociedade/noticia/verbas-para-escolas-teip-mais-do-que-quadruplicam-1576277. Consultado em 10/09/2019.

Wahlström, Nini, e Daniel Sundberg (2018) “Discursive institutionalism: towards a framework for analysing the relation between policy and curriculum” Journal of Education Policy, 33-1 https://doi.org/10.1080/02680939.2017.1344879.

Waslander, Sietske *et.al* (2018) “Steering in complex education systems. Why similar aims can have dramatically different results” *Journal of Education Policy*, doi: 080/02680939.2018.1502895

Wegimont, Helmuth e Liam Hartmeyer (2016), “Global Education in Europe: European Policy Development. growing access in Europe for Global Education.” *Global Education in Europe Revisted*, Disponível em http://waxmann.ciando.com/img/books/extract/3830985274_lp.pdf. Consultado em 10/09/2019.

Weible, Christopher (2007), “The advocacy coalition framework: innovations and clarifications” em Paul Sabatier (ed.) *Theories of the Policy Process.* Cambridge. Westview Press.

Weiss, Jens (2018) “The evolution of reform narratives: a narrative policy framework analysis of German NPM reforms” *Critical Policy Studies*, *00*(00), 1–18. https://doi.org/10.1080/19460171.2018.1530605

Weir, Margaret (1992), *Politics and jobs. Princeton*, New Jersey, Princeton University Press. Citada por Vivien Schmidt (2011), “Speaking of Change: Why Discourse Is Key to the Dynamics of Policy Transformation.” *Critical Policy Studies* 5 (2): 106–26. https://doi.org/10.1080/19460171.2011.576520.

Wiemer Salverda, *et.al* (eds) (2014) *Changing Inequalities in Rich Countries. Analytical and Comparative Perspectives*. London, Oxford University Press

Wilder, Matt e Michael Howlett (2014) “The politics of policy anomalies: Bricolage and the hermeneutics of paradigms” *Critical Policy Studies*, 8(2). https://doi.org/10.1080/19460171.2014.901175.

Wodak, Ruth (2009) *The Discourse of Politics in Action: Politics as Usual*. Londres, Palgrave Macmillan. ISBN 978-0-230-01881-5

Wodak, Ruth e Michael Meyer (org.) (2001) *Methods of Critical Discourse Analysis*. Londres, SAGE.

Woessmann, Ludger e Gabriela Schuetz (2006)” Efficiency and Equity in European Education and Training Systems” *Analytical Report for the European Commission* (Vol. 4).

Wood, Mathew (2014) “Puzzling and powering in policy paradigm shifts: politicization, depoliticization and social learning.” *Critical Policy Studies*, 9(July), 37–41. https://doi.org/10.1080/19460171.2014.926825

Yanow, Devora (1993) “The Communication of Policy Meanings: Implementation as Interpretation and Text” *Policy Sciences*, 26.

Zahariadis, Nikolaos (2008) “Ambiguity and choice in European public policy” *Journal of European Public Policy* 15- 4.

Zittoun, Philippe (2009) “Understanding Policy Change as a Discursive Problem.” *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 11 (1): 65–82. https://doi.org/10.1080/13876980802648326.

Legislação nacional

Decreto-Lei nº 37029/48, de 28 de agosto: cria dois graus adicionais no percurso escolar na via vocacional existente no ensino básico. *Diário do Governo n.º 198/1948 -Série I.* Ministério da Educação Nacional - Direcção-Geral do Ensino Técnico Profissional.

Despacho Normativo n. º194-A/83 de 21 de outubro: cria cursos técnico-profissionais e cursos profissionais. *Diário da República n.º 243 - I Série*. Lisboa. Ministério da Educação.

Despacho Normativo n.º 73/86, de 25 de agosto: projeto experimental de ensino recorrente. *Diário da República n.º 194/1986 - I Série.* Lisboa. Ministério da Educação.

Lei n. º 46/86 de 14 de outubro: Lei de Bases do Sistema Educativo. *Diário da República n. º 237 - I Série* 3067-3081. Assembleia da República. Lisboa, Imprensa Nacional Casa da Moeda. Disponível em: https://dre.pt/application/file/222361. Acedido a 10/09/2019.

Resolução do Conselho de Ministros de 10 de dezembro 1987: Aprova o Programa Interministerial de Promoção do Sucesso Educativo no ensino básico (PIPSE). *Diário da República nº 17/88 - II Série*. 537-542. Lisboa. Presidência do Conselho de Ministros. Disponível em: https://dre.pt/application/file/67608150. Acedido a 10/09/2019.

Portaria 243/88, de 19 de abril: regula os cursos preparatórios noturnos. *Diário da República n.º 91/1988- I Série*. Lisboa. Ministério da Educação.

Decreto-Lei n.º 286/89, de 29 de agosto: aprova os planos curriculares dos ensinos básico e secundário. *Diário da República n.º 198/1989- I Série*. Lisboa. Ministério da Educação.

Decreto-Lei n.º 401/91 de 16 de outubro: quadro legal da formação profissional. *Diário da República n.º 238/1991, Série I-A*. Lisboa. Ministério do Emprego e da Segurança Social.

Despacho n.º 162/ME/91 de 23 de outubro: avaliação da educação básica. *Diário da República n.º 244 – II Série*.10598. Lisboa. Ministério da Educação.

Resolução do Conselho de Ministros n. º 29/91 de 9 de agosto: cria o Programa Educação para Todos (PEPT). *Diário da República n. º 182 - I Série*. 4029-4033. Lisboa. Presidência do Conselho de Ministros. Disponível em: https://dre.pt/application/file/679935. Acedido a 10/09/2019

Despacho n.º 98-A/92 de 20 de junho: aprova o sistema de avaliação dos alunos do ensino básico. *Diário da República n.º 140/1992, 1º Suplemento, Série I-B*. Lisboa. Ministério da Educação.

Despacho n.º 178/A/ME/93 de 30 de julho: modalidades e estratégias de apoio pedagógico aos alunos. *Diário da República n.º 177 – II série*. Lisboa. Ministério da Educação.

Despacho n.º 22/SEEI/96 de 19 junho: aprova medidas de combate à exclusão escolar, definindo o enquadramento legal para os Currículos Alternativos. *Diário da República n.º 140/1996 - II Série.* Lisboa. Ministério da Educação.

Despacho n. º 147-B/ME/96 de 1 de agosto: criação dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP) *Diário da República n. º 177 – II Série*. 10719-10720. Lisboa. Ministério da Educação. Disponível em: https://dre.pt/application/file/712664. Acedido a 10/09/2019.

Despacho Conjunto nº 123/97, de 7 de julho: cria os Cursos de Educação e Formação. *Diário da República n.º 154 – Série II.* Lisboa. Ministério da Educação.

Decreto-lei n.º 6/2001 de 18 de janeiro: aprova a reorganização do ensino básico. *Diário da República n.º 15/2001- Série I-A*. Lisboa. Ministério da Educação.

Decreto-Lei n.º 6/2001 de 18 de janeiro: aprova a revisão curricular do ensino secundário. *Diário da República n.º 15/2001 - Série I-A*. Lisboa. Ministério da Educação.

Decreto-Lei n.º 6/2001 de 18 janeiro: aprova a reorganização curricular do ensino básico. *Diário da República n.º 15 – I Série*. Lisboa. Ministério da Educação e Ciência.

Decreto-Lei n.º 7/2001 de 18 de janeiro: aprova a revisão curricular do ensino secundário. *Diário da República n.º 15/2001 - Série I-A*. Lisboa. Ministério da Educação.

Decreto-Lei n. º156, a 20 de junho: Suspende a produção de efeitos da revisão curricular do ensino secundário. *Diário da República n.º 140/2002, Série I-A.* Lisboa. Ministério da Educação.

Despacho Conjunto n.º 279/2002, de 12 de abril: criação dos Cursos de Educação Formação. *Diário da República n.º 86 – II Série*. 6807. Lisboa. Ministério da Educação e Ciência.

Lei n. º31/2002 de 20 dezembro: estatuto do aluno do ensino não superior. Diário da República n.º 294/2002, Série I-A. Lisboa. Ministério da Educação.

Decreto-Lei n.º 74/2004, de 26 de março: avaliação das aprendizagens no ensino secundário. *Diário da República n.º 73/2004, Série I-A.* Lisboa. Ministério da Educação.

Despacho conjunto n.º 453/2004, de 27 de julho: alteração aos Cursos de Educação-Formação. *Diário da República n.º 175/2004- II Série*. Lisboa. Ministério da Educação e da Segurança Social e Trabalho.

Despacho Normativo n.º 1/2005, de 5 de janeiro: avaliação das aprendizagens no ensino básico. Diário da República n.º 3/2005, Série I-B. Lisboa. Ministério da Educação.

Despacho Normativo 1/2006, de 6 de janeiro: regulamenta a constituição, funcionamento e avaliação de turmas com percursos curriculares alternativos. *Diário da República n.º 5/2006, Série I-B*. Lisboa. Ministério da Educação.

Decreto-Lei n.º 272/2007 de 26 de julho: alteração das matrizes para os currículos dos cursos científico-humanísticos do ensino secundário. Segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 74/2004, de 26 de março. *Diário da República n.º 143/2007 - I Série*. Lisboa. Ministério da Educação e Ciência.

Despacho n.º 100/2010 de 5 de janeiro: criação da Comissão de Acompanhamento do Programa Mais Sucesso Escolar. *Diário da República n.º 2-II Série* 2. Ministério da Educação. Gabinete da Ministra

Despacho n.º 17169/11 de 23 de dezembro: extinção Currículo Nacional do Ensino Básico: Competências Essenciais. *Diário da República n.º 245 - I Série*. Lisboa. Gabinete do Ministro da Educação.

Despacho n.º 17169/2011, de 23 de dezembro: revoga o documento "Currículo Nacional do Ensino Básico- Competências Essenciais. *Diário da República n.º 245 – II Série*. Lisboa. Ministério da Educação.

Decreto-Lei n.º 176/12 de 2 de agosto: matrículas e medidas para prevenir o insucesso e o abandono escolares. *Diário da República n.º 149/2012 – I Série*. Lisboa. Ministério da Educação e Ciência.

Despacho Normativo n.º 20/2012 de 3 de outubro: territórios educativos de intervenção prioritária (TEIP) de terceira geração e regras de elaboração dos contratos-programa ou de autonomia. *Diário da República n.º 192/2012 -II Série*. 33344-33346. Lisboa. Ministério da Educação e Ciência. Disponível em: https://dre.pt/application/file/1520764. Acedido a 10/09/2019.

Portaria 272/2012, de 4 setembro: altera o PIEF. *Diário da República n.º 171/2012, Série I.* Lisboa, Ministério Solidariedade e da Segurança Social

Despacho nº 5048- B/2013, de 12 de abril: procedimentos de matrícula, constituição de turmas. *Diário da República n.º 72/2013, 2º Suplemento, Série II.* Lisboa. Ministério da Educação.

Despacho Normativo n.º 7/2013 de 11 de julho: define regras de utilização dos créditos horários. *Diário da República n.º 111/2013, Série II.* Lisboa. Ministério da Educação

Despacho Normativo n.º 6/2014, de 26 de maio: autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação *Diário da República, n. º100 - II Série.* Lisboa. Ministério da Educação

Despacho Normativo n.º 10-A/2015, de 19 de junho: organização do ano letivo. *Diário da República n.º 118/2015- II série 1º Suplemento.* Lisboa. Ministério da Educação

Despacho normativo n.º 17-A/2015 de 22 de setembro: institui medidas pedagógicas de promoção do sucesso escolar. *Diário da República, nº 185- II Série*. Lisboa. Ministério da Educação

Resolução do Conselho de Ministros n.º 23/2016 de 11 de abril: cria o Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar (PNPSE). *Diário da República n.º 70/2016- I Série*. 1195-1196. Lisboa. Presidência do Conselho de Ministros. Disponível em: https://dre.pt/application/file/74094340. Acedido a 10/09/2019.

Relatórios OCDE

OECD (1997) *The OECD Report on Regulatory Reform*. Paris. OECD Publishing. Disponível em: https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2391768.pdf. Acedido em 10/09/2019.

OECD (2004) *How Student Performance Varies between Schools and the Role that Socio-economic Background Plays in This.* Paris. OECD Publishing

OECD (2010a) *PISA 2009 Results: Overcoming Social Background - Equity in Learning Opportunities and Outcomes* (Volume II). Paris. OECD Publishing. Disponível em: https://doi.org/10.1787/9789264091504-en Acedido em 10/09/2019

OECD (2010b), *PISA 2009 Results: Learning Trends: Changes in Student Performance Since 2000* (Volume V). Paris. OECD Publishing. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1787/9789264091580-en Acedido em 10/09/2019

OECD (2011a) *Against the Odds - Disadvantaged students who succeed in school*. Paris. OECD Publishing. Disponível em: https://doi.org/10.1787/9789264090873-en . Acedido em 10/09/2019.

OECD (2011b) *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*. Paris, OECD Publishing. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1787/9789264119536-en Acedido em 10/09/2019

OECD (2012a), *PISA 2009 Technical Report, PISA*. Paris, OECD Publishing. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1787/9789264167872-en Acedido em 10/09/2019.

OECD (2012b), Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools. Paris, OECD Publishing. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en . Acedido em 10/09/2019.

OECD. (2012c). *Public and Private Schools: How Management and Funding Relate to Their Socio-Economic Profile*. Paris, OECD Publishing. Disponível em: https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1787/9789264175006-en. Acedido em 10/09/2019.

OECD. (2013a). Are countries moving towards more equitable education systems? PISA in Focus. Paris, OECD Publishing

OECD (2013b) Portugal: reforming the state to promote growth". Better policy series. Paris, OECD Publishing

OECD (2014a) Portugal deepening structural reform to support growth and competitiveness. Better Policies. Paris, OECD Publishing

OCDE (2014b) *Perspetivas das Políticas De Educação* (policy outlook). Paris, OECD Publishing. Disponível em: http://www.oecd.org/education/EDUCATION POLICY OUTLOOK_PORTUGAL_PRT.pdf. Acedido em 10/09/2019.

OECD. (2015). *OECD Skills Strategy Diagnostic Report Executive Summary*. Paris, OECD Publishing.

OECD. (2015b). *Skills Strategy Diagnostic Report: Portugal 2015*. Paris, OECD Publishing.

OECD (2016a), PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education, PISA, OECD Publishing, Paris. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1787/9789264266490-en . Acedido em 10/09/2019.

OECD (2016b), "Student Background and Low Performance", in *Low-Performing Students: Why They Fall Behind and How To Help Them Succeed*. Paris, OECD Publishing. Disponível em: https://doi.org/10.1787/9789264250246-5-en. Acedido em 10/09/2019.

OECD. (2018). *Education at a glance: Portugal*. OECD Publishing, Paris.

Relatórios/ legislação UE

Comissão das Comunidades Europeias (1995) *Livro Branco sobre a Educação e a Formação, intitulado Ensinar e Aprender, Rumo à Sociedade Cognitiva*. Comissão das Comunidades Europeias

Comissão Europeia (2011a), Education and Training for a smart, sustainable and inclusive Europe. Analysis of the implementation of the Strategic Framework for European cooperation in education and training (ET2020) at the European and national levels. Commission Staff Working Document. Disponível em: http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/ joint11/wp_en.pdf

Comissão Europeia (2011b), "Tackling early school leaving: A key contribution to the Europe 2020 Agenda", Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Bruselas, 31.1.2011. COM(2011) 18 final. Disponível em http://ec.europa.eu/education/school-education/doc/earlycom_en.pdf (acedido a 06.05.2013).

Comissão Europeia (2012) "*Repensar a educação - Investir nas competências para melhores resultados socioeconómicos" Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões*. (COM(2012) 669 final. Bruxelas. Disponível em http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0669&from=EN

Comissão Europeia (2013) COM: *Comunicação da comissão ao parlamento europeu, ao conselho, ao comité económico e social europeu e ao comité das regiões iniciativa para o emprego dos jovens.* Estrasburgo. COM (2013) 144 final. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0144&from=EN . Acedido em 10/09/2019.

Comissão Europeia e Conselho da União Europeia (2015) *Relatório conjunto do Conselho e da Comissão sobre a aplicação do quadro estratégico para a cooperação europeia no domínio da educação e da formação (EF 2020)*". Jornal Oficial OJ C 417, 15.12.2015, p. 25–35

Conselho da União Europeia (2009), Conclusões do Conselho de 12 de Maio de 2009 sobre um quadro estratégico para a cooperação europeia no domínio da educação e da formação («EF 2020»), Diário Oficial da União Europeia, C119, de 28.5.2009. Disponível em :http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:119:0002:0010:PT:PDF (último acesso 06/05/2013).

Conselho da União Europeia (2011), Recomendação do Conselho de 28 de junho de 2011 sobre as políticas de redução do abandono escolar precoce (2011/C 191/01), Diário Oficial da União Europeia, C 191/1, de 1.7.201. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:191:0001:0006:PT:PDF (última consulta: 07/10/2018).

Conselho Europa. (2014) *Recomendação do Conselho relativa ao programa Nacional de Reformas de 2011 de Portugal. {SEC(2011) 730 final}.* Bruxelas.

European Commission (2006) *Communication from the Commission to the Council and European Parliament: Efficiency and equity in european education and training systems* {SEC(2006) 1096}

European Commission (2015a) COM: *A whole school approach to tackling early school leaving policy messages*. Directorate-General for Education and Culture, ET 2020 working group schools policy 2014–2015. Bruxelas. Comissão Europeia.

European Commission/EACEA/Eurydice/Cedefop (2014) COM: *Tackling early leaving from education and training in Europe: strategies, policies and measures*. Bruxelas. Education, Audiovisual and Culture Executive Agency.

Parlamento Europeu. (2014). *Ensino Dual: uma ponte sobre águas revoltas*.

Anexos

Capítulo 1.

