
PARA A CONFIGURAÇÃO DO ESTADO-PROVIDÊNCIA NA EDUCAÇÃO EM PORTUGAL, 1985-1995

Almerindo Janela Afonso*

Este artigo tem como referência o período de governação social-democrata que decorre entre a posse do X Governo Constitucional, em Novembro de 1985, e as eleições legislativas de Outubro de 1995, que antecedem o fim de mandato do XII Governo Constitucional. Como condição prévia à compreensão de algumas opções de política educativa tomadas no referido período, inicia-se o artigo com uma contextualização e caracterização sucintas de algumas variáveis macrosociológicas, dando especial atenção àquelas que remetem para as mutações na natureza e configuração do Estado. Seguidamente dá-se relevo à exploração de alguns indicadores a respeito do Estado-providência em Portugal, e do que o autor pensa serem algumas das suas manifestações no campo da educação.

1. O Estado em meados dos anos oitenta em Portugal

Apesar da estabilidade governativa verificada, sobretudo nas duas legislaturas que se seguiram à obtenção de maiorias absolutas pelo partido social-democrata (PSD), o período em análise revela-se muito sincrético e heterogê-

* Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho

neo do ponto de vista das políticas sociais e económicas, quer as que foram adoptadas, quer as que foram apenas discursivamente valorizadas. Mais, para cada um dos domínios da vida da sociedade portuguesa, diz Boaventura Santos, «o Estado assumiu diferentes formas políticas parcelares: no domínio das relações de troca e das relações salariais, a forma de Estado paralelo, seguido da forma de Estado heterogéneo; no domínio do bem-estar social, a forma de semi-Estado-providência; no domínio da integração europeia e dos valores que lhe são inerentes, a forma de Estado-como-imaginação-do-centro» (Santos, 1993: 54)

Com esta tipologia procura-se sobretudo acentuar a ideia de que a natureza do Estado continua (em grande parte) por definir, havendo tensões importantes em jogo que resultam, quer da especificidade da evolução económica, social e política do pós-25 de Abril, quer da necessidade de Portugal (re)encontrar ou (re)definir o seu espaço e estratégia de inserção no sistema mundial – inserção essa que a partir de um determinado momento pressupõe a integração na Comunidade Económica Europeia e, conseqüentemente, exige uma rápida estabilização num modelo de democracia capitalista de tipo ocidental

Seguindo a tipologia proposta por Boaventura Santos, verificamos que o início da actividade do X Governo Constitucional ocorre num contexto social e político (ainda) marcado pelo predomínio do *Estado paralelo*, isto é, um contexto caracterizado, essencialmente, por um desajustamento acentuado entre o enquadramento jurídico-institucional e as práticas sociais (cf Santos, 1990)

Sendo, embora, uma característica muito acentuada do desenvolvimento da sociedade portuguesa pós-25 de Abril, o facto é que numa conjuntura de recessão económica, de crise financeira, de salários em atraso, de contratos a prazo, como aquela que se vivia nessa altura, tornava-se ainda mais evidente a discrepância entre, por um lado, o que estava estabelecido na Constituição da República, na legislação laboral e em outros regulamentos e normas relativos à segurança social, à saúde ou à educação pública e, por outro lado, o que era efectivamente posto em prática quer pela sociedade, em geral, quer pelo próprio Estado, em particular

Do ponto de vista da política reformista social-democrata, a prioridade, em termos de superação de algumas discrepâncias atrás enunciadas, apontava, desde o primeiro governo minoritário de Cavaco Silva, para a introdução de

alterações na Constituição de modo a evitar que a lei fundamental continuasse a funcionar como uma espécie de *bloqueio* à adopção e concretização de medidas económicas modernizadoras

Explícita na parte programática dos discursos oficiais (cf, por exemplo, Cavaco Silva, 1987: 29-41), a intenção, sucessivamente reiterada, de realizar a revisão constitucional (sobretudo em alguns dos seus aspectos de natureza económica) pode mesmo ser considerada como um dos primeiros e mais importantes indicadores da mutação na natureza das políticas que a partir daí iriam ser implementadas

Entretanto, num «Estado democrático a contas com uma crise de hegemonia» (Santos, 1990: 138), para cuja solução as eleições legislativas de Outubro de 1985 não tinham significativamente contribuído, não se pode estranhar que a adequação do quadro jurídico-institucional às novas práticas sociais (e, sobretudo, às pretendidas reformas estruturais sociais-democratas) não tenha avançado, neste primeiro momento, tal como o Governo desejaria. De facto, na sequência da crise aberta na governação pela apresentação de uma moção de censura aprovada pela Assembleia da República, só a primeira maioria absoluta, conseguida pelo partido social-democrata (PSD) em eleições antecipadas, pôde criar excelentes condições políticas para retomar e concretizar, sem maiores obstáculos, algumas das promessas não cumpridas pelo X Governo Constitucional. Uma dessas promessas era, obviamente, a revisão da Constituição.

A partir de Agosto de 1987, e já na vigência de um novo governo (o XI Governo Constitucional), a estabilidade governativa, a integração europeia e a segunda revisão constitucional contribuirão para um certo declínio do *Estado-paralelo* e hão-de fazer emergir o *Estado heterogêneo* – espécie de resultante dos diferentes e contraditórios modos de regulação social sobrepostos ao longo dos anos – que se traduzirá numa estratégia política muito voltada ainda para o reconhecimento do papel primordial do Estado na regulação social mas que, de forma aparentemente paradoxal, irá igualmente apoiar-se em discursos anti-Estado para justificar a iniciativa privada, dar prosseguimento à privatização da economia e reforçar a chamada sociedade civil (cf Santos, 1993: 40-41)

Em consonância com este objectivo, começam assim a ser concretizadas as políticas sociais e económicas neoliberais que irão ser prosseguidas, com maior determinação, pelo segundo governo de Cavaco Silva. Neste sentido, este

Governo assume, desde logo, o compromisso de concretizar «reformas de fundo» em torno de três vectores essenciais: a necessidade de diminuir a intervenção do Estado, promover «a modernização e desenvolvimento do País» e «assegurar o êxito da integração na CEE». No discurso de apresentação do Programa de Governo, afirmava o então Primeiro-Ministro a este propósito:

«O Estado deverá reduzir gradualmente as suas responsabilidades nas áreas para que não está vocacionado, tornando-se simultaneamente mais forte e mais eficaz nos domínios que lhe são específicos. Como frequentemente tem sido dito, pretende-se menos Estado e melhor Estado []»

E, mais à frente, justificava:

«A vitalidade da sociedade civil é um factor decisivo do progresso [] É hoje generalizada nas sociedades modernas a consciência de que a excessiva estatização impede o desenvolvimento, rigidifica as estruturas sociais e limita a liberdade. Assim se explica o apoio crescente da opinião pública de muitos países aos processos de desregulação, privatização e liberalização» (Cavaco Silva, 1989. 36-37)

Para quem conhece a natureza das políticas desenvolvidas ao longo da década de 80 em países centrais como, por exemplo, os Estados Unidos da América ou a Inglaterra, torna-se evidente que estamos perante argumentos semelhantes àqueles que caracterizaram, por exemplo, os discursos da *nova direita* thatcheriana. Aliás, estes e outros indicadores, agora mais evidentes ao nível discursivo, sugerem que a viragem neoliberal em Portugal só é explicitamente assumida no segundo governo de Cavaco Silva. É neste período, aliás, que ocorre a segunda revisão constitucional (1989) que será decisiva para dar suporte legal ao processo de privatizações e abrir caminho para a liberalização da economia e para a consolidação de outras formas de regulação pelo mercado.

