

## Entrevista

### Mandato e legitimação nas políticas para a educação

Entrevista concedida por António Teodoro\*, da Universidade Lusófona de Lisboa, a Olinda Evangelista

Palavras-chave: Teodoro, António-Entrevistas. Políticas públicas.  
Key words: Teodoro, António-Interviews. Public policy.

**Olinda Evangelista:** Professor, agradeço imensamente sua gentileza em conceder esta entrevista à Revista *Perspectiva*. Começo nossa conversa indo direto ao assunto que nos reuniu: o que pensa acerca da problemática da atuação das organizações internacionais no campo da produção das políticas públicas?

**António Teodoro:** Nos meus trabalhos científicos, tenho abordado a relação entre as organizações internacionais de natureza governamental e as políticas públicas nacionais. Não tenho abordado as organizações internacionais de natureza não governamental, as ONG's. Discuto as de natureza governamental e sua relação com as políticas públicas numa dupla perspectiva, a que chamo de mandato, mas também de legitimação. Essa relação tem se pautado por um *mandato*, porque estas organizações fazem uma agenda mundial, mantêm redes, realizam seminários, constroem conceitos, tornam-se, muitas vezes, hegemônicas e, de certa forma, constroem um mandato social no sentido das expectativas do que se espera que o sistema venha a resolver e que condicionam as políticas educacionais. Mas, também, tenho insistido que esta relação não tem um único sentido, do internacional para o nacional. É uma relação com autonomia no plano nacional e essa autonomia é proporcional à localização dos países no sistema mundial, ou seja, os países periféricos, e nestes aqueles que apresentam

---

\*Professor de Sociologia da Educação e de Educação Comparada na Universidade Lusófona de Lisboa. Coordenador Científico da UID-Observatório de Políticas de Educação e de Contextos Educativos (UID - OPECE.) Doutor em Ciências Educação pela Universidade Nova de Lisboa.

uma situação financeira pior, têm uma autonomia muito menor. Quanto mais central é um país, maior é a sua autonomia. Essa relação é, muitas vezes, de *legitimação*, ou seja, as organizações internacionais são procuradas para legitimar opções que já foram feitas no plano nacional. Portanto, procura-se uma organização internacional para reforçar, para legitimar o que se quer fazer e que, muitas vezes, não se tem argumentos ou força política para fazer. Isto é utilizado pelos governos, como é utilizado por outras organizações. Lembro-me quando era dirigente sindical que normalmente procurava exemplos de outros países para legitimar aquilo que queria defender, relegando para segundo plano outros elementos comparativos. Tem hoje no debate português, e não só, o exemplo do ensino superior, se deve ser gratuito ou não. Conforme a posição que se tem, se vai buscar os exemplos que se quer.

**Olinda Evangelista:** É como as agências internacionais fazem.

**António Teodoro:** Há uma relação de mandato, mas também de legitimação. Nos últimos tempos, com o fim do conflito leste-oeste que tem como marco simbólico a queda do muro de Berlim em 1989, as organizações internacionais passaram a atuar mais próximas umas das outras. A partir daí, a relação do internacional com o nacional tem vindo a assumir, em meu entender, novas características. Hoje, os programas já não são tanto de assistência bilateral, mas são programas que se pautam fundamentalmente mais por construir uma agenda. O que tenho defendido como hipótese é que essa agenda é feita fundamentalmente pelos grandes inquéritos conduzidos pelas organizações internacionais, particularmente pelo *Centre for Educational Research and Innovation* (CERI) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), onde está o centro pensante (*think tank*) actual das políticas educativas, pelo menos para os chamados países desenvolvidos e para aqueles que andam na sua órbita mais direta. E é o CERI-OCDE, com grandes inquéritos de sua iniciativa, ou pela sistematização dos estudos que outros realizam, por exemplo da EURYDICE para a Europa<sup>1</sup>, ou da própria UNESCO, que pauta a agenda mundial de educação, isto pelo menos desde 1991-1992. Se formos precisar mais, é o relatório *Education at a Glance*<sup>2</sup> – que significa olhares sobre a educação – que, anualmente, tem vindo a marcar os temas que são considerados legítimos no debate educacional.