Análises da OCDE para o tema da equidade

Período	Autores	Publicação	Perspetiva
1990	Olssen, Codd e O'neil (2004	Marginson, S. (1993) Education and Public Policy in Australia. Melbourne: Cambridge University Press.	importância dada ao investimento pessoal e privado na formação do capital humano para promover o desenvolvimento económico; Formação ao longo da vida como solução para a desadequação das competências face às necessidades do mercado, indivíduos responsáveis pela posse ou carência, para lá de eventuais vantagens ou desvantagens sociais de partida
2007-2014	Steinar Bøyum	Fairness in education – a normative analysis of OECD policy documents, Journal of Education Policy	A argumentação da OCDE é normativa e baseada em considerações acerca do que é justo, correto e desejável. Possui um discurso exigente sobre equidade, desvalorizado nas análises críticas. Concede, no entanto, uma conceção de justiça educativa como igualdade de oportunidades que não considera uma perspetiva global sobre justiça social. Equidade como combinação de justiça (circunstâncias pessoais e sociais não pesam nos resultados) e inclusão (ninguém fica abaixo de um patamar considerado mínimo). Igualdade de oportunidades formal', mas também de 'igualdade real de oportunidades de sucesso'
2004	OECD	How Student Performance Varies between Schools and the Role that Socio-economic Background Plays in This. Paris.	Problematiza-se a existência de diferenças de desempenho por escola e sistemas com elevados desvio-padrão entre desempenhos Fatores com maior influência no desempenho: profissão e escolaridade dos pais, práticas culturais e de apoio e incentivo escolar e composição da família, sendo a monoparentalidade um risco.
2007	Field, Pont & Kuczera. (OECD)	No More Failures: ten steps to equity in education	Quatro áreas centrais para a equidade: 1) a organização institucional e percursos de educação-formação; 2) práticas escolares e extraescolares; 3) recursos e resultados; 4) e grupos de risco, focando em particular migrantes e minorias étnicas. Politicas a evitar: seleção precoce; diferenciação entre escolas (sistemas de seleção de alunos com base no desempenho); livre escolha de escola; criação de vias de secundário de qualidade e valor social distintos; falta de apoio e combate ao abandono escolar

Período	Autores	Publicação	Perspetiva
			Promover: alternativas à retenção de ano; apoios pedagógicos suficientes e diversificados para alunos com piores resultados; fortalecimento da relação entre escola e família; apoio aos alunos imigrantes minorias étnicas; pré-escolar; discriminação positiva
2010	OCDE	Overcoming Social Background: Equity in Learning Opportunities and Outcomes (https://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/48852584.pdf)	Resultados pouco relacionados com o montante investido em educação. Prioridade da educação num contexto de 'competição global intensificada'. Compatibilizar dois princípios que frequentemente surgem como situações de escolha política: a promoção da competitividade ou da equidade. Equidade com efeitos de melhoria do desempenho global do país no ranking de competências. Politicas a evitar: diferenciação por escola; diferenciação de vias; elevados níveis de exigência para o prosseguimento de estudos; Desigualdades resultado de características dos alunos; Perspetiva da resiliência; Conceito de equidade decomposto em três elementos: a "igualdade de oportunidades de sucesso", aferida pela análise da distribuição dos desempenhos por grupos de alunos; a "equidade na distribuição de recursos de aprendizagem", sobre a sua distribuição quantitativa e qualitativa de acordo com a composição socioeconómica das escolas e, em terceiro lugar, aquela que é apresentada como sendo a "mais importante": a igualdade de distribuição de oportunidades de aprendizagem, medida pelo efeito das variáveis relacionadas com a família e origem socioeconómica nos resultados educativos globais do país
2011	OCDE	Against the Odds: Disadvantaged Students Who Succeed in School https://www.oecd-ilibrary.org/education/against-the-odds_9789264090873-en	Destaque à resiliência (resultados PISA 2006). A "resiliência" como norma social. Articula discursivamente as principais componentes dos discursos liberal e social-democrata: por um lado, o destaque é o da resiliência, do enfoque na capacidade individual, por outro, a perspetiva é a de que os países diferem na capacidade de promover esta 'atitude', sugerindo que é afetada por alguns fatores contextuais, de escola e passíveis de modificação pela aplicação de políticas educativas ("modelo do consenso democrático") Políticas: dimensão das turmas (turmas mais pequenas favorecem a melhoria dos resultados dos alunos mais desfavorecidos) e composição social (heterogeneidade é mais favorável). Qualidade (função da valorização social) dos professores e do trabalho pedagógico (aprendizagens positivas e aumento da autoestima dos alunos) e uma organização curricular que aumente o tempo dedicado a atividades de ciência

Período	Autores	Publicação	Perspetiva
2012	OCDE Steinar Bøyum	Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools Fairness in education – a normative analysis of OECD policy documents, Journal of Education Policy	Equidade reforça-se como horizonte positivo. Abandono escolar como sintoma da falta de inclusão e justiça social. Equidade como prioridade pragmática: problema de dimensão relevante na maioria dos países, possui elevados custos, tanto pessoais como societais, e é um investimento com elevado retorno, em capacidade de produção e de inovação dos países Vantagens de origem distintamente qualificadas: enquanto a relação entre os rendimentos da família e resultados educativos são categoricamente injustas, as diferenças no nível educativo dos pais e apoio no trabalho escolar são condicionais: vantagens potencialmente justas, se se verificarem no contexto de um sistema em que existem políticas que permitem aos mais desfavorecidos aceder a compensação. Conceção de equidade e justiça social "levemente inspirada" no princípio de igualdade de oportunidades de sucesso 'fair equality of opportunity' de John Rawls, mas com diferenças, nomeadamente a condicionalidade de princípios fundamentais em Rawls (eg. não existem vantagens de partida justas) Políticas: limitação da retenção de ano enquanto medida pedagógica; reforço do modelo compreensivo; adiamento da escolha vocacional para o ensino secundário (upper secondary), com recomendações de estratégias para aplicar a medida em contextos menos favoráveis Conceção da retenção e abandono enquanto indicador de insucesso do sistema
2013	OECD	Are countries moving towards more equitable education systems? PISA in Focus. Retrieved from www.oecd.org/pisa/infocus	Insistência na demonstração de que as melhorias na equidade podem coexistir com a melhoria do desempenho global (sendo focada a leitura), persistindo na ideia da mudança através de políticas de apoio focadas
2014	Andreas Schleicher	Equity, Excellence and Inclusiveness in Education Policy Lessons from Around the World Background report for the 2014 International Summit on the Teaching Profession. https://doi.org/10.1787/9789264214033-en	Propostas para a capacitação dos professores e escolas de contextos com elevado numero de alunos de origem socioeconómica desfavorecida, bem como estratégias de política para a construção de sistemas educativos "equitativos, de excelência e inclusivos". Construto de equidade com duas dimensões: justiça social –redução dos efeitos de estatuto socioeconómico, raça, género ou pertença nacional nos resultados educativos – e inclusão, que considera a universalidade de um nível básico de competências e conhecimentos e o desvio-padrão entre desempenhos. Famílias mais favorecidas ("advantadge") têm mais capacidade para reforçar e aumentar os efeitos da escola, seja porque os seus descendentes frequentam escolas de maior qualidade ou porque as escolas, no geral, estão melhor preparadas para ensinar alunos de famílias favorecidas.

Período	Autores	Publicação	Perspetiva
			Importância da melhoria das condições sociais dos professores. Salários, condições de trabalho, formação, avaliação.
2015	OCDE	OECD Skills Strategy Diagnostic Report Executive Summary.	Destaque para o caso português pelas melhorias de desempenho global e equidade. Questão da equidade mantém a formulação "inclusão e justiça social" e o documento dedica mais de vinte páginas a explorar efeitos da origem socioeconómica nos resultados, utilizando diversas medidas estatísticas. Recomendações de políticas de equidade consoante a configuração do problema. Portugal: relação forte entre desempenho e origem socioeconómica com diferenças menores entre os alunos mais desfavorecidos e restantes, sugere-se combinação de políticas universais para a melhoria do desempenho – aumento da qualidade ou tempo dedicado ao estudo e à escola – e políticas de discriminação positiva de alunos e escolas.
2017	OCDE	PISA in Focus: 2017	Reduzida melhoria nos indicadores de equidade e inexistência de percursos de melhoria da equidade e qualidade.
2018	OCDE	Education at a glance: more effort needed to improve equity in education http://www.oecd.org/newsroom/more-effort-needed-to-improve-equity-in-education.htm	Problematiza a equidade pela referência à capacidade explicativa da escolaridade da mãe na extensão da carreira escolar. Recomendações são, de novo, na focalização dos recursos nos alunos mais desfavorecidos, prevenção da retenção de ano e a promoção da frequência das ofertas 'mainstream' entre alunos desfavorecidos. O apoio e formação de professores para o trabalho com todo o tipo de alunos e o aumento de cuidados de infância e pré-escolar persistem mencionadas como recomendações estratégicas

Período	Autores	Publicação	Perspetiva
2001	GAVE -ME	Resultados do Estudo Internacional PISA 2000. Ministério da Educação	Má prestação de Portugal em todos os domínios analisados. Justifica com o rápido alargamento da frequência escolar e efeito da muito elevada retenção. Foco nos hábitos de estudo, dinâmicas e práticas culturais e familiares dos alunos (aproximação ao complexo índice socioeconómico do PISA). Medidas de equidade: distribuição dos alunos por percentis de desempenho e diferenças entre escolas (o conceito não é utilizado). Finlândia como horizonte positivo pelo melhor desempenho global e menor disparidade interna. Alemanha, horizonte negativo pela má prestação na prova e elevado desvio-padrão nas classificações entre escolas. Conclusões: três aspetos relativos a políticas –retenção, disparidade regional dos resultados e relação não linear entre despesas em educação e desempenhos globais. Escola enquanto tendo de providenciar "um ambiente em que os alunos se sintam como parte integrante dessa instituição" mas enfoque nos alunos e famílias. Palavras "esforço" e "perseverança" dirigidas aos alunos. Quando se trata de abordar as dimensões relativas à família de origem, é apontado o "ambiente familiar" como mais relevante que os recursos económicos, entendido como "bens culturais e educacionais na família, bem como um clima em que as interações sociais entre os pais e os seus filhos sejam frequentes". O abandono seria um problema pessoal.
2004	GAVE- ME	Resultados do Estudo Internacional PISA 2003. Ministério da Educação	Desempenhos abaixo da média OCDE, em parte resultado de menor rendimento per capita e qualificação adulta, mas, mesmo depois de ajustado, abaixo da média. Destacado o poder explicativo das variáveis relativas à origem socioeconómica mas sem recomendações que se relacionem com a operacionalização da ideia de equidade.
2006		Guichard & Larre "Enhancing Portugal's Human Capital", OECD Economics Department Working Papers, No. 505	A falta de qualificação da população explica a estrutura da economia: o aumento da qualificação mudará a economia, resolvendo o problema de produtividade. Descreve de forma crítica a situação do sistema educativo nacional: reduzida extensão das carreiras escolares e fraco desempenho dos sobreviventes. A retenção é

[553] A listagem de referências foi construída tendo por base uma pesquisa no site do PISA, complementada por uma busca mais orientada para obter a maior representatividade em termos de anos de publicação.

Período	Autores	Publicação	Perspetiva
			problematizada. Fragilidades na formação de professores: insuficiente preparação inicial, pobreza formação continua e sistema de avaliação inadequado. Problemas de organização escolar e comunicação entre o governo e escolas. Tom geral exortatório das medidas. Elogio: encerramento das escolas de reduzida dimensão (racionalização da rede); desenvolvimento da educação técnica e vocacional; modernização do currículo e reforço do Português e da Matemática. Esforços de combate ao insucesso: programas com currículos especiais para alunos com retenções) A intenção de aumentar a escolaridade obrigatória é questionada. Precipitado? Destaca a evolução positiva. Resultados não advêm de falta de investimento: gasto por estudante na média da OCDE. Os esforços nacionais são na direção certa, mas a implementação é um desafio e há espaço para cortar despesa. Recomenda: sistema de vouchers para lidar com o problema de equidade de as escolas privadas estarem reservadas a quem possa pagar. Posição contrastante com a veiculada um ano depois; incentivos ao desempenho, avaliação com sistemas de recompensa. Presença, discreta e pouco elaborada da equidade associada ao controlo do problema da retenção, deteção e combate ao abandono escolar e estudo de soluções para reduzir a segregação de alunos por origem socioeconómica.
2010	OCDE	PISA 2009 Results: Learning Trends: Changes in Student Performance Since 2000 (Volume V http://dx.doi.org/10.1787/9789264091580-en	Destaque frequente no relatório de análise global para os resultados atingidos por Portugal no PISA 2009
2012	OCDE	Education at a glance: country note Portugal	Orientação económica, de demonstração de efeitos das qualificações. Salários dos professores comparados aos de licenciados noutros setores e apontados como mais elevados. Grandes benefícios económicos da posse de qualificação superior. Destaque de medidas de ajustamento: aumento da componente letiva nas horas dos professores para reduzir o, considerado, elevado custo dos salários por aluno Aumento da tomada de decisão centralizada entre 2003 e 2011. Referência à introdução do exame de 4º ano. Nota da sua raridade no contexto da OCDE. Sem referir o conceito de equidade, a relação entre a origem socioeconómica e a extensão e qualidade da carreira escolar é levantada, nomeando Portugal como um dos países em que a escolaridade da família mais explica a extensão da carreira escolar.0

Período	Autores	Publicação	Perspetiva
			Destaca o efeito da austeridade nos investimentos em educação com expressões de hipérbole adjetivando de 'severa', com 'impactos significativos' na ação do Ministério da Educação e salários de professores.
2010 a 2012	Santiago et. al.	OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Portugal 2012	Lisonjeiro dos sucessivos governos, enfatiza a continuidade, melhoria e qualidade desde 2006. Apesar dos esforços aponta a equidade e inclusão como áreas problemáticas. Insuficiência da investigação sobre causas de desfavorecimento, medidas de equidade e monitorização. Perceção publica de uma qualidade inferior das ofertas profissionalizantes. Sugere provas finais em todas as vias. Criticas à retenção e à sua relação com a origem. Possíveis explicações: dificuldades comportamentais associadas à origem ou porque os pais mais qualificados conseguem opor-se à medida. Necessidade de mudança cultural na forma como os professores veem a sua profissão: motivação do aluno é apresentada como parte integrante das tarefas pedagógicas e didáticas. Prevalência de uma matriz behaviorista nas pedagogias implementadas, com pouco conhecimento e domínio das abordagens construtivistas, que colocam o aluno no centro do processo de ensino-aprendizagem e que surgem como horizonte positivo no relatório
2014	OCDE	Perspetivas das Políticas de Educação	Taxas de conclusão baixas e desempenho escolar marcado pela origem socioeconómica. Pouco critico e analítico quando apresenta as políticas desenvolvidas em Portugal e destaca a continuidade nas políticas, dando exemplos de reformas nas lideranças escolares, habilitação docente, descentralização e autonomia curricular, aspetos que tomam destaque na economia do relatório. Educação de Infância como principal medida para a equidade Repetência descrita como ineficaz e onerosa. Riscos nas políticas de escolha de escola, recomenda prudência nas alterações de 2012 e atenção à equidade. Destaca o Programa de Combate ao Insucesso Escolar de 2012, o TEIP 3 e a estratégia para as comunidades ciganas. A formação de dupla certificação fundamental no combate ao abandono escolar com destaque para os cursos de aprendizagem e de formação profissional inicial. Transição de programas de formação profissional para o ensino superior como aspeto importante no desenho da política de diversificação de ofertas.
2015	OCDE	Skils strategy diagnostic report	12 desafios de competência: 1º pilar 'melhoria da equidade e qualidade em educação'. Dados do PISA 2012: Contínua melhoria dos resultados PISA, (redução da percentagem de desempenhos fracos e aumento dos melhores). Os desafios, identificados a partir do PISA 2012, prendem-se com o forte impacto da origem socioeconómica nos resultados,

Período	Autores	Publicação	Perspetiva
			elevado abandono escolar e retenção. Nova linguagem referente a competências ("skills") e reforço do 'empreendedorismo', em linha com o discurso do governo. Os cursos vocacionais são alvo de recomendação no sentido de garantir o reconhecimento da formação e permeabilidade entre vias. Duplo enfoque: por um lado, organização e adequação das ofertas de formação às necessidades do mercado e, por outro, compensação e recuperação do abandono escolar, através do sistema de educação e formação de adultos.
2016	OCDE	Education at a glance	Aumento das despesas e custos por aluno entre 2008 e 2013. Expansão da educação pré-escolar e ensino e formação profissional. Sem referências à equidade ou indicadores relacionados e essa questão.
2017	OCDE S. Araújo (depart. Economia)	Aumentar as qualificações em Portugal	Equidade surge a partir da recomendação de que "o sistema de ensino precisa de fazer mais para chegar às crianças desfavorecidas". É apontada a deterioração da equidade no PISA e sublinhado o atraso do país no combate ao abandono escolar e retenção, esta última considerando que favorece desigualdades, pela maior probabilidade de os alunos desfavorecidos reprovarem e pela maior probabilidade de reprovação entre os alunos que já reprovaram uma vez. Manifesta aprovação em relação às medidas do governo Educação de infância: bons resultados em cobertura, mas questões de distribuição por categorias da população (equidade). Politicas recomendadas: intervenção precoce em casos de retenção: reforço de programas de mentoria; maior equilíbrio entre as práticas de avaliação formativa (reforço) e sumativa; educação de infância; Cursos duais (alemão) porque aumentam as perspetivas de emprego dos participantes.
2018	OCDE	Education at a glance: Portugal.	Destaque para a equidade. 'progressos assinaláveis', mas qualificações abaixo do desejável, elevado abandono escolar, retenção e forte relação entre a origem socioeconómica e os resultados escolares. Destaca o Plano Nacional do Sucesso Escolar (2016) e o programa TEIP554: "*Portugal has developed one of the most prominent and stable educational policies covering territorial intervention among OECD countries*" (OECD, 2018:100).

[554] São consideradas como boas práticas de combate ao insucesso e abandono: (2016) a expansão e qualificação da educação pré-escolar (cobertura e orientações curriculares); (2017) o projeto 'escolas Inovadoras', destacado em conjunto com o 'perfil de aluno à saída do básico' (2017), o PNSE (2016); tutorias aos alunos em retenção (2016) e a

Período	Autores	Publicação	Perspetiva
			Reforço do papel do Estado na regulação do sistema de educação, criando e gerindo sistemas de monitorização de resultados e garantia de qualidade; autonomia das escolas para gestão curricular e pedagógica. Flexibilidade na gestão escolar, na relação professor-aluno e avaliação. Mudança discursiva face às orientações iniciais, que problematizavam questões de descentralização e autonomia.

Análises da UE para o tema da equidade

Período	Autores	Publicação	Perspetiva
1999-2007	Carrera & Geyer, 2009 (Centre for European Policy Studies)	EU Policy on Education: The Impact on the Social Inclusion of Vulnerable Groups CEPS Special Report /	Analisa documentos-chave oficiais da UE entre 1999 e 2007 (comunicações da comissão, resoluções e conclusões do Conselho, decisões do parlamento) sobre educação escolar e sobre imigração, integração e antidiscriminação 1984-Formação de professores para a diversidade; 1984 e 1990 - ensino de língua materna e reforço educativo para a filhos de migrantes; 1990- Integração de crianças com necessidades educativas especiais; 2001- flexibilizar os sistemas educativos e permitir permeabilidades 2006 -qualidade da educação pré-primária; evitar a seleção precoce por vias; evitar a descentralização das instituições educativas
2006	European Expert Network on Economics of Education (EENEE)	Efficiency and Equity in European Education and Training Systems. Analytical Report for the European Commission	Prioridade ao Pré-escolar pela maior eficiência de investimentos nos primeiros anos de escola dos alunos

autonomia curricular (2017). No que diz respeito à formação profissional, é apontado o 'passaporte qualifica' (2016), o 'sistema nacional de créditos' para promover a permeabilidade e o retorno à educação-formação; Por fim, a referência é o programa Garantia jovem.

Período	Autores	Publicação	Perspetiva
	(Woessmann, & Schütz, 2006)		com desvantagens de origem socioeconómica. Ineficiência das intervenções mais tardias. Relação entre origem e resultados educativos como indicador de equidade; Recomendação: foco nos outputs educativos: autonomia, descentralização e competição entre escolas. Evitar o early tracking antes secundário; Discriminação positiva; trabalho cooperativo entre professores, pais e ouros agentes educativos;
2006	Comunicação da Comissão Europeia ao Conselho e ao Parlamento Europeu.	Efficiency and equity in European education and training systems, COM(2006) 481 final.	Adopta a narrativa do EENEE, retirando os aspetos mais assertivos. Discurso mais próximo da OCDE: citação argumentativa de dados do PISA; equidade e diversificação de vias como temas. Equidade e diversificação de vias como temas distintos, associados a diferentes prioridades - equidade ou eficácia – (independência da diversificação face às políticas de combate ao insucesso e abandono, que não se verifica no contexto nacional). Noção de equidade difusa, bastante abrangente: "*extent to which individuals can take advantage of education and training, in terms of opportunities, access, treatment and outcomes".* Priorização da educação pré-escolar central na estratégia para a equidade: "(…) as desigualdades no sistema educativo deverão ser combatidas através de um ensino pré-primário de elevada qualidade e da prestação de serviços específicos de apoio, e da promoção de uma educação inclusiva" (pp4).
2007	Demeuse & Baye (European Group for	Critical Note: Efficiency and equity in European Education and Training Systems. Nota crítica solicitada pelo Parlamento Europeu	Critica ao documento da comissão: Visão de justiça social limitada. Enfoque excessivo na educação pré-escolar,

Período	Autores	Publicação	Perspetiva
	Research on Equity in Educational Systems).		assente numa visão errada: mais precoce a intervenção, maiores taxas de retorno. Confusão entre eficiência económica e pedagógica. Recomendações: mais investigação centrada nos processos escolares e na forma como as desigualdades se reproduzem no contexto das práticas pedagógicas; prudência nos processos de descentralização e no aumento das diferenças entre escolas: importância da heterogeneidade dos grupos turma. Destaque a questões que se prendem com processos pedagógicos
2009	Conselho da União Europeia	Conclusões do Conselho sobre a estratégia “EF2020”	Assume alguma relação entre equidade e eficácia mas sem assertividade OCDE. Objetivos distintos: ‘melhorar a qualidade e eficácia’ (objetivo 1), com discurso sobre ‘qualidade’, ‘excelência’, ‘competências base’, para garantir o papel líder da EU na competição mundial e (objetivo 2) ‘promover a igualdade, a coesão social e a cidadania ativa', para os que não consigam completar a sua educação o façam, “se adequado, mediante uma educação de segunda oportunidade (…)”
2011	Crowley, D. (2011). Commission staff	working document “PROGRESS TOWARDS THE LISBON OBJECTIVES” Indicators and benchmarks. Commission staff working document PROGRESS.	Promoção da educação de infância (em particular para os mais desfavorecidos); combate ao abandono escolar precoce; necessidades educativas especiais; formação de adultos Novos indicadores: % desempenhos abaixo da proficiência; relativos ao conteúdo lecionados: TIC's, competências cívicas e para a aprendizagem (‘learning to learn’);
2011	Eurydice GHK	Eurydice. (2011). Grade retention during compulsory education in Europe: regulations and statistics. https://doi.org/10.2797/50570	Problematização de políticas: retenção; segregação socioeconómica e seleção precoce para diferentes vias. Documentos mais específicos do campo da educação ‘compensatória’, com referências à origem

Período	Autores	Publicação	Perspetiva
		GHK, Consulting Ltd. (2011). Redução do Abandono Escolar Precoce na União Europeia. Comissão da Cultura e da Educação do Parlamento Europeu. Bruxelas.	socioeconómica enquanto fator de desigualdade, mas que surge como um entre muitos outros que são enunciados (frequentemente relativos a fatores pessoais, culturais ou familiares mais específicos). Recomendações políticas: educação pré-escolar de qualidade; relevância dos currículos e acessibilidade de propostas educativas; estratégias de combate ao abandono escolar compreensivas que associem medidas de prevenção, intervenção e compensação.
2012	Comissão Europeia	"Repensar a educação - Investir nas competências para melhores resultados socioeconómicos" Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Bruxelas. 20.11.2012 (COM(2012) 669 final. Disponível em http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0669&from=EN	Discurso confuso: reconhece a imprevisibilidade das competências, defende a formação para o posto de trabalho e o foco em competências essenciais. Portugal com níveis "inaceitáveis" de abandono escolar. Urgência em promover o emprego jovem e a empregabilidade implica secundar as funções educativas de desenvolver a cidadania ativa, o desenvolvimento pessoal e o bem-estar. Criação de oposição entre "competências de cidadania" e "competências de empregabilidade"Prioridade é a "ministração das competências mais adequadas para o emprego". Recomendações: ensino vocacional e profissional; aprendizagens no mundo real", no posto de trabalho
2012	Comissão Europeia	Education and Training Monitor	Educação pré-escolar das crianças "em risco" ("at risk"). Destaca a etnia cigana, sugere ações de 'educação parental' Exploradas diferenças de género e de estatuto nacional. Não existe análise elaborada de diferenças com base na origem socioeconómica Exortação do sistema dual alemão.