A determinação do momento de viragem que conduzirá à adopção de políticas de inspiração ideológica neoliberal em Portugal, pós-25 de Abril, é uma questão que nos interessa particularmente pelo facto de esse processo ter implicações importantes para a análise e compreensão sociológicas das políticas educativas contemporâneas. E, pelo que pudemos constatar em diferentes

trabalhos, esse momento de viragem começa a ser nomeado apenas nos primeiros anos da década de oitenta, levando alguns autores ou a ser muito cautelosos na interpretação dos sinais da existência de políticas neoliberais antes de 1985 ou a não lhes atribuir um carácter irreversível (cf Leal, 1985; Santos, 1985; Reis, 1989; Magalhães, 1989; Rodrigues, 1992)

A partir de meados da década de oitenta, no entanto, torna-se mais fácil identificar a adesão à ideologia neoliberal por parte do Governo, sendo, desde logo, explícita e imediata a sua concretização ao nível das decisões macroeconómicas

A repercussão ao nível das políticas sociais (e, em particular, ao nível da educação não-superior) foi, todavia, mais lenta e gradual, tornando-se necessário, mais uma vez, atender às especificidades do Estado para compreender este desfasamento temporal entre políticas sociais e políticas económicas. De facto, estas políticas, tendo em geral fortes incidências recíprocas, nem sempre andaram, no período em análise, associadas

Para a compreensão destas especificidades parece-nos útil rever, ainda que sucintamente, o modo como se desenvolveu (ou até que ponto se desenvolveu) o Estado-providência em Portugal, enquanto uma das outras «formas políticas parcelares do Estado» presentes no contexto em análise

2. O Estado-providência: paradoxos, fragilidades e dimensões contraditórias

Há um relativo consenso, entre os autores portugueses que têm analisado estas questões, de que o Estado-providência em Portugal só se desenvolveu (e mesmo assim, apenas em algumas dimensões) após o 25 de Abril de 1974

Assim, embora sendo possível identificar em períodos anteriores, nomeadamente na década de sessenta, algumas decisões susceptíveis de serem tipificadas como próprias de um Estado-providência, ainda que, naturalmente, muito incipiente, (cf Leal, 1985; Guibentif, 1985; Maia, 1986; Samouco, 1993), é na sequência da revolução de Abril que esta forma do Estado adquire alguma consistência. Neste sentido, o relevo dado às políticas sociais na Constituição de 1976 explica-se, pelo menos em parte, pelo enorme vazio nesta área herdado

do período anterior (cf Esping-Andersen, 1993), mas também se pode perceber como resultado da expansão dos direitos de cidadania que resultaram da forte mobilização que se seguiu ao 25 de Abril, bem como, ainda, pelo facto de o sistema político ter de dar resposta às necessidades do desenvolvimento económico. Neste último caso, a problemática do Estado-providência desde 1974, tal como a interpreta Juan Mozzicafreddo (1992: 57), «tem sido, de alguma maneira, subsumida tanto no papel desempenhado pelo Estado no estímulo ao crescimento económico e na produção de factores de integração social, como na moderada dimensão das políticas sociais».

Observe-se, no entanto, que a expansão do Estado-providência em Portugal, tendo ocorrido num período em que nos países centrais já se vivia a sua crise e retracção (que teve também, entre nós, como não podia deixar de ser, fortes repercussões), só foi possível, nos anos que se seguiram à revolução de Abril, pelo facto de os dispêndios do Estado em políticas sociais se terem desvinculado das exigências da acumulação. Este facto, que é salientado por Boaventura Santos (1990), acabou por contribuir para o agravamento da crise financeira do Estado e terá obrigado igualmente a que a resolução dessa crise passasse pela «revinculação» das políticas sociais ao processo de acumulação, num contexto em que o Estado se veio a assumir, no período posterior a 1976, cada vez mais como um Estado capitalista e com um papel central na regulação social.

No entanto, como refere ainda Boaventura Santos, a centralidade deste papel não terá conduzido ao pacto social que tornaria possível um Estado-providência pleno, tendo antes se interposto o *Estado paralelo* que acabaria por funcionar como moderador do desenvolvimento daquele e que duraria, como já atrás referimos, pelo menos até ao início dos governos sociais-democratas em meados dos anos oitenta (cf Santos, 1990: 219-220)¹.

Numa outra perspectiva, há autores que preferem salientar que a menor visibilidade das características do Estado-providência em Portugal não indica necessariamente a sua não existência. Assim, o Estado-providência existiria, mas teria

¹ Alguns dos indicadores que podem ser considerados característicos do que se designou como *Estado paralelo* (como por exemplo, o aparecimento e desenvolvimento da *economia subterrânea*) terão surgido precisamente como formas de oposição ao Estado-providência (cf Leal, 1985: 942). Para uma discussão da relação economia subterrânea e Estado-providência, ver também Villaverde Cabral (1983).

especificidades que assentariam no desenvolvimento de políticas fragmentadas de carácter menos universal e mais selectivo (cf. Mozzicafreddo, 1992).

Mais ainda, se se considerarem outros aspectos característicos do Estado-providência, como a institucionalização da concertação social e o aumento das despesas públicas derivado quer dos benefícios sociais quer dos estímulos à actividade económica, pode deprender-se da análise deste último autor que o frágil Estado-providência existente em Portugal terá mesmo resistido à mudança neoliberal iniciada com os governos sociais-democratas em meados dos anos oitenta, embora tenha acabado por ocorrer uma redefinição do papel do Estado «no sentido de operar uma relativa desregulamentação e privatização dos sectores públicos», bem como algum descomprometimento com as políticas sociais (cf. Mozzicafreddo, 1992: 63; 81)

No caso da *concertação social* – estratégia susceptível de ser interpretada como fazendo parte integrante da construção de um *pacto social* entre o capital e o trabalho e, portanto, até certo ponto, configurando um indicador da existência do Estado-providência – pode ser útil acrescentar mais alguns elementos para análise

Assim, aceitando as premissas anteriores, pode perguntar-se: terá existido um pacto social em Portugal durante o período de governação «social-democrata»? Até que ponto a institucionalização da concertação social contribuiu para a construção desse pacto social ou, então, em que medida a concertação social serviu para o substituir?

Se analisarmos os discursos oficiais, nomeadamente do então Primeiro-Ministro, constatamos que desde o primeiro governo minoritário apoiado pelo partido social-democrata (PSD) a importância da concertação social foi sendo sucessivamente afirmada:

«As virtualidades da concertação social no que se refere à credibilidade das políticas e à gestão das expectativas dos agentes económicos são enormes. E o papel da credibilidade e das expectativas tem sido sublinhado, desde Keynes, por todos os grandes macroeconomistas» (Cavaco Silva, 1994: 501)

Do nosso ponto de vista, embora possa parecer meramente retórica, esta passagem do discurso aparece neste contexto como que a conferir legitimidade à equivalência que a seguir se vai estabelecer entre a prática da concertação

social (que em várias oportunidades Cavaco Silva afirma ter sido um elemento fundamental da governação social-democrata) e a construção de um pacto social:

«Ao longo do período que se seguiu a 1986, o Governo português celebrou vários pactos sociais com as confederações sindicais e patronais, de incidência diversa, que contribuíram fortemente para o sucesso da política de estabilização. Logo no meu primeiro Governo, intensificaram-se os esforços de concertação entre parceiros sociais. O primeiro acordo celebrado em Portugal foi assinado em 1986, logo no início desta fase de transição para a estabilidade» (Cavaco Silva, 1994: 502)

Longe do que a afirmação anterior possa sugerir, a institucionalização da macro-concertação social (ou, como outros preferem chamar, a institucionalização da participação sindical no sistema político) não foi um processo consensual e sem conflitos. De facto, tratando-se de um contributo importante para sair da profunda recessão que o país vivia e, nomeadamente, para que o Estado pudesse assegurar melhor as condições de acumulação de capital, bem como facilitar e legitimar a reestruturação da economia portuguesa e atender a exigência da integração europeia², a criação da concertação social, enquanto espaço de negociação colectiva tripartida (sindicatos, patronato, Estado), foi vista inicialmente com grande desconfiança. Assim, a Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses (CGTP-IN)³, assumindo uma posição contrária à recuperação capitalista e aos esforços do Governo para gerir a crise, opôs-se, numa primeira fase, aos objectivos do então Conselho Permanente de Concertação Social (CPCS), apesar de este órgão ter nascido da iniciativa de um governo de centro-esquerda⁴.