Se quisermos especificar ainda mais, a minha hipótese é que são os indicadores escolhidos para esses inquéritos que marcam a agenda. Um exemplo: se eu conduzo um grande inquérito comparativo mundial em torno da língua materna, da matemática e das ciências, estou a condicionar todas as reformas curriculares que serão realizadas. Ou seja, todos os países vão, nas suas reformas curriculares, valorizar estas três áreas em detrimento de outras. Aqui, a contribuição de Roger Dale<sup>3</sup> é muito interessante para compreendermos como, nestes tempos de globalização, se constroem as políticas educacionais. Os países procuram tornar-se mais competitivos de forma a fixar investimento estrangeiro. E estes inquéritos são indicadores para este investimento, nomeadamente sobre a qualidade da mão-de-obra. Não são os únicos indicadores, pois há a questão da burocracia, da justiça, da corrupção etc.. São vários indicadores, mas os indicadores dos recursos humanos são dos primeiros e mais relevantes. Esses inquéritos estatísticos dão, no fundo, o grau de competitividade de um país e de uma região, e os países querem ter os melhores resultados nesses inquéritos. Portanto, as suas políticas nacionais são, de alguma forma, condicionadas por estes resultados. É o caso de Portugal. E também do Brasil, que começou a participar nos últimos anos – e a preocupação com os PCN<sup>4</sup> decorre muito deste processo. Insisto, nessa relação entre as políticas nacionais e as organizações internacionais há uma relação simultaneamente de mandato e de legitimação, e não apenas de mandato. Uma vez é mais de mandato, outras vezes é mais de legitimação. Depende da centralidade dos países e do momento histórico. Nos tempos atuais, desde os anos de 1990 até hoje, os grandes inquéritos estatísticos condicionam muito as políticas nacionais, sobretudo através a escolha dos indicadores. Ao descrever os indicadores, estou seguramente a descrever a agenda dos próximos anos das reformas, das prioridades, do discurso que é legítimo e não é legítimo.

**Olinda Evangelista:** Nesse campo relativo aos indicadores que, uma vez determinados, geram uma reforma, assinalado pelo senhor, quais são os grandes pontos que elencaria como temas da reforma educacional?

**António Teodoro:** Penso que há duas palavras-chave: qualidade e avaliação. A qualidade foi lançada em 1990-1991, nos primeiros inquéritos internacionais, nas primeiras conferências em torno da qualidade e, poucos anos depois, foi lançada a problemática da avaliação. Estas são as duas

palavras-chave que condicionam as agendas educacionais. A definição desses conceitos e os indicadores que se escolhem para a qualidade e depois para avaliação – voltamos à mesma – definem as políticas que se valorizam e as que não se valorizam.

**Olinda Evangelista:** A avaliação é um mecanismo fundamental justamente para se verificar em que medida a concepção política está em ação.

**Antônio Teodoro:** Não apenas. Se se quer fazer uma grande mudança, mexa-se no sistema de avaliação. Costumo dizer aos meus amigos brasileiros: “se querem mexer no ensino médio, mudem o vestibular”. Não haverá nenhuma mudança no ensino médio mantendo-se o vestibular como têm. Obviamente, os professores das escolas médias não trabalham em função da mudança de discurso, dos PCN, ou de algum outro programa, mas sim em função do modo como as universidades selecionam. E aqui, a pressão das novas classes médias para que os seus filhos acessem às melhores universidades e aos cursos de maior prestígio social (e rendimento econômico) aumentam a importância e o significado político da avaliação estandardizada.

**Olinda Evangelista:** O problema da avaliação no Brasil é muito claro, por exemplo, nos exames da Ordem dos Advogados. Há uma espécie de determinação do currículo do Curso de Operadores Jurídicos pelos conteúdos exigidos nos exames.

