

Educação e políticas educativas no Portugal contemporâneo: Da construção do modelo escolar ao tesouro a descobrir

António Teodoro*

No presente artigo, faz-se uma análise, breve e sumária, de como o modelo escolar se afirmou e generalizou em Portugal. Num primeiro momento, ensaia-se uma interpretação, assente na perspectiva teórica do sistema mundial moderno, do tardio (e retórico) processo de construção da escola de massas. Num segundo momento, analisam-se as profundas mudanças verificadas na realidade educacional portuguesa iniciadas no após Segunda Guerra Mundial e que culminam com o processo de integração de Portugal na União Europeia. Por último, sumarizam-se argumentos para defender que a educação pode constituir um campo central da construção de um novo *contrato social*, mais redondo, menos arestoso e mais humano, nas palavras de Paulo Freire.

A escola e a escrita, sem ser necessário estabelecer laços implicativos absolutos, representam duas *invenções* humanas que procedem de condições similares. Ao consagrar a superioridade da escrita sobre a cultura oral, do trabalho intelectual sobre o trabalho manual, do espírito sobre a mão, o sistema escolar obteve uma das suas mais significativas vitórias, tornando-se um dos lugares centrais da construção da modernidade.

A relação entre a afirmação da escola e da escrita e a construção da modernidade tem sido equacionada por diversos autores (e.g., Petitat, 1984). Em Portugal, a propósito da história da alfabetização, Justino Magalhães (1994) interrogou

* Departamento de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias. Coordenador científico do UID - Observatório de Políticas da Educação e de Contextos Educativos.

a ligação entre *alfabetização* e *desenvolvimento histórico*, ou, dito de outro modo, se a transição da oralidade à escrita se traduziu numa alteração profunda do pensamento humano. Como resposta, Magalhães avança a hipótese de que a alfabetização, não sendo suficiente para despoletar movimentos globais de mudança, surge no entanto como um meio facilitador. Se entre o oral e o escrito podem existir zonas de dicotomia e de ruptura, há sobretudo uma interação e passagens sucessivas, o que conduziu, segundo Magalhães, a que a escrita reduzisse a capacidade de representação da palavra, substituísse a memória e permitisse uma distanciagem entre sujeito e objecto; ou seja, a escrita apela à intelectualização, a oralidade ao sensorial. Apesar de fazer uma leitura crítica do *mito da literacia*, Justino Magalhães suporta a posição de que o principal contributo da alfabetização para o *desenvolvimento histórico* foi o de criar uma pré-disposição para a mudança e para a mobilidade em sentido genérico. Como explicita,

a escrita é uma tecnologia, proporcionando novas formas de comunicação, administração e arquivo, bem como inovações ao nível das actividades económicas, políticas e culturais. O reforço da valência da escrita contra a oralidade assenta num conjunto de pressupostos, alguns dos quais de difícil comprovação: b1) é a escrita e não a oralidade que marca a ruptura com o arcaísmo na evolução das sociedades humanas; b2) é pela escrita que passa a clivagem dicotómica entre povos desenvolvidos/cultos e povos primitivos; b3) a escrita é sinónimo de acção, dinamismo, transformação; b4) a escrita e não a oralidade permite operações racionais complexas (Magalhães, 1994, p. 76).

A instituição escolar foi a grande responsável pela difusão da escrita. Apesar de múltiplas dificuldades práticas e de diferentes ritmos de expansão, a escola assumiu-se desde cedo como um fenómeno global, que se desenvolveu por *isomorfismo* no mundo moderno¹. Como todos os fenómenos globais, a escola dos nossos dias tem uma raiz local, tratando-se de um modelo construído no contexto europeu, só depois, progressivamente, universalizado à medida que se foi procedendo à integração dos diferentes espaços na economia mundo capitalista². Como sublinha António Nóvoa (1994, p. 166), a consolidação do modelo escolar entre os séculos XVI e XVIII, em detrimento dos modos antigos de aprendizagem, “é fruto de um longo processo, produzido no seio de um jogo complexo de relações sociais e de modificações das representações e das orientações normativas respeitantes ao mundo e aos homens”, compreensível num quadro onde igualmente emerge (i) o desenvolvimento de uma *nova concepção de infância*, (ii) a instauração de uma *civilização dos costumes*, que impõe um ideal de adulto *civilizado* em contraponto à condição *natural* da criança, (iii) o estabelecimento de uma *ética protestante do trabalho*, e (iv) a implantação de uma

sociedade disciplinar, que tem como consequência o encerramento das crianças em espaços próprios.

É sob a sombra tutelar da Igreja que o modelo escolar se burila e aperfeiçoa nesses três séculos fortemente influenciados pela Reforma e Contra-Reforma. Mas o século XVIII, ou das Luzes, com as suas profundas transformações económicas, sociais e políticas, exige rupturas importantes no campo educativo e na organização da vida social³. Em muitos países, o Estado toma o lugar da Igreja no controlo da educação, através de processos nem sempre pacíficos, e vai-se tornar o mais importante agente de expansão da instituição escolar.

Ao longo de todo o século XIX, a escola é transformada num elemento central de homogeneização linguística e cultural, de invenção da cidadania nacional, em suma, de afirmação do Estado-Nação. Como não se cansam de sublinhar os autores que perfilham a perspectiva do sistema mundial moderno, a expansão da escola encontra-se intimamente ligada à construção dessa realidade imprescindível ao novo estágio da economia mundo capitalista, o Estado-Nação.

O Estado-Nação, como um modo de organização política, envolve a formação de cidadãos e confere a estes o estatuto de indivíduos. Cidadania e individualidade associam-se não meramente pelo Estado como uma organização burocrática, mas, muito mais importante, pela “comunidade imaginada” que os Estados nacionais esperam vir a encarnar. A escola de massas torna-se o conjunto central de actividades através das quais os laços recíprocos entre os indivíduos e os Estados-Nação são forjados. (Ramírez & Ventresca, 1992, p. 49-50)

A progressiva expansão da escola a todas as camadas e grupos sociais conduziu à consolidação de modelos de organização escolar e de organização pedagógica capazes de abranger um cada vez maior número de alunos. Com esse propósito, desde o século XIX que se tem vindo a desenvolver uma *gramática da escola*⁴, que se apresente como capaz de dar resposta a esse desafio, que João Barroso (1995) sintetizou na feliz expressão, de *ensinar a muitos como se fosse a um só*.