² Como refere Alan Stoleroff a este propósito, «The creation of the CPCS was essentially a crisis-induced effort to institutionalise neo-corporatist negotiation although it was also conceived of as a complement to European integration» (Stoleroff, 1992: 121).

³ Para um balanço desta participação ver, por exemplo, CGTP-IN (1995).

⁴ O CPCS foi criado por um governo de coligação PS-PSD no princípio de 1984 como complemento à política de austeridade anti-inflacionária num momento de profunda crise económica[] Mas o facto de a iniciativa partir de um governo de centro-esquerda não facilitou de todo a cooperação sindical nem a sua integração nesta política. Embora a UGI tenha estado razoavelmente disposta a apoiar

Com o lançamento das chamadas *reformas estruturais* do segundo governo de Cavaco Silva, nomeadamente com a proposta de revisão da legislação laboral, as duas confederações sindicais (UGI e CGIP-IN), que até então tinham utilizado estratégias diferentes em termos de macro-concertação social, acabam por convergir (conjunturalmente) em um objectivo comum, como foi o caso da recusa do *Pacote Laboral*. Assim, com a demonstração da capacidade de mobilização conjunta em torno de uma greve geral levada a efeito nesse período, assinalam não só um marco na evolução das relações industriais como também um importante precedente para a consolidação da concertação social tripartida em Portugal (cf. Stoleroff, 1990b, 1992).

Entretanto, apesar da evolução posterior deste *neocorporativismo*, parece não se confirmar a consolidação de um verdadeiro pacto social pois, como lembra ainda Alan Stoleroff, «[] o resultado desta transferência da luta de classes para canais dentro do Estado não foi a subordinação pacífica do trabalho ao capital [] Pelo contrário, é a partir do momento em que as duas confederações sindicais assumem a co-participação dentro do CPCS que os conflitos de trabalho e a unidade da classe aumentaram []» (Stoleroff, 1990b: 53).

Em sentido convergente, mas utilizando outros indicadores como a questão dos direitos sociais, um trabalho recente sobre a construção do pacto social refere precisamente que é «preferível falar-se em Portugal de um pseudo pacto social na medida em que os direitos sociais, longe de estarem consolidados na prática, estão ainda a ser questionados ao nível do seu reconhecimento formal» (Hermes Costa, 1994: 141-142; 144).

Mais ainda, se considerarmos que já se assiste hoje, em países de capitalismo mais avançado, ao declínio da macro-concertação social, e que as causas que o promovem se começam também a fazer sentir entre nós, então a perspectiva de um pacto social, apoiado na concertação social, parece ainda mais remota.

Pelas razões aludidas, particularmente no que à *concertação social* diz respeito, torna-se assim possível reafirmar a existência de importantes contradições e fragilidades inerentes ao Estado-providência no nosso país.

uma política de "emergência", a CGIP opôs-se de forma intransigente [] o CPCS nasceu em condições de alta mobilização de uma luta política de "classe" com uma acentuada divisão sindical» (Stoleroff, 1990a: 137, sublinhado nosso).

Mas vejamos ainda, também de uma forma sucinta, alguns aspectos referentes às políticas sociais no período que estamos a analisar

Em relação às políticas sociais, a primeira observação que se pode fazer é a de que não é de excluir a hipótese de a integração na Comunidade Europeia, que se verificou a partir de 1986, ter contribuído, num primeiro momento, para a manutenção (e mesmo, em certos casos, alguma expansão) de direitos assegurados pelo Estado-providência, ou a ele referenciáveis. Em termos macroeconómicos, por exemplo, os indicadores comumente utilizados mostram que, de facto, nos primeiros anos pós-adesão à Comunidade Europeia (o período eufórico como alguns lhe chamam), e em que Portugal beneficiou de importantes fundos estruturais e de uma conjuntura internacional particularmente favorável, houve uma retoma muito expressiva do investimento e do consumo privado (cf Murteira, 1989), bem como um crescimento do emprego e dos salários reais que traduziram, conjuntamente, uma melhoria global das condições de vida (cf Synek, 1995). Chega-se mesmo a incluir como um dos factores positivos resultantes da integração europeia «o lançamento, embora tímido, de políticas públicas inspiradas no modelo contratualista das relações sociais», ou seja, o início da implementação de políticas que se considera serem o «fundamento do Estado-providência das democracias europeias» – ainda que não se esconda, igualmente, que a partir de um determinado momento o que acabou por vingar foi um «crescimento sem modernização» que «conduziu à acentuação da estrutura dual da sociedade portuguesa» (cf Medeiros, 1992: 922; 932)

É, aliás, a persistência de indicadores de atraso no desenvolvimento não superados pela integração europeia, bem como o surgimento de novos factores de exclusão social e de pobreza decorrentes nomeadamente das políticas neoliberais adoptadas, e mais tarde agravados pela recessão económica sentida no último mandato social-democrata, que contribuirão para a acentuação da estrutura dual da sociedade portuguesa e, mais especificamente, por exemplo, para a manutenção de fortes assimetrias regionais no contexto nacional⁵

⁵ Como refere Madureira Pinto, «para além das injustiças que em si mesmas encerram, e dos círculos viciosos de estagnação que geram convém não esquecer que é a perpetuação das referidas assimetrias que afinal mais tem contribuído para a degradação das condições de vida e para a emergência de novos e dramáticos factores de pobreza e exclusão social [...]» (Madureira Pinto, 1993: 64-65)

Também no que diz respeito ao domínio da assistência médica, alguns autores concluem que em Portugal o Serviço Nacional de Saúde nunca chegou a possuir as características que são consideradas paradigmáticas de um sistema deste tipo, tais como, por exemplo, a universalidade de cobertura, a generalidade da provisão e a gratuidade do acesso (cf Carlos Pinto, 1995: 171)

Em síntese, se tomarmos, entre outros, como elementos constitutivos do Estado-providência a presença de um pacto social entre o capital e o trabalho, um elevado nível de despesas em investimentos e consumos sociais, e a existência de uma administração pública consciente que os direitos sociais são direitos dos cidadãos, perceberemos melhor por que razão Boaventura Santos prefere afirmar que em Portugal existe apenas um *semi-Estado-providência* que «em algumas das suas dimensões mais deficientes ou degradadas, pode mesmo considerar-se um *lumpen-Estado-providência*» (Santos, 1993: 44)

