

# XXII COLÓQUIO

29, 30 e 31 de janeiro de 2015, Lisboa, Portugal

Instituto de Educação U Lisboa



**DIVERSIDADE  
E COMPLEXIDADE**

**DA AVALIAÇÃO  
EM EDUCAÇÃO  
E FORMAÇÃO  
CONTRIBUTOS DA  
INVESTIGAÇÃO**

[www.afirse.ie.ul.pt](http://www.afirse.ie.ul.pt)



TÍTULO | TITRE:

ISBN:

CONCEÇÃO, COMPOSIÇÃO E GRAFISMO | CONCEPTION, COMPOSITION ET GRAPHISME

**RESUMO:**

Esta comunicação tem como objectivo a apresentação dos resultados de investigação no âmbito de uma tese de doutoramento em sociologia realizada na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa cujo objecto de estudo esteve centrado nos modos de apropriação local do programa de políticas públicas denominado Iniciativa Novas Oportunidades. Procurou-se com esta pesquisa compreender a acção pública de educar adultos pouco escolarizados no contexto da sociedade portuguesa a partir da perspectiva dos técnicos que no terreno estão encarregues da implementação da medida. Do ponto de vista conceptual o enquadramento teórico produziu-se a partir da articulação entre uma sociologia política da acção pública, a sociologia da individuação e os conceitos centrais de prova, acção poietica e de procedimentalização. A metodologia privilegiada guia-se por uma lógica de investigação qualitativa, pela compreensão em profundidade do social e por uma sociologia orientada pela lógica da descoberta. O instrumento de recolha de informação privilegiado foi a entrevista semi-estruturada e os dados foram produzidos a partir de uma análise estrutural de conteúdos. A análise do material empírico permite concluir que a apropriação local da medida de política pública Novas Oportunidades no que toca ao trabalho educativo no âmbito dos cursos de educação e formação de adultos e às práticas de reconhecimento e validação de competências, produz-se a partir do modo como os múltiplos actores estatais e não estatais se apropriam diferencialmente do programa, dos diferentes modos individuados de ser formador de adultos, das múltiplas formas como são representados os beneficiários da medida e das formas múltiplas como estes últimos se relacionam com a proposta estatal de activação dos indivíduos, com o sistema de provações com que se defrontam os técnicos no terreno a quando da incorporação da medida, com os sentidos contraditórios e por vezes ambivalentes que são atribuídos à iniciativa, com as tensões inerentes às lógicas de acção díspares levadas a cabo, por um lado, pelas instâncias do aparelho de Estado, e por outro lado, pela maior parte dos actores que têm a seu cargo a responsabilidade de produzir a acção pública nos terrenos da sua implementação, e ainda, pelos diferentes modos de apropriação organizacional. Os resultados desta investigação reforçam a pertinência da compreensão analítica das políticas públicas numa perspectiva a partir de baixo (bottom-up).

**PALAVRAS-CHAVE:** Acção pública; Modos de apropriação local; Novas Oportunidades



## **RESUME:**

Cette communication vise la présentation des résultats de la recherche menée dans le cadre d'une thèse de doctorat en sociologie, réalisée à la Faculté des sciences sociales et humaines de l'Université Nouvelle de Lisbonne, dont l'objet d'étude s'est centré sur les modes d'appropriation locale du programme de politiques publiques appelé «Initiative Nouvelles Opportunités». Avec cette recherche, nous avons essayé de comprendre l'action publique d'éduquer les adultes peu scolarisés, dans le contexte de la société portugaise, à partir du point de vue des techniciens qui, sur le terrain, sont en charge de la mise en œuvre de la mesure. Du point de vue conceptuel, le cadre théorique a été produit à partir de l'articulation entre une sociologie politique de l'action publique et une sociologie de l'individualisation et des concepts centraux d'épreuve, l'action poïétique et l'action de créer de nouvelles procédures.

La méthodologie privilégiée a été guidée par une logique de recherche qualitative, par la compréhension en profondeur du social et par une sociologie axée sur la logique de la découverte. L'outil principal pour la collecte de l'information a été l'entretien semi-structuré, et les données ont été produites à partir d'une analyse structurale des contenus.