O modelo de escola inicialmente desenvolvido na Europa vai tornar-se não apenas universal, mas quase o *único possível ou mesmo imaginável* (Nóvoa, 1998, p. 52). A análise, breve e sumária, de como esse modelo se afirmou e generalizou em Portugal, constitui o nosso propósito seguinte.

A construção tardia e retórica da escola de massas em Portugal

Anualmente, desde 1992, a OCDE torna público um relatório com alguns dos principais indicadores educacionais dos países membros desta organização dos chamados países desenvolvidos⁵. Sistemáticamente, no conjunto desses países, Portugal

ocupa um dos últimos lugares, qualquer que seja o indicador considerado. Existe um consenso de que essa situação seja o resultado directo de um tardio desenvolvimento do processo de construção da escola de massas ou, numa versão mais portuguesa do conceito, *da escola para todos*.

De facto, as estatísticas mostram que, em 1960, Portugal apresentava uma taxa de analfabetismo de 34%, enquanto trinta anos antes, em 1930, era de 62% e, no início do século XX, em 1900, de 74%. Uma tão persistente presença do analfabetismo, como indicador do atraso da generalização da escola primária, só se torna compreensível na longa duração histórica.

Em meados do século XIX, os países europeus dividiam-se em, pelo menos, dois grupos, de acordo com os níveis de literacia e de escolarização da sua população. No primeiro grupo, estavam os países do Norte da Europa, mais ricos e industrializados, predominantemente (mas não exclusivamente) protestantes, onde a alfabetização se desenvolvera ainda no século XVIII, ou mesmo antes. No segundo grupo, encontravam-se os países do Sul e do Leste da Europa, pobres e mais ruralizados, predominantemente católicos ou ortodoxos, que apresentavam elevadas taxas de analfabetismo nas suas populações. Mais, quando outros países do Sul da Europa, como a Espanha, a Itália ou mesmo a Grécia fizeram importantes avanços na alfabetização das suas populações no começo do século XX, a distância de Portugal a outros países europeus tornou-se ainda maior⁶.

Uma evolução aparentemente contraditória com o facto de Portugal ter sido o primeiro país católico onde o Estado assumiu a responsabilidade e o controlo do sistema de ensino, com as reformas educacionais do Marquês de Pombal, em 1759 e 1772, que foram, na época, para outros países europeus, uma referência⁷. A decisão de secularizar e implementar o controlo do Estado foi suportada pela aplicação de um novo imposto directo, o *subsídio literário*, o que desencadeou um movimento de procura de educação e permitiu, sobretudo no final do século XVIII, um significativo acréscimo do número de escolas. Pode-se afirmar que, após as reformas de Pombal, o Estado tornou-se o quase único agente de escolarização.

Acrescente-se ainda que Portugal foi, provavelmente, o quarto país no mundo a publicar, em 1835, uma lei estabelecendo o princípio da escolaridade obrigatória. Mais tarde, em 1844, uma nova reforma associou o princípio da escolaridade obrigatória a penalizações aos pais e aos estudantes que não frequentassem a escola; depois, todas as reformas da instrução primária confirmaram esse princípio de associar a obrigatoriedade escolar as penalizações cívicas ou monetárias, não apenas às famílias e aos jovens mas igualmente, em alguns casos, às autoridades locais⁸. No plano legislativo, Portugal, mais do que os outros países do Sul da Europa, apresentava uma notável precocidade. Mas a realidade escolar era completamente diferente: no princípio

do século XX, a taxa de inscrições no ensino primário era de 22,1%, e, trinta anos mais tarde, em 1930, era ainda de apenas 37,7% (Nóvoa, 1987).

A expansão da escolarização de massas em Portugal pode ser considerado como um processo típico do que Yasemin Soysal e David Strang (1989) designaram de *construção retórica da educação*: uma significativa precocidade no plano legislativo e no discurso político sobre o papel da escola na modernidade e uma continuada denegação de recursos para o incremento da escolarização.

Esta característica retórica confirma-se inteiramente quando se analisam as despesas públicas com a educação, ou instrução pública, na terminologia utilizada até 1936. Em investigação empírica que realizámos (Teodoro, 2001), que nos permitiu construir uma série contínua das despesas com a educação entre 1851 e 1999, em percentagem do Produto Interno Bruto (PIB) ou em percentagem do Orçamento de Estado, constatámos que até ao último quartel do século XX se verificou uma persistente subalternidade do financiamento estatal da educação, mesmo nos períodos de maior crescimento económico e de estabilidade financeira: entre 1851 e 1907, a média do orçamento da instrução pública foi da ordem dos 0,2%; só em 1927 as despesas públicas com a instrução atingiram 1% do PIB; entre 1952 e 1965, as despesas com a educação representavam menos de 1,2% do PIB; em 1974, na ocasião da Revolução de Abril, o que se gastava com a educação representava apenas 1,8% do PIB; somente em 1999 é que, pela primeira vez, Portugal pôde atingir, ultrapassando-a, a média dos orçamentos dedicados à educação pelos países membros da OCDE.

Porquê esta subalternização do investimento do Estado na educação pública, apesar de a nível do discurso político e da produção legislativa se verificar um assinalável avanço e precocidade?

Diferentes autores enfatizam que a origem, a institucionalização e o incremento da escolarização de massas não é uma função específica de características endógenas, como a industrialização ou a urbanização, a estrutura de classes ou a religião dominante, mas o resultado principal da formação do Estado-Nação, alimentada por uma cultura política mundial que emergiu dos dinâmicos e múltiplos conflitos da economia-mundo capitalista (e.g., Ramirez & Ventresca, 1992). Nesta perspectiva, para se compreender o *atraso educativo*, torna-se então necessário situar a posição de Portugal no sistema mundial.