Apesar destes indicadores (tão pessimistas) relativos à não concretização e não interiorização de alguns direitos típicos do Estado-providência, podemos afirmar que, se a explicação para o desfasamento entre políticas económicas e políticas sociais se deveu ao facto de – no período imediatamente posterior ao 25 de Abril de 1974 – as políticas sociais terem sido desvinculadas do processo de acumulação, também nos parece ser uma hipótese plausível que a relativa permanência desse desfasamento, ainda que agora com uma natureza política diferente devida à viragem neoliberal iniciada (e, em grande parte, concretizada) pelos governos sociais-democratas, se deva ao facto de não ter sido possível alterar radicalmente os direitos reconhecidos e promovidos pelo Estado-providência que, dentro dos limites já assinalados, se desenvolveu no pós-25 de Abril. Dito de outro modo, se é um facto que as alterações e regressões nos direitos sociais, tentadas (e, em parte conseguidas) pelos governos do neoliberalismo conservador ao longo da década de oitenta, não foram tão radicais como se esperava – em virtude, nomeadamente, de formas mais ou menos organizadas de resistência dos cidadãos verificadas nos países mais avançados –, em Portugal essas mudanças terão sido também, de algum modo, condicionadas pelo facto de muitos desses direitos terem sido garantidos muito posteriormente e, sobretudo, de continuarem a serem percebidos em muitos sectores não como resultado de um momento histórico particularmente caracterizado por uma forte expansão económica, mas como *conquistas* só possíveis,

entre nós, como decorrência de uma mudança profunda da sociedade e do Estado, numa conjuntura económica particularmente adversa mas carregada de profundo significado histórico, cultural e político, porque portadora de promessas emancipatórias

Assim, na nossa perspectiva, e como mera hipótese de trabalho que aqui teremos conseguido apenas esboçar, a história recente (da *conquista*) dos direitos sociais, a fragilidade da sua garantia, a escassa cobertura alcançada, o *carácter heterogéneo do Estado português* nas últimas décadas, entre muitas outras razões, terão que ser considerados factores que explicam, dentro de certos limites, o facto de em Portugal ter ocorrido, no período mais recente dos governos sociais-democratas e em concomitância com as suas cada vez mais inequívocas orientações políticas e económicas neoliberais, um movimento contraditório caracterizado, até certo ponto, quer pela relativa expansão, em poucos casos, quer pela flexibilização⁶, em muitos outros, dos direitos geralmente associados à concepção de Estado-providência

A análise do que ocorreu no campo da educação pública – particularmente no que diz respeito a alguns programas governamentais destinados ao ensino básico – pode exemplificar melhor algumas das contradições e ambiguidades que acabámos de nomear

3. O Estado-providência e a educação

Procurar indicadores relevantes que permitam afirmar a existência ou inexistência de um Estado-providência na educação em Portugal é uma questão complexa porque, tal como acontece em outras áreas das políticas públicas já anteriormente referenciadas, há critérios construídos de forma muito heterogénea, frequentemente radicados em perspectivas teóricas e políticas diversas

⁶ A flexibilização consiste, por exemplo, em bloquear ou restringir o acesso a um dado direito social (por exemplo, o direito à saúde), restringindo os serviços que o tornam possível, deteriorando a qualidade das prestações ou, em casos mais extremos não regulamentando as leis que criem direitos, ou não criando as estruturas administrativas que eles pressupõem. Mas dado que nestas situações os direitos continuam a existir, pelo menos no papel, este padrão de actuação torna o Estado ainda mais contraditório. (Santos, 1990: 200)

que, naturalmente, originam conclusões contraditórias. No caso específico da educação em Portugal, há ainda que acrescentar a falta de estudos voltados para a produção de conhecimentos sobre este sector das políticas públicas que partam de uma articulação com a pesquisa e teorização sociológicas relativas à problemática mais ampla da providência estatal.

Comecemos então por perguntar: até que ponto é que o Estado-providência foi concretizado em termos da educação pública? Ou, ainda (e, mais uma vez, na esteira de Boaventura Santos), até que ponto a administração da educação e os agentes educativos interiorizaram o direito à educação como um direito dos cidadãos e não como expressão da benevolência estatal?

Mantendo uma perspectiva exploratória, situemos, para já, a questão no plano normativo ou do enquadramento jurídico-institucional.

Para o efeito, se remetermos, por exemplo, para o conteúdo de alguns artigos da Constituição da República Portuguesa (CRP) verificamos que quer a educação e a cultura, em sentido amplo, quer o ensino e a «igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar», em sentido mais restrito, são direitos constitucionalmente consagrados. Aí se postula ainda que «o ensino deve contribuir para a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais», e também que ao Estado incumbe, nomeadamente, «assegurar o ensino básico universal, obrigatório e gratuito», bem como «estabelecer progressivamente a gratuidade de todos os graus de ensino» (cf. CRP, arts. 73^o e 74^o).

Observe-se, desde já, que estes princípios são perfeitamente enquadráveis numa acepção ampla de Estado-providência, sobretudo quando esta forma do Estado é interpretada enquanto «realização de uma democracia económica, social e cultural»⁷. É esta, aliás, a interpretação de Gomes Canotilho e Vital Moreira (1993: 66) quando referem que este «conceito de democracia económica, social e cultural é a fórmula constitucional para aquilo que em vários países se designa por *Estado social* []».

⁷ A expressão está consagrada na Constituição quando estabelece que «A República Portuguesa é um Estado de direito democrático baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas e no respeito e na garantia de efectivação dos direitos e liberdades fundamentais, que tem por objectivo a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa» (cf. CRP, art. 2^o, sublinhado nosso).

Procurando novos indicadores desta opção política num outro diploma muito marcado pela Constituição, vale a pena referir ainda a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) onde se apontam, sobretudo no que diz respeito ao ensino básico, alguns objectivos que denotam igualmente uma relativa expansão de direitos associáveis ao Estado-providência. Assim, por exemplo, quando se precisa o alcance da gratuidade no ensino básico⁸, ou quando se estabelecem «medidas de apoio e complemento educativos», nomeadamente as que são destinadas a «alunos com necessidades escolares específicas», e, ainda, quando se prevêem apoios de saúde escolar, psicológico e de orientação escolar e profissional, bem como a acção social escolar (cf LBSE, arts 24º a 28º), não se pode deixar de reconhecer que o Estado assume aqui novas responsabilidades, enquanto em outras áreas, ao contrário, há indicações que apontam para a sua diluição ou repartição⁹.

Uma questão que decorre do que acabamos de rever é a de saber até que ponto a política educativa dos governos «sociais-democratas», nomeadamente no que diz respeito ao ensino básico, atendeu aos preceitos constitucionais ou ao articulado da Lei de Bases do Sistema Educativo. Vejamos, por exemplo, o que referem sobre esta matéria os Programas de Governo, e também quais os princípios que são nomeados em alguns Programas específicos que foram desenvolvidos no campo da educação entre meados da década de oitenta e meados da década de noventa.

Em relação aos objectivos educacionais previstos no Programa do X Governo, não encontrámos indicações claras sobre as medidas que se desejavam tomar no âmbito da escolaridade obrigatória que fossem além do meio

⁸ «A gratuidade no ensino básico abrange propinas, taxas e emolumentos relacionados com a matrícula, frequência e certificação podendo ainda os alunos dispor gratuitamente do uso de livros e material escolar, bem como de transporte, alimentação e alojamento, quando necessários» (LBSE, art 6º - 5)

⁹ De facto, como refere Lemos Pires nos seus comentários à LBSE, se há alguma «diluição da omnipresença do Estado enquanto realizador da educação», porque se reconhece que a iniciativa e a responsabilidade do desenvolvimento do sistema educativo pertencem também a instituições e entidades particulares e cooperativas, «[...] a verdade é que o teor geral da Lei consagra uma forte componente estatal do sistema educativo ainda que sujeita a uma tensão de sentido dinâmico entre o desejo monopolizador da realização educativa por parte do Estado e a sua atribuição mais repartida por outras entidades sociais» (Pires, 1987: 22)

reconhecimento de que «o nível geral de preparação e a própria formação e reconversão profissional dependem em primeira instância da extensão e da qualidade da formação escolar de base»¹⁰. Todavia, em 20 de Novembro de 1985, por ocasião do encerramento do período de discussão parlamentar em torno deste mesmo Programa, o discurso do Primeiro-Ministro faz algumas referências genéricas ao domínio da educação¹¹, afirmando a disposição, por parte do Governo, de erradicar o analfabetismo e de lutar contra o abandono e insucesso escolares. A ênfase, no entanto, vai para a necessidade de uma reforma «global e coerente» que atenda à «renovação da escola», à «qualidade dos professores», à «adequação dos programas e *currícula*» e à «qualidade do ensino» (cf. Cavaco Silva, 1987: 48).

