

NOVAS DIFERENCIAÇÕES E FORMAS DE GOVERNAÇÃO EM EDUCAÇÃO: O PROCESSO DE CRIAÇÃO DAS ESCOLAS PROFISSIONAIS EM PORTUGAL

Fátima Antunes

Uma breve contextualização¹

O sistema educativo português apresentase, no final dos anos 80, como um serviço público com marcadas características de subdesenvolvimento, dados os níveis de cobertura da população que é capaz de proporcionar quer dos pontos de vista quantitativo (taxa de frequência) quer qualitativo (taxa de sucesso nas aprendizagens e de distribuição de diplomas).

O diagnóstico elaborado pela administração central, como base da proposta à União Europeia (então Comunidade Económica Europeia) do Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal (1990-1993) (PRODEP I), é, a esse título, elucidativo: “a taxa de escolarização da população portuguesa no primeiro nível (90%) é comparável com a dos outros países, mas a do segundo nível já é cerca de metade da média dos outros membros da comunidade e a do terceiro nível ou do ensino superior é ainda menos de metade da média desses países” (com base em dados de 1987). Assim, em 1987/88, verificam-se

as seguintes taxas de escolarização: educação pré-escolar, 30%; ensino básico (1º ciclo, 100%; 2º ciclo, 90%); ensino secundário, 40%; ensino superior, 11% (cf. Gabinete de Estudos e Planeamento/Ministério de Educação, 1990: 28, 37) ².

Alguns dos mais relevantes estudos realizados têm defendido que, a partir da década de oitenta, a realidade educativa portuguesa pode ser caracterizada, em algumas das suas mais importantes facetas, como um processo de simultânea *crise e consolidação da escola de massas* (Stoer ; Araújo, 1992).

Outros investigadores, aprofundando alguns vectores daquele processo, apon-tam no sentido de, até meados dos anos noventa, se poder falar “na melhor das hipóteses (...) (n)a manutenção do *semi-Estado-providência*” na área da educação (Afonso, 1997, p. 152).

Para o Estado tratava-se de gerir e lidar em simultâneo com pressões e tensões múltiplas, originadas dentro e fora do sistema educativo, na sociedade portuguesa como na arena internacional (cf. Stoer ; Stoleroff ; Correia, 1990, p. 20, 31).

Neste contexto, a criação das Escolas Profissionais em 1989 configura-se como uma medida a vários títulos singular: é elaborada e implementada no âmbito de uma Reforma Educativa, destacando-se, dado que foi a primeira medida incluída nos estudos da Comissão de Reforma do Sistema Educativo a ser generalizadamente concretizada e autonomizando-se simultaneamente pelo recurso a procedimentos únicos na sua realização.

Sendo possível estabelecer um laço temporal com as outras medidas adoptadas

para o ensino/formação de nível secundário, e que conjuntamente vêm a reestruturar este sector de ensino, as Escolas Profissionais aparecem, no entanto, com a particularidade de ser a medida mais inovadora a vários títulos e que mais rápida e completamente é implementada ³.

A sua criação em 1989, incorpora e condensa alguns dos principais problemas, dilemas e soluções experimentados nas políticas educativas (e sociais) nos últimos anos em Portugal: aparecem como instituições impulsionadas pelo Estado, mas apresentadas como uma aposta na iniciativa da sociedade civil, sob a forma de *parcerias* locais ou sectoriais; pretendem cumprir um programa de diversificação da educação que permita a escolha entre modalidades de formação, sendo orientadas para um público escolar definido; integram modalidades de aproximação aos contextos de trabalho e dispositivos de transição profissional; por último, surgem geralmente com o estatuto de escolas privadas, quase totalmente financiadas através de recursos públicos e desenvolvidas, em grande parte dos casos, com base em, ou com a participação de, organismos públicos da administração local e central (Câmaras Municipais, por exemplo) e de organizações referenciáveis ao *terceiro sector* (instituições de solidariedade social e associações).

Do nosso ponto de vista, as Escolas Profissionais apresentam dois traços singulares que contribuem para estabelecer o sentido essencial de tal medida e o modo como, conjuntamente com outras, reconfigurou o nível de ensino secundário e marcou o terreno da educação: o *mandato* e a *governança* preconizados para esse subsistema de ensino ⁴.

A CRIAÇÃO DE UMA TERCEIRA VIA ALTERNATIVA AO ENSINO REGULAR

A análise do *mandato* para o sistema educativo expresso através da criação das Escolas Profissionais permite identificar algumas das principais prioridades selecionadas como alvo para essa medida política bem como alterações e continuidades nas orientações que modelam a intervenção do Estado no campo da educação.

O normativo que as funda define-as como devendo

*“proporcionar (...) a preparação adequada para a vida activa (...) fortalecer (...) os mecanismos de aproximação entre a escola e o mundo do trabalho; facultar aos jovens contactos com o mundo do trabalho e experiência profissional”*⁵.

e ainda

*“dotar o país dos recursos humanos de que necessita, numa perspectiva de desenvolvimento nacional, regional e local”*⁶

Nesse sentido, o Estado terá apresentado a criação das Escolas Profissionais como uma forma de prosseguir uma “política educativa de emprego para os jovens” iniciada com a Reforma de 1983 (Stoer, 1991, p. 65).