**Antônio Teodoro:** Não apenas aí, como em todo o chamado Provão. O Provão tem um efeito benéfico porque obriga as instituições a procurar melhorar os seus conceitos, mas tem um efeito perverso, porque estandardiza os cursos que passam a se organizar em função do que irá sair previsivelmente no provão. Da Amazônia ao Rio Grande do Sul vai ser tudo avaliado do mesmo modo, retirando todas as particularidades, todas as eventuais inovações curriculares. Obviamente, ter o conceito A ou B, para uma universidade pública ou para uma faculdade privada, é uma grande condicionante de mercado ou de status. Esse mecanismo, que teve o objetivo de elevar a qualidade, tem também o objetivo de estandardizar e de normalizar todas as formações acadêmicas.

**Olinda Evangelista:** A questão da avaliação é fundamental porque, por seu intermédio, induzem-se as políticas e verifica-se o grau de incorporação dessas políticas concretamente. No caso do Brasil, o sistema de avaliação tem sido muito perverso com os professores. Apropriando-me da imagem de “homem obstáculo” de Roger Dale, penso que o professor vem sendo construído como “professor obstáculo” e a avaliação opera como uma espécie de garrote, de controle. O que me interessaria perguntar para o senhor, nesse âmbito, é como está vendo as transformações no papel do professor?

**Antônio Teodoro:** O professor vive um paradoxo. As políticas relativamente à condição docente são muito paradoxais. Tive a oportunidade, recentemente, de ser convidado, como perito, a participar num mega-estudo sobre os professores conduzido pela rede EURYDICE, trabalhando informação sobre 30 países da Europa, uns que já pertencem à União Européia, outros que estão em processo de adesão ou associação. Constatei, de modo generalizado, um certo paradoxo quanto às políticas sobre os professores. De um lado, há um discurso e uma intervenção que valoriza muito o professor. Uma vez por bons motivos, outras por motivos muito pragmáticos, ou seja, há um conjunto de países, daqueles que determinam o andamento da União Européia, que têm uma grande dificuldade em recrutar professores. Há um abandono muito grande da docência nos primeiros cinco anos da profissão. Nesse sentido, desejam desenvolver-se políticas que visam àquilo que, no jargão europeu, se chama atratividade, ou seja, atrair à profissão jovens professores. Portanto, há um discurso de valorização da função do professor, há um discurso que atribui novas funções e novos papéis aos professores. Em sistemas educacionais muito antigos e consolidados, onde ao professor é dada muito pouca autonomia, agora se pretende consagrar mais autonomia. Nos países onde há uma gestão muito centralizada no diretor, o professor tem sido apenas aquele que dá aulas<sup>5</sup>. Há agora uma tentativa de responsabilização, de dar mais autonomia ao exercício docente. Isto por um lado. Mas, por outro, gera-se um outro paradoxo. Ao se atribuir todas as funções à escola está-se, de certa forma, a perder grande parte da sua identidade. O professor torna-se uma espécie de criado, ou empregada doméstica, para todos os serviços.

**Olinda Evangelista:** No Brasil temos uma expressão popular interessante: “pau para toda obra”.

**Antônio Teodoro:** Há desde as funções tradicionais do professor, centradas no ensino, até à segurança, ao aconselhamento psicológico, resultante de mudanças sociais profundas. Na Sociologia trabalhamos com quatro grandes instituições socializantes: a família, a(s) igreja(s), a escola e o trabalho. Se olhar para os parceiros da escola, a família está a mudar de características, as igrejas estão a perder influência e não se vislumbra outra moral (laica) que substitua a moral religiosa. O trabalho cada vez é mais escasso. Portanto, as grandes instâncias socializadoras estão em profunda crise e o que é que acontece? Diante desta crise, para onde se passam as responsabilidades? Para a escola. Está aqui um presente envenenado. Aparentemente, à escola se dão muito mais responsabilidades, mas é de fato um presente envenenado.

Mas, por outro lado, a insistência na avaliação transporta a responsabilidade para o professor. As causas do fracasso da escola situam-se em quem? No professor, que não atinge os resultados. Não estamos a falar de uma avaliação institucional. Estamos a falar, sobretudo, da avaliação individual, sobre as aprendizagens, sobre os conteúdos, não sobre a avaliação institucional. Há aqui este paradoxo que é o de responsabilizar pela crise da educação os professores.

