



**SOCIEDADE
CRISE E RECONFIGURAÇÕES**

VII CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA

19 a 22 Junho 2012

Universidade do Porto - Faculdade de Letras - Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação

ÁREA TEMÁTICA: Sociologia da Educação

CRISE NA EDUCAÇÃO E EDUCAÇÃO NA CRISE:

O ESTADO SOCIAL E O FINANCIAMENTO DOS SISTEMAS EDUCATIVOS NA EUROPA E EM PORTUGAL

MARTINS, Susana da Cruz

Doutoramento em Sociologia

CIES-IUL

susana.martins@iscte.pt

Resumo

Num momento em que o financiamento dos estados europeus constitui uma das dificuldades mais relevantes, a forma como cada um confere atenção ao setor da educação e o enquadra numa seriação de prioridades ou num modelo estratégico para o desenvolvimento económico e social, remete para uma reflexão fundamental sobre a intervenção do estado em tempos de turbulência como os que vivemos. Os estados europeus protagonizam programas de proteção social e níveis de alargamento da escolaridade pós-básica diferenciados. É também conhecida a expansão da população estudantil nas últimas décadas, com alargamentos indesmentíveis nos níveis mais avançados dos sistemas educativos, o que obrigou a mudanças nos modos tradicionais de financiamento da educação. Os altos níveis de investimento nos sistemas dizem respeito a países que experimentam elevados patamares de desenvolvimento, com sociedades mais protegidas de fenómenos como pobreza e exclusão social.

A análise que se propõe fará recurso a um dos esforços mais relevantes para a tipificação dos estados, que diz respeito ao modelo proposto por Esping-Andersen, embora este tenda a contornar a integração da educação nos critérios de classificação dos perfis de programas sociais identificados. Pretende-se assim dar conta de relações substantivas entre perfis de proteção social e padrões de despesa em educação específicos nas várias configurações dos estados. Para analisar alguns dos seus conteúdos selecionaram-se indicadores estatísticos que exprimem, ainda que de forma ilustrativa, algumas das estratégias públicas mais relevantes a este respeito. Propõe-se, assim, uma análise de configurações de estados, dando conta de estratégias e prioridades face à educação pública e aos gastos que lhe estão associados.

Abstract

At a moment when the financing of European states is one of the most relevant difficulties, the way how each State pays attention to the education sector and fits it in its ranking of priorities or in a strategic model for economic and social development, has to be part of a fundamental reflection about state intervention in times of turbulence such as we are living now. Among European states we may find differentiated social protection programs and levels of enlargement of post-basic education. The expansion of the student population in recent decades is also a known fact, with undeniable growth at the higher levels of education systems, forcing changes in traditional modes of financing education. The high levels of investment in the systems relate to countries that experience high levels of development, with societies more protected from phenomena such as poverty and social exclusion. The proposed analysis will make use of one of the most important efforts in the typification of states, which is the model proposed by Esping-Andersen, although this tends to circumvent the integration of education in the classification criteria of the profiles of social programs identified. The aim is to possibly identify substantive relationships between profiles and patterns of social protection expenditure in education in various settings of specific states. In order to analyze some of its contents, we selected statistical indicators that define, albeit illustratively, some of the most relevant public strategies in this regard. We propose, therefore, an analysis of configurations of states, reporting the strategies and priorities in the face of public education and the expenses associated with it.

Palavras-chave: Europa; Educação; Estado Social; Investimento, Crise

Keywords: Europe; Education; Social State; Investment; Crisis

[PAP1167]

Introdução

Com a progressiva universalização das escolaridades no Ocidente, o financiamento dos sistemas educativos tem vindo a tornar-se numa questão delicada e de tratamento muito complexo. Esta realidade tem-se traduzido numa circunstância muito pressionante sobre os estados, nomeadamente dos países desenvolvidos, pois as suas exigências face à educação são, não só políticas e sociais – na medida em que a educação é, para além de um direito consagrado, uma oportunidade e um recurso (individual e coletivo) –, mas também de tipo estratégico, constituindo um instrumento de grande valor no equacionamento dos momentos de crise e implicado no desenvolvimento económico e social e na competitividade entre países e regiões.