L'analyse de la matière empirique permet de conclure que l'appropriation locale du programme de politiques publiques «Nouvelles Opportunités», en ce qui concerne le travail éducatif dans le cadre des cours d'éducation et de formation pour adultes et les pratiques de reconnaissance et de validation des compétences, est produite à partir de ce qui suit : la façon dont les différents acteurs, étatiques et non étatiques, s'approprient différemment du programme ; les différents modes individuels d'être formateur d'adultes ; les multiples formes dont les bénéficiaires de la mesure sont représentés et les multiples formes que ceux-ci ont de percevoir le projet de l'État visant l'activation des individus ; le système d'épreuves auquel les techniciens font face sur le terrain lors de l'intégration de la mesure ; les significations contradictoires et parfois ambivalentes qui sont attribuées à l'initiative ; les tensions inhérentes à la logique de l'action divergente, engagée, d'une part, par les instances de l'appareil de l'État et, d'autre part, par la plupart des acteurs qui ont la responsabilité principale de produire l'action publique sur le terrain et, encore, par les différents modes d'appropriation organisationnelle.

Les résultats de cette recherche renforcent la pertinence de la compréhension analytique des politiques publiques dans une perspective à partir d'en bas (bottom-up).

**MOTS-CLES:** Action publique, modes d'appropriation locale, Nouvelles Opportunités



## INTRODUÇÃO

A Iniciativa Novas Oportunidades como programa de política pública foi impulsionada por um forte voluntarismo governamental na promoção desta medida e gerou um forte movimento de procura de educação e certificação de competências na sociedade portuguesa. Quer pela forte expressão numérica dos actores e recursos públicos envolvidos, quer pela significativa visibilidade social do programa na arena pública, quer ainda pela forte controvérsia social que se gerou em torno da iniciativa, esta constitui-se como um analisador privilegiado do ponto de vista científico da análise e da fabricação da acção pública na sociedade portuguesa. Ao contrário das tradicionais abordagens de análise das políticas públicas formatadas pelos modelos analíticos sequencialistas que à maneira da sociologia funcionalista procuram apreender a produção e os efeitos de uma política numa lógica de investigação a partir de cima, numa lógica *Top-Down*, procurou-se compreender as lógicas de acção, os sentidos e os modos de apropriação da Iniciativa Novas Oportunidades a partir de um modelo analítico a partir de baixo privilegiando uma abordagem *Bottom-Up*. Os objectivos centrais da investigação centraram-se em compreender a acção pública do trabalho de formar adultos de baixa qualificação escolar e profissional no contexto da sociedade portuguesa. Procurou-se perceber a partir dos modos de apropriação do trabalho dos formadores de adultos e dos profissionais dos Centros Novas Oportunidades, as mutações das políticas públicas de activação num contexto hegemónico das políticas neoliberais e simultaneamente pensar a própria metamorfose do Estado contemporâneo na sua relação intrínseca com a implementação da acção pública. Procurou-se também compreender os modos de individuação do ser formador de educação e formação de adultos a partir dos sistemas de provação que têm que levar a cabo no momento da concretização da medida. Tratou-se de perceber no momento da apropriação desta política pública as múltiplas formas pelas quais os formadores fazem frente ao enorme desafio de contribuir com o seu trabalho para a elevação da população portuguesa definida oficialmente como “adulta”. Por fim, procurou-se ainda perceber as dinâmicas, os sentidos e as lógicas de acção que organizam a acção colectiva do trabalho formativo no âmbito dos cursos EFA e das práticas de reconhecimento e validação de competências levadas a cabo nos Centros Novas Oportunidades. A orientação teórica do estudo fez-se a partir da complementaridade e articulação entre a sociologia política da acção pública (Hassenteufel, 2008) com centralidade no conceito de acção pública, a sociologia da individuação (Martucceli, 2006) com centralidade no conceito de prova, e os conceitos de procedimentalização (De Munck e Verhoeven, 1997) e de agir poiético (Soulet, 2006). Do ponto de vista metodológico a investigação situa-se do lado das sociologias interpretativas e das metodologias qualitativas e procurou conciliar um esquema de inteligibilidade actancial com um esquema de inteligibilidade estrutural (Berthelot, 1997). Foram