A sua vocação como modalidade de escolarização alternativa é enfatizada pelos seus principais conceptores e protagonistas⁷:

“Escasso é o número daqueles que, acabada a longa formação de base, procuram um curso tecnológico ou profissional. Com o alargamento da escolaridade obrigatória de seis para nove anos é possível que, a breve prazo, aumente a heterogeneidade

dos jovens que concluem a formação básica, o que se traduzirá, provavelmente, por um aumento da percentagem dos que, entre esses, desejam ingressar imediatamente num percurso curto de formação pós-obrigatória”

(Azevedo, 1991, p. 79) ^x

*“Também sabemos que os jovens desejam, na sua maioria, prosseguir estudos numa escola secundária e, se possível, continuar estudos no ensino superior. A escola secundária tem sido um **locus** cultural e social que fomenta ainda uma elevada expectativa de ascensão social pela via que abre para a obtenção de um diploma de um curso superior (**ainda mais após a criação das escolas profissionais**). (...) estas escolas (...) deveriam acolher preferentemente uma população juvenil mais desejosa de obter uma qualificação profissional e, pelo menos nesta fase, abandonar de imediato o sistema de ensino e ingressar no mercado de emprego”*

(Azevedo, 1994, p. 88-89, grifos nossos).

“Os cursos Tecnológicos têm uma função diferente e, se quiser, visto numa forma muito simplista, os cursos Tecnológicos destinam-se a alunos que querem fazer o Politécnico, os cursos das Escolas Profissionais destinam-se prioritariamente a alunos que querem ir para o mercado de trabalho, se quisermos tipificar nesta lógica de diversidade, independentemente dos direitos que cada um tem, os Cursos Secundários Orientados para o Prosseguimento de Estudos tal como o nome indica,

é para o prosseguimento de estudos. Os cursos Tecnológicos são fundamentalmente para o ensino Politécnico, as Escolas Profissionais para o mercado de trabalho como a Aprendizagem para o mercado de trabalho, portanto há aqui de facto destinatários muito bem definidos...

(Margarida Marques, em entrevista concedida à autora, no âmbito desta pesquisa, a 29 de Julho de 1997) ⁹.

Esta iniciativa política parece assim corresponder também a orientações (e pressões?) no sentido de manter o ensino secundário regular como reserva de um tipo de percurso, currículo e clientela escolares, o que a expansão (já realizada mas sobretudo previsível) da sua população tenderia a contrariar.

Deste modo, poder-se-ia afirmar que a fundação deste novo subsistema evidencia uma orientação para reforçar a *posicionalidade* no interior do ensino de nível secundário pela expansão da oferta de novas vias de formação e de acesso ao diploma — destinadas a um público com características particulares (em termos de origem, trajecto escolar e projecto escolar, profissional e social) — cujo valor social permanece diminuído face ao currículo de referência e que dessa forma *posiciona* e classifica os seus destinatários ¹⁰.

De acordo com a análise proposta, o *mandato* atribuído às Escolas Profissionais parece privilegiar por um lado, a gestão da inserção profissional dos jovens (e a sua socialização e mobilização para o trabalho) através da institucionalização de dispositivos de transição (particularmente estágios e outras modalidades de aproximação a interlocutores e contextos relevantes no mercado de emprego) e, por outro lado, a integração e retenção de novos públicos proporcionando percursos de escolarização prolongada alternativos ao ensino regular — preservando a homogeneidade social dos seus destinatários e também a raridade relativa dos seus diplomas e percursos subsequentes.

Fica evidenciada uma agenda política cujas prioridades se inscrevem na pretensão de reforçar o contributo da educação para a coesão e o controlo sociais, promovendo, ainda, a legitimação do sistema de ensino com base na sua expansão — a restrição de oportunidades de emprego, particularmente acentuada para os jovens, e a tensão entre a manutenção da exclusividade cultural e social do ensino secundário e a tendencial generalização da frequência desse nível de escolarização, constituem condições fundadoras da inovação constituída pelo subsistema de Escolas Profissionais.

ENTRE O PARTENARIADO SÓCIO-EDUCATIVO E O QUASE-MERCADO EM EDUCAÇÃO

A governação das escolas profissionais

A definição das Escolas Profissionais como modalidade alternativa de escolarização de nível secundário decorre não

apenas do tipo de bens e serviços que pretendem proporcionar (currículo, pedagogia, avaliação e certificação) mas também do modelo institucional adoptado para a ordenação do seu fornecimento ¹¹.

A análise da *governação* preconizada para o subsistema de Escolas Profissionais, fundadas com base em modalidades *partenariais*, apelando à mobilização de actores sociais oriundos quer do mercado quer do *terceiro sector*, permite caracterizar a *combinação institucional* («institutional mix») implementada ¹².

Seguindo Roger Dale, iremos considerar que as actividades de financiamento, fornecimento e regulação da educação podem ter lugar através do Estado, do mercado ou do comumente designado *terceiro sector* ou ainda de modalidades que conjugam várias destas formas institucionais ¹³ (cf. Dale, 1994b, p. 2-6, 1997).

Assim, o *financiamento* das Escolas Profissionais é fundamentalmente público e estatal (incluindo aquele que provém dos Fundos Estruturais da União Europeia) contemplando também a participação das en-

tidades promotoras e dos estudantes, através de propinas, entre outras modalidades.

O *fornecimento* do serviço educativo é assumido pelas escolas, instituições dotadas de autonomia, com base num contrato-programa com o Estado que especifica responsabilidades, competências e âmbitos de actuação.

A *regulação* do serviço educativo é protagonizada basicamente por duas entidades: a administração do sistema educativo e as escolas ¹⁴.

A administração do sistema educativo assume a definição das normas e critérios genéricos e essenciais relativos à oferta de cursos (que necessitam de aprovação prévia para poderem funcionar), aos currículos e planos de estudos, à avaliação e à gestão das escolas.