A questão principal agora em análise prende-se com o esforço de financiamento público na educação e a sua relação com os mandatos dos estados nacionais, nomeadamente no que respeita à proteção social da população. Aspeto muito sensível em momentos de crise.

De forma associada, uma das perspetivas analíticas proposta terá assim como objetivo dar conta das tendências de investimento e despesa em educação por parte do conjunto de estados da UE, com atenção privilegiada para o caso português, no sentido de identificar os momentos temporais de maior retraimento ou de maior intensificação dessa despesa até 2009 – neste ano, última referência disponível no *site* do Eurostat para estes indicadores, já se tinha verificado uma das primeiras manifestações da crise que, a partir de 2008, se ia instalando nos EUA e por toda a Europa, revelando-se em Portugal de forma mais aguda com o pedido de resgate financeiro à “Troika” em 2011. Outro ângulo de análise diz respeito à identificação de configurações na União Europeia que traduzam leituras conjuntas de indicadores respeitantes ao investimento público em educação e proteção social, tendo em conta o nível de alargamento das escolaridades nos vários países.

Por último, e já numa segunda parte desta apresentação, procura-se, fazendo-se uso de um dos esforços mais relevantes para a tipificação dos estados – o modelo proposto por Esping-Andersen (1990) –, dar conta de relações substantivas entre perfis de segurança social e padrões de despesa em educação específicos nas várias configurações dos estados (embora este modelo não integre o setor da educação nos critérios de classificação dos perfis de programas sociais identificados). Este contributo, já ensaiado noutros trabalhos (Martins, 2010, 2012), tem como referente empírico indicadores estatísticos que exprimem, ainda que de forma ilustrativa, algumas das estratégias públicas mais relevantes a este respeito. Assim, propõe-se uma análise multivariada com um enfoque privilegiado na relação entre proteção social (aqui tratada com indicadores de despesa pública) e o setor educativo (utilizando-se indicadores de despesa na educação e a importância do segmento privado nos sistemas educativos). Esta perspetiva permite obter configurações de estados à luz desta relação, bem como alargar as possibilidades analíticas e a operacionalidade do modelo de Esping-Andersen no espaço europeu.

1. Dinâmicas e padrões de investimento em educação

A crise económica que chegou à Europa no final da década passada (com prenúncios mais explícitos a partir de 2008), e que em Portugal se fez notar com especial acuidade sobre a capacidade de investimento público, trouxe consequências na possibilidade do estado português apoiar e providenciar serviços públicos centrais na sua ação, nomeadamente na área da educação.

Se se considerar as flutuações da importância da despesa pública em educação, medida em termos percentuais face ao PIB, conclui-se facilmente que esse peso tem sido relativamente constante no conjunto do espaço da União Europeia e em Portugal (veja-se a figura 1). Saliente-se, contudo, que Portugal sofre uma quebra em 2008 para voltar a ter uma despesa reforçada já em 2009 em parte como uma resposta à própria crise económica. No entanto, registe-se a dificuldade em aferir a dimensão real desta evolução, pois este indicador não pondera o volume real do PIB nacional por relação a outros países nem as suas perdas absolutas em ciclos económicos de maior dificuldade na criação de riqueza nacional. Contudo, é possível concluir que em 2009 se encetou um novo esforço de investimento na educação face à riqueza produzida no país. Tendência aliás acompanhada pelo conjunto da União Europeia.

Uma equivalência analítica pode ser aplicada à percentagem de investimento no ensino superior. Aqui as duas linhas caminham mais a par e passo pelos anos e as quebras não são tão evidentes nos últimos anos. Embora em Portugal se mantenha a verificação, ainda que ligeira, de uma contração em 2008.