Período	Autores	Publicação	Perspetiva
2014	Direção Geral de Políticas Internas do Parlamento Europeu	Ensino Dual: uma ponte sobre águas revoltas	Reforça-se a perspetiva da formação vocacional como resposta a necessidades imediatas do mercado de trabalho e principal intervenção nas situações de insucesso e abandono escolar A "identificação precoce das aptidões", ou a diversificação de percursos (<15) é problematizada. Destaca a "cada vez mais abundante literatura que denuncia o impacto e efeitos negativos" Contra discurso: referência de que "(...) não se observa um a relação clara entre a prática da identificação das aptidões no terceiro ciclo do ensino básico e a participação no EFP ou em aprendizagens. A formação em alternância é vista como 'oportunidade para apoiar os grupos em risco' e uma 'oportunidade' para os estudantes sem sucesso nas vias de ensino orientadas para o acesso ao superior "designadamente os pertencentes a grupos socialmente desfavorecidos e estudantes com dificuldades de aprendizagem"
2014	Eurydice e Cedefop	Tackling Early Leaving from Education and Training in Europe: Strategies, Policies and Measures. Eurydice	Geral sobre abandono escolar precoce e aprofundado na formação vocacional e profissional. Habitual nomeação dos fatores pessoais e sociais e apontados os efeitos da origem socioeconómica. Sem reflexão sobre diferenças entre países que resultam das políticas implementadas. Sinaliza características do mercado de trabalho: disponibilidade de emprego pouco qualificado (e.g. turismo e construção); desemprego generalizado enquanto promotores do abandono. Origem socioeconómica tem maior impacto nos desempenhos do que a situação nacional (migrante ou não). Profundidade analítica dada ao segundo Esforço para abranger as várias medidas e iniciativas de combate ao abandono nos vários países

Período	Autores	Publicação	Perspetiva
			Incorpora mais claramente a perspetiva do ensino profissional como forma de recuperação e compensação de alunos em risco ou situação de abandono, presente na iniciativa emprego jovem (Garantia Jovem) Reforço do ensino profissionalizante como saída para o insucesso escolar e, simultaneamente, para o desemprego juvenil. Não existe referência ao tema da equidade ou a preocupações de justiça social.
2015	Conselho e Comissão Europeia	Relatório conjunto de 2015 do Conselho e da Comissão sobre a aplicação do quadro estratégico para a cooperação europeia no domínio da educação e da formação (EF 2020)	Novas prioridades para o MAC: desigualdades na escola Recomendações: pedagogias ativas; incorporação da educação para a cidadania e não discriminação; promoção do pensamento crítico. Destaque a desigualdades resultantes de aspetos pessoais ou culturais e não de origem socioecónomica
2015	Comissão Europeia	A whole school approach to tackling early school leaving policy messages. In Directorate-General for Education and Culture, ET 2020 working group schools policy 2014–2015. Brussels: European Commission.	Recomendação: abordagem holística, cooperação interinstitucional; dimensões pedagógicas e relativas ao processo de ensino – aprendizagem; melhoria da qualidade dos processos educativos como estratégia preventiva do abandono escolar
2016	Joint Research Centre da Comissão Europeia (Hippe, Araújo & Dinis da Costa, 2016).	Equity in Education in Europe.	Revisão do relatório de 2006 (Wößmann & Schütz). Manutenção da prioridade à educação pré-escolar; a oposição à seleção precoce de vias e a advocacia de maior competitividade entre escolas. A argumentação procura desconstruir algumas contestações (OCDE), como as que associam a livre escolha de escola a menor equidade. Conclusões oposta às recomendações da OCDE e da maioria da investigação publicada referida: “políticas que combinam competição, escolha e forças de mercado

Período	Autores	Publicação	Perspetiva
			revelam ter alto potencial para promover maiores níveis de eficiência e equidade no sistema educativo".
2016	NESET Network of Experts working on the Social Dimension of education and Training (Van Driel., Darmody &, Kerzil) Comissão Europeia	'Education policies and practices to foster tolerance, respect for diversity and civic responsibility in children and young people in the EU', NESET II report, Luxembourg: Publications Office of the European Union. doi: 10.2766/46172	Incorporação da educação para a cidadania e interculturalidade, desenvolvimento do espírito critico, trabalho colaborativo e de projeto

Análises da UE para Portugal sobre o tema da equidade

Período	Autores	Publicação	Perspetiva
2014	Comissão Europeia/EACEA/Eurydice/Cedefop Conselho da união Europeia	Tackling Early Leaving from Education and Training in Europe: Strategies, Policies and Measures. Eurydice Recomendação do Conselho relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2014	Referências elogiosas à estratégia compreensiva de combate ao abandono escolar precoce, destacando as 'medidas preventivas de combate ao insucesso Problema: desajuste das competências da população face às necessidades do mercado de trabalho Recomendações: formação dual; orientação profissional e sistemas de antecipação de necessidades de formação (desemprego juvenil como problema de qualificações – não já insuficientes, mas 'desadequadas' - e não de economia e estrutura do mercado de trabalho (incapaz de reter os mais qualificados).
2015	Comissão Europeia	Education and Training Monitor (Portugal)	Problema: falta de equidade na escolaridade básica (problema persistente e resistente à mudança) evidenciando-se na relação entre origem e resultados e na elevada retenção escolar. Capítulo sobre o combate às desigualdades escolares. São realçados os desafios que se prendem com a oferta de pré-escolar (igualdade de acesso,

Período	Autores	Publicação	Perspetiva
			vagas), com a relação entre origem socioeconómica e desempenho (igualdade de sucesso) e peso dos alunos com desempenhos abaixo do patamar de proficiência no PISA (equidade). Destaques: Decreto-Lei 176/2012; medidas para promover o acompanhamento e monitorização do info-escolas; Programa TEIP e cursos vocacionais; metas curriculares para o Português e Matemática. Referência à polémica entre defensores de uma orientação para conhecimentos essenciais e exigência *versus* ensino de competências e a metodologia de projeto.
2016	Comissão Europeia	Education and Training Monitor (Portugal)	Destaque para as medidas de 'melhorar a equidade no ensino' e contra o abandono escolar. Referência critica ao aumento da taxa média de retenção entre 2011 e 2014555 e redução da participação no pré-escolar entre 2013 e 2016, com diminuição da rede pública de jardins de infância Destaques: fim dos exames, maior investimento no pré-escolar; reforço do apoio a imigrantes; formação cívica, interculturalidade no currículo e da autonomia pedagógica e curricular das escolas para combate ao insucesso. 'plano ambicioso para promover a igualdade social' em educação': aumento de vagas do pré-escolar, redução do número de alunos por turma, reforço das tutorias e horários das escolas e o aumento da verba para apoio a famílias com filhos em idade escolar - livros, refeições escolares, abonos de família, etc.
2017	Comissão Europeia	Education and Training Monitor (Portugal)	Melhoria dos desempenhos no PISA e a redução da percentagem de alunos com desempenhos abaixo do nível de proficiência. Problema: equidade, evidente na relação entre a origem socioeconómica e desempenhos, classificações no PISA e retenção escolar.

[555] Num capítulo dedicado à 'luta contra as desigualdades e promoção da inclusão" é dado destaque a um dado preocupante: "*A taxa média de repetições de ano aumentou em 50 % entre 2011 e 2014. Atualmente situa-se nos 5 %, 11,4 % e 13,3 %, respetivamente, do primeiro até ao terceiro ciclo do ensino básico*" (Comissão Europeia, 2016: 4).

Período	Autores	Publicação	Perspetiva
			Destaque: Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar. Papel chave do Fundo Social Europeu para a estratégia; expansão da educação vocacional e profissional; reforço da educação de adultos.

PARTE II Capitulo 2

Debates da Amostra

Ciclo político	Data do debate	DAR Ref	Termo de pesquisa	conteúdo	code
CP6- António Costa	19/05/2016	70/XIII/1 2016	IO na escola	Interpelação CDS-PP com Tiago Brandão Rodrigues	16_InterpCDS
	07/04/2016	51/XIII/1 2016	IO escolares	Debate sobre qualificações com Tiago Brandão Rodrigues	16_UrgQualific
	27/11/2015	11/XIII/1 2015	Equidade AND educação	Fim dos exames no 1º ciclo (PCP; BE)	15_Exam1cicl
CP5 - Passos Coelho	19/03/2015	63/XII/3 2015	Equidade AND educação	Debate de urgência (PS) com Nuno Crato	15_urgCrato
	03/12/2014	25/XII/3 2014	IO escolares	Interpelação com Crato	14_InterpGov
	12/05/2014	85/XII/3 2014	IO escolares	Manuais escolares	14_ManuEsc7
	10/01/2014	35/XII/3 2014	IO na escola	Educação especial	14_CNEduEsp
	27/03/2013	71/XII/2 2013	IO na escola	Petição FENPROF	13_petiFenprof
	10/01/2013	39/XII/2 2013	IO na escola	ReordRede	13_redeEscol
	03/10/2012	007/XII/2 2012	IO escolares	Manuais escolares	12_ManuEsc6
	22/06/2012	124/XII/1 2012	IO na escola	interpelação PCP	12_InterpPCP
	10/05/2012	107/XII/1 2012	IO escolares	Interpelação PS	12_InterPS
	23/09/2011	23/XII/1 2011	IO escolares Equidade AND educação	empréstimo de manuais escolares	11_ManuEsc5
	12/01/2011	37 /XI/2 2011	Equidade AND educação	CDS sobre ataque aos contratos de associação	11_DeclapolLiber

Ciclo político	Data do debate	DAR Ref	Termo de pesquisa	conteúdo	code
CP4- José Sócrates	11/12/2010	29/XI/2 2010	Equidade AND educação	Declaração politica sobre resultados do PISA	10_DeclarPolit
	10/12/2010	28/XI/2 2010	Equidade AND educação	Audição ao 1º ministro sobre educação	10_AudiEdu
	03/12/2010	27/XI/2 2010	Equidade AND educação	CDS sobre acesso ao ensino superior	10_CDSup
	07/10/2010	11/XI/2 2010	IO escolares	Interpelação CDS-PP	10_InterpCDS
	01/10/2010	09/XI/2 2010	IO escolares	Gratuitidade e empréstimo de manuais escolares	10_ManuEsc4
	17/09/2010	03/XI/2 2010	IO escolares	Petição do Movimento da Escola Pública	10_PetiMEP
	15/09/2010	001/XI/2 2010	IO na escola	Declaração politica de Rita Rato: ação social superior	10_DeclAbert
	02/06/2010	64/XI/1 2010	IO escolares	Encerramento de escolas no interior	10_Rede
	26/03/2010	40/XI/1 2010	Equidade AND educação	Alteração estatuto do Aluno	10_EstatAluno
	22/04/2009	70 /X/4 2009	IO escolares	Debate quinzenal com o PM	09_DebQuinz
	02/04/2009	64 /X/3 2009	IO na escola	Interpelação Verdes	09_InterpVerd
	14/05/2008	83 /X/3 2008	IO na escola	Lei da autonomia e liberdade de escolha (CDS)	08_LiberEscol
	15/02/2008	49 /X/3 2008	IO na escola	Apoios Pessoas com Deficiência; facilitismo	08_ApoiNEE
	14/12/2007	27/X/3 2007	IO escolares	Manuais escolares	07_ManEscol3
	06/12/2007	22/X/3 2007	IO escolares	Interpelação CDS sobre educação:PISA	07_InterCDS2
	04/07/2007	101/X/2 2007	IO escolares	Proposta CDS sobre exames	07_ExamCDS
	29/03/2007	29/X/3 2007	IO escolares	Apreciação do relatório do CNE	07_RelatórioCNE
	21/06/2006	147/X/2 2006	Equidade AND Educação	Interpelação PSD sobre falhas nos exames	06_examFalhas
	28/04/2006	119/X/1 2006	IO escolares	Sobre manuais escolares e ação social escolar	06_ManEscol2
	24/06/2005	34/X/1 2005	Equidade AND educação	Debate mensal com o PM (José Sócrates) sobre educação	05_DebEdu
	08/06/2005	29/X/1 2005	IO escolares	Proposta do CDS sobre manuais escolares	05_ManEscol
CP3- Durão	11/02/2004		IO na escola	Sem referencias à educaçao, apenas pontuais e sem concretização	
	02/07/2003	140/IX/1 2003	IO escolares	Alteração da LBSE: Bolonha e aumento da escolaridade	03_AlteraLBSE

Ciclo político	Data do debate	DAR Ref	Termo de pesquisa	conteúdo	code
Barroso/ Santana Lopes	29/01/2003	80/IX/1 2003	Equidade AND educação	Declaração de voto João Teixeira Lopes sobre propinas e austeridade	03_EnsiSup_declaPolitic
CP2 (95/2002)- António Guterres	28/03/2001	65/VIII/2 2001	Equidade AND educação	Diploma do CDS estatuto do aluno; Indisciplina	DiscipliCDS2
	23/02/2001	53/VIII/2 2001	IO na escola	Revisão curricular do ensino básico e secundário	01_ReorgCurricBS
	24/01/2001	40/VIII/2 2001	IO na escola	projeto-lei Violência na escola	01_ViolEscPSD
	28/09/2000	5/VIII/2 2000	IO escolares Equidade AND educação	Projeto de resolução do PS sobre educação não aprovado. 1a audição de Augusto Santos Silva como ME	00_BalançEdu
	24/06/1999	98/VII/ 4 1999	IO escolares	Projeto-lei do PCP e CDS sobre ação social escolar no ensino superior	99_ASEsup
	18/06/1998	81/VII/ 3 1998	Equidade AND educação	Reformas estruturais, prioridades políticas	98_ReforEstru&Edu
	08/01/1998	25/VII/3 1998	IO na escola	Disciplina, Sanção, estatuto do aluno, autonomia das escolas	98_DiscipliCDS
	21/05/1997	74/VII/2 1997	IO escolares; Equidade AND educaçao	Propinas e ação social escolar no ensino superior	97_FinanSuperior
	08/05/1997	69/VII/2 1997	Equidade AND educação	alterações à LBSE	97_AltLBSE
	20/03/1997	54/VII/2 1997	IO escolares	Cheque ensino e ação social no ensino superior	97_ChequEnsino
	28/11/1996	14/VII/2 1996	IO escolares	LBSE, Ensino politécnico, contestação social	96_InterCDS
	03/10/1996	106/VII/1 1996	IO na escola	Recomendaçao ao governo para abrir vagas no superior	96_VagasSup
	18/07/1996	98/VII/1 1996	Equidade AND educação	Comissão Permanente Discussão de problemas nos exames de acesso ao superior	96_ExamSec
	27/06/1996	88/VII/1 1996	IO escolares	Pré-escolar	96_PreEsc
	12/06/1996	83/VII/1 1996	IO escolares	Discussão do Pacto Educativo proposto pelo Governo	96_pactEdu
	09/11/1995	04/VII/1 1995	Equidade AND educação	Programa do XIII governo	95_progXIII
CP1 (87/95)-	26/05/1994	77/VI/3 1994	IO escolares	Interpelação PCP	94_interPCP
	17/11/1993	14/VI/3 1993	Equidade AND educação	Orçamento geral de estado	93_orçamen

Ciclo político	Data do debate	DAR Ref	Termo de pesquisa	conteúdo	code
Cavaco Silva	11/03/1993	41/VI/2 1993	IO escolares;Equidade AND educaçao	Interpelação PCP caráter global, reforma curricular do básico	93_interPCP
	28/05/1992	69/VI/1 1992	IO escolares	Discussão sobre o proj-lei do PSD sobre propinas e ação social	92_propinas
	10/03/1992	38/VI/1 1992	IO escolares	Igualdade de oportunidades entre homens e mulheres	
	23/01/1992	25/VI/1 1992	IO escolares	Interpelação PS ao governo sobre política educativa	92_interPS
	03/07/1990	94/V/3 1990	IO escolares	Interpelação do PCP sobre desigualdades	90_InterPCP
	05/06/1990	82/V/3 1990	IO na escola	Acesso ao ensino superior	90_AcesSup
CP0-Coligações de geometria variável e governos de iniciativa presidencial	14/05/1986	68/IV/1 1986	IO escolares	Elaboração da LBSE III	86_LBSE III
	10/05/1986	67/IV/1 1986	IO escolares	Elaboração da LBSE II	86_LBSE II
	08/05/1986	66/IV/1 1986	IO escolares	Elaboração da LBSE	86_LBSE
	05/12/1984	24/II/2 1984	IO na escola	Interpelação PCP ao governo sobre política educativa (continuação)	84_DebateEdu
	04/12/1984	23/II/2 1984	IO na escola	Interpelação PCP ao governo. Persiste a pressão para a aprovação de uma LBSE	84_DebateEdu1
	14/06/1984	124/III/1 1984	IO escolares	Interpelação MDP ao governo sobre política educativa. Contexto de demissão de vários secretários de Estado. ensino profissional é dos temas mais abordados, seguidos de questões relativas aos conteúdos letivos e objetivos escolares e as questões do insucesso e abandono. Reiteram-se pressões para a aprovação de uma LBSE	84_InterMDP
	24/06/1982	108/II/2 1982	IO escolares	Debate sobre a alteração da constituição centrada em artigos relativos à IO	82_AltConst
	01/04/1981	49/II/1 1981	IO escolares	Interpelação do PS ao governo AD sobre Igualdade de oportunidades na escola. Críticas da esquerda à inexistência de LBSE	81_InterPS
	18/01/1979	24/IV/3 1979	IO escolares	Relatório da comissão e aprovação da lei de bases do ensino particular e cooperativo	79_RelComissEnsiPriv
	01/06/1978	81/I/2 1978	IO escolares	Propostas de Lei sobre liberdade de ensino e ensino particular	DAR_1978_LiberEnsino_privado
	16/03/1978	52/I/2 1978	IO escolares	Propostas de Lei sobre liberdade de ensino PSD	DAR_1978_LiberEnsinoPSD