Talvez pelo facto de o objectivo político prioritário ser nesse momento a realização de uma reforma educativa – entretanto anunciada como projecto redentor dos problemas estruturais do sistema educativo –, é que a referência a outras medidas (avulsas) aparece como bastante inconsistente e pouco credível. A ausência, por exemplo, de medidas destinadas a resolver os problemas fundamentais da escolaridade básica e obrigatória tem neste contexto um significado particular.

Já o XI Governo Constitucional (primeiro governo de maioria «social-democrata») fez incluir no seu Programa, como prioridades no domínio da educação, nomeadamente: a «universalização acelerada do acesso à escolaridade básica de 9 anos []»; a «actuação prioritária no combate ao insucesso, com especial relevo para os ciclos iniciais da escolaridade básica, particularmente nos meios sócio-culturais desfavorecidos, zonas rurais, escolas unidocentes e periferias urbanas, onde os fenómenos de repetência e de abandono atingem níveis alarmantes»; e o «fortalecimento dos meios de acção social escolar». Foi, aliás, em congruência com os objectivos referidos que o Governo, em finais de 1987, aprovou o *Programa Interministerial de Promoção do Sucesso Educativo* (PIPSE) destinado a ter especial incidência nos anos iniciais do ensino básico. Trata-se de uma decisão que teve um acolhimento bastante positivo em dife-

¹⁰ Cf. *Programa do X Governo Constitucional – Apresentação e Debate*, p. 37.

¹¹ Referências que, apesar de escassas, não tinham sido feitas no discurso de apresentação do Programa de Governo à Assembleia da República em 15 de Novembro de 1985 (cf. Cavaco Silva, 1987 pp. 43-53).

rentes sectores não só pelo facto de o insucesso escolar ser assumido publicamente (e oficialmente) como um fenómeno com graves dimensões quantitativas e com importantes consequências sociais e económicas¹², mas também pelo facto de se perspectivarem acções concretas destinadas a contribuir para a sua resolução ou diminuição¹³

Numa referência implícita a este Programa, pode ler-se num dos textos de análise sociológica das políticas de educação desse período:

«A promoção relativamente recente da reforma educativa em Portugal [] e a campanha actualmente em curso para o "sucesso educativo" parecem indicar que os aspectos inadequados do sistema educativo português (mesmo – e só perante as metas do fordismo) estão finalmente a merecer um tratamento concreto» (Stoer, Stoleroff & Correia, 1990: 41)

Entretanto, apesar dos importantes recursos públicos (financeiros, materiais e humanos) envolvidos, os resultados do PIPSE terão sido bastante precários¹⁴

¹² Considerando que não basta garantir o acesso à educação, mas também promover, de modo generalizado, o sucesso educativo []; Reconhecendo que são graves as situações de insucesso escolar, designadamente no 1º ciclo do ensino básico []; que a luta contra o trabalho infantil representa uma das preocupações do Governo e que o programa de promoção do sucesso escolar é uma das formas de o debelar []; O Conselho de Ministros, reunido em 10 de Dezembro de 1987, resolveu: 1) Aprovar um programa interministerial de promoção do sucesso escolar [] o qual visa reforçar a acção e os meios educativos em zonas prioritárias de intervenção [] (cf Resolução de Conselho de Ministros, D R, nº 17, II Série, 21/1/1988, p 537)

¹³ O Programa Interministerial de Promoção do Sucesso Educativo previa, entre outros aspectos, «a disponibilização de meios adequados com especial incidência sobre: a) reforço dos cuidados de alimentação; b) prestação de cuidados de saúde, prevenção e diagnóstico; c) alargamento da cobertura em educação pré-escolar; d) fortalecimento da educação especial; e) apoio a famílias carenciadas; f) estabelecimento do sistema de transporte, determinado por reajustamentos na rede de escolas com reduzido número de alunos; g) fornecimento de materiais escolares; h) apoio pedagógico e didáctico; i) iniciação profissional ou pré-profissionalizante; j) organização de actividades de ocupação de tempos livres e de desporto escolar» (cf Resolução de Conselho de Ministros, D R, nº 17, II Série, 21/1/1988, p 537)

¹⁴ A polémica a este propósito não demorou muito a instalar-se. Numa comunicação à imprensa intitulada *O Programa do Sucesso Escolar: realização deficiente, resultados duvidosos*, o Grupo Parlamentar do Partido Socialista pôde em causa (tendo como base um conjunto de dados e informações da sua iniciativa) que o insucesso escolar tivesse, em tão curto espaço de tempo, sido reduzido significativamente: «Os resultados oficiais do programa do sucesso escolar (Pipse), anunciados há alguns meses

Um inquérito realizado pela FENPROF (no ano lectivo 1988/89) e dirigido às escolas e estruturas concelhias do PIPSE com o objectivo de fazer um ponto da situação em relação à primeira etapa do Programa revelou uma acentuada insuficiência de acções concretas relacionadas com as diferentes componentes previstas, apesar de se constatar o empenho dos professores e a sua adesão aos objectivos e princípios propostos. Entretanto, um relatório posterior do Ministério da Educação parece mais optimista ao referir, por exemplo, que «as acções previstas [] foram, de uma maneira geral, realizadas e, por vezes, mesmo alargado o seu âmbito []». Este relatório intercalar, depois de indicar também uma «melhoria nítida» das taxas de aprovação do ano lectivo 1987/88 para o ano lectivo 1988/89, conclui retoricamente: «Importa salientar que o *Programa Interministerial de Promoção do Sucesso Educativo* funcionou como um despertar de toda a sociedade civil, uma vez que não se limitou a mobilizar os intervenientes directamente implicados no processo educativo. De facto, arrastou, pela força do seu apelo e pelo carácter humanista dos seus objectivos, as boas vontades da população em geral» (cf. *Programa Interministerial de Promoção do Sucesso Educativo – Resumo do Relatório – 1988/89*: 34). A análise de outros documentos revelou todavia que o PIPSE, apesar de ter sido um Programa com objectivos e princípios democráticos que, em alguns casos, terão encontrado um suporte real em importantes experiências pedagógicas e em inovações concretas levadas a efeito por professores que aderiram ao projecto e que tiveram o apoio local de equipas de intervenção empenhadas e motivadas, não cumpriu grande parte das promessas e objectivos que se propôs, não conseguiu inverter significativamente as tendências relativas ao insucesso e abandono escolares¹⁵, nem deixou estruturas capazes de garantir a

pelo Ministro da Educação, criaram perplexidade e dúvida. Foi então tornado público que, nos 60 concelhos abrangidos, o insucesso tinha baixado de 42% para 28% []. Ninguém de boa fé acreditava que, em três ou quatro meses, com "sandes", um copo de leite diário e algumas esporádicas acções de apoio social e pedagógico, fosse possível obter tão drásticos e espectaculares resultados. Ou então, com alguma generosidade intelectual, aceitavam-se os resultados, mas a ninguém ocorria imaginar que o progresso se tinha ficado a dever a razões pedagógicas, a transformações na escola ou a mudanças sociais e culturais que, em tão pouco tempo, explicassem melhoramentos de tal dimensão» (cf. Comunicação à Imprensa do Grupo Parlamentar do PS em 16/11/88, texto policopiado).