realizadas 38 entrevistas semi-estruturadas a formadores de cursos de educação e formação de adultos e a técnicos de reconhecimento, validação e certificação de competências dos Centros Novas Oportunidades numa Associação de Desenvolvimento Local e num Centro de Formação Profissional na região do Algarve. O material empírico foi sujeito à análise estrutural de conteúdo (Hiernaux, 1997) de modo a identificar os modelos culturais que orientam a conduta dos actores ao nível das suas práticas sociais. Foram traçados quatro vectores centrais de análise dos dados a partir de uma primeira imersão indutiva no terreno empírico. Um primeiro vector de análise que diz respeito aos modos individuados de ser formador de adultos; um segundo vector analítico que tem que ver com os modos de representação dos beneficiários, as provações e as gratificações dos formadores face ao desafio do trabalho de formar, um terceiro vector de análise que diz respeito aos diferentes modos de apropriação organizacional e um quarto vector analítico referente aos sentidos da medida e às lógicas de acção nos momentos em que a medida é apropriada. É uma breve síntese dos resultados da investigação em torno do primeiro e do quarto vector analítico que de seguida passamos a apresentar.

## OS MODOS INDIVIDUADOS DE SER FORMADOR DE ADULTOS: AS MÚLTIPLAS FORMAS DE RELAÇÃO À MEDIDA NOVAS OPORTUNIDADES

O quadro que se segue permite esquematizar de forma simples os principais modelos culturais que resultaram da análise empírica deste primeiro eixo analítico que diz respeito aos modos individuados de relação à medida por parte dos técnicos que tiveram a seu cargo a responsabilidade pela implementação da mesma. Como se pode verificar pela multiplicidade de códigos e de modelos culturais em baixo esquematizados, a medida é apropriada de múltiplas maneiras consoante os múltiplos modos individuados a partir dos quais os técnicos se relacionam e apropriam do jogo em que participam.

**Vector de análise** – Modos individuados de ser formador de adultos

CÓDIGOS	MODOS DE SER FORMADOR	
Relação à identidade profissional subjectivamente percebida	Centralidade da actividade de formador	Secundarização da actividade de formador
Pertença institucional	Ser da casa (interno)	Ser de fora (externo)
Modo de envolvimento na ocupação de formador	Missionário	Mercenário
Condição face ao trabalho	Estabilizados	Precarizados



Modos de relação à pedagogia	Formador-Formador (Modo não escolar de educar)	Professor-Formador (Modo escolar de educar)
Relação à temporalidade da formação e à intensidade dos laços sociais	Formador de curta duração e baixa intensidade dos laços sociais	Formador de longa duração e alta intensidade dos laços sociais

**Fonte:** Martins, João (2014). Das Políticas Às Práticas De Educação De Adultos. Lógicas de Acção, Sentidos e Modos de Apropriação Localmente Produzidos. Lisboa: Colibri, pág. 422.

O código que permite analisar a identidade profissional subjectivamente percebida deixa perceber uma oposição entre, por um lado, aqueles que estão ligados ao ofício de formador de forma secundarizada e por outro lado, os que têm uma relação à prática da educação e formação de adultos que marca de forma central as suas identidades profissionais. Para os primeiros a prática do exercício do ofício de formador surge sob a forma do “*complemento*” do “*part-time*”, ou mesmo do “*escape*” a uma outra actividade ocupacional considerada a sua verdadeira “*profissão*”, para os segundos a formação de adultos aparece com elevada centralidade na sua relação à ocupação. Dentro deste último modelo cultural, para algumas destes actores o programa de políticas públicas Novas Oportunidades foi decisivo no processo societal de fabricação de si. Os cursos EFA e o trabalho nos Centros Novas Oportunidades foram essenciais não só do ponto de vista da sua construção como profissionais mas também no seu processo de individualização. O fecho dos Centros Novas Oportunidades por decs.] v pleiçi t ó do Mde “F orp]aqc poo



sobre a forma da *“fusão”* e o segundo modelo para os formadores *“externos”* cuja ligação às entidades se faz sob a forma da *“independência”*. As identidades individuais no primeiro caso fundem-se com as identidades colectivamente construídas organizacionalmente sobre a forma do *“enraizamento”*. No segundo caso as identidades individuais no trabalho constroem-se através da distância e do *“desligamento”* face às pertenças individuais. As pertenças dos formadores segundo o modelo da *“fusão”* estão associadas à ideia de *“permanência”*. O modelo da *“independência”* está associado à ideia de *“transição”*. As organizações de formação tornam-se lugares de passagem entre projectos e são lugares a que se pode não mais voltar. Os