Código Normativo

Legislativo/ Regulamentar Agendamento, qualidade dos diplomas discutidos; formas adequadas de elaborar/ agir; **Regras da deliberação;** Episódios regimentais; regras da deliberação e estratégias discursivas não aceites	Agendamento	Avaliações da oportunidade, tempestividade e motivos da apresentação dos temas a discutir.
	Qualidade das propostas legislativas	Apreciações e críticas à qualidade dos diplomas discutidos
	Função de fiscalização de políticas	Remissões para programas de governo, promessas eleitorais, posições assumidas. Afirmações acerca da responsabilidade de monitorizar a ação do governo.
	Regimento/ episódios AR	Regras e expetativas do processo deliberativo enquadradas pelo regimento, utilização das figuras previstas na regulamentação específica da AR
	Deliberação e as suas regras	Asserções acerca de como se deve processar a deliberação, atitudes de empenhamento no processo; para que serve e o que se pretende com a deliberação. Estratégias discursivas não aceites (atitudes ou argumentos que impedem a deliberação: ofensas, acusações de falsidade, bota abaixismo, demagogia, estilos/atitudes; falta de participação no debate; etc.)
Elaboração de Políticas Referências e avaliações sobre o processo de elaboração de políticas.	Participação e envolvimento stakeholders	Metodologias e processos adequados para o envolvimento. Asserções acerca do modo como deve ser conduzida a auscultação. Descrições ou afirmação de práticas de envolvimento no âmbito da ação do governo ou da oposição. Críticas ao processo ou à falta de auscultação de *stakeholders*
	Relacionamento entre atores políticos	Afirmações e indicações da relação entre diferentes partidos políticos ou entre um partido e atores políticos específicos
Implementação e avaliação Referências e avaliações sobre o processo de implementação e avaliação de políticas	Aspetos de implementação e avaliação de políticas	Asserções sobre normas de implementação de políticas e sobre a avaliação

Código Normativo

Subcódigos e número de segmentos: nível normativo

Código	Subcódigo	n.º Segmentos
Elaboração de Políticas	Elaboração de Políticas_lato[556]	42
	Participação e envolvimento stakeholders	160
	Relacionamento entre atores políticos	95
Legislativo/ Regulamentar	Legislativo/regulamentar_lato	47
	Agendamento	45
	Qualidade das propostas legislativas	54
	Função de fiscalização de políticas	41
	Regimento/ episódios AR	88
	Deliberação e as suas regras	401
Implementação/ avaliação		45

Subcódigo 'deliberação e as suas regras' por ciclo político

	CP0	CP1	CP2	CP3	CP4	CP5	CP6	T
Discursos não aceites	2	9	3	0	28	7	2	51
Ofensas	6	6	11	0	2	0	0	25
Falsidade/ mentira	0	3	1	0	6	0	0	10
Bota abaixismo/ oportun	7	7	1	0	8	6	2	31
Demagogia/ propag	1	4	5	2	23	6	0	41
Cherry picking	0	2	1	0	2	0	0	5
Ação /Discurso	0	1	2	0	2	5	0	10
Cassete	0	0	0	0	3	0	0	3
Estilos/ atitudes	7	2	0	0	6	1	0	16
Não responde / participa	4	5	5	0	26	4	1	45
Retórica/ discurso vazio	3	11	15	1	13	4	7	54
total critica ao discurso	31	53	60	3	130	33	12	322

Código	N segm	co-ocorrIO	% seg.comIO
Participação e envolvimento de stakeholders	160	4	2,5
Elaboração de políticas_ relacionamento entre atores	95	1	1,1
Legislativo/ regulamentar	47	6	12,8

Código Argumentativo

código 'argumentativo'	CP0	CP1	CP2	CP3	CP4	CP5	CP6
Argumentos-tipo	86	112	161	14	319	137	73
%	78,9	82,4	81,7	93,3	95,5	94,5	98,6
Recursos linguísticos	23	24	36	1	15	8	1
%	21,1	17,6	18,3	6,7	4,5	5,5	1,4

Figuras de estilo e recursos e linguagem	Frequência	Percentagem	Percentagem (válida)
Figuras de estilo_várias	35	47,9	85,4
Narrativa: vitimas, vilões, heróis	14	19,2	34,1
Total (Válido)	41	56,2	100,0

[556] Ficaram classificados no código principal todos os segmentos que remetem para referências pouco aprofundadas, de cariz mais retórico.

	CP0	CP1	CP2	CP3	CP4	CP5	CP6	Total
Apelo à autoridade/ legitimidade	4	7	12	0	18	6	4	51
Ataques Ad hominem	2	10	9	0	30	4	0	55
Argumentativo_varios	3	7	17	1	7	2	2	39
Escola pública	0	0	4	0	8	7	14	33
Autismo; irrealismo	0	2	5	0	5	2	1	15
Agenda/ Interesses	6	3	10	0	23	8	4	54
Facilitismo /exigência/ rigor	1	0	7	1	60	14	4	87
Passado/ salazarismo	5	3	4	0	1	2	1	16
Passa culpas/ colhe louros	10	1	8	0	22	17	5	63
É ideologia	4	0	0	1	6	1	2	14
Crises	34	23	10	3	55	62	10	197
Mudança	17	56	75	8	84	12	26	278
Total	86	112	161	14	319	137	73	902

Código Intertextualidades

		CP0	CP1	CP2	CP3	CP4	CP5	CP6
Dados estatísticos/ estudos	Dados estatísticos/ estudos científicos (genérico)	1	0	1	1	3	3	1
	Avaliações da qualidade dos dados/ estudos/ sua pertinência	8	2	3	1	32	9	0
	Referências a dados estatísticos	5	2	8	0	8	2	2
	Estudos nacionais	3	2	9	0	2	4	0
	Estudos internacionais	0	1	3	0	1	2	0
	Peritos	2	7	4	2	1	1	0
Referencial nacional	Referencial nacional (genérico)	3	1	14	1	11	3	2
	LBSE	52	6	46	13	36	5	0
	Constituição	22	6	6	1	10	6	4
	CNE	4	7	10	0	7	12	2
	Sindicatos	0	1	3	0	14	3	6
	Ambiente social	11	28	58	4	31	10	2
	Referências a contestação social	10	15	1	0	0	0	0
	Meios de comunicação social	7	9	38	1	28	0	1
Referencial internacional	Referencial internacional (genérico)	3	4	5	0	9	2	1
	Globalização/desafio europeu/ internacional	8	13	9	4	2	1	0
	rankings e avaliações internacionais	0	3	4	1	5	5	0
	PISA	0	0	0	1	28	7	0
	Média OCDE	0	0	1	0	3	1	1
	Exemplos de países e grupos de países	8	14	12	2	13	7	2
	Referências genéricas/vagas a outros contextos	3	3	5	0	10	3	1
	Instituições internacionais recomendações de políticas (outras)	7	3	6	2	3	10	1
	Recomendações OCDE	10	1	4	0	4	6	0
	Instituições Europeias	2	6	12	2	1	5	0
	Fundos comunitários	0	7	0	0	1	3	0

	CP6	CP5	CP4	CP3	CP2	CP1	CP0
Dados estatísticos/ estudos científicos	33,3	14,3	6,4	25,0	3,6	0,0	5,3
Avaliações da qualidade dos dados/ estudos/ sua pertinência	0,0	42,9	68,1	25,0	10,7	14,3	42,1
Referências a dados estatísticos	66,7	9,5	17,0	0,0	28,6	14,3	26,3
Estudos nacionais	0,0	19,0	4,3	0,0	32,1	14,3	15,8
Estudos internacionais	0,0	9,5	2,1	0,0	10,7	7,1	0,0
Peritos	0,0	4,8	2,1	50,0	14,3	50,0	10,5

	CP0 (até 87)	CP1 (87-95)	CP2 (95-02)	CP3 (02-05)	CP4 (05-11)	CP5 (11-15)	CP6 (15- ...)
Referencial nacional	2,8	1,4	8,0	5,0	8,0	7,7	11,8
LBSE	47,7	8,2	26,1	65,0	26,3	12,8	0,0
Constituição	20,2	8,2	3,4	5,0	7,3	15,4	23,5
CNE	3,7	9,6	5,7	0,0	5,1	30,8	11,8
Sindicatos	0,0	1,4	1,7	0,0	10,2	7,7	35,3
Ambiente social	19,3	58,9	33,5	20,0	22,6	25,6	11,8
Meios de comunicação social	6,4	12,3	21,6	5,0	20,4	0,0	5,9

Código Substantivo/ temático

Funções da educação, conteúdos e currículo

	CP0	CP1	CP2	CP3	CP4	CP5	CP6
Funções educação, escola e conteúdos	35,7	97,7	98,4	50,0	71,4	20,0	10,0
Currículo	64,3	2,3	1,6	50,0	28,6	80,0	90,0

número de segmentos: substantivo e temático

Código	**Subcódigo**	segmentos
Igualdade de oportunidades	Conceitos de igualdade de oportunidades	59
	Igualdade de Oportunidades_lato	16
	Obstáculos à igualdade de oportunidades	17
	Ataques à Igualdade de oportunidades	46
	Papel do Estado_Escola na produção de desigualdades	23
	Politicas com impacto na igualdade de oportunidades	86
Insucesso	TEIP	28
	Insucesso escolar	222
	Absentismo e Abandono	50
	Indisciplina e violência	93
	Retenção	31
Princípios/ valores	Ideologias, princípios e valores	187
	Justiça Social	36
	Equidade	52
	Liberdade de escolha e de ensino	79
	Dualização	29
	Qualidade	99
Conteúdos letivos	Funções educação, escola e conteúdos	205
	Currículo	60
Temas	Desigualdade/ exclusão social	109
	Despesas/financiamento de educação	78
	Diagnósticos globais	120
	Prioridades politicas	145
	Autonomia, descentralização/ transf. de competências	86
	Recursos humanos educativos	272
	Ensino superior	306
	Exames	140
	Ensino particular e cooperativo	102
	Estrutura da oferta/ vias educativas	103
	Manuais escolares	59
	Acção social	105
	Ensino e Formação Profissional	89
	Avaliação	107
	Pré-escolar	89
	Rede escolar	111
	Educação Especial	69
	Escolaridade Obrigatória	61
	Educação de Adultos	45
	Gestão Escolar	35
	Alunos por turma	23
	ME; organização; orgânica; relação com outros min	15

0.5.2. Temas por ciclo político

	CP0 (Ate 1987)	CP1 (1987/95)	CP2 (1995/02)	CP3 (2002/05)	CP4 (2005/11)	CP5 (2011/15)	CP6 2015/…)
Igualdade de oportunidades	9,8	7,5	6,0	3,1	7,7	11,2	4,6
Insucesso, abandono, indisciplina e violência	13,8	6,6	10,4	13,4	12,1	9,4	16,5
Ideologias, princípios e valores	0,0	5,0	6,1	6,2	6,6	5,5	2,6
Desigualdade/ exclusão social	1,0	2,5	3,8	3,1	4,1	1,8	1,5
Ensino superior	15,3	13,1	12,5	12,4	1,4	6,2	0,5
Recursos humanos educativos	6,0	5,5	6,3	1,0	10,4	8,7	7,7
Funções da educação, escola e conteúdos	3,8	7,7	6,6	4,1	3,5	8,0	5,2
Ensino particular e cooperativo	6,5	2,0	2,2	6,2	1,9	0,7	8,8
Estrutura da oferta/ vias educativas	6,0	0,4	4,1	6,2	0,9	1,8	7,7
Prioridades políticas	0,5	8,6	5,1	1,0	3,2	1,6	3,1
Diagnósticos globais	3,3	4,7	3,9	3,1	2,0	3,9	2,1
Rede escolar	5,5	2,5	0,8	2,1	4,3	4,6	1,0
Escolaridade obrigatória	5,5	0,7	0,5	10,3	1,3	1,1	1,0
Exames	0,0	0,2	5,9	0,0	5,9	3,4	5,2
Ensino e formação profissional	8,3	3,4	1,9	1,0	0,5	1,6	3,1
Avaliação	0,0	4,3	2,0	1,0	4,2	2,3	5,7
Acão social	2,3	1,8	1,6	1,0	4,0	5,7	2,6
Despesas/financiamento de educação	1,3	5,0	2,1	6,2	0,8	2,5	0,0
Pré-escolar	2,3	3,6	5,0	1,0	0,3	0,0	4,1
Educação especial	0,8	2,7	0,0	3,1	3,1	2,3	3,6
Qualidade	0,0	3,6	4,7	3,1	2,6	1,4	0,0
Autonomia, descentralização	0,5	0,5	2,3	1,0	3,9	3,9	1,0
Liberdade de escolha e de ensino	3,8	0,9	1,0	0,0	4,3	0,7	1,5
Educação de adultos	1,5	0,4	0,3	1,0	1,2	3,7	2,6
Equidade	0,0	1,1	1,4	1,0	2,2	0,7	3,6
Gestão escolar	0,5	1,1	0,4	5,2	1,6	0,5	0,0
Manuais escolares	0,8	0,0	0,1	0,0	3,7	4,3	0,0
Dualização	0,5	0,5	0,8	2,1	0,4	0,9	3,1
Justiça social	0,0	3,4	1,4	1,0	0,3	0,0	0,0
Alunos por turma	0,3	0,0	0,4	0,0	1,0	1,4	1,5
ME; organização; orgânica	0,5	0,9	0,5	0,0	0,2	0,2	0,0
Total	100	100	100	100	100	100	100

ConceitoIO e funções da educação CDS
CP0: "sucesso» porque o sucesso tem outras causas que não podem depender só da lei; muitas vezes dependem da força de vontade das pessoas e do esforço intelectual pessoal dos estudantes. Parece-me que pô-los em igualdade de circunstâncias está certo" Adriano Rodrigues 82_AlterConstit) garantia da igualdade de oportunidades no acesso aos benefícios da educação (Adriano Rodrigues 82_AlterConstit)
CP2: UTILITARISMO: " o sistema é profundamente Rousseniano. Assenta no pressuposto de que, num quadro de igualdade de oportunidades, todos serão iguais, farão o mesmo percurso e atingirão os mesmos objetivos" ; o anátema sobre todos os que não podem ou não querem, por exemplo, ser doutores (Maria José Ngueira Pinto 97_AltLBSE) "A eficácia do sistema de ensino não se mede pelo aproveitamento escolar. A eficácia apura-se pela capacidade de resposta às exigências do mercado de trabalho. Em nome de uma falsa igualdade, uniformizou-se o sistema de ensino; fecharam-se as portas que respeitam a diferença: fecharam-se as portas que despertam as vocações individuais; fecharam-se as portas que dão acesso ao exercício de uma profissão." Nuno Correia da Silva 97_AltLBSE
CP4: O PS (a ministra Maria de Lurdes Rodrigues) confunde "igualdade com equidade e esquecer totalmente a liberdade das famílias". Diogo Feio 07_interpCDS2 O ensino obrigatório e uma 'oportunidade — a oportunidade! — que a comunidade nacional dá e financia para que, através do sistema de ensino, cada um adquira as ferramentas necessárias para poder enfrentar a vida profissional. Trata-se de uma oportunidade para ser aproveitada e não para ser desperdiçada." Paulo Portas 07_ExamCDS "confusão que, muitas vezes, os senhores e outras pessoas fazem entre igualdade de oportunidades no acesso e igualdade forçada de resultados pelo seu nivelamento pela mediocridade" Paulo Portas 08_ApoiNEE
CP5: "cumprimento da universalidade no acesso ao ensino e da igualdade de oportunidades, criar mecanismos que ajudem as famílias com esses encargos." 14_ManuEsc7
CP6: "Argumenta o Bloco de Esquerda que, e cito, «ao invés de um instrumento de sucesso escolar, os exames provaram ser um instrumento de desigualdade, porque é indiferente aos alunos, às suas famílias e aos contextos sociais e culturais onde a escola esteja inserida». Explicito que a igualdade de oportunidades é permitir, é garantir que todos os alunos, independentemente do seu contexto social, económico e cultural, atingem os mínimos exigidos para o respetivo ciclo de escolaridade, de forma a transitarem bem preparados para o ciclo seguinte." (Ana Rita Bessa 15_Exam1Cicl)

ConceitoIO e funções da educação PSD
CP0: Igualdade de oportunidades equacionada como igualdade de oportunidades na escolha do género de ensino, ou seja, liberdade de escolha. (78_LiberdadeEnsino_privado; Pedro Roseta) No episódio de alteração de alguns artigos da constituição, a perspetiva de uma formulação que apontasse a 'Igualdade de oportunidades de sucesso escolar' é considerada uma garantia constitucional excessiva Amélia de Azevedo 82_AlterConstit)
CP1: Anos 90 (90_InterPCP): A prioridade não deve ser dada à igualdade ou à desigualdade, mas sim à justiça ou injustiça social, já que "(..) a injustiça social advém de muitos fatores, um deles, certamente, a igualdade de oportunidades, onde entram, por sua vez, numerosas outras causas." PSD Ferreira do Amaral Ministro das Obras Públicas. A perspetiva implica assim que se considere que existem desigualdades que são justas, ao passo que outras são injustas. Roberto Carneiro: as 'regras de mercado' produzem desigualdades injustas que as politicas educativas têm de combater: democratizar o conhecimento. O acesso ao conhecimento produziria uma redução de desigualdades. Reformas não apenas de acesso, mas de sucesso: targueting de populações mais vulneráveis; Discriminação positiva, mas para aqueles que 'por motivo exterior à

sua vontade'. 'Injustiça' 'eticamente incompatível com um qualquer liberalismo redutor e destituído de componente social'"(Ministro da Educação Roberto Carneiro 90_InterPCP)
A igualdade de oportunidades é condição da liberdade, considerando apenas existir liberdade "quando, para além da garantia formal dos direitos do indivíduo, o Estado promove a criação das condições indispensáveis para que todos, homens e mulheres, possam aceder aos bens económicos, sociais e culturais". Contudo, esta posição não o impede de defender a liberdade de escolha, considerando que "A educação é instrumento essencial para a liberdade de cada pessoa, fornecendo instrumento para as opções conscientes e devendo permitir a escolha entre projetos alternativos" (Pedro Roseta)
PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE: é considerado que a inexistência de propinas no ensino superior constituiria uma injustiça para os cidadãos que não possuíam filhos no ensino superior. Princípio do utilizador-pagador. A diferença entre o valor real e o valor da propina é paga através dos impostos de todos os portugueses contribuintes, tenham ou não filhos, tenham ou não filhos no ensino superior."(Diamantino Durão 92_InterPS)
1995: tentativa de promover o estiramento conceptual, alargar a base de apoio, focar outro tipo de 'injustiças' e vitimas, neste caso as FAMÍLIAS que pagavam ensino privado, mas também público através dos impostos. Questionamento do PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE "Calvão da Silva 95_progXIIIGov

Em CP4 persiste a tentativa de renquadrar o debate sobre igualdade de oportunidades como associado ao acesso ao ensino particular e cooperativo.