¹⁵ Num documento elaborado pelo Partido Socialista, com data de 30 de Outubro de 1992 e intitulado *Balanço Crítico do Sistema Educativo Português*, pode ler-se: «Aplicado ao Continente com carácter

continuidade das políticas que se haviam mostrado adequadas, ou as pedagogias e experiências que estavam a dar resultados positivos e a que muitos professores e outros actores ou agentes educativos desejavam dar continuidade¹⁶.

Um relatório mais exaustivo, solicitado pela Secretaria de Estado dos Ensinos Básicos e Secundário em 1992 como «balanço do PIPSE», e destinado nomeadamente a fazer «uma primeira abordagem ao seu real impacto» (Azevedo, 1994: 68), contém indicações e dados que não podemos deixar de considerar. Embora não se assuma como um «elemento final, ou mesmo principal, de avaliação do Programa», este relatório elaborado por Lemos Pires (1992), e intitulado *PIPSE – Do Programa e Sua Análise à Proposta de Institucionalização*, constituiu, na matéria que estamos a tratar neste momento, a referência mais importante analisada. Assumindo o Programa PIPSE como se de uma «experimentação» se tratasse (p. 17), o relatório começa por constatar que «Se em alguma coisa pecou a formulação inicial [] uma sobressai: a sua ingenuidade ou crença manifesta, mas exagerada, na bondade apregoada do Programa. Fixar metas quantitativas, num Programa deste prazo, com esta estrutura, com a sua natureza *socorrista*, não tem qualquer base, nem científica, nem política [] Com efeito, a análise dos dados estatísticos fornecidos pelos próprios serviços do PIPSE, não apresenta a melhoria quantitativa fixada» (Pires, 1992: 17-18).

Vejamos, entretanto, o que se poderá concluir de um outro importante programa governamental implementado na sequência do PIPSE.

No último ano do mandato do XI Governo Constitucional é criado o *Programa Educação para Todos* (PEPT), destinado, nomeadamente, à promoção de uma política de igualdade de oportunidades no ensino básico. De entre

de intervenção de emergência, considerado um instrumento privilegiado da concretização da reforma educativa o balanço da execução do PIPSE não é positivo. O fundo da questão não foi atacado. As raízes do insucesso (económicas, sociais, culturais) mantiveram-se [] (PS/Departamento de Educação, 1992: 4).

¹⁶ Manuel Sarmento escreve a este propósito: [] o PIPSE sendo porventura a mais recente medida globalizadora de política reformadora do ensino primário, tão-pouco pode ser considerado como mais do que uma actualização conjuntural de medidas de educação compensatória, há muito adoptadas noutros países, e igualmente abandonadas pouco depois, dada a sua incapacidade para lidar com a natureza dos processos sociais, organizacionais e pedagógicos que constroem o sucesso e o insucesso escolares. (Sarmento 1994: 12)

os objectivos deste novo Programa destaca-se a promoção de «uma cultura de escolarização prolongada e qualificante», perspectivada não apenas como resultado da concretização do sucesso para todos mas também como forma de evitar «os custos sociais, económicos e políticos (democráticos) da não escolarização no desenvolvimento do País» (cf Resolução de Conselho de Ministros nº 29/91 de 16 de Maio)

Assumido politicamente como herdeiro do PIPSE – do qual o Governo fez, aliás, uma avaliação muito positiva, como se pode concluir do preâmbulo desta última Resolução e em outros textos –, e justificado na base quer de opções políticas e económicas internas, definidas nomeadamente em sede de concertação social, quer na base de recomendações de organismos internacionais e de exigências supranacionais, o *Programa Educação para Todos* é um projecto muito mais amplo do que o PIPSE, não apenas porque «visa assegurar o pleno cumprimento da escolaridade obrigatória de nove anos» como também porque se espera que contribua para o «acesso generalizado a uma escolaridade secundária completa, criando as condições de base que permitam o desenvolvimento pessoal e a qualificação profissional da juventude portuguesa», de modo a «garantir uma real mobilidade geográfica e profissional e uma efectiva liberdade de circulação, no seio da Comunidade Europeia» (cf Resolução de Conselho de Ministros nº 29/91 de 16 de Maio)

A «valorização dos recursos humanos portugueses» aparece agora com maior clareza nos discursos e documentos relativos às políticas do terceiro governo «social-democrata», e a procura de legitimação das medidas de política educativa, por referência a outros sistemas educativos europeus, nomeadamente pela comparação sistemática com as taxas de escolarização da CEE, torna-se doravante quase obsessiva, levando a afirmar, com alguma dramatização, que a não superação do nosso «atraso é tão grave que se torna incompatível com a coesão social necessária para o mercado único» (PRODEP, 1990: 27)¹⁷ Ainda no âmbito do primeiro PRODEP – Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal (1990-1993) – pode ler-se que a intenção é «atingir tendencialmente a meta global de preparar o sistema educativo português para os

¹⁷ Se quiséssemos utilizar a tipologia criada por Albert O Hirschman para explicar os discursos neoconservadores face às reformas diríamos estar aqui perante a «tese da ameaça» (cf Hirschman, 1991, sobretudo cap. 4. «The jeopardy thesis»)

desafios da integração europeia no termo do segundo milénio», procurando «1) generalizar o acesso à educação de modo a aproximar Portugal das taxas de escolarização da CEE []; 2) modernizar as infra-estruturas educativas, permitindo um ensino adaptado às necessidades do desenvolvimento humano e tecnológico do país; 3) melhorar qualitativamente a acção educativa, possibilitando uma educação para o êxito escolar, a competência e o desenvolvimento» (cf PRODEP, 1990: 37)

O *Programa Educação para Todos* integra-se, assim, indirectamente, no contexto de uma série de medidas que visam a chamada valorização dos recursos humanos do País – medidas essas estabelecidas e legitimadas, uma vez mais, por referência a orientações de agências internacionais e a exigências supranacionais, embora interpretadas a nível nacional¹⁸

Tal como o PIPSE, o *Programa Educação para Todos* insere-se na «consolidação da escola oficial» (cf Stoer, 1994: 21) que é a outra face de um binómio contraditório constituído também pela «crise» dessa mesma escola, mas cuja manifestação, ao contrário, tem passado essencialmente pela concretização de medidas vocacionalistas (cf Stoer, Stoleroff & Correia, 1990) Neste sentido, e dado que um dos objectivos deste último Programa é também «estreitar a articulação entre os sistemas de educação e de formação, designadamente ao nível do sistema de aprendizagem e pré-aprendizagem», bem como «diversificar e valorizar as estruturas de oferta de formação, de modo a poder corresponder às exigências de uma tecnologia e de um mercado de emprego em acelerada mutação» (cf Resolução de Conselho de Ministros nº 29/91 de 16 de Maio), as tendências vocacionalistas não deixam de estar presentes e neste sentido poderíamos dizer que o PEPTI tem uma outra especificidade ao pretender atender não só à consolidação da escola oficial mas também (eventualmente de forma menos imediata) à crise dessa mesma escola¹⁹

¹⁸ A procura de legitimação, por parte do Estado semiperiférico, traduz-se numa procura contínua de justificação para as políticas projectadas. E isso é verdade ainda que a actual formulação das políticas sofra um processo de interpretação e absorção nacional que determina, em grande parte, a sua eventual aplicação. Na formulação da política educativa, o apelo às organizações internacionais (OCDE, Banco Mundial, CEE), para justificação de decisões políticas tomadas, tem sido tradicionalmente uma constante. (Stoer & Araújo, 1992: 15)

¹⁹ De algum modo relacionável com que acabámos de afirmar, José Alberto Correia escreve: «O alargamento da escolaridade obrigatória em Portugal parece mesmo não escapar à ideologia dos recursos