As próprias escolas (leia-se, os seus órgãos de direcção) concebem e propõem

Quadro 1- A governação das Escolas Profissionais

Governação	Escolas Profissionais	formas institucionais de coordenação social
Financiamento	<u>Estado/UE</u> entidades promotoras beneficiários/consumidores	<u>Estado</u> <i>Terceiro Sector</i> ¹⁵ Mercado
Fornecimento	Escolas	<i>Terceiro Sector?</i> Mercado?
Regulação	<u>Estado</u> (administração do sistema educativo) Escolas (órgãos de direcção e gestão)	<u>Estado</u> <i>Terceiro Sector</i>

para aprovação os seus projectos de ensino ficando a gestão curricular e pedagógica, financeira e administrativa como competências do seu foro próprio.

Obtemos assim um quadro (inspirado em Dale, 1994b, p. 5, 1997) que orienta a

análise no sentido de que a criação das Escolas Profissionais constituiu uma política ambígua, híbrida e compósita que não conduziu nem à diminuição do papel do Estado na *governação* dos serviços educativos proporcionados e muito menos à assunção

destas actividades por qualquer das outras formas institucionais de coordenação social. Pelo contrário, o Estado surge ainda como principal financiador e regulador, com os mecanismos de mercado e as instituições e modalidades de organização e actuação eventualmente referenciáveis ao *terceiro sector* participando também dessas áreas de *governança*.

Na senda de um quase-mercado?

A interpretação dos dados apresentados sugere a hipótese de que a configuração deste subsistema cria condições para a constituição de um *quase-mercado* (cf. Le Grand ; Bartlett, 1993).

Os *quase-mercados* de bem-estar caracterizam-se, segundo os autores mencionados, pela retirada do Estado da área do fornecimento de serviços, e a sua substituição por entidades independentes (lucrativas ou não) que competem por clientes e/ou por contratos públicos; o Estado torna-se (ou cria) geralmente a agência que adquire os serviços em representação dos beneficiários (1993, p. 3, 10)¹⁶.

A separação e alocação das diversas actividades de *governança*, verificadas no caso das Escolas Profissionais, parecem sugerir que a *combinação institucional* que as caracteriza é congruente com (ou potencia) aquela modalidade de organização da provisão de bem-estar social.

Há, no entanto, fundamentos para acautelar a conclusão de que estamos perante a concretização de um *quase-mercado* em educação, sobretudo no que toca a uma condição essencial: o estabelecimento de concorrência, entre as entidades que produzem o serviço educativo, quer para atrair consumi-

dores, quer para aceder a contratos públicos de fornecimento do mesmo. Ainda que, no caso em estudo, seja visível a ocorrência de tais processos, a sua intensidade não chega a marcar de forma decisiva a configuração e o funcionamento do subsistema: o desenvolvimento daquelas dinâmicas terá sido inibido, até um período muito recente,¹⁷ pela profunda implicação e compromisso do Estado com a fundação de cada Escola Profissional e com a sustentação deste sector de ensino (é de referir, por exemplo, que as regras e critérios que enquadraram o financiamento público não parecem de molde a favorecer, de modo particular, a concorrência entre instituições; consultar, entre outros, Marques (1993, 1994), Silva, Silva e Fonseca (1997)).

O partenariado sócio-educativo na encruzilhada de múltiplos projectos?

O lançamento das Escolas Profissionais foi realizado através da institucionalização de três figuras que conjuntamente expressam e viabilizam as alterações introduzidas e potenciadas ao nível da *governança* de serviços educativos: o *contrato-programa*, os *promotores*, o *partenariado*.

Definindo a política e o modelo institucional, financiando a maior parte dos custos de funcionamento, regulando a distribuição geográfica e por áreas de formação, prescrevendo a estrutura curricular e fixando os parâmetros de variação da mesma, indicando as modalidades de criação e o tipo de gestão (privada) das escolas, o Estado, como se procurou mostrar, capacitou e encorajou a emergência de uma nova *combinação institucional* que estabelece a possibilidade de, através de *contratos-programa*, proporcionar serviços educativos cuja

produção poderá ficar a cargo das mais diversas entidades públicas e privadas.

Do ponto de vista formal-legal, os *promotores* são as entidades que, como segundo outorgante, celebram com o Estado um contrato de criação de uma Escola Profissional.

Do ponto de vista político, serão aquelas que obtêm do Estado um estatuto jurídico e social que lhes permite patrocinar a oferta de serviços educativos, assumindo, directa ou indirectamente, as responsabilidades e actividades inerentes à sua concretização.

É a ambiguidade do estatuto dos *promotores* (nem exclusiva, nem principalmente proprietários, financiadores ou titulares das Escolas mas participando de todas essas qualidades) que permite que o Estado possa ser parte instituinte de uma escola privada e os, assim designados, *promotores* se constituam como os suportes locais de um projecto estatal de institucionalização nacional de uma rede de provisão de serviços educativos.

Trata-se de abrir a responsabilidade directa do fornecimento de educação a um vasto leque de entidades, genericamente mandatadas pelo Estado para organizar, dirigir e gerir instituições educativas, segundo modelos de administração privada.

A promoção de modalidades de organização de intervenção colectiva sob a égide do *partenariado* ganhou expressão, a nível internacional, nos anos oitenta (cf., entre outros, Zay ; Gonnin-Bolo, 1995, Landry ; Mazalon, 1997).

Encontram-se registadas na literatura referências a *partenariados* em vários campos da vida social com particular relevo para o domínio das políticas sociais e da

organização de serviços de bem-estar (cf. Landry ; Mazalon, 1997, p. 39).

Estas novas fórmulas de intervenção no domínio social com base na associação de múltiplas entidades ou protagonistas, com diferentes pertenças institucionais e/ou oriundos de distintas esferas da vida social, têm sido objecto de investigação e reflexão em diversas áreas das Ciências Sociais, aparecendo, no entanto, focadas e discutidas a partir de pontos de vista muito distintos¹⁸.