Em CP5 a argumentação ganha novos contornos. As oportunidades são equacionadas enquanto devendo ser "ajustadas às necessidades dos alunos", afastando-se do discurso acerca de providenciar as mesmas oportunidades a todos (João Prata, 13_PetiFenprof), medindo-se a igualdade de oportunidades não apenas com base no acesso à escola, no número de alunos matriculados, mas "(...) promovendo as melhores soluções educativas para estes alunos." Margarida Almeida (14_CNEduEsp)
"Pensar o combate à pobreza e a promoção da igualdade de oportunidades não é nem pode ser só gastar, ou, como este PS quer, tirar a muitos para dar só a alguns." Isilda Aguincha 14_InterpGov

Conceito e funções edu PS
CP0: "quando se pretende assegurar a igualdade de oportunidade nos estamos a referir, não tanto a igualdade em possibilidades de acesso, mas, sobretudo, em possibilidades de sucesso". Trindade Reis, PS DAR Série I 49/II/1/1981/abril/ A IO não é garantia de "democratização do ensino" ou "efetivação real do direito de todos ao ensino". Fala-se no risco de "acentuar, à partida, com condições que normalmente se dizem de IO, discriminações na efetivação do direito do ensino; IO é um processo" Teresa Ambrósio PS DAR Série I 108/II/2/1982/junho "sentido mais lato do que a simples conceção liberal de «igualdade de oportunidades de acesso ao sistema de ensino «igualdade de oportunidades de sucesso no percurso escolar», a que se poderá acrescentar um outro e que é o de «igualdade de oportunidades no uso do ensino recebido». Maria do céu Fernandes 124/III/1 1984/junho não basta garantir o acesso, mas também 'processos pedagógicos', 'linguagem e um discurso que toda a gente compreenda"." Oportunidade de sucesso não significa sucesso. Com isto não quero, portanto, inconstitucionalizar o «chumbo» (...)" Teresa Ambrósio PS DAR 124/III/1 1984/junho" CP1 2 desafios distintos: democratização ('opção do crescimento' "(…) e nós felicitamos-vos pela massificação e pela democratização do acesso ao ensino, mas também "não esquecer os públicos (..) alunos das camadas mais desfavorecidas, para quem não é suficiente o acesso à escola." (Ana Maria Bettencourt (94_InterpPCP) CP2 A IO tem de contemplar diferenças. Definir quais. Maria Celeste Correia 14/VII/2 1996/novembro "situações diferentes devem ser tratadas diferentemente, de acordo com o princípio da igualdade"

Marçal Grilo (min.Edu 74/VII/2 1997/maio) "Todos têm direito a aprender, ainda que, provavelmente por caminhos diferentes, com propostas e ritmos distintos, com a necessidade de diferenciação para chegarem a aprendizagens equivalentes, em torno de metas comuns." Isabel de Sena Lino (00_balançEdu)
Qualidade mede-se tendo como indicador a equidade, a igualdade de oportunidades
"A exclusão escolar significa mais cruelmente do que nunca exclusão social e reprodução dos ciclos de pobreza" Secretária de Estado da Educação e Inovação (Ana Benavente (96_interpCDS)
CP4
IO 'verdadeira' é dar aos jovens, independentemente do 'lugar onde nascem' e 'condição económica', uma escola de qualidade, condições para a poder frequentar e o mesmo acesso a tecnologias, a conteúdos educativos e a actividades extracurriculares — e só a escola pública pode responder a este desafio (José Socrates); IO é diferente de caridade
"(…) precariedade ao nível da escolarização/formação e 'condições socioeconómicas'. Dever do estado de 'protagonizar as medidas que permitam tender para o equilíbrio." (Paula Barros 05_ManEscol)
possibilidade de a escola poder continuar a cumprir a sua missão principal: reduzir as desigualdades sociais, de partida, dos alunos (Secretário de Estado da Educação João Trocado da Mata 10_InterCDS).
CP5
Uma das funções da educação é 'compensar assimetrias socioeconómicas' entendida enquanto promoção da igualdade de oportunidades. Rui jorge Santos 12_interPS
'qualificações são a armadura que protege os portugueses contra a exclusão social' criação de estigmas na bolsa de manuais: "a criação de igualdade de oportunidades também tem de ser criadora de equidade na percepção da criação dessa igualdade de oportunidades" 11_ManuEsc5

ConceitoIO PCP
CP0: "subespécie autónoma do direito ao ensino, que é o direito à igualdade de oportunidade na formação escolar (Vital Moreira 82_AlterConstit).
CP2: "tratar de forma diferente aquilo que é diferente, discriminando positivamente todos os que têm maiores necessidades e que não têm os recursos económicos necessário "essa discriminação positiva faz-se na acção social escolar, garantidas que estejam todas as condições para que quem quiser possa frequentar o ensino superior público. (Bernardino Soares 97_FinanSuperior)

ConceitoIO BE
CP2: A escola legitima, ainda, a localização social e cultural da exclusão através de métodos muito concretos (Helena Neves 01_ViolEscPSD)
CP4: principal conclusão do relatório do PISA: os resultados escolares em Portugal são mais sensíveis do que nos outros países ao nível socioeconómico dos alunos (..) Ou seja, a escola pública não gera igualdade de oportunidades. (Ana Drago 07_interpCDS2)
CP5: A igualdade de oportunidades, a meu ver, deveria ser entendida do ponto de vista das políticas sociais para a igualdade de oportunidades, e não exatamente sobre a política educativa. (Luís Fazenda 14_InterpGov)

Factores de Desigualdade

Factores de desigualdade CDS
CP0: A desigualdade: analfabetismo, que faz do nosso país o mais atingido da Europa, com os seus 23 % de analfabetos adultos e os seus 32 % de analfabetos regressivos Linguagem do sucesso escolar estará mais de acordo com a linguagem atual das 'didácticas francesas' mas parte de um pressuposto não verificado em Portugal: "de que as crianças se encontram já, quando iniciam o seu aprendizado, dentro de uma determinada situação. (Adriano Rodrigues 82_AlterConstit)"
CP2: UTILITARISMO "equívoco permanente em torno da igualdade de oportunidades; utopias igualitaristas da esquerda; mil milhões de contos/ano, arrecadados pelo fisco e colectados, sobretudo, aos trabalhadores por conta de outrem, aos que não querem ou não podem evadir-se fiscalmente à classe média; esforço de manter operacional uma gigantesca rede de estabelecimentos de ensino; esforço, muitas vezes titânico, de milhares de professores, técnicos de educação, funcionários que, diariamente, se mobilizam numa cruzada contra obstáculos e dificuldades várias de uma mal disfarçada desmoralização. famílias que não vêm na escola uma receita de substituição ou compensação às suas dificuldades ou fracassos. "Problemas sociais a agravar-se. Respostas, 'em sede de um sistema próprio', de solidariedade e acção social, actuante e eficaz. Nunca apenas em sede do sistema educativo. Se a criança não tem casa, nem comida, nem afeto ela não terá nunca, apenas porque entra na escola, uma oportunidade igual a outra criança que tenha casa, comida e afecto. Esta desigualdade pesada e estigmatizante tem de ser resolvida e minimizada a montante, sob pena de esta criança se manter um fracasso, apenas não declarado. Maria José Nogueira Pinto 98_DiscipliCDS); A exclusão social sucede "(...) depois de saírem da faculdade e depois de saírem do 9.º ano de escolaridade" (Manuel Monteiro 96_InterpCDS) ; "Questão diferente daqueles que precisam de um reforço social para atingirem um nível de igualdade em matéria de oportunidades são aqueles que não reúnem condições de educabilidade por não terem as qualidades necessárias a serem educáveis, logo educados. Ora, a escola fez-se para ensinar a ler, escrever e contar e também, se possível, para ensinar a raciocinar, a pensar, a referenciar. " (Maria José Nogueira Pinto, 98_DiscipliCDS). "a desigualdade é um dado adquirido. E pergunto-lhe: sendo as oportunidades escassas podem ser desbaratadas por rocia dúzia, prejudicando todos os outros? É que, no fundo, o que o Sr. Deputado Manuel Alegre e o Sr. Deputado Pedro Baptista querem defender é urna minoria que atenta contra o direito constitucionalmente consagrado a se ser ensinado! É isso que nós contestamos: é que a escola se desfoque da sua função principal para estar completamente virada para um trabalho, que é, sem dúvida, muito importante, sobretudo nas sociedades desenvolvidas, nas sociedades modernas, com os problemas sociais que bem conhecemos, porque a ela, escola, nada vai substituir! A escola não é mãe, não é pai, não é assistente social, não é animadora cultural, porque, se for isso e não for a outra coisa, esses crianças não terão a oportunidade que todos nós lhe queremos dar.(98_DiscipliCDS) MJ Nogueira Pinto "Só os filhos das famílias economicamente mais favorecidas podem frequentar o ensino pré-escolar. Às outras crianças está reservada a casa, ou pior, brincar na rua, abandonadas à sua sorte." Nuno Abecassis 96_InterpCDS "Não é possível pretender que os jovens portugueses acedam a mercados de trabalho, em grande concorrência com jovens de outros países da União Europeia, e deixar tudo como está. Não é possível querer que um jovem português seja escolhido no mercado de trabalho, em detrimento,

porventura, de um jovem de outro país europeu, sem aumentar o grau de exigência e o rigor na verificação dos conhecimentos, ao longo de todas as fases do sistema educativo. Não é possível!" (Jorge Ferreira 96_InterpCDS)

CP4: "a chamada «democratização do ensino» correspondeu a algumas das suas promessas mas não a outras, no sentido de que é certo que muito mais alunos frequentam o sistema de ensino mas não é certo que haja melhor ensino para muito mais alunos." (Paulo Portas 07_ExamCDS)
É reiterada a ideia de que o sistema atual penaliza quem se esforça: "(..) há uma lógica de ausência de esforço e de cultura de esforço que cai em cima de um País com enormes disparidades sociais e enormes desigualdades do ponto de vista económico." (Paulo Portas 07_ExamCDS) Manuais escolares
"A esquerda portuguesa e o Partido Socialista são indiferentes à liberdade de escolha como potenciadora da igualdade de oportunidades.Vivem muito bem com a inexistência desta mesma liberdade, para dizerem que há problemas de igualdade." (Diogo Feio 08_LiberEscol)

Factores de desigualdade PSD
Em CP0 é feita referência à falta de procura de educação de nível preparatório (Augusto Seabra 84_DebateEdu1) CP1: a «democratização do ensino» plena não é realizável a curto prazo, pois ela encerra também uma componente social, geradora de melhores condições de vida para os agregados familiares, condição importante para o acesso e sucesso escolares. (Fernando Conceição 86_LBSE parte II) 1993: FALTA DE PRÉ-ESCOLAR (Pedro Roseta 93_interPCP) 2000: Permissividade, ausência de autoridade e 'aprender a aprender' . (David Justino) 2010: Falta de acesso ao ensino privado ('de excelência') ou 'apoios pedagógicos', como explicações. Escola Estatal : 'ensino de segunda' (Pedro Duarte 10_InterCDS) 2012_ A origem socioeconómica não é uma fatalidade. A escola é uma resposta. (PCA e FÉNIX) Programas como os planos curriculares alternativos e o programa Fénix demonstram-no. (Nuno Crato 12_InterPCP)

Factores de desigualdade PS
CP0 "discriminações efectivas e das desigualdades que, à partida, quando chegam à escola, as crianças encontram já. Desigualdades de ordem social, económica e cultural que não são ultrapassadas, mas, precisamente, acentuadas quando entram, da mesma maneira, para uma escola que não tem em consideração o individualismo dessas crianças." Teresa Ambrósio, PS, 108/II/2 Junho 1982
CP1 A escola reproduz desigualdades de partida; Quem tem mais dinheiro entra mais facilmente no superior Nas políticas: a PGA introduz mais insucesso aumenta as assimetrias regionais pelas desigualdades no acesso à informação. José Apolinário (90_AcesSup) Periferias das zonas urbanas; escolas rurais: CONTRA O ENCERRAMENTO DE ESCOLAS "encerrar escolas no interior do País por critérios unicamente economicistas é também uma forma de exclusão social. (93_InterPCP, António Martinho).

CP2 "Sabendo nós que a exclusão escolar é produzida pela escola, daí a palavra escolar, também sabemos que tal acontece a partir de desigualdades sociais produzidas na sociedade." Secretária de Estado da Educação e Inovação (Ana Benavente (96_interpCDS) não frequência do pré-escolar

CP4 "humilhante" dar condições desiguais aos alunos que têm e não têm ASE por 'acentuar e criar constrangimentos sociais insustentáveis e indignos de uma sociedade moderna e que se pretende igual em todos os meios disponíveis, nomeadamente no ensino básico." João Bernardo (05_ManEscol)
O "principal factor de desigualdade social: escola primária (muitos relatórios de organizações internacionais recomendavam que se resolvesse)
Os exames geram exclusão: "Nós não nos contentamos com a retenção de alunos, por muito que entendamos a sua inevitabilidade"; (Paula Barros 07_ExamCDS)
"(..) há muitos "interiores" em Portugal. "Interiores" que não têm instalações educativas apetrechadas. Paula Barros 05_ManEscol
Escolas de 1º ciclo: "problema não apenas de equidade mas com contornos pedagógicos, um problema com contornos de integração social das nossas crianças, um problema que revelava tudo o que temos de mau no capítulo da desigualdade social e da desigualdade escolar." MLR (09_InterpVerd)

CP5 Sistema de bonificações às escolas com melhor desempenho: "Não é dando incentivos apenas a quem está a progredir que se resolve um problema estrutural com escolas que têm dificuldades, porque estão em contextos económicos desfavorecidos, porque se encontram desprovidas de docentes, porque têm dificuldades com as suas instalações. Está a faltar é investimento estratégico, ainda que se possa traduzir em créditos horários, que, de facto, se consegue construir uma estratégia de apoio complementar àqueles que estão em maiores dificuldades." (Pedro Delgado Alves 15_UrgCrato)

Falta de permeabilidade nos cursos vocacionais
Cursos vocacionais acreditados para terem menos exigência relatório do Parlamento Europeu: "seleção precoce de alunos, através de exames nacionais implementados em todos os níveis de ensino, de forma a encaminhar os alunos para vias profissionais com menor resultados, numa lógica de seleção precoce, e de degradação da situação e da importância da formação profissional"

CP6 Exames e o "contexto em que estas provas se realizam pode até adulterar negativamente a avaliação e ser potenciador da exclusão e da desigualdade" (modelo de avaliação que, tal como concebido, é cego à lógica da escola inclusiva, porque desvaloriza condições económicas, sociais e culturais dos alunos e das suas famílias) Susana Amador (15_Exam1Cicl)

Factores de desigualdade PCP
CP0: A discriminação funciona por operação dos mecanismos práticos do sistema escolar, prejudicando as pessoas de determinadas classes sociais dos operários em contexto urbano e camponeses, do sector rural. Basta ver as percentagens de estudantes universitários e a sua origem" Vital Moreira 81_InterPS). "causa principal de tal situação é, temos de o reconhecer, Srs. Deputados, a degradação das condições de vida da população portuguesa e em consequência da política de recessão que tem sido imposta ao País por este Governo. Hoje há crianças que vão à escola com fome, há crianças que desmaiam nas aulas por estarem subalimentadas, há crianças que têm de deixar a escola para

ir trabalhar porque os seus pais estão desempregados ou têm os salários em atraso. Como se pode exigir que estas crianças tenham aproveitamento escolar? É ou não verdade, Srs. Deputados, que uma criança com fome não pode ter o mesmo rendimento intelectual que uma criança bem alimentada?" Jorge Lemos 84_DebateEdu1
CP1: "vertiginosa subida das taxas de aprovação em 1992/93 (…) gravíssimas consequências na diminuição de exigência na avaliação e no abaixamento da qualidade de ensino. Os menos favorecidos, social e economicamente, serão, como é evidente, aqueles que abandonarão a escola com os célebres certificados de mera frequência, que são autênticos certificados de insucesso." Paulo Rodrigues 94_InterpPCP
CP4: O custo dos manuais é ainda um factor de desigualdade Miguel Tiago 07_ManEscol3

Factores de desigualdade BE
CP2: A escola legitima, ainda, a localização social e cultural da exclusão através de métodos muito concretos: concentração de alunos problemáticos em turmas e a quase ausência de pedagogias e metodologias que sejam ativas, participativas e diferenciadas (Helena Neves 01_ViolEscPSD).
CP3 " zonas desertificadas ou economicamente deprimidas, no caso de crianças com famílias com baixos níveis de qualificação e de poder económico ou de minorias étnicas que falem em casa o português como segunda língua" (João Teixeira Lopes 03_AlteraLBSE)" Os rankings mostram um país assimétrico com sucesso no litoral e centro das grandes zonas urbanas. Responde aos argumentos da oposição, 'reconhecendo' que o contexto social não é o único factor no sucesso, mas sublinhando que que nunca, no nosso país, se conseguiu que a instituição escolar deixasse reproduzir as desigualdades sociais. Cita Bruto da Costa, um relatório inglês que revelava os bons resultados académicos dos filhos de imigrantes e compara com um estudo do DEB de que 30% dos jovens de diferentes origens étnicas manifestam um domínio não satisfatório da língua portuguesa. Exigem-se, por isso, medidas de discriminação positiva." (João Teixeira Lopes 03_AlteraLBSE)"
CP4: Forte concentração das intervenções na questão dos manuais escolares. A escola alimenta desigualdades de partida, Vitimas "Professores, uma profissão em risco, quando nenhuma escola pode arriscar perder do horizonte a qualidade das aprendizagens dos seus alunos, por mais desfavorecido que seja o seu contexto. Resposta zero do Ministério a este problema." (Cecília Honório 07_RelatorioCNE)

Políticas de Igualdade de Oportunidade

politicas de IO CDS
CP0: Ensino recorrente; pré-escolar e apoios sociais
CP2: Situação muito hiperbolizada, considera-se que o sistema educativo "não é um sistema de ação social, embora possa ser por ele complementado" e que tem sido pedido aos professores 'respostas sociais puras' . O sistema educativo "inchou e anquilosou-se (...) transformou os meios em fins e perdeu de vista o seu objetivo principal" "(...) um factor humano que, em parte, não se qualifica e, em parte, se desqualifica, eivado de conceitos vagos, esvaziados, senão mesmo ocos, o sistema parece pronto a morrer." MJ Nogueira Pinto 97_AltLBSE Quanto à educação, embora aparentemente de pouca monta, algumas alterações do actual sistema, se fossem adoptadas, teriam consequências estruturais e, do nosso ponto de vista, muito positivas: a questão da liberdade de escolha dentro de um quadro correcto de igualdade de

oportunidades; MJ Nogueira Pinto 98_ReformEstrut&edu O Partido Popular, dentro dos mecanismos de acção social, prevê a atribuição de bolsas, para custear os custos de frequência, nomeadamente o pagamento de propinas. Por isso, ninguém ficará excluído de quaisquer instituições por falta de recursos financeiros. A acção social escolar proposta pelo Partido Popular corporiza a verdadeira efectivação da igualdade de oportunidades. (NUno Correia da Silva 97_FinanSuperior) "(...) nem conseguimos compreender como é que num Estado de direito há numerus clausus para a acção social escolar. Não conseguimos compreender que sentido de igualdade de oportunidades é este, quando há numerus clausus para um direito social que a todos deve aprouver, e, seguramente, aos que dele mais necessitam." (Nuno Correia da Silva 99_ASEsup)
CP4: A educação é o "«coração» de uma das políticas sociais mais importantes" do Estado. Paulo Portas 07_ExamCDS " o sistema de exames, que não é perfeito mas é menos imperfeito do que o sistema sem exames, garante uma maior igualdade objectiva. Alguns dizem que o sistema de exames analisa aquele aluno, naquele dia, com aquelas perguntas. Mas analisa todos os alunos, naquele dia, com as mesmas perguntas e com os mesmos critérios de avaliação. O Sr. Diogo Feio (CDS-PP): — É o princípio da igualdade!" Paulo Portas 07_ExamCDS Sobre o relatório do CNE: "O actual sistema potencia as desigualdades sociais, refere-se no relatório. O CDS-PP há muito que vem defendendo a criação de um sistema de «cheque-ensino», que possibilite a todas as famílias a concretização de um dos mais elementares direitos democráticos: a liberdade de escolha do estabelecimento de ensino que os pais pretendem para os seus filhos. (Abel Baptista 07_RelatorioCNE) "o País tem de se habituar a distinguir aqueles que trabalham mais, têm mais assiduidade, fazem mais esforço, superam as suas dificuldades, conseguem aproveitar essa extraordinária oportunidade para o «elevador social» e para a mobilidade social, que é o direito de aprender e o direito a ter na escola uma ferramenta para poder subir legitimamente na vida. O País tem de aprender a distinguir esses alunos, a apreciar esses alunos, a premiá-los simbolicamente e apenas financeiramente nos casos, como está no nosso projecto, em que isso lhes permita prosseguir os estudos." (Paulo Portas, 10_EstatAluno)
CP5 "É neste sentido que apresentamos este projecto de resolução, para que o Ministério da Educação promova de facto a equidade e a igualdade de oportunidades no acesso aos manuais e para que se passe das intenções aos actos, estabelecendo um regime, regulamentando as bolsas e respeitando, em todo o processo, a autonomia escolar" (Inês Teotónio Pereira 11_ManuEsc5)
CP6 "Para nós, o mais importante é a igualdade de oportunidades, as oportunidades dadas a todos em todas as escolas." (Assunção Cristas 16_interpCDS)

politicas de IO PSD
CP0: 1981: Vítor Crespo: AÇÃO SOCIAL; EDUCAÇÃO DE ADULTOS Dada a perspetiva de associação do tema da igualdade de oportunidades à liberdade de escolha, não surpreende que a questão da paridade entre ensino privado e publico surjam reiteradamente no discurso sobre políticas de promoção da igualdade de oportunidades. Esta focalização persiste, contudo, com a perspetiva de que compete à escola combater desigualdades sociais de partida, processo que se desenvolveria de forma sequencial, em cada patamar, focalizado em 'determinados tipos de desigualdade': "(..) temos no sistema educativo a pré-primária, e com base neste sistema pré-primário pretende-se acabar com determinado tipo de desigualdade; temos depois, no acesso ao primário, outro tipo de aptidões a ter em conta, e assim sucessivamente, no que respeita ao acesso ao ensino secundário, superior e a qualquer outra modalidade de ensino." Amélia de Azevedo 82_AlterConstitit PRÉ-ESCOLAR ('não apenas para compensar carências iniciais,' mas por ser 'primordial' para o desenvolvimento ulterior em especial para o ensino obrigatório) Fernando Conceição (86_LBSE