O mesmo Portugal que desempenhou um papel de liderança na expansão territorial da Europa no século XV, um aspecto essencial e decisivo na construção da moderna economia-mundo capitalista⁹, cedo se tornou um país periférico na Europa. Diferentes razões são apontadas como responsáveis por este processo: a forma de trabalho dominante, a posse da terra, o desenvolvimento da agricultura, o comércio colonial e a travagem da industrialização (Hespanha, 1993; Magalhães, 1993), a

Inquisição e a expulsão dos judeus (Bethencourt, 1994), a *aliança* com a Inglaterra como condição para a manutenção da independência política face à Espanha (Pereira, 1971). Pode-se afirmar que a condição semiperiférica de Portugal, no contexto europeu, começou imediatamente na transição do século XVI para o século XVII e consolidou-se durante os séculos XVII e XVIII.

Apesar dos propósitos de regeneração das sucessivas elites liberais, Portugal viu no século XIX aprofundar-se a sua condição periférica e aumentar o seu atraso face aos países centrais na modernização das estruturas económicas e sociais. Vitorino Magalhães Godinho (1971) ensaia uma interessante resposta para a questão do aprofundamento dessa condição subalterna e periférica de Portugal, quando descreve e analisa o que designa como as *três impossibilidades do século XX português*: (i) a industrialização falhada, (ii) a irrealizada sociedade burguesa e (iii) uma cultura sem eficácia social.

Em 1911, a agricultura absorvia 57,1% da população, enquanto, duas décadas mais tarde, em 1930, essa percentagem ainda se situava na ordem dos 50%. Em 1911, nos centros populacionais estatística e administrativamente considerados como urbanos, viviam apenas 17,5% do conjunto da população (18,3%, em 1920). Em 1911, numa população global de tipo industrial (9,1% do conjunto da população), quatro quintos exercia funções de tipo artesanal, em pequenas oficinas ou em tarefas de tipo ambulatorio (construção civil, nomeadamente); dito de outro modo, em 1911, apenas trabalhavam em unidades industriais de tipo fabril com mais de 10 operários, menos de 2% do conjunto da população portuguesa (cf. Castro, 1973). Portugal consolida-se como um país semiperiférico, não apenas pelos seus níveis de desenvolvimento, claramente intermédios entre os alcançados pelos Estados centrais da Europa e da emergente América do Norte e os da imensa periferia das regiões colonizadas, mas também pela sua função de intermediação entre esse centro e essa periferia, representada, no caso nacional, pelas suas vastas colónias africanas¹⁰.

As sociedades situadas na semiperiferia do sistema mundial mostram, em geral, uma centralidade do Estado na regulação social¹¹, associada a uma baixa corporativização de interesses na chamada sociedade civil. Tal gerou, no caso português, que o Estado tenha sido o quase único agente de escolarização desde as reformas pombalinas da segunda metade do século XVIII, sem que a pressão das organizações autónomas da sociedade tenha sido suficiente, seja para criar redes de escolas alternativas, numericamente significativas, seja para gerar fortes movimentos de procura nas escolas públicas. Por seu lado, o Estado, dominado por uma burguesia fraca e temerosa de mudanças sociais mais profundas, não necessitou de reforçar significativamente a componente reguladora do sistema de educação pública, pois existia um espaço nacional antigo, consolidado nas suas fronteiras e numa língua comum,

sem grandes conflitos e factores de desagregação internos (Reis, 1993). Acresce ainda, que a situação semiperiférica de Portugal significou uma economia afastada da grande competição entre nações, desempenhando sobretudo funções de intermediação entre os Estados centrais e a periferia colonial, logo não se colocando como prioritário a formação e a qualificação da mão-de-obra necessária ao aumento da produtividade do trabalho.

A realidade social é sempre um *sistema histórico*, não se cansa de repetir (e sublinhar) Wallerstein¹². E a realidade da formação social portuguesa é seguramente fruto dessa longa permanência, com raízes pelo menos no final do século XVI, de uma condição semiperiférica no sistema mundial moderno, com consequências em todos os planos da vida nacional. Na cultura, convergem os fracos níveis de escolarização e de qualificação escolar e profissional, as grandes dificuldades na promoção de padrões de cultura urbana e de classe média, com a abertura aos padrões culturais dominantes nos países centrais, tomados como referência para importantes grupos populacionais¹³. Na economia estão presentes todas as características de uma sociedade com níveis intermédios de desenvolvimento. Na organização social, a um Estado-providência fraco, que não interiorizou na sua cultura de administração os direitos sociais como *direitos* (e não favores concedidos pelo Estado), corresponde uma *sociedade-providência* forte nas relações de comunidade, na entreaajuda e no conhecimento recíproco¹⁴.

Será apenas nos anos sessenta do nosso século XX, que Portugal iniciará um processo de renegociação da sua inserção no sistema mundial. A viragem da economia portuguesa para o espaço europeu na década de sessenta, a Revolução de Abril de 1974, o fim do ciclo do império, o processo de integração na Comunidade Económica Europeia / União Europeia desde 1976, e, recentemente, a participação na primeira fase da união económica e monetária, representam múltiplos sinais de uma intenção assumida no sentido de rever a antiga posição de Portugal no sistema mundial. Essa viragem estratégica na situação portuguesa irá também traduzir-se nas políticas de educação.

Mobilização educativa e renegociação do lugar de Portugal no sistema mundial

Apesar das resistências do salazarismo, a sociedade portuguesa do após Segunda Guerra Mundial foi sofrendo, nos planos demográfico, do reordenamento do território e da estrutura da população activa, um conjunto de *mudanças invisíveis*¹⁵, que, rapidamente, lhe foram mudando a face¹⁶. Embora os *anos de viragem* na política educativa se possam encontrar nos anos cinquenta, com a implementação da reforma do ensino técnico, o Plano de Educação Popular e a acção global de Leite Pinto à

frente do Ministério da Educação, incluindo, já nos anos sessenta, a participação no Projecto Regional do Mediterrâneo, será contudo no início da década de setenta, com a reforma Veiga Simão, que a educação assumirá um lugar central no processo de recomposição do Estado e nos debates sobre a modernização e o desenvolvimento do país. Seguramente por se situar nesse lugar central, a educação, enquanto política pública, cedo mostrou os limites da acção renovadora do último Presidente do Conselho de Ministros (e do Ministro da Educação) do Estado Novo, bem como o completo esgotamento dessa forma política, em crescente contradição com as aspirações sociais e a inserção de uma economia progressivamente direccionada para o espaço europeu.