A fórmula institucional promovida pelo Estado para a criação e funcionamento das Escolas Profissionais acabou por ficar globalmente conhecida e definida como corporizando uma modalidade de *partenariado sócio - educativo*, ou simplesmente de *partenariado*, e incorpora um conjunto de vectores referenciáveis a diferentes projectos que, desde o início, enquadraram o lançamento deste subsistema e parecem manifestar-se de forma desigual — uns assumindo progressivamente maior protagonismo, outros sofrendo erosões até quase se desvanecerem — ao longo do seu processo de implementação e desenvolvimento^{19,20}.

Assim, o estabelecimento de um dispositivo de gestão escolar da inserção profissional dos jovens, através da construção de interfaces institucionais (local ou sectorialmente fundados) e da difusão social do trabalho de formação²¹, é uma das dimensões mais incisiva e generalizadamente enfatizada quer nas intervenções dos responsáveis políticos e outros actores envolvidos quer nos documentos oficiais e estudos realizados.

O normativo que regula a criação e funcionamento das escolas reflecte, como

foi já referido, tais questões no enunciado das suas finalidades ²².

Uma segunda tendência a destacar na configuração das Escolas Profissionais é a afirmação de novas modalidades de administração do sistema educativo alterando a divisão de responsabilidades entre a periferia e o centro.

As múltiplas referências à “base local” das escolas, à

“redistribuição do poder tradicional do Estado por um vasto conjunto de operadores sociais de nível intermédio”

através de

“um modelo de interpenetração entre o Estado e a sociedade civil (em que) se combina sinergicamente a iniciativa autónoma das organizações sociais (...) com a existência de um conjunto de regras comuns que consubstanciam um projecto com características nacionais” (...) “para a concretização autónoma de um modelo cujas linhas mestras o Estado havia definido”

(cf. Azevedo, 1991, p. 74, 73, 70)

parecem constituir a autonomia (de organização, de gestão financeira, curricular e pedagógica) das Escolas Profissionais, legitimada com base na sua vinculação a iniciativas da sociedade civil, como esboço ou experimentação de outras possibilidades para a administração do sistema educativo.

Esta busca de novos modelos, que assumem a forma de redistribuição de competências e responsabilidades entre o centro e a periferia do sistema, muitas vezes com base em graus e tipos diversos de autonomia institucional, tem sido analisa-

da como contendo potencialidades para “uma recentralização de poderes por *controlo remoto*” (Lima, 1995, p. 67; cf. ainda 1999) bem como para “activar quer lógicas neoliberais e mercadológicas quer lógicas de inovação e de renovação da gestão pedagógica dos estabelecimentos de ensino” (Magalhães, 1998, p. 2).

Um outro projecto que visivelmente orientou a fundação das Escolas Profissionais consistiu na tentativa de criação de espaços de acção para o investimento privado e o incentivo ao desenvolvimento de lógicas de liberalização (e mercadorização) da educação. Esta foi a tendência integrante do modelo das Escolas Profissionais considerada como mais agressiva face à realidade portuguesa, a que críticas mais duras inspirou, mas também aquela que mais riscos comportava da parte do Estado e mais rapidamente parece ter sofrido a erosão trazida pelo desenvolvimento do processo.

Carlos Estevão discutindo o alcance das políticas de privatização da educação em Portugal ao longo das últimas décadas refere ser ao nível do ensino profissional e superior “que os sinais de privatização ou de liberalização mais se evidenciam, quer por uma ampliação do mercado educativo através do crescimento da oferta por iniciativa de privados mais ou menos ajudados pelo Estado, quer directamente através de subsídios e de outros apoios, quer mesmo pela instituição do «privado como política pública» (L. Lima, 1995, p. 11)” (Estevão, 1998, p. 281).

Por outras palavras, se os temas da concorrência, da escola-empresa, do investimento privado estão presentes no início do processo de criação das Escolas Pro-

fissionais, vão, no entanto, rareando e sendo substituídas pelas chamadas de atenção para a necessidade de as Escolas se auto-financiarem independentemente do erário público. Pouco tempo volvido, os responsáveis políticos parecem ter sido convencidos, pela realidade das Escolas criadas, de que: as entidades privadas, nomeadamente os empresários e empresas, não se mostravam suficientemente interessados em responsabilizar-se pelo ensino profissional, muito menos em investir nele; por outro lado, as respostas mais expressivas pareciam chegar quer de entidades associáveis ao *terceiro sector* quer da administração local pouco capacitadas para (e possivelmente também não interessadas em) sustentar financeiramente as instituições.

Assim, este vector do projecto e do modelo acabou por obter uma expressão (quase) residual gerando uma situação paradoxal de um subsistema de ensino promovido pelo Estado, publicamente financiado a quase cem por cento e cuja administração é atribuída a entidades privadas, na sua maioria esmagadora, constituídas por órgãos da administração local e por instituições associáveis a, ou funcionando como, organizações do designado *terceiro sector*.

A “mobilização social em torno da educação”²³ constitui um outro vector a sublinhar na concepção e desenvolvimento das Escolas Profissionais. A dinamização de centenas de entidades em torno de um projecto tutelado pelo Estado e a criação de condições para a sua institucionalização, envolvendo e integrando a diversidade de motivações e orientações dos participan-

tes, parecem corresponder a uma acção bem sucedida da parte da administração central implicando uma pluralidade de instâncias e actores aparentemente em torno de objectivos políticos definidos como de interesse geral.

Tal dinâmica, se bem que fortemente estruturada por parte do Estado, revelou potencialidades — apreciáveis, no cômputo geral, ainda que difusas quanto ao seu conteúdo, solidez, orientações e abertura ou selectividade — de intervenção social e local no campo educativo, assumindo o carácter de uma quase experimentação social.