Até ao momento, no entanto, os resultados alcançados não têm confirmado as previsões e expectativas iniciais. A primeira etapa do Programa, centrada no cumprimento da escolaridade obrigatória de nove anos, deveria estar concluída até ao ano lectivo 1994/95. Porém, e apesar de alguma melhoria que se tem vindo a verificar relativamente às taxas de insucesso e de abandono escolares, as expectativas em relação ao cumprimento integral da escolaridade obrigatória parecem, mais uma vez, estar longe de se concretizarem²⁰. Trabalhos recentes que têm vindo a salientar a permanência do insucesso e do abandono escolar, explorando nomeadamente a sua conexão com a inserção precoce dos adolescentes no mercado de trabalho informal, revelam que a situação não melhorou substancialmente²¹.

humanos como é sugerido pelo *sketch* publicitário sobre a "Escola Toda", pela letra da canção "Agora a Escola Toda é de 9 anos" enviada às escolas acompanhada com um conjunto de depoimentos de alunos e de textos, em cujo conteúdo é manifesta a preocupação de mobilizar alimentando a ilusão da existência de uma relação de causa e efeito entre "Escola Toda" e a segurança no emprego, mais do que mobilizar no esclarecimento e na promoção da cidadania» (Correia, 1994: 10). Podemos comprovar isto mesmo numa circular do Ministério da Educação em que, a propósito da distribuição do cartaz «Agora a Escola Toda é de 9 Anos» se explica: «De facto, a escolaridade básica de 9 anos permite o acesso a melhores empregos e a melhores salários; à frequência de outros níveis de educação e de formação profissional; a mais saber e portanto, a mais poder; a mais e melhores formas de desenvolvimento pessoal e social; a melhores formas de comunicação com os outros designadamente na procura de emprego de formação e na construção do seu próprio futuro; a maior justiça social.» (Of. Cir. ET/M/S nº 241 de Julho de 1995).

²⁰ Num estudo de actualização publicado pelo PEPI pode ler-se: «[...] Portugal tem ainda um longo caminho a percorrer apesar das melhorias ocorridas recentemente. No Continente, e no ano lectivo 1990/91, 2 em cada 10 alunos inscritos no 2º ciclo abandonaram a escola durante o período escolar e sobretudo no final do ano, alguns deles formalmente aprovados; no 3º ciclo, esse valor era ainda mais elevado: 3 em cada 10. Dois anos mais tarde (1992/93) a situação era já mais positiva: menos de 2 crianças em cada 10 (2º ciclo) ou 2 em cada 10 (3º ciclo) abandonaram precocemente a escola; por outro lado, e de entre os que permaneceram, apenas 65% no 2º ciclo e 49% no 3º ciclo obtiveram aprovação em todas as disciplinas.» (Fevereiro 1995: 96).

²¹ Numa investigação sobre esta problemática, realizada com base em entrevistas biográficas, concluiu-se: «Atirada para a margem do sistema a educação de jovens que abandonaram a escolaridade obrigatória coloca importantes desafios às políticas educativas, não apenas porque o seu número é muito mais significativo do que uma certa euforia quantificadora dos sucessos de expansão da escolaridade quis recentemente fazer crer, nem também apenas porque se encontra nestes jovens o embrião de futuras e mais profundas e extensas bases de exclusão social, mas porque neles se concentra um conjunto de aspectos essenciais na definição dos direitos básicos dos cidadãos, designadamente os direitos educacionais.» (Samento *et al.*, 1995: 19, sublinhado nosso).

Em síntese, de tudo o que se referiu podemos concluir serem muito frágeis as formas ou estratégias como na última década foram formuladas e implementadas as políticas públicas e encarados, neste âmbito, os direitos sociais inerentes à concepção de Estado-providência. No caso da educação, e à primeira vista de forma não muito diferente do que ocorreu noutros sectores, o que foi feito pode simplesmente ser entendido, na melhor das hipóteses, como a manutenção do *semi-Estado-providência*. Embora, ao nível do discurso oficial e das práticas de regulamentação legislativa, uma relativa expansão do Estado-providência (enquanto espaço de cidadania e de garantia dos direitos sociais) possa ser (conjunturalmente) admitida – o que, aliás, quisemos exemplificar no âmbito da escolaridade básica pela análise do *Programa Interministerial de Promoção do Sucesso Educativo* (PIPSE) e do *Programa Educação para Todos* (PEPT) –, os dados estatísticos disponíveis tendem a ir noutro sentido, confirmando mesmo a manutenção de situações que estes programas pretendiam inverter.

Mas gostaríamos de acrescentar sobre o tema do Estado-providência na educação uma outra hipótese de trabalho. Trata-se de indagar se a educação escolar em geral e a escolaridade básica e obrigatória, em particular, não conterão especificidades que tornem a equacionação deste direito social mais complexa do que em outras áreas das políticas públicas. É que, mesmo numa situação ideal em que o acesso e o sucesso sejam eficazmente garantidos e plenamente realizados durante a escolaridade obrigatória, ainda assim há que contar com os efeitos posteriormente produzidos pelas dinâmicas sociais e económicas sobre o capital escolar e os títulos adquiridos. Referimo-nos, especificamente, à «desvalorização social corrente dos diplomas» e aos processos de «deslegitimação do capital cultural adquirido no sistema formal de ensino» enquanto factos directa ou indirectamente relacionáveis, quer com as estratégias de manutenção e actualização dos saberes, capacidades e competências individuais, quer com as oportunidades socialmente disponíveis para usufruir dos direitos associados ao cumprimento integral da escolaridade-obrigatória-bem-sucedida ou, mais genericamente, dos direitos inerentes à *democracia cultural*.

É que, como chama ainda a atenção Madureira Pinto, há «contradições entre o processo de escolarização e o processo de validação económica de saberes e títulos escolares» bem visíveis, por exemplo, nos factores relacionados com os

modelos de organização do trabalho predominantes na nossa sociedade que promovem a desvalorização e regressão dos saberes sancionados pela escola, e que podem levar a que se desenvolvam importantes «bloqueamentos e regressões culturais» (Madureira Pinto, 1994: 144-147). Acrescente-se, ainda, o facto de a desvalorização dos diplomas ser maior nos primeiros níveis da hierarquia dos títulos – o que acaba por ser um outro factor importante a afectar sobretudo os alunos saídos da escola básica e obrigatória. O problema é ainda mais complexo se se pensar na considerável extensão do segmento não formal da economia e na grande atracção que exerce sobre as populações que abandonam a escolaridade obrigatória ou que têm pouca probabilidade de dar continuidade aos estudos: «Não promovendo, por razões óbvias, qualquer sistema alternativo de formação, estes serão então espaços da economia portuguesa em que a probabilidade de haver regressões culturais tão dramáticas como o analfabetismo funcional é muito elevada» (Madureira Pinto, 1994: 178). Indagando sobre as implicações desta realidade, e sugerindo que a partir dela se revejam e ampliem as perspectivas e teorias da socialização para que ganhem outro sentido sociológico fenómenos como a «dissolução de recursos culturais» e o analfabetismo funcional, entre outros, Madureira Pinto interroga ainda: «[] não será a esta luz que podem desvendar-se alguns dos mais poderosos mecanismos sociais que adiarão *sine die* a utopia iluminista de uma escola emancipadora e igualitarista?» (p. 182)

E acrescentaremos nós: na presença de mecanismos de *flexibilização*²², decorrentes da adopção gradual de formas de regulação neoliberal e da possibilidade da sua interacção com os referidos mecanismos de *regressão cultural* – mecanismos, em qualquer dos casos, presentes na formação social portuguesa, e ambos alimentados pelas discrepâncias entre o quadro jurídico-institucional e as práticas sociais –, a afirmação da existência de um Estado-providência na educação não será muito mais problemática do que em outros sectores das políticas públicas?