A ruptura iniciada com a Revolução de 25 de Abril, se, no plano mundial, pode ter aberto caminho à terceira vaga de democratização no mundo moderno que refere Huntington (1991), no plano nacional, significou a tentativa de superação da dupla crise de legitimidade e de hegemonia que, desde os finais dos anos sessenta, atravessava fundamente o Estado e a sociedade portuguesa. A mobilização social permitida pela revolução conduziu a que se tivessem dado passos de gigante na afirmação dos direitos de cidadania, levando à construção de um Estado Providência, que, embora incipiente face à dimensão alcançada por esta forma de Estado nos países centrais da Europa, só foi possível por uma desvinculação das políticas sociais das exigências da acumulação, durante o curto período de crise revolucionária, em 1974 e 1975.

No campo específico das políticas de educação, a revolução permitiu uma nova centralidade para os problemas educativos, remobilizando as aspirações de acesso aos diferentes níveis de escolarização, amplificado no início dos anos setenta pelo discurso meritocrático de Veiga Simão, e abrindo novas frentes nos planos da participação na gestão escolar e na reformulação das estruturas e conteúdos de ensino. A educação, nesse período de crise revolucionária, para além de um aceso palco de lutas políticas, tornou-se um campo privilegiado de legitimação da nova situação democrática, apostada em mostrar, e não apenas ao nível do discurso político¹⁷, uma radical mudança face às anteriores políticas obscurantistas do Estado Novo. Se, nos primeiros momentos do após movimento militar se pensou em prosseguir a reforma educativa, tal como tinha sido delineada a partir da lei 5/73, cedo se caminhou para a tentativa de formular um programa que, no campo da educação, respondesse ao propósito, então largamente consensual ao nível do discurso político, de construir uma sociedade a caminho do socialismo¹⁸.

Normalizada a revolução - pela transposição para o interior do Estado dos impasses na construção de uma hegemonia social e política, que antes se verificavam no seu exterior, nas organizações sociais de base e no MFA -, a educação manteve um estatuto de centralidade nas políticas públicas¹⁹, embora com uma mudança de eixo

prioritário. Assumida a integração na Europa comunitária como *motor exógeno* de desenvolvimento do país, o discurso sobre a prioridade educativa passou a privilegiar a questão do papel do sistema escolar na qualificação da mão-de-obra, associado à afirmação da urgência em realizar uma *reforma educativa* global que desse coerência ao sistema de ensino e respondesse às necessidades que o sistema económico, nesta fase de integração europeia, atribui à educação. A referência dominante na condução das políticas educativas de finais dos anos setenta e dos anos oitenta situou-se, então, no plano da ideologia da modernização (Afonso, 1999), congruente com essa forma de *Estado-como-imaginação-do-centro* que tem dominado o processo de integração europeia (B. S. Santos, 1993).

Importa, todavia, considerar que o *sistema mundial moderno não é uma realidade social estática*, ocorrendo, no decurso do seu desenvolvimento histórico, uma dinâmica e contraditória luta dos Estados-nações e das regiões pela sua inserção em posições mais favoráveis aos desígnios dos seus grupos sociais dominantes. Alguns desses processos apresentaram características fortemente centralizantes, outros, pelo contrário, acentuaram a periferização do Estado-nação ou da região em causa.

A história de Portugal destes últimos quinhentos anos é paradigmática do que se afirma. De *centro inicial* na expansão territorial da Europa no século XV, um conjunto de *pequenas diferenças* que geraram *grandes disparidades* (Wallerstein, 1990), conduziu a uma rápida periferização de Portugal no contexto europeu. A dupla crise de legitimidade e de hegemonia da forma política do Estado Novo, consumada no final dos anos sessenta do nosso século XX, deu origem a um processo de renegociação da inserção de Portugal no sistema mundial, que tem tido, desde essa ocasião, no processo de integração europeia o seu centro nevrálgico.

No início dos anos noventa, Boaventura de Sousa Santos (1993) apontava um conjunto de tensões existentes nesse processo de renegociação da inserção de Portugal no sistema mundial a partir da integração europeia, sublinhando que a evolução verificada nas diferentes formas políticas parcelares do Estado parecia apontar para um *novo modo de regulação semiperiférica*.

Para cada um dos domínios da sociedade portuguesa, 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. Estas formas, todas elas transitórias, testemunham as tensões existentes entre uma orientação central e uma orientação periférica, entre a promoção ou a despromoção internacional, entre a integração ou a exclusão social. Representam a maneira portuguesa de viver a transformação dinâmica do sistema mundial nos últimos vinte anos. (B. S. Santos, 1993, p. 54)

As sociedades contemporâneas atravessam um período de mudanças profundas - de bifurcação, na expressão de Prigogine e Stengers (1986), onde o *espaço-tempo nacional* tem vindo a perder, paulatinamente desde os anos setenta, a primazia em relação à crescente importância dos *espaços-tempos global e local*, conduzindo à crise do *contrato social* nacional, que esteve na base do moderno desenvolvimento dos Estados centrais, enquanto paradigma de legitimidade de governação, de bem-estar económico e social, de segurança e de identidade colectiva²⁰.

A educação no centro do processo de construção de um novo contrato social

Sendo a globalização algo mais do que a mera continuação da expansão da economia-mundo capitalista, como defende Giddens (1997), ou apenas o acelerar da *idade de transição* do sistema mundial capitalista, como advoga Wallerstein (1999), importa de qualquer modo repensar o *projecto de desenvolvimento* que esteve no centro da construção da modernidade, ainda tardia e incompleta no caso português. Boaventura de Sousa Santos (1998, p. 46) fala de um *novo contrato social*, bastante diferente do da modernidade, mais inclusivo, abrangendo “não apenas o homem e os grupos sociais, mas também a natureza”, o que passa, em sua opinião, por uma *redescoberta democrática do trabalho*.