organizações a que estão ligados. Neste modelo reina a incerteza face ao futuro dependendo esta estabilização instável da capacidade das organizações a que se está ligado em permanência de se fazerem existir e assegurarem a sua continuidade social. O terceiro modelo cultural é o modelo da precariedade flexível ou precariedade total. É o reino da instalação na instabilidade e do emprego sem direitos. Saltita-se de forma intermitente de projecto em projecto sem garantia de continuidade. É preciso ser “flexível”, “adaptável”, “disponível”. As novas lógicas de funcionamento do capitalismo e as próprias exigências do Novo Espírito do Capitalismo (Boltanski e Chiappello, 1999) isso determinam. A continuação do ofício de formador está constantemente ameaçada. Um outro código em análise teve que ver com os modos de relação à pedagogia. A análise do material empírico permitiu esboçar dois sistemas de sentido que orientam a conduta dos actores entrevistados. Por um lado, um modelo orientado pelo que designámos modo escolar de educar e por outro lado, um modelo orientado pelo modo não escolar de educar. No primeiro caso, a experiência de vida dos aprendentes fica à porta do espaço formativo. No segundo caso, as experiências de vida dos beneficiários que frequentam a medida são o material nuclear a partir do qual todo o processo educativo se desenrola. Trata-





devido a causas percebidas como sistémicas e portanto, exteriores à sua intervenção, por outro lado, a medida é encarada como produtora de injustiças quando oferece novas oportunidades educativas a indivíduos que são percebidos nas representações dos técnicos como não fazendo nada para as merecer. Os primeiros são percebidos como sendo aqueles que verdadeiramente merecem essa oportunidade. Os segundos são percebidos como não merecedores das oportunidades que o sistema põe à sua disposição. Nas representações dos entrevistados esta dicotomia é muito nítida. De um lado, estão posicionados os “bons” beneficiários da medida, aqueles para quem de facto as “*Novas Oportunidades*” valem a pena. Do outro lado, os “maus” beneficiários da Iniciativa, aqueles que se aproveitam do sistema ou que são percebidos como não sendo feitos para ele. As representações sociais dos técnicos sobre os beneficiários permitem-nos constatar assim estarmos na presença de um dos mais poderosos mecanismos de legitimação das desigualdades sociais identificado por Martuccelli (2006), a responsabilização dos indivíduos pelo sucesso do seu destino individual. Independentemente dos beneficiários serem percebidos como vítimas dos mecanismos de reprodução social e cultural a responsabilização dos beneficiários pela sua própria condição é o mecanismo a que boa parte dos técnicos entrevistados recorre para posicionar o público-alvo com quem trabalha. A capacidade de activação de si próprio é o mecanismo legitimador do sucesso ou insucesso do trabalho sobre o outro e do outro sobre si próprio e o que permite a percepção da adequação dos indivíduos à medida. Deste modo a Iniciativa Novas Oportunidades dependendo das disposições dos actores e da sua capacidade maior ou menor de activação de si tanto pode funcionar como um dispositivo de selecção social afastando aqueles que são considerados pelos técnicos como não aptos ou sem vontade de ir ao encontro do novo paradigma das políticas públicas centrado na exigência de activação como pode pelo contrário funcionar como um dispositivo capaz de produzir uma nova confiança institucional em si quando os indivíduos se movem na direcção desejada pela normatividade da medida. Quanto à análise das lógicas de acção a análise do material empírico permitiu objectivar num primeiro momento uma tensão resultante do confronto entre uma lógica de massificação e uma lógica de singularização. A lógica da massificação resulta de uma racionalidade da acção estatal centrada na exigência de resultados e na produção quantitativa de metas e a lógica da singularização resulta da racionalidade dos “*profissionais*” que no terreno se confrontam com as provações da implementação da medida e com a necessidade de reconhecer e validar os adquiridos experienciais e estão portanto, mais centrados numa preocupação com a qualidade do seu trabalho, assente este na necessidade de dar respostas singularizadas ao percurso individual e formativo de cada adulto. A análise dos discursos dos entrevistados permite-nos compreender que “*as metas são muito difíceis de alcançar*”, que “*as metas são muito apertadas*”, que para se