No caso português há uma outra questão, com larga influência nos meios de comunicação social, que é a de responsabilizar as Ciências da Educação, os pedagogos como dizem, pela crise da escola pública. “Os pedagogos mandaram na educação nos últimos 30 anos, acabaram com a qualidade da escola, os alunos não aprendem, é a pedagogia do *laisse faire*, do agradar a tudo e, portanto, os pedagogos deram cabo de uma educação de qualidade”. Isto corresponde objetivamente a posições, a políticas.

Quanto aos professores, essas políticas podem sintetizar-se na metáfora da cenoura e do pau. Faz-se andar um burro com uma cenoura e com um pau. Valoriza-se muito o professor e a sua missão no grande discurso político, mas, ao mesmo tempo, responsabiliza-se individualmente o professor pelos fracassos da escola. O Estado e a própria sociedade, nas suas crises, se escondem atrás da escola.

**Olinda Evangelista:** Isso é perverso.

**Antônio Teodoro:** Muito perverso. Costumo dizer, dando um exemplo concreto, que é mais fácil falar em formação profissional do que criar emprego.

**Olinda Evangelista:** Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, há um item específico que reza: é direito do aluno aprender. Ao mesmo tempo em que, aparentemente, isso pode ser interessante, para o professor é muito complexo. Se é direito do aluno aprender, é obrigação do professor ensinar. Se o aluno não aprende, o grande problema é o professor.

**Antônio Teodoro:** Saiu recentemente um livro de um catalão, José M. Esteve<sup>6</sup>, que afirma que muitos problemas atuais da educação resultam também do “êxito” da escola. Ou seja, a escola hoje se tornou um espaço público tendencialmente universal. Estamos, em Portugal (e na Europa), a caminho da universalização do ensino superior, já com taxas de 40% a 50% de atendimento. Isso significa que, na escola, estão a convergir muitos problemas sociais. Havia problemas sociais que não eram problemas escolares. Isto é, no Brasil sempre existiu exclusão. Pela primeira vez, a população indígena está a ir à escola. Só se está a colocar o problema das cotas porque, em geral, a população afro-descendente não chega à universidade. As favelas eram áreas de exclusão. Quando muito, os favelados iam aos primeiros anos do ensino fundamental, agora estão a ir mais longe. Ou seja, muitos dos problemas com os quais a escola hoje se defronta resultam do seu êxito, utilizando a expressão de Esteve, ou seja, de sua universalização. Tornaram-se escolares todos os problemas sociais. Não quer dizer que antes não existissem os problemas sociais, só que não eram problemas da escola. Um exemplo muito claro. Os ciganos estão em Portugal há centenas de anos. Só que os ciganos nunca tinham ido à escola. Estão a ir agora, pela primeira vez. A presença de crianças de etnia cigana na escola, com a sua cultura marcante e distinta, tornou-se um problema escolar. O problema social existia há muito; só que não era um problema escolar.

**Olinda Evangelista:** Talvez o senhor pudesse explorar um outro aspecto. Se a escola, ao ter sucesso, traz para dentro de si uma série de problemas, não estaríamos frente ao fenômeno, dado que estes problemas

não são solucionáveis pela escola, de atribuir-se à escola responsabilidades que não lhe pertencem, um tipo de “véu de fumaça” que favorece o ocultamento das razões de determinadas dificuldades?

**Antônio Teodoro:** A escola é talvez a instituição mais política das que o ser humano criou, porque atribuímos à escola todos os nossos sonhos, todas as nossas aspirações, tanto do ponto de vista coletivo e individual.

**Olinda Evangelista:** E político.

**Antônio Teodoro:** Do ponto de vista coletivo, atribuímos à escola o poder de promover o desenvolvimento científico, social, cultural e económico, de promover a ascensão social dos melhores, de promover a justiça social e a igualdade. Popkewitz tem uma expressão muito feliz: na escola convergem os sonhos milenares da sociedade<sup>7</sup>. Tudo o que de melhor a sociedade quer, os valores mais solidários, justos e humanos, então a escola deve ser “isso”. Mas, ao mesmo tempo, constatamos que ela não corresponde a isso. A escola vive esta contradição entre objetivos muito elevados e uma realidade muito distante dessas aspirações sociais e humanas. À escola são dados sucessivos mandatos, atribuídas novas funções aos professores, muitas vezes resultantes do falhanço das outras instituições, das outras instâncias de socialização e das próprias políticas públicas.