parte I AÇÃO SOCIAL ESCOLAR; APOIO ÀS ATIVIDADES CURRICULARES; ; CUIDADOS 'SANITÁRIOS';ORIENTAÇÃO ESCOLAR; EDUCAÇÃO ESPECIAL; EDUCAÇÃO PERMANENTE
CP1 DISCRIMINAÇÃO POSITIVA; preocupação pela solidariedade;(Roberto Carneiro, 90_InterPCP) COMPENSAÇÃO (Pedro Roseta 90_InterPCP). EXPANSÃO DA REDE AÇÃO SOCIAL ESCOLAR (Expansão no ensino superior e alargamento aos alunos do ensino privado) PROPINAS (é justo que quem frequenta, pague) PROGRAMA DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL PARA DIPLOMADOS DO ENSINO SECUNDÁRIO 1992: CONDIÇÃO DE RECURSOS. “todos os estudantes com capacidades intelectuais e formação adequada disponham de mecanismos que lhes garantam condições económicas que assegurem a igualdade de oportunidades no acesso e frequência do ensino superior". O apoio social dependerá das condições económicas do agregado familiar, do montante a supportar pelo estudante e do seu aproveitamento (...) Esse apoio poderá ser conjugado com bolsas/empréstimo de juro bonificado, sendo a bonificação concedida em função da situação económica, social e regional do estudante. (Pedro Roseta 92_Propinas)
CP4 - o Estatuto do Aluno pode ser um instrumento para salvaguardar a igualdade de oportunidades por ser um instrumento contra a indisciplina, violência e maus comportamentos na escola que vitimam alunos.
CP5 Há medidas de igualdade de ACESSO que não podem ser implementadas (gratuitidade dos manuais até ao final da escolaridade obrigatória) porque "não faz qualquer sentido e belisca princípios que para o PSD são absolutamente fundamentais" de "contenção e de eficiência da despesa pública" (Emília Santos 12_manuEsc6). A escola é resposta para que a origem socioeconómica não seja uma fatalidade através dos Planos curriculares alternativos e programa Fénix (Nuno Crato 12_InterPCP)
CP6 Falta de horas para apoio às escolas; PARECER ARRASADOR DO CONSELHO DE ESCOLAS

politicas de IO PS
CP0: "É por esse motivo que hoje, em todo o mundo, quando se diz igualdade de oportunidades se diz sempre «em condições», que são muitas vezes discriminações positivas, tendo em vista colmatar dificuldades de ordem pedagógica, de inserção cultural e social dentro da escola. E por isso igualdade de oportunidades não é criação de condições, mas sim um processo, uma forma de garantir o direito universal ao ensino." Teresa Ambrósio PS DAR Série I 108/II/2/1982/junho
CP1: "investimento” e “compensação de tudo o que é disparidade e desigualdade no domínio da educação”. Exige “medidas de emergência”: apoio às escolas e sucesso escolar distinto de “números ou taxas" Guilherme de Oliveira Martins 77/VI/3 1994/maio (SUP) "a acção social escolar passará a constituir o instrumento privilegiado para garantir que não deve haver discriminados por razões económicas e sociais" A igualdade de oportunidades, acesso e sucesso no básico não são possíveis tratando todos da mesma forma. Para dar uma resposta diferenciada às diferentes necessidades do aluno, torna-se necessário desenvolver programas de apoio e complemento educativo que permitam aos alunos vencer as dificuldades que sentem (...) organização das escolas e do seu ensino, exigindo planificação adequada e recursos materiais e humanos consideráveis." Fernando de Sousa 93_interPCP CONTRA: métodos que evitem a penalização dos alunos. Guilherme de Oliveira Martins

(93_InterPCP)
CONTRA: certificado de frequência

CP2: A escola não pode resolver desigualdades mas pode não transformar 'desigualdades sociais de partida em desigualdades escolares'.
"A educação pré-escolar (…) determinante no êxito futuro das crianças Natalina Moura (96_preEsc)
Ação social escolar escolar (reforço de 30%)
ação social ensino superior e empréstimos
" todos os alunos, do público e do privado, pagarem as mesmas propinas, quando os alunos do público e do privado tiverem acesso às mesmas modalidades de acção social escolar."
Hiperbolização das mais-valias do pré-escolar: "(…) educação pré-escolar permite melhores resultados escolares, contribuindo determinantemente para a igualdade de oportunidades e para uma redução do insucesso escolar e do abandono precoce" Fernando de Sousa 96_preEsc

CP4: Acesso aos manuais escolares
a educação até ao 12.º ano é fundamental. José Sócrates (09_DebQuinz)
com o encerramento das escolas de 1º ciclo: dar às crianças do interior a mesma dignidade de escola pública que damos às crianças do litoral.
Justifica com incapacidade a não adopção de uma politica de gratuitidade de manuais escolares; "o Governo reconhece que há um problema e que os apoios que têm vindo a ser dados pela acção social escolar são insuficientes" (PS Secretário de Estado Adjunto e da educação Jorge Pedreira 06_ManEscol2);
Bolsas de secundário: articulação entre as políticas de educação e as políticas sociais; aumento da escolaridade José Sócrates 09_DebQuinz
"necessidade de articulação entre as políticas de educação e as políticas sociais de apoio à família" ;" dificuldade que temos em criar uma efectiva igualdade de oportunidades"(MLR 07_interpCDS2)
educação especial e o apoio socioeducativo
"É que a escolaridade obrigatória até aos 18 anos de idade, (…) instrumento mais poderoso de promoção do acesso à educação, mas também de promoção da igualdade de oportunidades nas sociedades" José Sócrates 09_debQuinz
Refeições no 1º ciclo; AEC's
metas de aprendizagem e o Programa Educação 2015: "avaliação e Auto monitorização dos seus próprios recursos, com o intuito de assegurarem melhores resultados dos alunos e, através desses melhores resultados, desenvolverem uma cultura de exigência em que a escola pública garanta, efetivamente, igualdade de oportunidades e a generalização de padrões de qualidade a todos os alunos."

" 1.º ciclo do ensino básico porque tem um reflexo imediato nos níveis de abandono e insucesso escolar, porque o ensino básico é fundamental para todo o futuro percurso escolar do aluno e porque é aí que se cria grande parte das injustiças sociais." José Sócrates

CP5: Ação social escolar / Bolsa de empréstimos de manuais universal
melhores formas de apoio social às famílias e também a otimização no quadro previsto da ação social escolar

politicas de IO PCP
CP1: "ausência de medidas de acção social escolar que compensem seriamente as dificuldades de aprendizagem e de frequência escolar dos alunos provenientes dos estratos sociais mais desfavorecidos" António Filipe 93_InterPCP
CP2: Igualdade na provisão AEC's: "carácter optativo e só se as escolas puderem implementá-las, ou seja, se as escolas tiverem condições económicas e financeiras e se tiverem quadros humanos para dar resposta a essas disciplinas de enriquecimento. Dito de uma forma muito mais simples: as escolas de 1.ª e de 2.ª qualidade, as que ensinarão línguas estrangeiras e implementarão o ensino artístico e aquelas outras onde se ensinará a ler e a escrever. " falta da universalidade no sistema educativo nacional, questionando o princípio fundamental do texto constitucional." Luísa Mesquita 01_ReorgCurricBS

politicas de IO BE
CP3: "Com a massificação das escolas foi o mundo que entrou pela escola dentro, de repente. O agravamento dos fenómenos de exclusão social; a desregulação dos laços afectivos e culturais das comunidades tradicionais que, entretanto, entraram em ruptura; o agravamento das condições de trabalho de mães e pais, que o novo Código do Trabalho agrava, sujeitos a agendas de vida quotidiana insuportáveis; o crescimento da segregação e da xenofobia irrompeu pelas paredes da escola dentro, em massa, e tornaram o mandato da escola uma verdadeira "missão impossível"." (João Teixeira Lopes 03_AlteraLBSE)
CP4: Centralidade da questão da universalidade do sistema de empréstimos. CONTRA. Proposta CDS-PP "De acordo com este projeto, passaríamos a ter nas escolas os alunos dos empréstimos dos livros e os alunos que compram os seus livros." (João Teixeira Lopes, 05_ManEscol) "todo o sistema de apoio social que se destina apenas aos mais pobres é um pobre sistema (..) estigmatização se se garantisse algo que já aqui foi discutido, ou seja, que essa bolsa se destinasse apenas às crianças e jovens mais carenciados. " (Alda Macedo 06_ManEscol2) necessidade de provisão pública dos manuais escolares para uma igualdade de oportunidades no sistema educativo público, para enriquecer a escola pública (Luís Fazenda 14_ManuEsc7) "Tal como uma família mais rica não traz para a escola a cadeira em que o seu filho se vai sentar, apesar de poder comprar uma cadeira que tenha um apoio lombar ou uma cor mais bonita, também o acesso aos manuais escolares deve ser igual para todas as crianças que, em igualdade de oportunidades, frequentam a escola pública (Ana Drago 10_ManuEsc4)
CP5: Bolsa Universal de Manuais: "igualdade de oportunidades para quem frequenta a escolaridade obrigatória. Ela é gratuita, não tem de depender da bolsa dos pais o acesso aos manuais. (Ana Drago 12_manuEsc6)
CP6: Idade da escolha vocacional: "Não nos cabe dizer a uma criança de 10 anos que o seu lugar no mundo é exatamente igual ao lugar que os seus pais tiveram no mundo. O Sr. Amadeus Soares Albergaria (PSD): — Aos 13 anos! A Sr.ª Joana Mortágua (BE): — E este é o papel da educação: combater as desigualdades!" (Joana Mortágua,16_UrgQualific)

Fatores de Insucesso

fatoresInsucesso CDS
CP0 "uma das causas do insucesso escolar é exactamente a proveniência social dos educandos, dos estudantes - que não tem, à partida, os mesmos instrumentos. Os instrumentos de um filho de um trabalhador intelectual são naturalmente diferentes dos do filho de um trabalhador manual. É necessário, por isso, mesmo, introduzir uma pré-primária que ponha em situações análogas de aprendizado os jovens." Adriano Rodrigues 82_AlterConstit
CP4: e a Sr.ª Ministra aumentar a exigência, faz bem aos jovens e faz muito bem ao País; se a Sr.ª Ministra baixar a exigência, não faz bem nenhum aos jovens e prejudica seriamente o País quanto à sua competitividade, quanto à sua produtividade e quanto à empregabilidade da sua juventude (Paulo Portas 10_InterCDS) "Em segundo lugar, Sr.ª Ministra, todos nós sabemos que há alunos que, reiteradamente, têm insucesso. Esses alunos não devem perder-se para o sistema escolar, porque o sistema escolar é a única oportunidade que, provavelmente, têm para superar condições desfavoráveis do seu contexto familiar ou do seu contexto económico (Paulo Portas 10_InterCDS)".
CP6: "há alunos que não estão adaptados ao currículo que têm aos 12 anos" (Abel Baptista, 16_interpCDS)

fatoresInsucesso PSD
CP0 organização por fases do ensino primário
CP1: (Pedro D'Orey da Cunha 90_InterPCP) 'mais fracos ou os menos aptos' "populações que, de uma maneira especial, se encontram menos privilegiadas e mais vulneráveis ao insucesso escolar: 'crianças e jovens que provêm de meios sociais com condições sócio-económicas menos favorecidas' 'que vivem em regiões mais afastadas e que, portanto, têm mais dificuldade de integração na comunidade cultural educativa; 'deficientes'; 'raparigas', relativamente a muitas opções; 'minorias étnicas'; 'emigrantes retomados' 'alunos com orientação cognitiva mais concreta e que, portanto, necessitam de cursos mais profissionalizantes' 'os que perderam uma oportunidade enquanto eram jovens e que necessitam de ter uma segunda oportunidade de acesso ao ensino." 1992: Insucesso no superior resultado da EXCESSIVA CARGA CURRICULAR (Couto dos Santos 92_Propinas) Importante ESTUDAR as CAUSAS do insucesso
CP2: "alunos com menos capital cultural familiar " "Queremos o melhor para a escola, porque uma escola de sucesso é, certamente, uma escola onde não há droga. É impossível haver droga onde há sucesso."
CP3: Transparece a ideia de que já foi tudo feito e q a diversificação precoce de percursos é a ÚNICA forma de 'evitar o penoso arrastamento do insucesso escolar ano após ano, sem que as medidas de apoio pedagógico surtam qualquer efeito, com a subsequente e crescente desmotivação do aluno, descrédito público do sistema de ensino, revolta pela falta de resposta a situações problemáticas, investimento perdido no ensino dito regular e, simultaneamente, o não aproveitamento dos recursos humanos, físicos e materiais existentes nas escolas, muitas delas de tudo muito bem fornecidas." Fernando Charrua 03_AlteraLBSE

fatoresInsucesso PS
CP0: falta de adaptação do ensino aos alunos; número de disciplinas no 2º ciclo; ESCOLA
CP1: falta de condições das escolas, em particular no mundo rural; falta de apoios ao sucesso (crítica ao PIPSE, por falta de meios); Desigualdades de partida não compensadas pela escola "as raízes do insucesso e abandono escolares são de natureza económica, social e cultural e que, se não houver uma política destinada a atacar esses problemas, o insucesso e o abandono vão continuar? Ou será que se pretende resolver estas questões com o novo sistema de avaliação dos alunos, que se revela desajustado da nossa realidade escolar?" Fernando de Sousa 41/VI/2 1993/março "Os factores sociais, económicos, regionais e culturais pesam fortemente, e muito mais do que muitas vezes se pretende. Não há igualdade de oportunidades e é na escola que isso se sente com especial acuidade (a começar, como já aqui foi referido, no ensino pré-escolar e no ensino especial)." Guilherme de Oliveira Martins (93_InterPCP) A falta de condições de trabalho em casa deve ser compensada pela escola: "Tenho encontrado muitos jovens que vivem em barracas, com tudo o que isso significa de falta de condições de trabalho, desenraizamento social e necessidades de apoio de toda a ordem"
CP2: é também reconhecido que esse êxito fica fortemente marcado, condicionado, pela pobreza ou riqueza do meio ambiente que envolve os primeiros anos de existência do indivíduo. Assim se atribui à educação pré-escolar uma forma compensatória dos desfavores de origem Natalina Moura (96_preEsc)
CP3: famílias, por razões várias (muitas vezes, de sobrevivência imediata), não dão prioridade à escola; escola que confunde igualdade com uniformidade (Ana Benavente 03_AlteraLBSE)
CP4: dimensão reduzida e falta de equipamentos das escolas; rácio global de professor por aluno; (José Sócrates). As escolas de professor único aumentam o insucesso; RETENÇÃO: falta de investimento no 1º ciclo ('foi abandonado'); Reprovações no 1º ciclo; sistema não faz o que deve. " não se pode dizer que estes alunos reprovam porque, enfim, ou não estudam ou não fazem aquilo que devem. Não! É o sistema q ue não faz aquilo que deve," (José Sócrates 05_DebEdu) Degradação da rede escolar
CP5: falta de recursos dos PIEFS fatores que promovem o insucesso: programa ideológico de seleção escolar precoce e desqualificação do ensino público; cultura de exames; pioria das condições de vida dos alunos (desemprego e menores apoios sociais) . A cultura de retenção prejudica os pobres (Ana Catarina Mendonça, 15_UrgCrato)
CP6: seleção precoce: cursos vocacionais

fatoresInsucesso PCP
CP0: "compensar as desigualdades resultantes da estrutura social" Crianças carenciadas (Jorge Lemos 84_DebateEdu1) insucesso escolar, cujos factores originários se situam reconhecidamente na situação sócio-económica familiar e nos disfuncionamentos do próprio sistema de ensino. Elitismo escolar prejudica classes mais desprovidas de recursos materiais e culturais.; (Rogério Fernandes 84_DebateEdu1) degradação social envolvente (desemprego/ fome)
CP1: Desajuste do sistema "a pior frustração não é a que resulta da existência de incapacidades próprias mas, sim, das que artificialmente derivam do facto de as crianças e os jovens se verem confrontados com objetivos e metodologias desajustados do seu nível etário e das circunstâncias individuais e socioeconómicas em que não podem deixar de operar." (José Calçada 93_InterPCP) eliminada administrativamente a expressão pública de insucesso escolar, traduzida nas reprovações, sem que sejam combatidas as causas reais do insucesso.(António Filipe 92_InterPS)

CP2: Falta de apoios no sup: "É um sistema que pretende construir a igualdade de oportunidades de acesso e sucesso escolares com a escassez nacional de residências universitárias, de cantinas, de espaços de estudo, de lazer e de apoios económicos."
conhecimentos transmitidos (sem aplicação) 'a escola não reconhece o aluno'
estigma dos currículos alternativos;
menos conteúdos dos currículos alternativos
desinvestimento em educação; desarticulação entre pré-escolar e 1º ciclo

CP4: "país mais desigual da União Europeia, pelo que é ainda mais grave o peso da componente social e económica no sucesso escolar. existe uma significativa diferença entre os pontos obtidos por estudantes dos meios mais pobres e os dos meios mais ricos. Os estudantes que têm acesso a mais bens culturais têm mais pontos do que os estudantes que têm menores posses, como se verifica, inclusivamente, no referido estudo." Miguel Tiago 07_interpCDS2

"as desigualdades sociais se repercutem profundamente no sistema educativo e que existe uma forte correlação entre o estrato social e económico do estudante e os seus resultados escolares" Miguel Tiago 10_DeclarPolit

CDS vitimiza alunos com insucesso na proposta de empréstimo de manuais (CONDIÇÃO DE RECURSOS: proposta do CDS sobre bolsa de manuais que exclui alunos com insucesso)
"Os principais problemas detectados nestas 2400 crianças foram situações socioeconómicas débeis, disfuncionalidade familiar e abandono escolar. Este retrato é bem claro de que o caminho que tem de ser percorrido é no sentido da valorização da acção social escolar e nunca da limitação do direito de acesso a essa acção escolar." Rita Rato 10_EstatAluno

A escola não é uma fortaleza e os problemas mais gerais da sociedade tendem a ultrapassar os muros das escolas e a reproduzir no seu seio efeitos preocupantes
reprodução, no plano educativo, das desigualdades sociais e económica: EUFEMISMOS 'limitações sentidas pelos estudantes na sua formação' (07_ExamCDS João Oliveira)
falta de pessoal não docente — de técnicos, de psicólogos e de funcionários

CP5: aumento de custos e cortes na ação social
"regresso à «escola do ler, contar, escrever e obedecer»" "profundo retrocesso"

fatoresInsucesso BE

CP3: Os jovens abandonam a escola e parece também que a escola lhes diz pouco. Estamos habituados a ouvir, em todas as entrevistas feitas a jovens na comunicação social - e peço desculpa pela expressão -, os jovens a dizerem que "a escola é uma seca! É uma chatice! Aqui não aprendemos!" E têm razão, de certa maneira, porque a escola não tem conseguido incorporar aquilo que é a vida e o que se passa lá fora, estando de costas voltadas para a sociedade e para aquilo que se passa fora dos seus portões. (Joana Amaral Dias 03_AlteraLBSE)

Propinas;
fatores pessoais, sociais e culturais (origens familiares e fracos recursos);
falta de apoios sociais;
falta de qualidade aprendizagem, equipamentos e relação pedagógica.
Acusa o governo de "aumento das propinas para os estudantes com insucesso escolar, utilizando figuras ambíguas como a do "estudante elegível", como se, por detrás da realidade complexa do insucesso escolar, não existissem múltiplas causas possíveis"(..) "paradigma do ensino desajustado aos alunos " "(..) responsabilizar um aluno é psicologizar aquilo que é o insucesso escolar, porque as causas do insucesso escolar são, na maior parte dos casos, sociais e culturaise não, propriamente, causas do preguiçoso, do cábula, porque esse é que é o anátema que a direita quer lançar sobre a questão." João Teixeira Lopes 03_EnsiSup_declaPolitic

CP6: Vocacional; falta de pré-escolar; ensino especial; aumento do numero de alunos por turma

Políticas de Insucesso

politicas de insucesso CDS
CP0: O aumento da escolaridade obrigatória constitui-se como uma medida relevante, mas apenas parcial. A acessibilidade a escolas preparatórias constituía-se como um problema para o alargamento da escolaridade. É dado como exemplo um concelho do Oeste, distrito de Lisboa. (Neiva Correia 86_LBSE parte II)
CP2 Critica cerrada ao ensino recorrente, considerando que apenas se trata de uma medida que promove o sucesso formal e não real. (Jorge Ferreira 96_InterpCDS)
CP3: A ambição do alargamento da escolaridade obrigatória até ao 12.º ano, no sentido de promover um maior sucesso escolar e no sentido de promover uma maior formação, adequada não só ao mercado de trabalho, mas também à capacidade dos portugueses subirem nos mesmos indicadores e estatísticas que já referi." (João Pinho de Almeida 03_AlteraLBSE)
CP4: Bolsa de empréstimo de manuais: "É possível, com os mesmos meios financeiros do Estado, dar mais igualdade de oportunidades aos alunos e poupar dinheiros às famílias com alunos nas escolas. Não se trata de tornar os manuais gratuitos, trata-se de, com o mesmo dinheiro público que hoje é gasto, abranger mais alunos da escolaridade obrigatória." (José Manuel Rodrigues 10_ManuEsc4) boa revisão curricular que incida nas disciplinas nucleares, designadamente o Português e a Matemática, e dispensa coisas vagas, Sr.ª Ministra, que levam centenas de horas do ano lectivo, no ensino básico, como o Estudo Acompanhado e a Área de Projecto? José Manuel Rodrigues 10_InterCDS Sobre a problematização dos chumbos e a definição de metas de redução da retenção: "Sr.ª Ministra, queria dizer-lhe que, como há-de compreender, contra o abandono escolar somos todos, pela redução do insucesso escolar somos todos; com o que não estamos de acordo é que quando há dois caminhos para reduzir o insucesso, ou seja, aumentar o conhecimento ou baixar a exigência, sistematicamente vemos muito mais notícias que se prendem com a baixa de exigência do que com o aumento do conhecimento dos alunos." (Paulo Portas 10_InterCDS) Quadro de Mérito: “solução absolutamente contemporânea (…) mérito tem de estar presente nos documentos essenciais da educação, porque nós temos o dever de fazer tudo o que estiver ao nosso alcance para reduzir o abandono escolar, para combater o insucesso escolar. Com um único limite: não podemos tratar da mesma maneira os que mais estudam e os que menos estudam, os que mais se esforçam e os que menos se esforçam, os que são mais assíduos e os que são menos assíduos (Paulo Portas 10_EstatAluno). Sanção, Competição, Cumprimento. Concorrência: o que acontece se as metas não forem cumpridas? : "Sr.ª Ministra, esta matéria da exigência volta a repetir-se na questão das metas de aprendizagem. A Sr.ª Ministra cumpriu, embora tardiamente, que publicaria metas de aprendizagem. Todos entendemos que metas de aprendizagem são aqueles níveis de ensino estruturantes para se poder prosseguir no sistema educativo, mas nada nestas metas de aprendizagem diz o que é que é absolutamente indispensável saber e o que é que acontece se aquelas metas, caso sejam indispensáveis, não forem atingidas." (Paulo Portas 10_InterCDS).