Correspondência Almerindo Janela Afonso, Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho, Largo do Paço, 4709 Braga Codex

²² Na acepção referida na nota 6

Bibliografia

- ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA/GRUPO PARLAMENTAR DO PS (1988) «O programa do sucesso escolar: realização deficiente, resultados duvidosos». Comunicação à Imprensa, 16 de Novembro, (documento policopiado)
- ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (1986) *Programa do X Governo Constitucional – Apresentação e Debate*. Lisboa: AR, Divisão de Edições
- AZEVEDO, Joaquim (1994) *Avenidas de Liberdade Reflexões sobre política educativa* Porto: Asa
- CABRAL, M Villaverde (1983) «A economia subterrânea vem ao de cima: estratégias da população rural perante a industrialização e a urbanização». *Análise Social*, vol XIX, nº 76, 199-234
- CANOILHO, J J GOMES & MOREIRA, Vital (1993) *Constituição da República Portuguesa Anotada* Coimbra: Coimbra Editora, 3ª ed revista
- CAVACO SILVA, Aníbal (1987) *Cumprir a Esperança* Lisboa: INCM
- CAVACO SILVA, Aníbal (1989) *Construir a Modernidade*. Lisboa: INCM
- CAVACO SILVA, Aníbal (1994) «Combinação de políticas de estabilização num quadro de integração: a experiência portuguesa». *Brotéria*, vol 138, nº 5/6, 493-515
- CGIP-IN (1995) «A experiência portuguesa da concertação social». *Vértice*, nº 68, 52-53
- CORREIA, J Alberto (1994) «A educação em Portugal no limiar do século XXI: perspectivas de desenvolvimento futuro». *Educação, Sociedade & Culturas*, nº 2, 7-30
- COSTA, Hermes A (1994) «A construção do pacto social em Portugal». *Revista Crítica de Ciências Sociais* nº 39, 119-146
- ESPING-ANDERSEN, G (1993) «Orçamentos e democracia: o Estado-Providência em Espanha e Portugal, 1960-1986». *Análise Social*, vol XXVII, nº 122, 589-606
- FENPROF (1988) «Análise de Inquéritos sobre o PIPSE». Lamego: *Seminário Sobre Escola Rural e Sucesso Educativo* (documento policopiado)
- FERRÃO, João (1995) *Caracterização Regional dos Factores de Abandono e Insucesso nos 2ª e 3ª Ciclos do Ensino Básico* Lisboa: ME / PEPT
- GUIBENTIF, Pierre (1985) «Génese da previdência social Elementos sobre as origens da segurança social portuguesa e as suas ligações com o corporativismo». *Ler História*, nº 5, 27-58
- HIRSCHMAN, Albert O (1991) *The Rhetoric of Reaction perversity, futility, jeopardy* Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press
- IEAL, António da Silva (1985) «As políticas sociais no Portugal de hoje». *Análise Social*, vol XXI (87-88-89), 925-943
- MAGALHÃES, José (1989) «Amanhã a IV República?», in M Baptista Coelho (org) *Portugal: O Sistema Político e Constitucional – 1974-1987*. Lisboa: ICS, 1019-1035
- MAIA, Fernando (1986) «Segurança social», in M Silva (org) *Portugal Contemporâneo – Problemas e Perspectivas*. Lisboa: INA, 167-191
- MEDEIROS, Fernando (1992) «A formação do espaço social português: entre a "sociedade-providência" e uma CEE providencial». *Análise Social*, vol XXVII, nºs 118-119, 919-941

- MOZZICAFREDDO, Juan (1992) «O Estado-providência em Portugal: estratégias contraditórias» *Sociologia – Problemas e Práticas*, nº 12, 57-89
- MURTEIRA, Mário (1989) «Modernização e desenvolvimento em Portugal: das ideologias às práticas» *CESO – Revista do Centro de Estudos "Economia e Sociedade"*, nº 1, 25-38
- PARTIDO SOCIALISTA (1992) *Balanço Crítico do Sistema Educativo Português*. Lisboa: Departamento de Educação do PS (documento policopiado)
- PINTO, C. G. (1995) «Saúde e cuidados de saúde», in AAVV *Portugal Hoje*. Lisboa: INA, 161-178
- PINTO, J. Madureira (1993) «Educação, trabalho e desenvolvimento: uma reflexão sobre o caso português» *O Professor*, nº 35, 63-69
- PINTO, J. Madureira (1994) *Propostas para o Ensino das Ciências Sociais*. Porto: Afrontamento
- PIRES, E. Lemos (1987) *Lei de Bases do Sistema Educativo – Apresentação e Comentários*. Porto: Ed ASA
- PIRES, Eurico Lemos (1992) *Programa Interministerial de Promoção do Sucesso Educativo – Do Programa e Sua Análise à Proposta de Institucionalização*. Porto: Secretaria de Estado dos Ensinos Básico e Secundário
- PRODEP (1990) *Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal, 1990-1993*. Lisboa: ME/GEP
- REIS, António (1989) «O Partido Socialista na revolução, no poder e na oposição», in M. BAPTISTA COELHO (org.) *Portugal: O Sistema Político e Constitucional – 1974-1987*. Lisboa: ICS, 111-146
- RODRIGUES, Maria João (1992) *O Sistema de Emprego em Portugal: Crise e Mutações*. Lisboa: Dom Quixote, 2ª ed
- SAMOUCO, André (1993) «O Estado-providência e a sociedade rural», in *Análise Social*, vol XXVIII, nº 121, 391-408
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1985) «Estado e sociedade na semiperiferia do sistema mundial: o caso português» *Análise Social*, vol XXI, (87-88-89), 869-901
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1990) *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto: Afrontamento
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1993) «O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na semiperiferia: o caso português», in B. S. SANTOS (org.) *Portugal. Um Retrato Singular*. Porto: Afrontamento, 15-56
- SARMENTO, Manuel (1994) «Retorno ao Básico» *Rumos – Jornal de Informação Pedagógica*, nº 0, 12
- SARMENTO, Manuel; MEIRA, Eduardo; NEIVA, Olívia; RAMOS, Altina & COSTA, Margarida (1995) «A escola e o trabalho em tempos cruzados: a formação de jovens que abandonaram a escolaridade obrigatória» *Comunicação ao VI Colloque AIPELF/AFIRSE*, Lisboa: Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação
- STOER, Stephen R. (1994) «O Estado e as políticas educativas: uma proposta de mandato renovado para a escola democrática» *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 41, 3-33

- STOER, Stephen R & Araújo, Helena C (1992) *Escola e Aprendizagem para o Trabalho Num País da (Semi)Periferia Europeia* Lisboa: Escher
- STOER, Stephen R; STOLEROFF, Alan & CORREIA, J Alberto (1990) 'O novo vocacionalismo na política educativa em Portugal e a reconstrução da lógica da acumulação' *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 29, 11-53
- STOLEROFF, Alan (1990a) 'Os Sindicatos e o Estado pós 1974 O Neo-corporativismo e a luta de classes', in AAVV *A Sociologia e a Sociedade Portuguesa na Viragem do Século*, vol II Lisboa: Fragmentos, 129-143
- STOLEROFF, Alan (1990b) 'Reflexões sobre a evolução do sindicalismo e do movimento operário na era dos governos Cavaco Silva' *Vértice*, nº 31, 45-55
- STOLEROFF, Alan (1992) 'Between corporatism and class struggle: the portuguese labour movement and the Cavaco Silva governments' *West European Politics*, vol 15, nº 4, 118-150
- SYNEK, Clara (1995) 'Da euforia à desilusão' *Cadernos de Economia*, nº 30, Jan/Mar , 10-16