Num mesmo sentido vai Alain Touraine (1998) quando se bate contra a ideia do *fim do trabalho* e da sua substituição por uma *sociedade do lazer*, pois, como justifica, o que as últimas décadas têm mostrado é o recuo crescente da sociedade da produção e o seu domínio pela sociedade do mercado. Em contraponto a esta visão, Touraine defende que estamos a entrar numa *civilização do trabalho*, onde as fronteiras entre o próprio trabalho, o jogo e a educação se poderão vir a esbater progressivamente:

[...] deve-se admitir que saímos de uma sociedade de produção inspirada pelo grande projecto de dominar a natureza; mas isso não é razão para nos abandonarmos à ideia de que a nossa sociedade não é senão um conjunto de mercados e que os actores não são senão consumidores cujo comportamento é dominado pela sociedade de massas. Assistimos, pelo contrário, depois de uma fase de desenvolvimento propriamente capitalista, ao renascimento de uma sociedade de produção, não mais industrial mas informacional, na qual a tecnologia desempenha um papel maior do que em qualquer outra sociedade passada, e onde, por consequência, os problemas do trabalho, longe de se tornarem secundários, tornam-se ainda mais centrais do que na sociedade industrial. E isso por duas razões complementares. A primeira, é que o reino do mercado, ao conduzir a desigualdades crescentes e à subida da exclusão e do desemprego, tornou a rejeição do desemprego a força política principal. A segunda, é que há uma proporção cada vez maior

de membros das sociedades pós-industriais que têm uma participação activa nesta sociedade da informação e da comunicação. Tão activa e tão alargada que a fronteira entre o trabalho, o jogo ou a educação deixam de ser claras. O que quer dizer que a referência ao trabalho, ao conhecimento, à produção e à competitividade passam a estar presentes em todo o lado. (Touraine, 1998)

Um novo contrato social, defende Boaventura de Sousa Santos (1998), implica também a transformação do Estado nacional no que designa de *novíssimo movimento social*. Uma tal proposta parte da constatação de que existe uma erosão da soberania do Estado nacional e das suas capacidades regulatórias, pois assume-se que o poder se exerce "em rede num campo político mais vasto e conflitual", através de "um conjunto de organizações e de fluxos", onde "a coordenação do Estado funciona como imaginação do centro" (p. 66). Ao considerar que esta nova organização política não tem centro, Boaventura de Sousa Santos defende então que o Estado-articulador - cuja institucionalização está ainda por inventar, acrescenta - deve assumir-se como um novíssimo movimento social que estimule a experimentação de desenhos institucionais alternativos, que não se confinem à democracia representativa e afirmem o que classifica de *democracia redistributiva*. O novo Estado de bem-estar, conclui Boaventura de Sousa Santos (1998), "é um Estado experimental e é a experimentação contínua com participação activa dos cidadãos que garante a sustentabilidade do bem-estar" (p. 67).

Se esse novo contrato social implica uma redefinição do papel do Estado (e das teorias sobre ele), pode implicar igualmente a substituição do próprio modelo de contrato. Habermas (1997) sustenta que a fonte de legitimação das ordens jurídicas modernas só pode ser encontrada na ideia de *autodeterminação*: "é preciso que os cidadãos se possam conceber, em todos os momentos, como os autores do direito ao qual são submetidos, como destinatários" (p. 479). Isto conduz, ainda segundo Habermas, a que o modelo da discussão ou da deliberação venha a substituir o do contrato - a comunidade jurídica não se constitui através de um contrato social, mas sim em virtude de um acordo estabelecido através da discussão.

Este processo implicará, seguramente, uma síntese com sucesso entre o local e o global, para o qual Philip McMichael (1995) propõe a noção de *localismo cosmopolita* ("cosmopolitan localism"):

Para ser sustentável, uma comunidade global deve situar as suas necessidades comunitárias no seu contexto histórico mundial. Isto significa compreender não somente como a comunidade chegou a esse contexto de processos globais e de relações (como os mercados instituídos), mas também como é que os seus membros se podem empoderar ("empower")

através desse contexto. E isso inclui garantir que o *empowerment* comunitário significa também o *empoderamento* dos indivíduos e das minorias existentes nessas comunidades. Significa também perceber que há outras comunidades com necessidades similares, precisamente porque há laços entre similares narrativas histórico-mundiais. (p. 256-257)

Numa realidade social como a portuguesa, marcada por uma permanência de séculos numa condição semiperiférica, uma orientação que conduza a uma inserção distinta no sistema mundial, passando a integrar - de facto e não apenas no plano simbólico - o centro da construção europeia, exigirá, provavelmente, bastante mais que uma política de convergência financeira, edificada em torno de uma moeda comum. Implicará, seguramente, uma forte convergência real com as condições de vida e os direitos sociais dos *incluídos* dessas sociedades, acompanhada de uma ainda mais forte acção política de constante experimentação no campo da participação social, que transforme a *cidadania*, construída na base da ideia de autodeterminação de Habermas - e não contendo em si as exclusões do contrato social da modernidade -, no *enzima* do desenvolvimento de uma governação democrática comprometida com a emancipação social.

Neste contexto, as políticas educativas e o sistema de educação escolar desempenham seguramente um lugar primordial na afirmação da centralidade da cidadania numa sociedade comunicacional gerida de um modo dialógico. A escola é um local de luta e de compromisso, que não se muda por decreto ou discurso retórico, como lembra Paulo Freire²¹.