CP5: Bolsa de empréstimo de manuais: "não facilitar o acesso das famílias e dos alunos aos manuais escolares é dificultar o cumprimento da escolaridade obrigatória e até mesmo do sucesso escolar." Inês TP 11_ManuEsc5

CP6: questiona quanto ao tipo de medidas a implementar: "Isto porque, Sr. Ministro, estes alunos não vão sair do sistema e não vai ser com as mesmas respostas que se vai conseguir recuperá-los para o sucesso escolar. " (Ana Rita Bessa 16_UrgQualific)

Fórmula de créditos à escola: 'precisava de ser afinada'. "É verdade que não resultou bem atribuir mais créditos horários a escolas que, em termos absolutos, tinham melhores resultados (...) O que não faz sentido algum é simplesmente atribuir mais horas em função do número de turmas que uma escola tem. Isso é igualitarismo, não é equidade. Em que é que este mecanismo favorece as escolas em contextos desfavoráveis? (Ana Rita Bessa 16_UrgQualific)

"(..) há alunos que não estão adaptados ao currículo que têm aos 12 anos e que o Governo anterior, para mal dessas crianças todas, criou o ensino vocacional. " (Abel Baptista, 16_interpCDS)

politicas de insucesso PSD

CP0:Leite escolar; preparatório direto (fim da telescola) (Augusto Seabra84_DebateEdu1); Apoio personalizado na recuperação de alunos com dificuldades de aprendizagem e alunos com deficiência. Formação de professores; Orientação escolar e profissional.
Novo conceito de escola, em que além de se aprender a «dizer» se aprende a «viver». 'nova função social de escola', presta 'serviços' á comunidade (…) Ela terá de se actualizar, rapidamente, adquirindo conhecimentos que possam ser apreciados e postos ao serviço da comunidade. Marília Raimundo (Secretária de Estado para o Ensino Básico e Secundário 86_LBSE parte III)
CP1: Alimentação, transporte e saúde contra o insucesso escolar (resultados a médio/longo prazo) (Pedro D'Orey da Cunha 90_InterPCP) IO de acesso e sucesso escolar: reforço da acção social escolar, cantinas e redes de residências no ensino básico e secundário. (Diamantino Durão 92_InterPS); aumento das dotações em leite escolar e subsídios alimentares; Serviços Sociais Universitários
Avaliação contínua: 'forma de avaliação mais completa' mas 'difícil de executar'. É necessário 'autonomia' dos professores e evitar 'levá-los a renunciar ao exercício da própria função'. Manuela Ferreira Leite (94_InterpPCP)
Impacto positivo do PIPSE; anúncio do PEPT: 'mobilizar globalmente a sociedade para o valor da escolaridade obrigatória de nove anos, o custo da falta de escolaridade e o erro resultante do abandono escolar precoce." Diamantino Durão 92_InterPS

PIPSE mobilizou 'comunidades locais', 'professores', dos 'assistentes sociais', dos 'psicólogos', 'médicos' Roberto Carneiro (90_AcesSup)

CP2: Acção Social Escolar; Reforço do apoio pedagógico: ' O alargamento efectivo da escolaridade totalmente gratuita (...) é indispensável para assegurar a referida igualdade de oportunidades para todos, e que será alcançada por aqueles que entraram no sistema em 1987-1988." (Pedro Roseta 93_InterPCP)

CP3: 'coragem' para definir um 'sistema paralelo aos curricula regulares' (formação vocacional) de frequência compulsiva para quem não termine o básico até aos 15 e o secundário até aos 18 anos." Fernando Charrua 03_AlteraLBSE

CP4: Para acabar com os chumbos é necessário criar 'condições de aprendizagem' para 'redobrar apoios' no ano seguinte ao do insucesso sem retenção

CP5: Centrado na Reorganização curricular e ofertas educativas (13_PetiFenprof) Créditos para escolas que melhorem; reiteração da ideia de que o insucesso deve ser prevenido: Medidas mais eficazes de prevenção do insucesso começam cedo: qualidade do pré-escolar; (..) 'possibilidade' de acompanhamento pós horário letivo;"As provas são também um instrumento para o reforço do ensino nas matérias e capacidades em que se revelem falhas, tal como indica a moderna teoria da avaliação.(...)Coadjuvações nas expressões no 1º ciclo e, por profs do agrupamento, em todas as disciplinas nos restantes níveis.

'acompanhamento nas primeiras dificuldades': créditos horários para acompanhamento extra; medidas de apoio ao estudo; apoio aos exames de 4.º e 6.º anos; ofertas vocacionais no ensino básico; docentes na CPCJ. PLANO CASA; Ensino à distância (e-learning) integração de escolas do 1.º ciclo em centros escolares no Interior. Nuno Crato (14_InterpGov). Prioridade aos alunos com 'maiores dificuldades': Decreto-Lei n.º 176/2012, de 2 de Agosto Decreto-Lei n.º 139/2012. "A origem socioeconómica não é uma fatalidade. A escola é uma resposta. Programas como os planos curriculares alternativos e o programa Fénix demonstram-no. (Nuno Crato 12_InterPCP)

'trabalhar para alunos' com 'passado de retenção': cursos vocacionais (medida já de remediação) (...) a resolução desse problema passa, para além das medidas iniciais de prevenção, de identificação das necessidades, de atuação imediata e do reforço do número de psicólogos nas escolas, pelo conceito alargado de escola inclusiva, naturalmente, com o conhecimento da realidade, pela educação especial nas escolas, através da realização de estudos, da constituição de grupos de trabalho e, naturalmente, através de um trabalho de avaliação externa que foi feito relativamente aos centros de recursos para a inclusão (15_UrgCrato)

"elementos coerentes e essenciais para promover o sucesso real dos alunos: reiteração da ideia de autonomia e de créditos horários adicionais (Nuno Crato 15_UrgCrato)

politicas de insucesso PS
CP0: prática pedagógica que conduza as crianças ao desenvolvimento da sua personalidade
CP1: relação aberta de todos com a sociedade. Julieta Sampaio 25/VI/1 1992/janeiro Prosseguir o PIPSE, alargar a oferta pré-escolar e apoio à educação dos deficientes». (SUP) Bolsas de estudo; residências para estudantes. (Marília Raimundo, 92_InterPS) Pedagogias activas; projectos pedagógicos abertos e diversificados; avaliação aferida (Guilherme de Oliveira Martins (93_InterPCP); CONTRA O ENCERRAMENTO DE ESCOLAS DISCRIMINAÇÃO POSITIVA "privilegiar ou desenvolver programas de discriminação positiva, com apoios suplementares, incluindo salas de estudo, prioridade na construção de equipamentos desportivos, culturais, artísticos." Ana Maria Bettencourt (94_InterpPCP) apoios educativos (94_InterpPCP) Medidas de “emergência”: exige apoio às escolas e exige que o sucesso escolar não se confunda com números ou taxas" Guilherme de Olivera Martins
CP2: Pré-escolar como a etapa inicial da educação básica e instrumento importante de combate à desigualdade social. Frequentes referências à sua importância e criação de uma rede de pré-escolar. Articulação da política educativa com outras políticas sociais; políticas de educação, de qualificação e de emprego têm de ser intensamente coordenadas: "trata-se de criar alternativas reais e motivadoras para os jovens com insucesso escolar ou condenados ao abandono precoce" 'modalidades flexíveis de educação'. Fixação de professores 'em zonas difícieis'. TEIP: "(…) precursores, preparar o grande processo de autonomia e administração das escolas, que leva a que possamos passar, dentro de algum tempo, de cerca de 15 000 unidades, com quase 10 000 escolas". Secretária de Estado da Educação e Inovação Ana Benavente (00_balançEdu) CURRICULOS ALTERNATIVOS Na defesa dos currículos alternativos e recusa da sua leitura

enquanto medida de exclusão, o ministro da educação apresenta-os como única alternativa à exclusão escolar: "onde está verdadeiramente o fenómeno da exclusão em Portugal, aquilo a que se chama a exclusão social, dos jovens que se tornam rapidamente em passadores de droga e daquelas raparigas que entram rapidamente na prostituição, é naqueles que abandonaram a escolaridade obrigatória antes do 9.º ano". Revisão participada do currículo:orientar os processos de aprendizagem para os saberes estruturantes; Reforço da matemática e português; Melhoria dos hábitos de trabalho e de organização dos nossos jovens; educação permanente : "Temos de tornar a escola atraente, mas não indiferente."
"A ideia da construção da escola inclusiva é uma ideia fundamental, com a qual estamos de acordo, no que diz respeito, justamente, ao melhor antídoto contra a violência: Os territórios educativos de intervenção prioritária, os currículos alternativos, os cursos de educação/formação constituem instrumentos decisivos para esse fim da integração educativa e do combate à exclusão e ao abandono. A reorganização curricular em curso no ensino básico, designadamente com a implantação das áreas obrigatórias de formação cívica e estudo acompanhado e com a plena integração de actividades de enriquecimento curricular" (PS Ministro da Educação Augusto Santos Silva (01_ViolEscPSD)
Isolamento das escolas do primeiro ciclo, designadamente através da constituição de agrupamentos de escolas.

CP4: Integração do 1º ciclo e os restantes; Diversificação das práticas pedagógicas´: PCA; CEF; Matemática ou com a leitura; bolsa de estudo no secundário: “combinação, que acontece pela primeira vez, de apoio social e de política educativa para a escolaridade até ao 12º “ CONTRA EXAMES: " conduz implicitamente ao condicionamento das formas de ensino/aprendizagem" Odete João (07_ExamCDS); Reabilitação do parque escolar
Planos de Recuperação e Acompanhamento; Refeições no 1º ciclo; AEC's
CONTRA LIBERDADE DE ESCOLHA: não é a dar dinheiro que se resolve o problema
Educação de Adultos
Refeições escolares, como o leite escolar factor de sucesso escolar. (MLR 09_InterpVerd)

CP5: Do que precisamos é de mais apoio aos alunos, mas os senhores acabaram com todos os programas que davam mais apoio aos alunos com mais dificuldades

CP6: Tutorias; Aconselhamento pedagógico da Escola
Mais horas de apoio escolar ;
Alteração das formulas de definição dos créditos horários
O ministro afirma a intenção de mudança de paradigma: inovação pedagógica e a educação para a cidadania "Aqui, neste plano de promoção do sucesso escolar, falaremos de estruturas para poder realmente mudar o paradigma que existe agora no nosso sistema educativo." AUTONOMIA DOS PROJETOS LOCAIS
Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar

politicas de insucesso PCP
CP1: apoio social escolar "não é possível falar em democratizar o ensino se não se considera uma prioridade da política educativa a acção social escolar" Zita Seabra 86_LBSE " imperiosamente necessário criar esquemas de apoio pedagógico eficazes aos alunos em dificuldades, prevenindo a tempo o insucesso "Rogério Fernandes 84_DebateEdu1 "garantir o apoio ao nível do ensino obrigatório, para garantir a escolaridade obrigatória" "combate ao insucesso escolar, no qual assume particular relevância uma justa política de acção social escolar, que permita, de algum modo, compensar as desigualdades resultantes da estrutura social e beneficie os mais carenciados." Jorge Lemos 86_LBSE parte III
CP2: despacho sobre a avaliação dos alunos do ensino básico obrigatório: "acesso à educação pré-escolar e a universalidade desse acesso só será possível se existir uma rede pública" 93_InterPCP;

"«o modo mais barato e mais rápido de o Ministério se ver livre dos repetentes que lhe atravancam as escolas»" José Calçada 93_Orçamt
CP3: Crítica ao fim do PIPSE "Programa Interministerial de Promoção do Sucesso Educativo (PIPSE) a verdade é que esse programa foi sumariamente extinto, tendo sido subitamente cortados apoios alimentares a crianças que deles carenciavam. Na situação social em que desgraçadamente vive uma parte significativa da população portuguesa, a falta de alimentação das crianças é um problema dramaticamente sentido em muitas escolas."
CP4: "áreas cruciais à efetiva igualdade de oportunidades. Referimo-nos, nomeadamente: ao ensino especial; ao ensino recorrente; à educação sexual e à saúde escolar; à educação intercultural; aos serviços de psicologia; aos trabalhadores-estudantes." Luísa Mesquita 03_AlteraLBSE
CP5: Criticas às alterações na educação especial (Luísa Mesquita 08_ApoiNEE). "alunos foram contínua e objectivamente desviados para uma via, a das Novas Oportunidades, simplesmente porque tinham dificuldades de aprendizagem, porque provinham de meios económicos e sociais desfavorecido" (Rita Rato 10_CDSup) "gratuitidade dos materiais e dos manuais, como condição para a igualdade de oportunidades e de êxito escolar." "a gratuitidade expressa constitucionalmente não se identifica com os objectivos da acção social escolar, que é minimalista. O carácter gratuito, universal e obrigatório do ensino básico supera, e muito, o enquadramento das ajudas sociais e remete, sobretudo, para a necessidade e para a exigência da completude do ensino e do combate ao abandono e ao insucesso"; "forma de combate às causas radicais do abandono escolar prematuro, aumentando o nível de escolaridade da nossa população" "dignificação do ensino profissional para que que o escolhe não esteja 'em situação inferior' a outro aluno de acesso ao ensino superior, no seu plano curricular, nas condições de acesso. Definição de máximos de alunos por turma; equipas multidisciplinares; ´ requalificação e apetrechamento das escolas do 1.º ciclo. "É que hoje, Sr. Primeiro-Ministro, as escolas que há são as mesmas que o País tinha há 30 e 40 anos" DISCIPLINA E ESTATUTO DO ALUNO. Alteração 2002, responsabiliza 'quase exclusivamente' o estudante pelas incapacidades da escola e da sociedade. " É por isso que é urgente dotar as escolas dos meios humanos necessários ao seu funcionamento: mais funcionários e vigilantes, mais professores, mais professores de ensino especial, mais psicólogos, mais assistentes sociais, mais animadores sócio-culturais! É urgente reduzir a dimensão das turmas, criar gabinetes pedagógicos de integração escolar que acompanhem a aplicação das medidas correctivas no âmbito do Estatuto do Aluno, concretizar a gestão democrática das escolas, envolvendo a participação de todos os parceiros educativos na resolução dos problemas. É urgente a formação de professores e funcionários na prevenção e gestão de conflitos" Rita Rato 10_EstatAluno
CP6: Os custos educativos são um problema (agendamento da questão dos manuais). eliminação das propinas, do reforço da ação social escolar, da gratuitidade dos manuais escolares, do reforço do abono de família
Pré-escolar universal aos 3 anos; fim do vocacional; valorização de curriculos, etc Carta educativa nacional ("ensino profissional, profundamente desvalorizado pelo Estado, não deve continuar a ser caracterizado pela inexistência de uma rede pública de escolas profissionais, nem persistir na substituição do financiamento através de fundos comunitários em alternativa ao Orçamento do Estado."); Formação ao longo da vida: "ao longo da vida, tanto em contexto de local de trabalho, porque — lembremos aqui — a formação profissional é um direito dos trabalhadores e é também uma responsabilidade das empresas, como em contexto de ensino, garantindo e valorizando o ensino noturno e recorrente." Diana Ferreira 16_UrgQualific

politicas de insucesso BE
CP3: Universalização do pré-escolar aos 3 anos para determinados grupos da população. TEIP: A territorialização educativa, conjuntamente com a adoção de critérios de discriminação positiva, permitirá, acreditamos, responder de uma forma mais adequada à heterogeneidade existente na instituição escolar." (João Teixeira Lopes 03_AlteraLBSE)" Onde existem problemas sociais e pedagógicos graves, o Governo apenas vislumbra estudantes-cábula, lançando um anátema sobre todos os que experimentam dificuldades. (João Teixeira Lopes 03_EnsiSup_declaPolitic) escola “aberta à participação e ao envolvimento” e à flexibilização curricular”, introduzindo dinâmicas locais que acrescentem e complementem uma oferta educativa de matriz nacional." (Joana Amaral Dias 03_AlteraLBSE)
CP4: como é possível que alunos mais pobres, não socializados na cultura escolar, façam 14 áreas curriculares distintas? Nada se aprende, Sr.ª Ministra, nada! Isto é obviamente «matar» a escola pública: passam pelas matérias mas não apreendem qualquer conteúdo!! Esta é a sua responsabilidade: fazer uma reforma curricular" CARGA CURRICULAR; Nº de alunos por professor; Educação especial (Ana Drago 07_interpCDS2) Os professores não têm tempo para combater o insucesso. estão " atolados numa burocracia de mecanismos de controlo impostos pelo Ministério da Educação que não permitem apostar no trabalho intensivo de redução do abandono e do insucesso escolar." (Ana Drago 10_InterCDS) Temos de tratar da reforma curricular, temos de tratar da redução do número de alunos por turma, temos de tratar da criação das equipas multidisciplinares nas escolas, temos de tratar da dignificação dos profissionais da escola pública. (Ana Drago 10_DeclAbert) "Onde o relatório e a realidade exigem todas as condições para um acompanhamento mais individualizado dos alunos, onde se impõe que nenhuma criança, nenhum jovem, fique para trás, onde se exigem equipas multidisciplinares, trabalho em rede, as escolas em contextos mais desfavorecidos (e conhecemos muitas) têm, por exemplo, um psicólogo 10 horas por semana. Onde o relatório assume o reforço de atenção e cuidado a crianças e jovens com necessidades educativas especiais, temos a vergonha deste ano lectivo onde a escola pública foi tudo menos inclusiva." (Cecília Honório 07_RelatorioCNE). EXAMES aumentam o insucesso CONTRA proposta EXAMES 1º CICLO: "os exames não estão a contribuir para melhorar a qualidade do sistema mas para pressionar os professores, para aumentar o insucesso no 3.º ciclo e para hierarquizar as escolas consoante os resultados" (CEcilia Honório 07_ExamCDS)
CP5: critica ao sistema de créditos à escolas com mais sucesso: "Isto é, o projeto TEIP percebe que, nas escolas mais difíceis, é preciso mais recursos. E o que nos diz agora o Sr. Ministro? Que «nas escolas que têm melhores resultados vamos dar mais recursos». Ou seja, o Sr. Ministro propõe-nos acentuar as desigualdades nos resultados escolares." Destaque para os bons resultados do programa TEIP; critica aos exames Oportunidade de agendamento da questão do preço dos manuais: o fim do prazo do acordo entre o governo e livreiros (Luís Fazenda 14_ManuEsc7) "Diz o Conselho Nacional de Educação que é preciso uma outra política educativa que leve à integração dos alunos, ao equilíbrio curricular e à capacidade de deteção precoce, de alteração dos modos educativos e das capacidades de compensação. Tudo ao contrário da política dirigida pelo Ministério, que tem sido de cortes, cortes, cortes e burocratização do desempenho escolar. Portanto, já não é um semáforo intermitente, são luzes vermelhas do Conselho Nacional de Educação que têm vindo a mostrar-se de forma muito exuberante ao Ministro da Educação, sobre o qual não se diz nada." (Luís Fazenda 15_UrgCrato) Reiteração das referências ao relatório do CNE acerca do 'excesso de retenção' no ensino obrigatório.