No entanto — em virtude do conhecimento incompleto e fragmentado de que dispomos em relação a algumas dimensões deste processo, sugerindo, a partir dos (poucos) dados e estudos a que podemos recorrer, a existência de uma elevadíssima heterogeneidade de situações (e combinação de situações) — difícil se torna apreender características e resultados relevantes da “mobilização social” associada às Escolas Profissionais que esclareçam mais detalhadamente quais os seus sentidos e consequências sociais e educativas, ao nível nacional e local.

Em suma, o *partenariado*, que até uma época muito recente integrou o desenvolvimento deste subsistema, afigura-se ter constituído um arranjo institucional com potencial para acomodar múltiplas orientações envolvidas com a reconstituição do papel (e do poder) do Estado, bem como com a reconfiguração do serviço educativo (e do direito à educação) e com a determinação de que instâncias, entidades e actores podem protagonizar, e em que condições, a definição política da educação.

CONCLUSÃO

Sugerimos que a criação e desenvolvimento das Escolas Profissionais foram marcados por dilemas e ambiguidades decorrentes de condições, tensões e projectos que atravessam o sistema educativo português ao longo das últimas décadas.

O alargamento do acesso ao ensino de nível secundário (e ao direito à educação), com expansão da oferta e do investimento educativos, foi concretizado através do estabelecimento de uma terceira via de escolarização, alternativa ao ensino regular, vocacionada para a gestão da inserção e para a socialização profissionais dos jovens, que favorece a segmentação (e estratificação) da provisão de serviços educativos.

A nova modalidade de *governança* implementada é congruente com a consti-

tuição de um *quase-mercado* em educação e com o desenvolvimento de *parcerias* sócio-educativos que associam a redistribuição de responsabilidades e competências à mobilização de actores, entidades e instituições, associáveis ao *terceiro sector* como ao mercado, (aparentemente) em torno de objectivos políticos definidos pelo Estado como de interesse geral.

O estudo desta inovação de política educativa sugere que alguns dos seus vectores estruturantes — a diferenciação do sistema educativo em função dos seus públicos e finalidades e a invenção de novas *combinações institucionais* — parecem inscrever-se num processo complexo e desigual de gestação de novos papéis para o Estado e de novas dimensões da participação da educação na *regulação* social em Portugal²⁴.

NOTAS

¹ Este texto apresenta alguns elementos, ainda provisórios, de uma pesquisa incluída no projecto “A sociedade portuguesa perante os desafios da globalização: modernização económica, social e cultural”, desenvolvido no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra e financiado pelo programa Praxis XXI; a investigação que desenvolvo é igualmente apoiada pelo Centro de Estudos em Educação e Psicologia da Universidade do Minho.

² Nesta data o ensino básico obrigatório compreendia apenas seis anos e o ensino secundário abrangia os dois ciclos seguintes. A Reforma do Sistema Educativo traduziu-se, neste domínio, pelo prolongamento da escolaridade obrigatória para nove anos e a circunscrição do ensino secundário aos 10^o, 11^o e 12^o anos.

³ São contemporâneas da implementação de um subsistema de Escolas Profissionais, em 1989, as seguintes medidas: abertura de cursos de Aprendizagem em alternância, concedendo um certificado de qualificação profissional de nível III com equivalência ao 12^o ano (criados em 1988, entram em funcionamento apenas em 1991); a reforma curricular do ensino secundário regular, em 1989, com entrada em vigor a partir de 1990/91, instaurando Cursos Predominantemente Orientados para o Prosseguimento de Estudos (Cursos Gerais) e Cursos Predominantemente Orientados para o Ingresso na Vida Activa (Cursos Tecnológicos). Deste modo, o ensi-

no/formação de nível secundário está hoje (1999) organizado em quatro segmentos. Diferentes análises destas medidas podem ser encontradas em, Stoer, Stoleroff e Correia (1990); Grácio (1998a, 1998b), Pedroso (1998), Resende e Vieira (1998), Gomes (1999).

⁴ Dale e Ozga propõem um conjunto de dimensões a considerar para a explicação das políticas educativas: a *fonte* (ou conjunto estruturado de relações, instituições e processos sociais onde podem ser localizadas as principais forças impulsionadoras de uma dada medida ou conjunto de medidas); o *âmbito* ou *alcance* (isto é, as concepções predominantes acerca do que é desejável alcançar — o *mandato* —, do que é possível conseguir — a *capacidade* — através do sistema educativo e de como deve ser coordenado e quais os arranjos institucionais que devem ser prosseguidos — a *governação*) e finalmente o *padrão* (ou os modos de funcionamento predominantes e característicos ao nível das práticas educativas) (cf. 1991).

⁵ Cf. Decreto-Lei nº 26/89 de 21 de Janeiro que cria as Escolas Profissionais, artigo 3º (Atribuições), alíneas a) b) c) e e) respectivamente.

⁶ Cf. nota anterior.

⁷ Alternativa deve entender-se aqui, do nosso ponto de vista, como referindo uma modalidade de escolarização paralela àquele que é o percurso escolar de referência (o ensino secundário regular) com finalidades e uma população-alvo específicas. Implícita na definição de tal alternativa está uma orientação que faz corresponder características da modalidade de escolarização institucionalizada a supostas propriedades sociais e escolares do público-alvo (quer em termos de origem, trajecto ou projecto).

⁸ Joaquim Azevedo foi, entre 1988 e 1992, o primeiro Director do Gabinete de Educação Tecnológica, Artística e Profissional (GETAP), organismo equiparado a Direcção-Geral que tutelou e coordenou o lançamento do sistema de Escolas Profissionais.

⁹ Margarida Marques foi sub-directora do GETAP.