tentar cumprir as metas “*é uma correria constante*” e que “*as metas deveriam ser reavaliadas*” para se poder fazer um “*trabalho de qualidade*”. Estamos perante uma lógica de acção do Estado que privilegia a sua dimensão de Estado Avaliador (Neave, 1988) centrado na eficácia dos resultados, na exigência da massificação da medida e com o enfoque na produção de certificados, funcionando este à maneira da *cit  industrial* (Boltanski e Th venot, 1991). Do lado dos actores que trabalham no terreno a pressão das metas   sentida de forma ambivalente uma vez que se por um lado eles são constringidos pela ac o Estatal a orientarem-se para o cumprimento das metas sob pena de verem o seu próprio posto de trabalho em risco, uma vez que o financiamento dos Centros Novas Oportunidades está associado ao cumprimento eficaz das metas, por outro lado, os testemunhos recolhidos assinalam de forma evidente uma preocupa o com a difícil concilia o entre a resposta   exigência das “*metas*” e uma  tica profissional orientada pela valoriza o da exigência de se fazer um trabalho de qualidade que tenha em conta a especificidade das singularidades de cada indivíduo sobre e com o qual se trabalha. Uma outra tensão que a análise empírica permitiu compreender   a que resulta das temporalidades da ac o pública. As lógicas de ac o emanadas da racionalidade do Estado estão centradas num tempo imediato   preciso certificar num tempo mais curto possível o maior número de beneficiários da medida. Enquanto que as lógicas de ac o dos actores que implementam a medida no terreno obedecem a uma exigência de um tempo mediato ou mesmo longo. Trabalhar sobre a singularidade de cada beneficiário exige “*tempo*”. Tempo esse que   sentido como um bem precioso para que o trabalho de reconhecimento e valida o de competências seja feito com qualidade e que permita que o trabalho de reflexividade dos beneficiários sobre si próprios e sobre a produ o social das suas competências permita uma adequada valida o social. Uma terceira oposi o entre modelos culturais diferenciados remete para a tensão entre uma lógica de ac o que encara a medida como universalista que a abre a todos os indivíduos nela inscritos, a medida teria assim um carácter inclusivista.   esta a lógica impulsionada pelas autoridades Estatais e por outro lado, a lógica de ac o dominante no discurso dos entrevistados orientada por uma concep o de selectividade social em que se defende que a ida para reconhecimento e valida o de competências deveria ser uma via destinada não a todos os beneficiários mas só para alguns, para aqueles que são percebidos como tendo perfil adequado   frequência da Iniciativa. Os “*sem perfil*” são uma verdadeira prova para os técnicos que trabalham na medida e deveriam na perspectiva de muitos destes ser seleccionados   entrada. A medida deveria ter assim, um carácter exclusivista. Por último, um quarto sistema de sentidos produzido a partir dos dados empíricos permitiu-nos pôr em confronto uma tensão entre uma racionalidade poiética por parte dos actores e das entidades que trabalham no terreno fazendo a apelo a uma lógica de implementa o da medida no sentido



de uma construção colectiva dos modos de implementar a acção pública e por outro lado uma lógica de actuação por parte do Estado que faz tábua rasa da escuta activa e da participação dos actores recuperando uma lógica implementacionista como estratégia de controlo social na aplicação da mesma. A crise de inteligência estatal (Crozier, 1995) produz um verdadeiro desperdício dos saberes construídos localmente pelos actores.