Uma das características principais do processo de construção da escola de massas em Portugal foi, precisamente, o seu carácter retórico - precoce no acto legislativo e no discurso político, excessivamente tardio nos meios e nos recursos -, característica, aliás, que se apresenta como comum a outros países e regiões situados na periferia e semiperiferia do sistema mundial na implementação das respectivas políticas sociais. A superação dessa característica implicará não apenas o prosseguimento do esforço de investimento na educação, particularmente relevante, no médio prazo, desde a Revolução de Abril e, no curto prazo, desde a segunda metade dos anos noventa deste final de século, mas, possivelmente, o reforço dessa tendência, se não se quiser que se confirmem as previsões da OCDE para o ano 2015, no respeitante, por exemplo, ao projectado crescimento do grau de educação da população adulta, onde Portugal, num conjunto de vinte países todos eles situados no centro do sistema mundial²², continua a manter um persistente último lugar na percentagem da população com idades compreendidas entre os 25 e os 64 anos que completaram o ensino secundário (*upper secondary education*), assumindo as tendências resultantes dos *ratios* de qualificação da população jovem em 1995.

Este reforço do investimento na educação, consolidando o crescimento deste último quarto de século, sendo uma condição necessária, não é, todavia, condição suficiente para uma política emancipatória²³ que considere a educação um dos mais importantes factores de *empowerment*²⁴, tanto ao nível dos indivíduos como no plano das comunidades e dos povos. Nos termos do debate actual, marcado, de um lado, pela *desintegração* tanto do pensamento socialista como do pensamento conservador, e, do outro, pela afirmação impante do neoliberalismo, enquanto "expansão indiscriminada de uma sociedade de mercado" (Giddens, 1997, p. 8)²⁵, uma política emancipatória para a educação implicará, na opinião partilhada com Raymond A. Morrow e Carlos Alberto Torres, um posicionamento de resistência à *racionalização da educação*, tornada objectivo hegemónico com o pretexto da dinamização do desenvolvimento económico, ou, no caso português, da necessidade de alcançar o *pelotão da frente da integração europeia*.

Por outras palavras, resistência ao facto de os temas da equidade e da formação cultural terem dado lugar a estratégias orientadas para a resolução de exigências económicas, aparentemente mais urgentes. Neste contexto, as teorias críticas da educação viram-se forçadas a incorporar um elemento de *conservação*, senão mesmo de conservadorismo, na defesa de funções e de objectivos mais tradicionais da educação. (Morrow & Torres, 1997, p. 129)

Para esta época de transição paradigmática, Boaventura de Sousa Santos (1998) advoga que o Estado se deve transformar "num campo de experimentação institucional" (p. 66). Admitindo que a escola tem algumas características de *lugar estrutural*²⁶, poderá então defender-se que constitui um espaço público no qual se podem dotar as futuras (e actuais) gerações com novos modos de pensar a construção de um mundo mais justo. Como aponta o Relatório da Comissão Internacional sobre a Educação para o século XXI, *Educação: um tesouro a descobrir*, coordenado por Jacques Delors (1996), será na educação, na formação e no conhecimento que se encontrará o *tesouro* capaz de abrir caminhos para a construção de um mundo, no simbolismo da expressão de Paulo Freire (1993, p. 36), "mais 'redondo', menos arestoso, mais humano, e em que se prepare a materialização da grande Utopia: *Unidade na Diversidade*".

Correspondência: Departamento de Ciências Sociais e Humanas
Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias
Campo Grande, 376, 1749-024 Lisboa
E-mail: anteo@mail.telepac.pt

Notas

- ¹ Ver, por exemplo, o desenvolvimento deste conceito em Ramirez e Ventresca (1992).
- ² Sobre este conceito, ver a recente obra de síntese de Immanuel Wallerstein, *The Essential Wallerstein* (Nova Iorque, The New Press, 2000). Em português, encontram-se traduzidos os dois primeiros volumes da mais importante e influente obra deste autor, *O Sistema Mundial Moderno* (Porto, Afrontamento, Vol. I, 1990, Vol. II, 1994). Aguarda-se a publicação em português, na mesma editora, do Vol. III.
- ³ A maior das quais é, seguramente, protagonizada pela Revolução Francesa de 1789. Sobre as suas consequências no plano ideológico, com a emergência do liberalismo enquanto o cimento ideológico da economia mundo capitalista, e com a afirmação, no plano do poder, do povo que se torna soberano, ver, por exemplo, Immanuel Wallerstein (1995).
- ⁴ David Tyack e Larry Cuban (1995) definem gramática da escola (*grammar schooling*) como o conjunto persistente de características organizacionais e de estruturas que, para além de todas as reformas e mudanças, se vai mantendo como característico do modelo escolar.
- ⁵ Trata-se do relatório *Education at a Glance*, na versão de língua inglesa, ou *Regards sur l'éducation*, na versão francófona (OECD/OCDE, Paris).
- ⁶ Ver, entre outros, o muito interessante esforço comparativo de António Candeias (2001).
- ⁷ Sobre as reformas de Pombal ver Áurea Adão (1997).
- ⁸ Por exemplo, a reforma de 1844, de Costa Cabral, previa multas para pais e tutores e perda dos direitos cívicos para os alunos; a reforma de 1878-1881, de Rodrigues Sampaio e José Luciano de Castro, previa a admoestação pública e multas para os pais, tutores, empresários e autoridades locais; a reforma de 1911, a grande reforma da República, da autoria de António José de Almeida, previa uma actuação duríssima sobre as autoridades locais, estabelecendo multas e, em caso de reincidência, a dissolução das juntas de paróquia que não organizassem o recenseamento escolar.
- ⁹ Sobre o papel desempenhado por Portugal nessa expansão, consultar, a título de exemplo, Bethencourt e Chaudhuri (1998), Godinho (1947), ou Wallerstein (1990; ed. or. 1974).
- ¹⁰ Ver, sobre esta função de intermediação, o interessante estudo de caso sobre o algodão e a indústria têxtil de Carlos Fortuna (1993).
- ¹¹ No caso de Portugal essa centralidade do Estado é total, como tem defendido José Mattoso, para quem "Portugal começou por ser uma formação de tipo estatal [e] só muito lentamente acabou por se tornar uma Nação" (Mattoso, 1998, p. 67).
- ¹² Ver, nomeadamente, a conferência proferida na Sessão Solene de Abertura do III Congresso Português de Sociologia, Lisboa, Fevereiro de 1996 (tradução portuguesa: Wallerstein, 1995).
- ¹³ Ver, entre outros, o interessantíssimo artigo de Augusto Santos Silva (1991).
- ¹⁴ A caracterização é de Boaventura Sousa Santos (1990), que tem mostrado, com base numa pesquisa empírica muito vasta nos campos da saúde e da segurança social, que o Estado português é um semi-Estado-providência e, em algumas dimensões mais deficientes ou degradadas, pode mesmo considerar-se um lumpen-Estado-providência.
- ¹⁵ A expressão é de Fernando Rosas (1994).
- ¹⁶ Neste campo, trabalhos como os de António Barreto (1996) ou de José M. Leite Viegas e António Firmino da Costa (1998), são particularmente demonstrativos dessa afirmação.
- ¹⁷ Se, em 1974, as despesas públicas com a educação representavam 1,73% do PIB, dois anos mais tarde, em 1976, já se aproximavam dos 3% (2,97%, para ser mais preciso).