¹⁰ Apropriamos este conceito adoptado por Dale e Ozga para a análise das políticas quanto à relação que promovem entre os cidadãos e os bens e serviços proporcionados ou as instituições que os fornecem. A noção constituída pelo par *ter direito a/fornecimento de* («entitlement» / «provision») pretende esclarecer quando é que uma dada política é orientada para favorecer a universalidade de *direito a* bens e serviços de igual valor ou promove antes a posicionalidade social pelo *fornecimento de* serviços e bens cujo valor social depende da sua relação com outros congéneres e cuja posse classifica e estratifica os seus destinatários (cf. Dale ; Ozga, 1993, p. 76-79, Dale, 1994a, p. 125-126).

Dale e Ozga tiram tal noção de Dahrendorf e definem *ter direito a* («entitlement») como “essencialmente tendo a ver com a distribuição de bens e serviços e quais os indivíduos e grupos que a eles têm direito («are entitled»)”; por outro lado, *fornecimento* («provision») está relacionada com a “disponibilidade de bens e serviços” (1993, p. 76).

¹¹ Este estudo do processo de criação e desenvolvimento do subsistema de Escolas Profissionais tem como horizonte temporal o período compreendido entre 1988 e 1998. Na sequência de perturbações e instabilidades diversas, no que respeita ao financiamento dessas escolas, foi realizada, em 1996, uma avaliação do sistema de Escolas Profissionais (cf. Silva ; Silva ; Fonseca, 1997) e posteriormente estabelecido um novo “regime de criação, organização e funcionamento de escolas e cursos profissionais no âmbito do ensino não-superior” através do Decreto-lei 4/98 de 8 de Janeiro.

¹² A expressão *combinação institucional* é proposta por Roger Dale para designar o modo como são concretizadas e articuladas as actividades de financiamento, fornecimento e regulação de serviços ou áreas das políticas públicas e sociais (cf. Dale, 1994b, p. 2-6, 1997). Como ficará claro nas páginas que se seguem, a proposta interpretativa deste sociólogo apresenta um carácter exploratório, provisório e inacabado. Tendo em conta estas limitações, consideramos

que as possibilidades heurísticas que contém, permitindo detalhar e refinar a investigação de algumas das alterações em curso no campo da educação, superam quaisquer outras análises que conhecemos. É com o mesmo propósito de ensaiar perspectivas, ainda que provisórias, que contribuam para aprofundar a compreensão destas novas configurações institucionais que desenvolvemos esta secção do trabalho.

¹³ A adopção daquela designação para referir instituições e modos de coordenação de serviços de bem-estar social irredutíveis ao Estado ou ao mercado mas constituindo um *terceiro sector*, não estatal e não-lucrativo, é, neste momento, uma opção algo arriscada. A expressão, como Dale enfatiza, é vaga e carrega uma conotação residual. Não parece adequado levar muito longe a investigação sobre a questão dado que o objectivo é chamar a atenção para o facto de que a Escola Profissional se constitui, como uma instituição não-estatal e não-lucrativa e, portanto, genericamente enquadrável no designado *terceiro sector*; por outro lado, também uma boa parte das entidades promotoras das Escolas Profissionais parecem aproximar-se de tal categoria.

¹⁴ Para Roger Dale, *regulação* designa, neste contexto, as actividades de controlo, isto é, de definição do enquadramento para o fornecimento dos serviços educativos, que o Estado assume através de políticas e sanções legais (1997, p. 277). Parecendo consistir numa atribuição última daquele, é possível, no entanto, admitir que outras instâncias ou entidades desempenhem igualmente aqui um papel em áreas definidas pelo, e porventura por delegação do, Estado.

¹⁵ A alocação das entidades promotoras e das Escolas aos domínios do mercado como do *terceiro sector* deriva da conjugação de duas condições explícitas no modelo de criação e funcionamento das Escolas Profissionais: (i) por um lado, podiam ser promotores um conjunto de entidades públicas e privadas (autarquias, cooperativas, empresas, sindicatos, associações, fundações, instituições de solidariedade social, organismos públicos) cuja vocação (e modos de operação característicos) remetem, na maior parte dos casos, para o domínio do *terceiro sector*, mas também para a esfera do mercado; (ii) por outro lado, o financiamento previsto (pelas entidades promotoras, beneficiários, receitas públicas, prestação de serviços, etc.) tornava hipoteticamente possível a emergência de qualquer *combinação institucional* conducente à definição das Escolas Profissionais como entidades situadas no domínio do *terceiro sector* ou do mercado dada, por um lado, a sua finalidade não-lucrativa e, por outro lado, o papel dos mecanismos de mercado para o seu funcionamento (cf. Decreto-Lei 26/89 de 21 de Janeiro, em particular art.^o 5.^o promotores; 16.^o gestão; 17.^o receitas; 20.^o bolsas).

¹⁶ Para uma discussão acerca das transformações nas Políticas Sociais e Educativas em Portugal e a formação de *quase-mercados*, sobretudo a partir da década de oitenta, consultar Estevão (1998, p. 40-54, p. 78-89) e Afonso (1998, p. 155-161).

¹⁷ Cf. nota 11.

¹⁸ Autores como Santos (1990; 1993; 1995; 1998; 1999), Dale (1994b; 1998a; 1998b), Drache (1996), Mishra (1996), Streeck (1996) e outros relevam as transformações em curso na organização dos Estados de Bem-Estar nacionais, no contexto de processos e dinâmicas económicas e políticas de carácter transnacional, procurando identificar as formas, orientações e tensões emergentes em tais fenómenos; neste âmbito, a mobilização de actores e entidades, com a intervenção do, ou em associação com o, poder público, convocando objectivos designados de interesse geral, aparece como uma expressão, entre outras, de mutações ao nível do Estado, da sua relação com a economia, com as classes e os grupos sociais e os cidadãos.