## PARA CONCLUIR

Em jeito de conclusão pensamos que vale a pena destacar também que os dados empíricos recolhidos no terreno permitem-nos pensar as transformações do Estado em relação com a produção social da acção pública. Se no contexto da sociedade portuguesa actual, à semelhança da maior parte das sociedades contemporâneas do mundo ocidental, o aparelho estatal já não tem capacidade e recursos públicos para implementar por si só as políticas públicas que quer levar a cabo e neste caso em particular, as políticas públicas de educação e formação de adultos no âmbito da Iniciativa Novas Oportunidades e portanto, para fazer face aos *“problemas públicos”* com que se confronta, o Estado mobiliza os mais diversos actores sociais da sociedade civil para em *“parceria”* com os mesmos co-produzir a acção pública, o Estado não deixa nunca, como refere Balsa (2012) de intervir no sentido de assumir o controlo da situação funcionando numa lógica autopiética. Neste sentido, é o Estado que continua a seu belo prazer a definir o essencial das políticas e a decidir sobre o *“quando”*, o *“como”* e *“com quem”* ele vai co-agir na produção pública da acção pública. Esta intervenção obedece muitas vezes a uma mera lógica instrumental em que o fazer por fazer assente numa hegemonia da racionalidade económica e financeira se sobrepõe às finalidades éticas do próprio Estado assentes na ideia do assegurar uma qualquer ideia de bem público. Ainda decorria o processo de análise dos dados recolhidos no terreno e a redacção final do texto e os dois Centros Novas Oportunidades objecto de estudo eram alvo de encerramento governamental e ainda antes da realização das provas públicas do doutoramento em Sociologia o programa Novas Oportunidades era desmantelado. Uma medida de política pública educativa que teve um papel importante na qualificação dos jovens e adultos na sociedade portuguesa chegava assim ao seu fim, fazendo jus, aliás, ao conhecido historial de descontinuidades na aposta política da educação básica de adultos em Portugal. Este estudo permite também reforçar a ideia da pertinência da análise das políticas públicas, ou dito de maneira menos política e mais científica, da acção pública, a partir de baixo. O olhar analítico construído a partir de uma sociologia política da acção pública parece-nos ser da maior relevância.



## BIBLIOGRAFIA

- Balsa, C. (2012), Estado Poiético, Autopoiésis e Agir Poiético – A coordenação em rede das políticas de desenvolvimento social em Portugal como instrumento de luta contra a pobreza. In Adilson Marques Genari e Cristina Albuquerque (Org.) Políticas Públicas e Desigualdades Sociais – Debates e Práticas no Brasil e em Portugal , Ed. Cultura Académica, Série, Relações Internacionais e Mundo Contemporâneo, Capítulo IV, São Paulo.
- Berthelot, J.M. (1997), A Inteligência do Social, Porto: Res Editora.
- Boltanski, L. e Thévennot, L. (1991), De la justification. Les économies de la grandeur, Paris: Gallimard.
- Boltanski, L. e Chiappello, È (1999), Le Nouvel Esprit Du Capitalisme, Paris: Éditions Gallimard.
- Castel, R. e Haroche, C. (2001), Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi. Entretiens sur la construction de l'individu moderne, Paris: Fayard.
- Crozier, M. (1995), La crise de l'intelligence. Essai sur l'impuissance des élites à se réformer, Paris: InterEditions.
- De Munck, J. Verhoeven, M. (1997), Les Mutations Du Rapport À La Norme. Un changement dans la modernité? Bruxelles: De Boeck Université.
- Hassenteufel, P. (2008), Sociologie Politique: L'Action Publique, Paris, Armand Colin.
- Hiernaux, J.P. (1997), “Análise estrutural de conteúdos e modelos culturais: Aplicação a materiais volumosos” in Albarello, L. et al, Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais, “Coleção Trajectos”, Lisboa: Gradiva.
- Illich, I. (1971), Une société sans école, Paris: Seuil.
- Martins, J. (2014). Das Políticas Às Práticas De Educação De Adultos. Lógicas de Acção, Sentidos e Modos de Apropriação Localmente Produzidos. Lisboa: Colibri.
- Martuccelli, D. (2006), Forgé par l'épreuve. L'individu dans la France contemporaine, Paris: Armand Colin.
- Neave, G. (1988), On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recente trends in higher education in Western Europe, 1986-1988, European Journal of Education, 23, pp. 7-23.
- Quintas, H. (2008), Educação de Adultos: vida no currículo e currículo na vida. (Tese de doutoramento). Lisboa: Agência Nacional para a Qualificação.
- Soulet, M-H. (2006), “Confiança e Capacidade de Acção. Agir em contexto de in-quietude”, in Balsa, C.M. (Org.), Confiança e Laço Social, Lisboa, CEOS – Investigações Sociológicas: Edições Colibri.