- ¹⁸ Ver o desenvolvimento desta ideia em Teodoro (1999).
- ¹⁹ Exceptuam-se, no decisivo campo dos recursos, os momentos em que foram negociados os acordos de estabilização financeira com o FMI, em 1977-1978 e 1983.
- ²⁰ Ver, sobre este assunto, por exemplo: Grupo de Lisboa (1994); McMichael (1996); B.Sousa Santos (1998).
- ²¹ "Numa perspectiva realmente progressista, democrática e não-autoritária, não se muda a 'cara' da escola por portaria. Não se decreta que, de hoje em diante, a escola será competente, séria e alegre. Não se democratiza a escola autoritariamente". (Paulo Freire, *A Educação na Cidade*, 1991).
- ²² Os vinte países da OCDE envolvidos na previsão são, para além de Portugal: Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Irlanda, Itália, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Espanha, Suécia, Suíça, Reino Unido e EUA.
- ²³ "Emancipação significa libertação, ou antes, libertações de vários tipos: libertação da tradição, das grilhetas do passado e do poder arbitrário, e libertações das restrições impostas pela pobreza material ou pela miséria. A política emancipativa é uma política de oportunidades de vida, em que se incentiva a autonomia da acção". (Giddens, 1997, p. 77-78)
- ²⁴ Na língua portuguesa não foi ainda encontrado termo que corresponda a este sentido de dar plenos poderes, presente no empowerment da língua inglesa.
- ²⁵ Esta obra de Giddens, *Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics*, no título original, levanta interessantes questões no plano do debate político, em particular para aqueles que se situam no campo radical, no sentido atribuído pelo próprio a este termo - "o radicalismo, se formos às verdadeiras raízes, significava não só provocar a mudança, mas controlar essa mudança no sentido de fazer avançar a história" (p. 1). Assentando as suas propostas numa síntese que tem por base o conservadorismo filosófico e valores fulcrais do pensamento socialista, Giddens propõe um programa político capaz de ser o reverso da "imprevisibilidade, incerteza fabricada, fragmentação" da ordem globalizante: "Uma ética de uma sociedade pós-tradicional globalizante implica o reconhecimento da santidade da vida humana e do direito universal à felicidade e auto-realização, aliado à obrigação de promover a solidariedade cosmopolita e uma atitude de respeito perante agências e seres não humanos, presentes e futuros. Longe de assistir ao desaparecimento de valores universais, esta é talvez a primeira vez na história da humanidade em que esses valores têm uma aceitação real" (p. 225).
- ²⁶ O conceito de *lugar estrutural* foi desenvolvido por Boaventura de Sousa Santos (1995, p. 420): "No seu grau mais abstracto, um modo de produção da prática social, é um conjunto de relações sociais cujas contradições internas são asseguradas por uma dinâmica endógena específica". Nessa obra, Boaventura de Sousa Santos identifica seis lugares estruturais: doméstico, trabalho, mercado, comunidade, cidadania e mundial. Luiza Cortesão, partindo do conceito de B. S. Santos, defende como hipótese que "se podem identificar na educação [escolar] algumas características de lugar estrutural" (Cortesão, 1998, p. 25).

Referências bibliográficas

- Adão, A. (1997). *Estado Absoluto e Ensino das Primeiras Letras. As Escolas Régias (1772-1794)*. Lisboa: Fundação C. Gulbenkian.
- Afonso, A. J. (1999). *Políticas Educativas e Avaliação Escolar*. Braga: Instituto de Educação e Psicologia / Universidade do Minho.

- Barreto, A. (org.) (1996). *A Situação Social em Portugal, 1960-1995*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- Barroso, J. (1995). *Os Liceus. Organização pedagógica e administração, 1836-1960*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/JNICT.
- Bethencourt, F. (1994). *História das Inquisições. Portugal, Espanha e Itália*. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Bethencourt, F. & Chaudhuri, K. (dir.) (1998). *História da Expansão Portuguesa*, Vol. I. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Candeias, A. (2001). Processos de construção da alfabetização e da escolaridade. In Stephen R. Stoer, Luiza Cortesão & José Alberto Correia (orgs.). *Transnacionalização da educação. Da crise da educação à "educação" da crise* (pp. 23-89) Porto: Edições Afrontamento.
- Castro, A. de (1973). *A Economia Portuguesa do Século XX (1900-1925)*. Lisboa: Edições 70.
- Cortesão, L. (1998). *Práticas educativas face à diversidade e investigação-acção*. Relatório das provas de agregação não publicado. Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade do Porto, Porto.
- Delors J. et al. (1996). *Educação: um Tesouro a Descobrir. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI*. Rio Tinto: UNESCO/Edições Asa.
- Fortuna, C. (1993). O desenvolvimento por um fio. Portugal colonial, os têxteis de algodão e a economia-mundo. In Boaventura de Sousa Santos (Org.). *Portugal: um retrato singular* (pp. 57-90). Porto: Edições Afrontamento.
- Freire, P. (1983). *Política e Educação*. São Paulo: Cortez Editora.
- Giddens, A. (1997; ed. or. 1994). *Para além da Esquerda e da Direita*. Oeiras: Celta Editora.
- Godinho, V. M. (1947). *História Económica e Social da Expansão Portuguesa*, Primeiro Tomo. Lisboa: Terra Editora.
- Godinho, V. M. (1971). *A Estrutura na Antiga Sociedade Portuguesa*. Lisboa: Editora Arcádia.
- Grupo de Lisboa (1994). *Limites à Competição*. Mem Martins: Publicações Europa-América.
- Habermas, J. (1997; ed. or. 1992). *Droit et démocratie. Entre faits et normes*. Paris, Gallimard.
- Hespanha, A. M. (Coord.) (1993). *O Antigo Regime (1620-1897)*. In José Mattoso, (Dir.). *História de Portugal*. Vol. IV. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Huntington, S. P. (1991). *The Third Wave. Democratisation in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Magalhães, J. R. (Coord.) (1993). *No Alvorecer da Modernidade (1480-1620)*. In J. Mattoso (Dir.). *História de Portugal*, vol. III. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Magalhães, J. P. (1994). *Ler e escrever no mundo rural do Antigo Regime. Um contributo para a história da alfabetização e da escolarização em Portugal*. Braga: Universidade do Minho.
- Mattoso, J. (1998). *A Identidade Nacional*. Lisboa: Gradiva/Fundação Mário Soares.
- McMichael, P. (1996). *Development and Social Change. A Global Perspective*. Thousands Oaks: Pine Forge Press.
- Morrow, R. A. & Torres, C. A. (1997; ed. or., 1995). *Teoria Social e Educação. Uma Crítica das Teorias da Reprodução Social e Cultura*. Porto: Afrontamento.