¹⁹ Os estudos ou referências que utilizam o qualificativo 'sócio - educativo' parecem não pretender mais que especificar a área ou objecto sobre os quais se constitui a cooperação institucional (cf. Marques, 1994).

²⁰ A pesquisa que sustenta a discussão a seguir apresentada incide sobre: (i) intervenções escritas e publicadas por responsáveis políticos e técnicos da educação e do GETAP, actuando nessa qualidade; (ii) livros, artigos e outras intervenções de responsáveis políticos e técnicos do GETAP, actuando em nome pessoal, após o exercício daquelas funções; (iii) trabalhos produzidos no contexto de provas académicas por responsáveis políticos e técnicos do GETAP, após o exercício dessas funções, dos quais alguns se encontram publicados; (iv) estudos produzidos no contexto de provas e outros trabalhos de natureza académica, alguns dos quais publicados; (v) relatórios, estudos e documentos produzidos para e por órgãos da administração do sistema educativo; (vi) entrevistas concedidas à autora no contexto desta pesquisa entre Junho e Julho de 1997.

²¹ Glasman sugere, relativamente aos *partenariados* estabelecidos nas *zonas de educação prioritárias* em França, que o seu objecto parece oscilar entre “uma gestão escolar das dificuldades de inserção social” e “uma gestão social do insucesso escolar” (cf. 1992, p. 54, itálicos no original). Barbier refere como vector presente nos *partenariados* em educação e formação “o investimento do local e a difusão da função formação” (cf. 1995, p. 49 e ss.).

²² Cf. Decreto-lei nº 26/89 de 21 de Janeiro, artigo 3º (atribuições), alíneas a) b) e c) f) e g).

²³ Adoptamos a expressão utilizada por Martins (1995, p. 88) para referir tal processo.

²⁴ Este conceito, desenvolvido pela Escola da Regulação francesa, relewa a trama de instituições que favorecem a congruência dos comportamentos individuais e colectivos e medeiam os conflitos sociais chegando a produzir as condições para a estabilização (sempre temporária e dinâmica, ainda que prolongada) de um dado *regime de acumulação* (cf. Boyer, 1987: 54-5; 1997: 3; Aglietta, 1997: 412, 429).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, Almerindo J. Para a configuração do Estado: providência na educação em Portugal, 1985-1995. *Educação, Sociedade & Culturas*, Porto, n. 7, p. 131-156, 1997.

_____. *Políticas educativas e avaliação educacional: para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal, 1985-1995*. Braga: Universidade do Minho, 1998.

AGLIETTA, Michel. *Régulation et crises du capitalisme*. Paris: Éd. Odile Jacob, 1997.

AZEVEDO, Joaquim. *Educação tecnológica nos anos noventa*. Rio Tinto: Ed. Asa, 1991.

_____. *Avenidas de liberdade: reflexões sobre política educativa*. Porto: Ed. Asa, 1994.

BARBIER, Jean-Marie. Tendances d'évolution de la formation et place du partenariat. In: ZAY, D.; GONNIN-BOLO, A. (Orgs.) *Établissements et partenariats: stratégies pour des projets communs*. Paris: Institut National de Recherche Pédagogique, 1995. p. 43-54. Actes du colloque des 14, 15 et 16 Janvier 1993.

BOYER, Robert. *La théorie de la régulation: une analyse critique*. Paris: La Découverte, 1987.

_____. How does a new production system emerge? In: _____; DURAND, J.-P. *After Fordism*. Londres: Macmillan Press, 1997. p. 1-63.

DALE, Roger. A promoção do mercado educacional e a polarização da educação. *Educação, Sociedade & Culturas*, Porto, n. 2, p. 109-139, 1994a.

_____. Locating 'The family and education' in the year of the family. [S.l.: s.n.], 1994b. Keynote address to Australia and New Zealand Comparative Education Society Conference, 1994, Melbourne. Texto policopiado.

_____. The State and the governance of education: an analysis of the restructuring of the State-education relationship. In: HALSEY, A.H.; LAUDER, H.; BROWN, P.; WELLS, A.S. (Orgs.) *Education: culture, economy and society*. Nova Iorque: Oxford University Press, 1997. p. 273-282.