**Olinda Evangelista:** Uma questão que vimos discutindo no Brasil é o fato de que as agências internacionais geram uma certa homogeneização do campo educativo, o que dificulta bastante a própria execução das políticas públicas. O senhor se referiu que em Portugal também tem uma política nesse sentido. Na relação entre os vários países – entre os que podem menos e os que podem mais –, quais são os que dominam as políticas europeias?

**Antônio Teodoro:** Esta é uma relação bastante assimétrica. Na América Latina, é sobretudo o Banco Mundial quem conduz, quem dá as cartas. Em termos da sociologia da mudança, estas organizações são sempre portadoras de um modelo top-down, ou seja, trazem programas de ajuda prontos a aplicar, independentemente do contexto social e da especificidade histórica dos países ou regiões. A segunda questão, relacionada com esta, é que as soluções apontadas são construídas a partir de um paradigma, o do

capital humano. Estes programas são muito mais estandardizados, muito mais top-down, do que, por exemplo, em países ou regiões centrais, onde a normalização se faz mais, ou por políticas conjuntas – como é o caso da grande reforma do ensino superior que está em curso no Europa, em torno do chamado processo de Bologna –, ou para responder aos resultados dos grandes inquéritos internacionais. Ou seja, o tipo de intervenção das organizações internacionais em países como a Alemanha ou a França é diferente do verificado em países como o Brasil. E mesmo no Brasil, depende da situação histórica. Agora, fruto do enorme esforço realizado de estabilização financeira, o Brasil vai ficar com mais autonomia para poder negociar programas que não sejam exclusivamente top-down. Isto se não acontecer o que muitas vezes acontece: as próprias tecno-estruturas nacionais não apresentam alternativas e assumem acriticamente os programas trazidos pelos técnicos do Banco Mundial.

Num projeto de investigação que integrei, realizado no âmbito do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, onde Boaventura de Sousa Santos é o director, e que coordenou esse projecto, trabalhamos os conceitos de globalizações de alta intensidade e de baixa intensidade<sup>8</sup>. A distinção faz-se através do papel e da intervenção do Estado nesses processos. Na alta intensidade, apontamos as globalizações em curso nas finanças, no turismo, ou na mídia. Aí o Estado tem um poder de intervenção muito limitado. Mas apontamos a educação como uma globalização de baixa intensidade. Os Estados hoje têm muito menos poder regulatório na atividade bolsista e nos movimentos financeiros do que na educação. A idéia é a de que na educação temos níveis de autonomia nacionais muito superiores, o que quer dizer que é mais fácil aos Estados adotarem políticas alternativas. Estou a falar fundamentalmente do ensino fundamental e médio, porque, na universidade, a investigação assume características de alta intensidade. Isto é, a pesquisa tem hoje uma agenda mundial. Portanto, quando estou a falar na alta e na baixa intensidade, estou a falar fundamentalmente nos níveis de educação correspondentes ao ensino básico e secundário, fundamental e médio no Brasil. A universidade está a funcionar num outro registro.

Mas, voltando às agências internacionais. Não tenho dúvida que a organização mais influente ao nível mundial é a OCDE. E, em particular, o seu CERI, seu centro pensante no campo educativo. Mesmo com a

criação e afirmação da União Européia, é a OCDE que marca a agenda na Europa. Não direi que é a França, os Estados Unidos, este ou aquele país que mais influenciam a política educativa mundial. A influência determinante está mais nos centros pensantes, que são transnacionais.

**Olinda Evangelista:** Não há uma contradição, professor, no discurso das agências na medida em que ao mesmo tempo em que atribuem uma grande centralidade, um grande protagonismo à educação, as políticas encaminhadas não realizam seu projeto?