- Nóvoa, A. (1987). *Le Temps des Professeurs. Analyse socio-historique de la profession enseignante au Portugal (XVIII-XX siècle)*, vol. I. Lisboa: Instituto Nacional de Investigação Científica.
- Nóvoa, A. (1994). *História da Educação*, provas de agregação não publicadas, Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, Lisboa.
- Nóvoa, A. (1998). *Histoire & Comparaison (Essais sur l'Éducation)*. Lisboa: Educa.
- Pereira, M. H. (1971). *Livre Câmbio e Desenvolvimento Económico. Portugal na segunda metade do século XIX*. Lisboa: Edições Cosmos.
- Petitot, A. (1984). *Production de l'école - Production de la société. Analyse socio-historique de quelques moments décisifs de l'évolution scolaire en Occident*. Genebra: Librairie Droz.
- Prigogine, I. & Stengers, I. (1986). *La nouvelle alliance. Métamorphose de la science* (2.^a ed.). Paris: Gallimard.
- Ramirez, F. O. & Ventresca, M. J., (1992). Building the Institution of Mass Schooling: Isomorphism in the Modern World. In Bruce Fuller & Richard Robinson (Ed.), *The Political Construction of Education. The State, School Expansion and Economic Change* (pp. 47-59). Nova Iorque, Westport & Londres: Praeger.
- Reis, J. (1993). O analfabetismo em Portugal no século XIX: uma interpretação. *Colóquio Educação e Sociedade*, 2: 13-40.
- Rosas, F. (1994). O Estado Novo (1926-1974). In José Mattoso (Dir.) *História de Portugal*, Vol. VII. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Santos, B. de S. (1990). *O Estado e a Sociedade em Portugal, 1974-1988*. Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, B. de S. (1993). O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na semiperiferia: o caso português. In B. de S. Santos (Org.), *Portugal: um retrato singular* (pp. 15-56). Porto: Afrontamento / Centro de Estudos Sociais.
- Santos, B. de S. (1995). *Toward a New Common Sense*. Londres & Nova Iorque: Routledge.
- Santos, B. de S. (1998). *Reinventar a Democracia*. Lisboa, Gradiva / Fundação Mário Soares.
- Silva, A. S. (1991). A cultura portuguesa numa perspectiva histórico-sociológica. In AA.VV. *Estudos de História Contemporânea Portuguesa. Homenagem ao Professor Victor de Sá* (pp. 61-67). Lisboa: Livros Horizonte.
- Soysal, Y. N. & David (1989). Construction of the First Mass Education Systems in Nineteenth-Century Europe. *Sociology of Education*, 62: 277-288.
- Teodoro, A. (1999). Os Programas dos Governos Provisórios no campo da Educação. De uma intenção de continuidade com a reforma Veiga Simão à elaboração de um programa para uma sociedade a caminho do socialismo. *Educação, Sociedade & Culturas*, 11: 29-66.
- Teodoro, A. (2001). *A Construção Política da Educação. Estado, Mudança Social e Políticas Educativas no Portugal Contemporâneo*. Porto: Edições Afrontamento.
- Tyack, D. & Cuban, L. (1995). *Tinkering toward Utopia. A Century of Public School Reform*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Touraine, A. (1998). Nous entrons dans une civilisation du travail. Comunicação apresentada ao XIV Congresso Mundial de Sociologia, Montréal, 26 Julho - 1 Agosto 1998. [1.^a

versão não revista pelo autor].

Viegas, J. M. Leite & Firmino da Costa, A. (orgs.) (1998). *Portugal, que modernidade?* (2.ª ed.). Oeiras: Celta Editora.

Wallerstein, I. (1991). *O Sistema Mundial Moderno. Vol. I – A agricultura capitalista e as origens da economia-mundo europeia no século XVI*. Porto: Edições Afrontamento (ed. or., 1974).

Wallerstein, I. (1994). *O Sistema Mundial Moderno. Vol. II – O mercantilismo e a consolidação da economia-mundo europeia, 1660-1750*. Porto: Edições Afrontamento (ed. or., 1980).

Wallerstein, I. (1995). Mudança Social? 'A mudança é eterna. Nada muda, nunca'. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 44:3-24.

Wallerstein, I. (1995). *After Liberalism*. Nova Iorque: The New Press.

Wallerstein, I. (1999). Globalization or the Age of Transition? A Long-Term View of the Trajectory of the World-System. Fernand Braudel Center. Disponível em: <http://fbc.binghamton.edu/iwtrajws.htm>.

Wallerstein, I. (2000). *The Essential Wallerstein*. Nova Iorque: The New Press.