_____. *Globalization: a new world for comparative education*. [S.l.: s.n.], 1998a. Texto policopiado.

- _____. *Globalization and education: demonstrating a 'Common World Educational Culture' or locating a 'Globally Structured Educational Agenda'?* [S.l.: s.n.], 1998b. Texto policopiado.
- _____.; OZGA, Jenny. Introducing education policy: principles and perspectives. In: *E333 Policy making in education: a third level course*. Milton Keynes: The Open University, 1991.
- _____. Two hemispheres — both 'New Right'? 1980's education reform in New Zealand and England and Wales. In: LINGARD, B.; KNIGHT, J.; PORTER, P. (Orgs.) *Schooling reform in hard times*. Londres: Falmer Press, 1993. p. 63-87.
- DRACHE, Daniel. From Keynes to K-Mart: competitiveness in a corporate age. In: BOYER, R.; DRACHE, D. (Orgs.) *States against markets: the limits of globalization*. Londres: Routledge, 1996. p. 31-61.
- ESTEVAO, Carlos V. *Redescobrir a escola privada portuguesa como organização na fronteira da sua complexidade organizacional*. Braga: Universidade do Minho, 1998.
- GABINETE DE ESTUDOS E PLANEAMENTO/MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *PRODEP: Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal, 1990-1993: PRODEP com contribuição comunitária*. Lisboa: GEP/ME, 1990.
- GOMES, Rui. 25 anos depois: expansão e crise da escola de massas em Portugal. *Educação, Sociedade & Culturas*, Porto, n. 11. p. 133-164, 1999.
- GLASMAN, Dominique. *L'école reinventée?: le partenariat dans les zones d'éducation prioritaires*. Paris: L'Harmattan, 1992. Colaboração de P. Blanc, G. Collonges, P. Guyot e C. Poulette.
- GRÁCIO, Sérgio. *Ensinos técnicos e política em Portugal: 1910-1990*. Lisboa: Instituto Piaget, 1998a.
- _____. Ensino privado em Portugal: contributos para uma discussão. *Sociologia: problemas e práticas*, n. 27, p. 129-153, 1998b.
- LANDRY, Carol; MAZALON, Elisabeth. Les partenariats école-entreprise dans l'alternance au Québec: un état des recherches. *Education Permanente*, n. 131, p. 37-49, 1997.
- LE GRAND, Julian; BARTLETT, Will. Introduction. In: _____. (Orgs.) *Quasi markets and social policy*. Londres: The Macmillan Press, 1993. p. 1-12.
- LIMA, Licínio C. Reformar a administração escolar: a recentralização por controlo remoto e a autonomia como delegação política. *Revista Portuguesa de Educação*, Braga, v. 8, n. 1, p. 57-71, 1995.
- LIMA, Licínio C. E depois de 25 de abril de 1974: centro(s) e periferia(s) das decisões no governo das escolas. *Revista Portuguesa de Educação*, Braga, v. 12, n. 1, p. 57-80, 1999.
- MAGALHÃES, António. *A transformação do modo de regulação estatal e os sistemas de ensino: a autonomia como instrumento*. [S.l.: s.n.], 1998. Comunicação ao colóquio organizado pelo Fórum Educação Autonomia: (des)responsabilização do Estado?, 1998, Lisboa. Texto policopiado.
- MARQUES, Margarida. *O modelo educativo das escolas profissionais: um campo potencial de inovação*. Lisboa: Educa/Associação Nacional de Escolas Profissionais, 1993.
- _____. *A decisão política em educação: o partenariado sócio-educativo como modelo decisional: o caso das escolas profissionais*. Porto: Afrontamento, 1994.
- MARTINS, Jorge I.F. *As três faces da formação profissional de nível III: o papel das representações sociais dos jovens nas estratégias de formação e transição*. Porto: Universidade do Porto, 1995. Dissertação (Mestrado) - Universidade do Porto, Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação, 1995.
- MISHRA, Ramesh. The welfare of nations. In: BOYER, R.; DRACHE, D. (Orgs.) *States against markets: the limits of globalization*. Londres: Routledge, 1996. p. 316-333.
- PEDROSO, Paulo. *Formação e desenvolvimento rural*. Oeiras: Celta, 1998.
- RESENDE, José M.; VIEIRA, Maria M. As encruzilhadas da escolarização secundária no limiar do séc. XXI. In: FERNANDES, D.; MENDES, M.R. (Orgs.) *O ensino secundário em debate*. Lisboa: Ministério da Educação/Departamento do Ensino Secundário, 1998. p. 63-97. Trabalho apresentado na Conferência Internacional do Ensino Secundário - Projectar o Futuro: Políticas, Currículos, Práticas.
- SANTOS, Boaventura S. *O Estado e a sociedade em Portugal: 1974-1988*. Porto: Afrontamento, 1990.

- _____. O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na semiperiferia: o caso português. In: _____. (Org.) *Portugal: um retrato singular*. Porto: Afrontamento, 1993.
- _____. *Toward a new common sense: law, science and politics in the paradigmatic transition*. Londres: Routledge, 1995.
- _____. *Reinventar a democracia*. Lisboa: Fundação Mário Soares/ Gradiva, 1998.
- SANTOS, Boaventura S. *A reinvenção solidária e participativa do Estado*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 1999. (Oficina do CES, n. 134)
- SILVA, Júlio M.; SILVA, Augusto S.; FONSECA, José M. P. da. *Avaliação do sistema de escolas profissionais*. Lisboa: Ministério da Educação, 1997.
- STOER, Stephen R. Comentário. In: PORTUGAL. Ministério da Educação. Gabinete de Educação Tecnológica, Artística e Profissional. *Actas da Conferência Nacional Novos Rumos para o Ensino Tecnológico e Profissional*. Porto: ME/GETAP, 1991. p. 65.
- _____; STOLEROFF, Alan; CORREIA, José A. O novo vocacionalismo na política educativa em Portugal e a reconstrução da lógica da acumulação. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, n. 29, p. 11-53, 1990.
- _____; ARAÚJO, Helena C. *Escola e aprendizagem para o trabalho num país da (semi)periferia Europeia*. Lisboa: Escher, 1992.
- STREECK, Wolfgang. Public power beyond the nation State: the case of the european community. In: BOYER, R.; DRACHE, D. (orgs.) *States against markets: the limits of globalization*. Londres: Routledge, 1996. p. 299-315.
- ZAY, Danielle; GONNIN-BOLO, Annette. *Établissements et partenariats: stratégies pour des projets communs*. Paris: Institut National de Recherche Pédagogique, 1995. Actes du colloque des 14, 15 et 16 Janvier 1993.

LEGISLAÇÃO REFERENCIADA

- PORTUGAL. Decreto-Lei nº 397/88, de 8 de novembro. *Diário da República*, n. 258. I série
- PORTUGAL. Decreto-Lei nº 26/89, de 21 de janeiro. *Diário da República*, n. 18. I série.
- PORTUGAL. Decreto-Lei nº 70/93, de 10 de março. *Diário da República*, n. 58. I série - A
- PORTUGAL. Decreto-Lei nº 4/98, de 8 de janeiro. *Diário da República*, n. 6. I série - A