CP6: " Combater o insucesso escolar, porque se empurra para vias vocacionais fechadas aqueles quem têm maiores dificuldades, é muito, muito fácil!": 'dignificação do profissional' (Joana Mortágua,16_UrgQualific)

Critica ao modelo do cheque-ensino, remissão para os seus maus resultados na Suécia. "A única escola que procura o mais difícil, que é respeitar as diferenças e tentar encontrar aquilo que é melhor para cada um, através da diferenciação pedagógica." Joana Mortágua 16_interpCDS

Avaliações e informações de política

Avaliações e informações de política PSD
CP2: As politicas seguidas nos anos 90: ensino por competências, 'aprender a aprender' não funcionam e promovem mais desigualdade, constituindo-se como vantagens para os alunos mais bem preparados culturalmente. A escola 'demite de exercer a sua autoridade e as funções de integradora social e de formadora da cidadania." (David Justino 00_balançEdu); O Programa Interministerial de Promoção do Sucesso Educativo (PIPSE), talvez o programa mais abrangente de promoção de oportunidades educativas, e que já abrange 300000 alunos "os TEIP, os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária, mas não servem para nada, peço-vos imensa desculpa. A avaliação que se faz da incidência e dos resultados obtidos por estas medidas é reduzida. A Sr.ª Natalina de Moura (PS): - Mas quem é que lhe disse isso? O Orador: - Digo-lhe eu, Sr. Deputada! E é precisamente por isso que as taxas de abandono continuam a aumentar. É precisamente por isso que, em algumas áreas, como a Matemática e as Ciências, as taxas de reprovação continuam a aumentar. E é gravíssimo notar-se que há miúdos que começam a reprovar nos 5.º, 6.º e 7.º anos e nunca mais voltam a recuperar." David Justino 00_balançEdu CP5 Créditos: 16/17 O Sr. Deputado Agostinho Santa falou de créditos horários para as escolas melhores. Convinha ler o que está escrito no despacho organizativo, pois o que diz não é verdade. Pura e simplesmente, não é verdade! O Sr. Acácio Pinto (PS): — É ler o parecer do Conselho! O Sr. Ministro da Educação e Ciência: — Fui eu que assinei o despacho e há créditos horários derivados de vários fatores. Um dos fatores é, de facto, a qualidade dos resultados das escolas. Mas há aqui duas filosofias, e vou falar sobre isto. Outro dos fatores é a melhoria das classificações da escola. Uma escola pode melhorar de um resultado muito fraco para um resultado ligeiramente melhor, que recebe, por isso, créditos adicionais. Mostra que está no bom caminho. O terceiro fator é o equilíbrio, a paridade entre as classificações internas e as classificações externas. O quarto fator é a redução do abandono escolar. No entanto, há uma filosofia por detrás disto, que é a seguinte: devemos dar incentivos, devemos apoiar para que as coisas sejam bem feitas e não devemos dar incentivos e apoiar o que é mal feito. Portanto, temos de dizer às escolas que existem horas de crédito à disposição de todas as escolas! E há créditos adicionais que são feitos para melhorar as escolas, e esses créditos adicionais são incentivos. Se os Srs. Deputados pensarem nisto é fácil, porque, sendo todos políticos, sabem que em Ciência Política há a diferença entre um prémio e um incentivo. Um prémio é uma coisa que é dada uma vez, um incentivo é continuado. O Sr. João Oliveira (PCP): — Devia dizer isso ao Ministro da Saúde, para ver se ele aprende o que são incentivos! O Sr. Ministro da Educação e Ciência: — Não estamos, pura e simplesmente, a recompensar escolas. Não é nada disso! Estamos a criar um conjunto de incentivos para que as escolas melhorem, para que todas melhorem. Mas, na realidade, estamos a partir de um princípio: há um número mínimo de créditos para as escolas, para todas elas darem apoio aos alunos que precisam desse apoio. Esse é o princípio de base. Nuno Crato 15_UrgCrato) CP6: "O parecer emitido e aprovado, por unanimidade, pelo Conselho das Escolas arrasa o projeto

de organização do próximo ano letivo, contestando o facto de a atribuição dos créditos horários voltar a depender de dois critérios meramente administrativos que escapam à ação direta dos órgãos de gestão das escolas, limitando, por isso, a sua autonomia, ao contrário do que aconteceu na vigência do modelo anterior, em que essa autonomia saiu reforçada por ter em conta o empenho e o dinamismo de cada uma das escolas para atingir objetivos de melhoria dos seus resultados e a redução do abandono escolar, o que deixará de acontecer com o modelo agora proposto.

Avaliações e informações de política PS
CP1: PIPSE: "O PIPSE, depois de confundir a caridade com a luta contra a desigualdade, enganou-se nos números, excessivamente, quando o Ministro havia avisado que no primeiro ano até se esperava um aumento da taxa do insucesso. E já lá vão, pelo menos, 7 milhões de contos, para nada. Nunca mais se falou no PIPSE, pelo menos, em Portugal, onde é mais fácil comparar o que se diz com o que se faz." António Braga 90_AcesSup
CP2: TEIP: A experiência dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária assume uma importância fundamental. Trata-se de desenvolver uma lógica integrada de acções, em zonas especialmente difíceis, envolvendo várias escolas e diversos níveis de ensino, com concentração de meios e criação de condições especiais e visando contrariar, na prática, os factores de desigualdade e de exclusão. A estratégia não pode deixar de ser gradualista, não é possível chegar a toda a parte ao mesmo tempo, e os sinais que já temos do modo como a experiência está a ser levada à prática são extremamente positivos e dão-nos o alento e o incentivo necessários, para prosseguir e alargar significativamente a experiência no próximo ano lectivo, ou seja, em 1997/98. Curriculos Alternativos : Também relativamente aos «currículos alternativos», qualquer que seja a sua designação, o tempo e a experiência já se encarregaram de desmentir os receios infundados que surgiram no início, mais baseados em processos de intenção do que em realidades.
CP6: seleção precoce: cursos vocacionais "Sabemos que, nos instrumentos de apoio às escolas, o PSD atribuiu mais horas de apoio, mas encontrou um esquema que proibiu a sua utilização de forma absolutamente demagógica e inopinada." (Odete João)

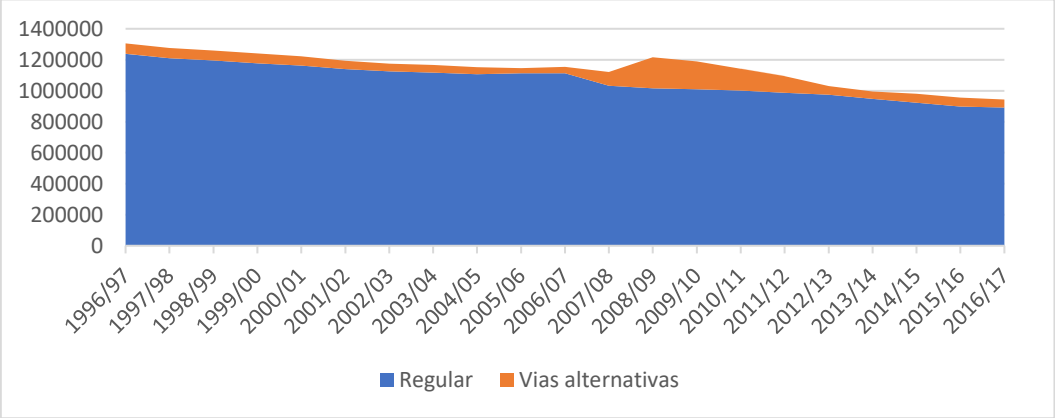
PARTE III

Taxa de Retenção e desistência

	Ensino básico	Ensino secundário
1995/96	13,8	33,1
1996/97	15,2	35,7
1997/98	13,8	35,6
1998/99	13,2	36
1999/00	12,6	36,8
2000/01	12,7	39,4
2001/02	13,6	37,4
2002/03	13	33,7
2003/04	12	33,8
2004/05	11,8	32,1
2005/06	10,7	31,1
2006/07	10,1	24,8
2007/08	7,9	21
2008/09	7,8	19,1
2009/10	7,9	19,3
2010/11	7,5	20,8
2011/12	9,7	20,1
2012/13	10,4	19
2013/14	10	18,5
2014/15	7,9	16,6
2015/16	6,6	15,7
2016/17	5,5	15,1

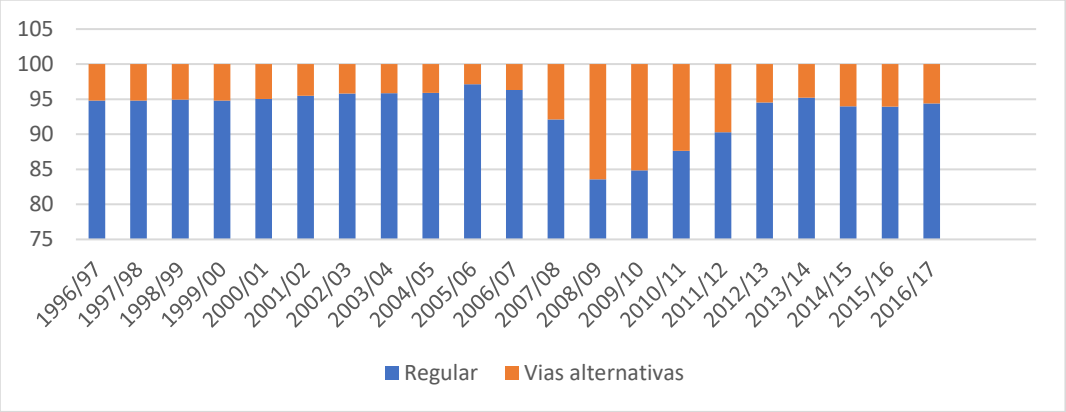
Fonte: DGEEC, 50 anos de estatísticas e perfil do aluno

Numero de alunos inscritos no ensino regular e em modalidades alternativas no ensino básico



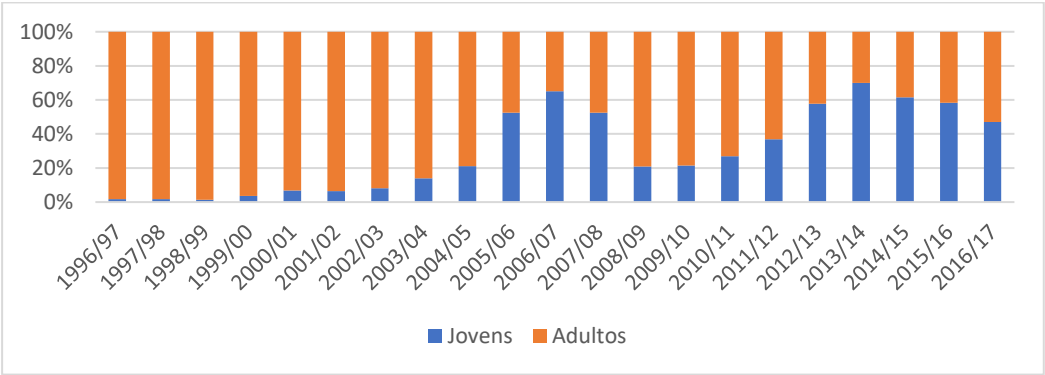
Fonte: GEPE/ME

Evolução da percentagem de alunos inscritos no regular ou modalidades alternativas de ensino básico.



Fonte: GEPE/ME

Percentagem de alunos inscritos em vias alternativas de ensino básico para jovens e para adultos (medidas de compensação e recuperação)



Fonte: GEPE/ME

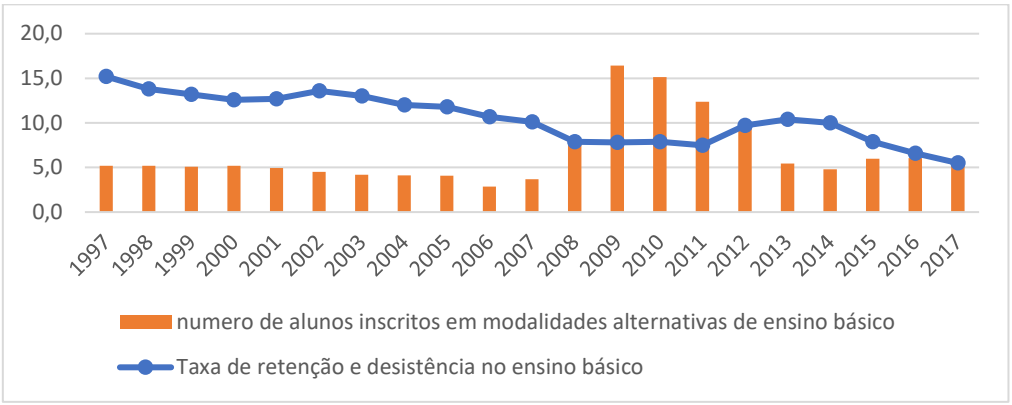
Variação percentual de número de alunos inscritos no ensino básico por modalidade

	1996/2002	2002/05	2005/11	2011/15
vias regulares	-9,1%	-1,1%	-10,1%	-10,3%
vias alternativas	-27,2%	-33,8%	332,8%[557]	-59,1%

Fonte: GEPE/ME

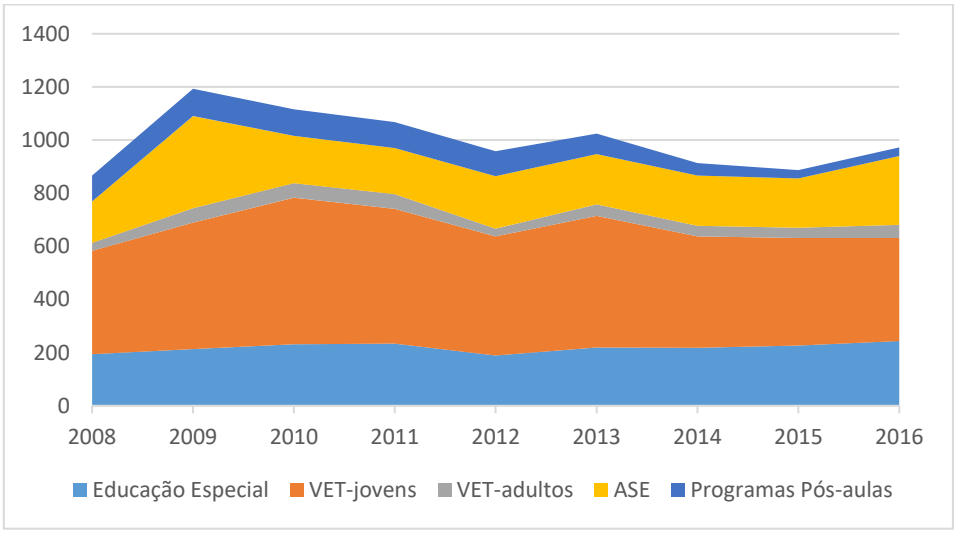
[557] Este enorme crescimento do número de alunos no básico resulta sobretudo do aumento de adultos inscritos em modalidades de formação para adultos. Nas ofertas dirigidas a jovens, o número de inscritos resultou num aumento de 16.1% dos inscritos em modalidades alternativas de conclusão do ensino básico.

Evolução do número de alunos inscritos em modalidades alternativas e da taxa de retenção e desistência no ensino básico



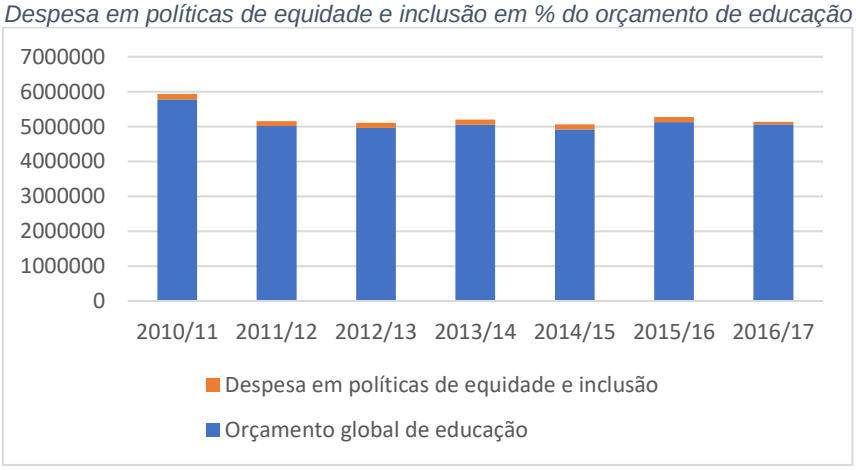
Fonte: GEPE/ME

Despesas de educação por sector (milhões de euros)



Fonte: ME/ OCDE: Liebowitz, González,Hooge & Lima 2015

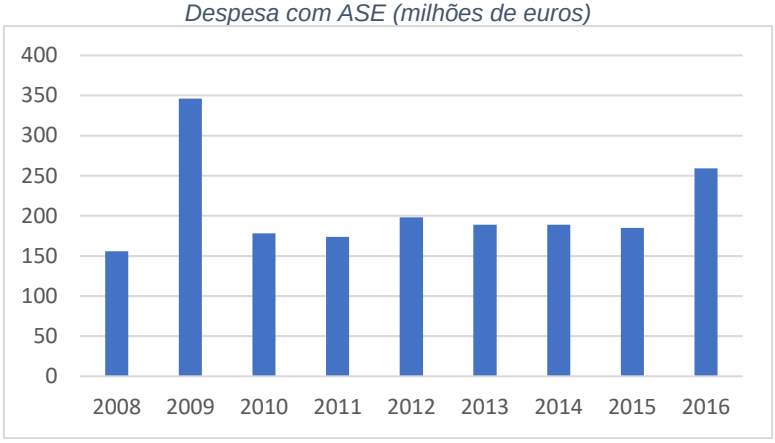
Despesa em políticas de equidade e inclusão em % do orçamento de educação



Fonte: ME/ OCDE: Liebowitz, González, Hooge & Lima 2015

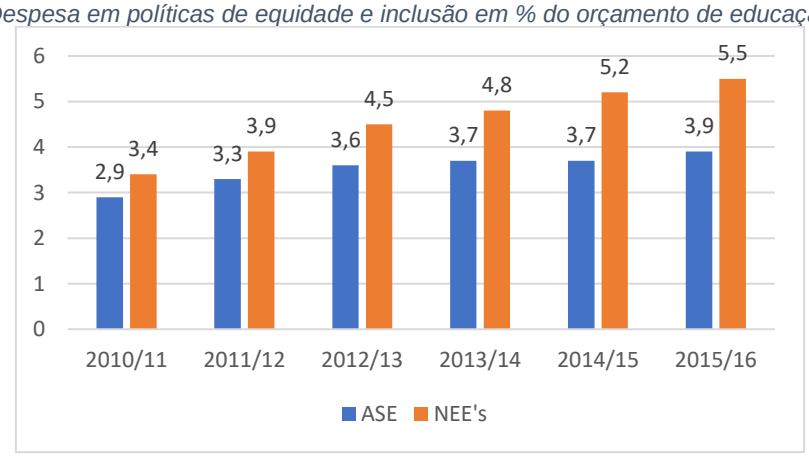
Em percentagem do orçamento de educação as políticas de equidade rondam cerca de 3% do orçamento global de educação e a significativa descida do orçamento educativo foi proporcionalmente sentida neste tipo de políticas.

Despesa com ASE (milhões de euros)



Fonte: ME/ OCDE: Liebowitz, González,Hooge & Lima 2015

Despesa em políticas de equidade e inclusão em % do orçamento de educação



Fonte: ME/ OCDE: Liebowitz, González,Hooge & Lima 2015; cálculos próprios