A proporção de despesa em educação no total da despesa pública permite auscultar a forma como os estados estabelecem prioridades e a importância que lhe atribuem no conjunto dos setores de despesa pública. Aqui Portugal apresenta um investimento na educação com um maior peso nas contas públicas por relação ao conjunto de países da União Europeia. Enquanto neste espaço a percentagem se mantém praticamente imutável (entre os 10% e os 11%), durante estes 10 anos; em Portugal esse valor sofreu uma quebra assinalável em 2004, estabilizando em valores perto dos 11,5%, conhecendo-se um novo abatimento em 2008, para depois se observar uma leve recuperação da importância deste setor no quadro da atuação pública (figura 1).

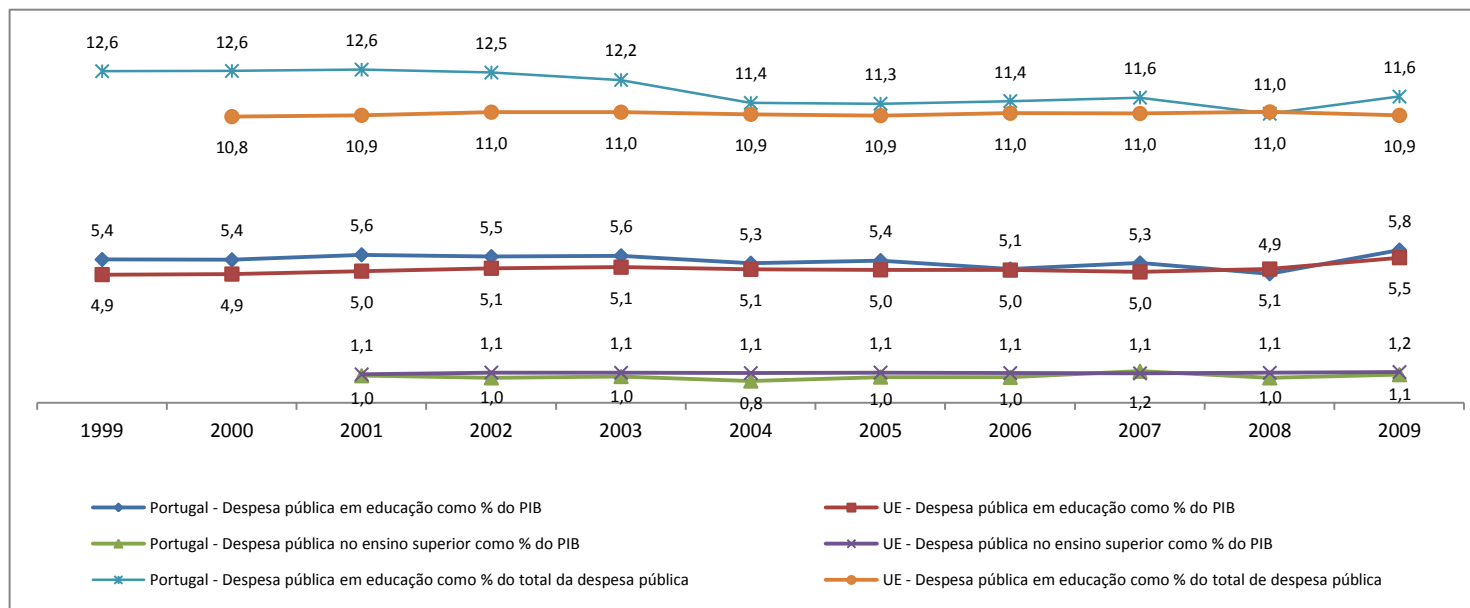


Figura 1 - Evolução da despesa em Portugal e na União Europeia (%)

Fonte: Eurostat, Estatísticas de Educação e formação [educ_figdp] (consultado online a 15 de Maio de 2012)