**Antônio Teodoro:** Esse discurso apresenta uma contradição de base, que o Brasil, através do ministro Tarso Genro, tem assinalado. Apresenta a educação como despesa e não como investimento. Essas agências internacionais, para serem coerentes com o seu discurso, teriam que colocar a educação não do lado da despesa, nomeadamente nos países com equilíbrios financeiros precários, mas do lado do investimento. Esta é uma batalha crucial para os países periféricos ou semiperiféricos. Qualquer mudança neste campo permitirá liberar mais investimentos, sobretudo se estes investimentos não forem feitos de acordo com as políticas top-down, se tiverem uma incorporação das identidades, das prioridades das comunidades locais.

Há dois aspectos que me parecem decisivos nos tempos mais próximos para a construção de uma outra ordem internacional na política educacional. Um, já referido, é o de considerar que a educação está do lado do investimento, não da despesa. Outro, é que países que aparecem com um discurso apontando para uma nova ordem internacional, para novas e mais justas relações nesse plano, devem ser coerentes no plano interno, mostrando que é possível implementar outras políticas. Não se pode apenas ficar na análise crítica. É necessário, urgente, construir alternativas.

## Notas

N.Ed. Antônio Teodoro é Vice-Presidente do Comité de Investigação de Sociologia da Educação da Associação Internacional de Sociologia (ISA). No Brasil, tem publicados os seguintes livros: *Ensinar e Aprender no Ensino Superior* (org. com M. L. Vasconcelos), Cortez, 2003; *Globalização e Educação*, Cortez, 2003; *Histórias (re)construídas* (org.), Cortez, 2004; *Educação Crítica e Utopia* (org. com C. A. Torres), Cortez, 2005.

Entrevista concedida a Olinda Evangelista, Coordenadora do NUP/CED/UFSC, em agosto de 2005, em Coimbra, Portugal. Transcrição de fita por Mariana Schutel.

- 1 **Eurydice** é uma rede de informação sobre a educação na Europa e constitui, desde 1980, um dos pilares estratégicos criados pela Comissão Europeia e os Estados membros para facilitar a cooperação graças a uma melhor compreensão dos sistemas e das políticas. Mais informação disponível em <http://www.eurydice.org/>.
- 2 OECD. *Education at a Glance*. OECD Indicators. 2004.
- 3 Ver, por exemplo, R. Dale (2000) Globalization and Education: demonstrating a “common world educational culture” or locating a “globally structured educational agenda”? *Educational Theory*, 50 (4), 427-448. A tradução brasileira deste artigo está publicada na revista *Educação & Sociedade*, no nº 87 (2004), cujo dossiê é sobre Globalização e Educação.
- 4 Referência aos *Parâmetros Curriculares Nacionais*, publicados pelo Ministério da Educação em 1997, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (nota do ed.).
- 5 Exceptuando Portugal, todos os sistemas educacionais europeus assentam na figura do director, seja indicado pelo Estado, através de concurso ou indicação directa das autoridades administrativas, seja pelas comunidades que gerem as escolas.
- 6 José M. Esteve (2003). *La tercera revolución educativa. La educación en la sociedad del conocimiento*. Barcelona : Paidós.
- 7 Ver, por exemplo, Thomas Popkewitz (1988), Educational Reform: Rhetoric, Ritual, and Social Interest. *Educational Theory*, 38 (1), p. 77-93.
- 8 Ver, na edição brasileira, Boaventura de Sousa Santos (org), *A Globalização e as Ciências Sociais*, São Paulo, Cortez, 2001 (em particular, capítulo 1). No campo educacional, ver António Teodoro, *Globalização e Educação. Políticas educacionais e novos modos de governação*, São Paulo, Cortez Editora, 2003 (em particular, capítulo 2).

António Teodoro  
UID-Observatório de Políticas de Educação e de Contextos Educativos (UID - OPECE)  
Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias  
Campo Grande , 376- Phone: + 351.217 515 531Fax: + 351.217 577 006  
1749-024 Lisboa-Portugal  
a.teodoro@netvisao.pt - Website: www.uid-opece.net

Olinda Evangelista  
Professora do Centro de Ciências da Educação da UFSC  
Doutora em História da Educação pela USP  
olindaevangelista35@hotmail.com

**PERSPECTIVA**, Florianópolis, v. 23, n. 01, p. 223-234, jan./jul. 2005  
<http://www.ced.ufsc.br/nucleos/nup/perspectiva.html>