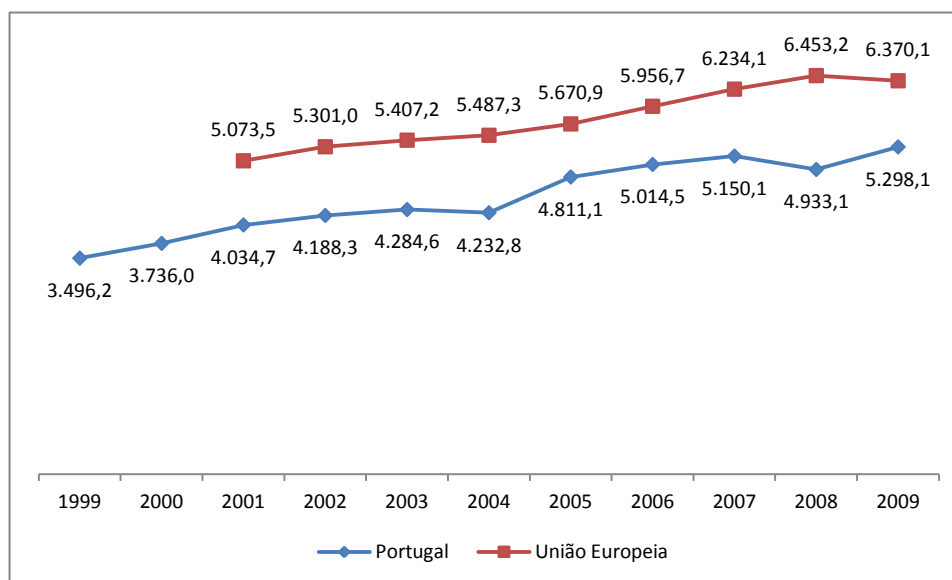


Figura 2 - Evolução da despesa anual em instituições públicas e privadas por estudante, em Portugal e na União Europeia (em euros)

Fonte: Eurostat, Estatísticas de educação e formação [educ_fitotin] (consultado online a 15 de Maio de 2012).

Notas: UE: Valores estimados. Portugal: 2007-1999 – a despesa do poder local não está disponível: 2007-2003 – a despesa do ensino pós-secundário não está disponível.

Se nestes indicadores Portugal acompanha o conjunto da União Europeia (Figura 1), por vezes até com esforços acrescidos face às suas capacidades relativas, o certo é que em termos reais, quer de criação de riqueza quer de sustentação do próprio estado social, as suas dificuldades são acrescidas e tendem a manifestar-se nos vários setores do estado social.

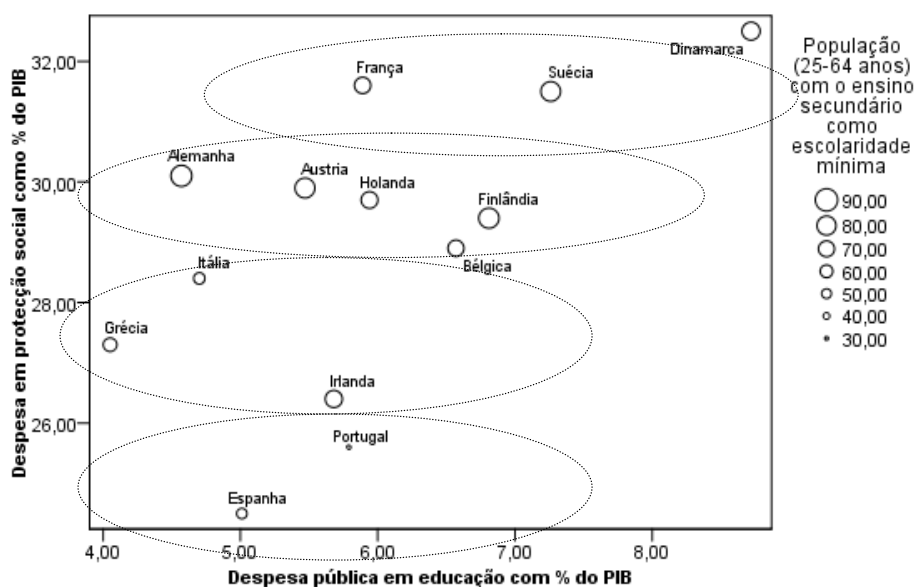
A figura 2 dá uma noção da tendência da despesa (em euros), por estudante, despendida nas instituições de ensino, durante 10 anos. Esta é já uma visão real daquilo que são os montantes disponíveis para os sistemas educativos, *per capita*. Se se considerar os valores médios da União Europeia, a sua evolução tem sido positiva e linear, exceto entre 2008 e 2009, onde se verifica uma ligeira redução. Portugal com valores sempre mais reduzidos face aos rácios respeitantes ao espaço europeu comunitário (com diferenças quase sempre superiores a 1000 euros) não segue tão de perto essa linearidade positiva no seu trajeto de investimento nas instituições de ensino. Os anos de 2004 e 2008 são de enfraquecimento na dotação financeira para a educação e marcam também momentos de dificuldade nas contas públicas do país. Os anos seguintes a estes dois (2005 e 2009), depois de se observar um maior depauperamento financeiro do sistema nacional de educação, são, pelo contrário, os anos de maior aproximação às médias europeias. Precisamente, o ano de 2009 significou uma resposta expansionista e de relançamento do investimento público, com orientações políticas não só de promoção de processos de escolarização intensiva e alargada (cf. Abrantes, Martins, Caixeirinho, 2010), mas também como estímulo (em parte pela mão do estado) à economia nacional e local.¹

Se considerarmos os estados sociais, no conjunto das suas valências de intervenção na proteção social e na educação, verificamos nexos sustentáveis teórica e analiticamente. Nos estados das sociedades industriais avançadas, o conjunto mais significativo de programas de segurança e proteção social não integra, historicamente, a educação nas suas lógicas de atuação (cf. Hega e Hokenmaier, 2002; Jakobi e Teltemann, 2009). Tal não significa a inexistência de relações entre a expansão de oportunidades sociais por via da educação e os programas de segurança social no quadro do desenvolvimento das políticas públicas dos estados-providência (Capucha, 2011; Hega e Hokenmaier, 2002; Heidenheimer, 1982; Jakobi e Teltemann, 2009; Martins, 2012; Saint-Arnaud e Bernard, 2003). Desta forma, com as figuras 3a e 3b procurou-se dar

conta – em primeiro lugar da UE15 (anterior formação da União Europeia) e depois do conjunto de países novos membros – da distribuição de indicadores de despesa em educação, em proteção social e dos níveis de escolaridade das populações. Este trio de indicadores permite já um olhar exploratório sobre essas distribuições de forma conjunta.

De um modo geral, a despesa em proteção social tem compreensivelmente uma proporção muito maior (pelos encargos que lhe estão associados) do que a despesa em educação (ver figura 3).

Na UE15 apenas a Espanha aproxima os montantes nestes dois tipos de despesa. Quanto à despesa em proteção social existe um conjunto de países, mais contidos face às suas possibilidades, que diz respeito à Espanha, Portugal e Irlanda. Trata-se de um segmento de países que se tem vindo ressentir de um contexto de ameaça ao equilíbrio das contas públicas, cujas dificuldades de precarização financeira começaram já em 2009. Estes três países integram também o conjunto que protagoniza um maior défice qualificacional no plano europeu (ver figura 3a). Num segundo patamar de relevância deste tipo de despesa face ao PIB estão países também da Europa do sul (Grécia e Itália) e a Bélgica. Ainda numa situação intermédia, mas com proporções melhoradas em proteção social (face às respetivas condições de PIB) estão países como a Alemanha, Áustria, Holanda e Finlândia. Apesar de estarem um pouco acima dos anteriores, em termos percentuais, as possibilidades reais para financiarem a sua proteção social são já muito substantivas, uma vez que existe uma forte capacidade de atender a essas áreas por via de uma proporção acima da média face a PIB(s) nacionais bastante mais fortalecidos.



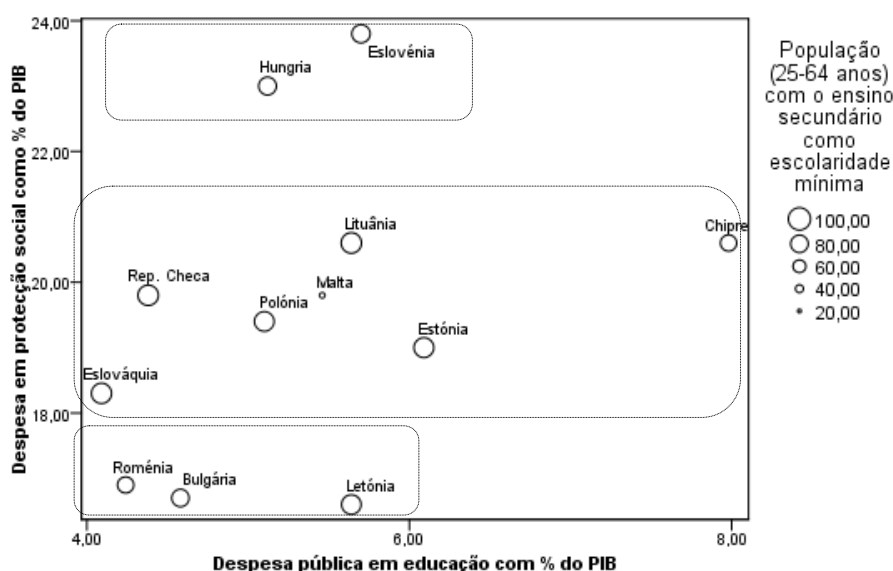
Figuras 3a) - Despesas em proteção social e em educação como % do PIB, em 2009, e população entre 25 e 64 anos que tem pelo menos o ensino secundário (%), em 2010, União Europeia a 15 países (UE15)

Fonte: Eurostat [Indicadores: spr_exp_gdp; educ_figdp; edat_lfse_08] (consultado online a 15 de Maio de 2012).

Notas: Despesa em proteção social: dados provisórios para UE, Alemanha, Espanha, França, Itália, Holanda, Reino Unido e Suécia; população entre 25 e 64 anos que tem pelo menos o ensino secundário: dados provisórios para França, Holanda e Luxemburgo; dados de 2008 para Alemanha e Irlanda; dados de 2005 para Grécia.

No topo deste tipo de despesa estão países como a França, Suécia e Dinamarca. Estes 2 últimos são os que gastam também mais educação (em percentagem do PIB), dando forma à leitura linear na diagonal que quem gasta mais em proteção social tem também aqui mais despesas em educação por relação à riqueza que produz, conjugando-se estas capacidades com elevados níveis de educação.

No gráfico 3b vemos representada uma configuração de países recém entrados que obedece a um mesmo padrão de esforço em educação (situando-se, com exceção do Chipre, genericamente, entre os 4% e 6% em relação ao PIB). As variações na despesa em proteção social são, por seu turno, mais variáveis, mas sempre abaixo dos valores percentuais do anterior conjunto da UE a 15 países. Num primeiro patamar temos a Letónia, a Bulgária e a Roménia. Estes dois países situados no Sul da Europa de Leste com menos despesa percentual e efetiva por relação a PIB(s) reconhecidamente parcos, têm também das menores concretizações educacionais neste espaço europeu (embora no espaço comunitário sejam povos de escolarização alargada). Segue-se um patamar intermédio onde estão a República Checa, a Eslováquia, a Polónia, as restantes bálticas (Lituânia e Estónia) e Malta e Chipre (estes dois países exteriores ao timbre histórico e até geográfico do conhecido bloco de leste). Os mais aplicados no esforço da proteção social são a Hungria e a Eslovénia.



Figuras 3b) Despesas em proteção social e em educação como % do PIB, em 2009, e população entre 25 e 64 anos que tem pelo menos o ensino secundário (%), em 2010, União Europeia novos países aderentes (UEnpa)

Fonte: Eurostat [Indicadores: spr_exp_gdp; educ_figdp; edat_lfse_08] (consultado online a 15 de Maio de 2012).

Notas: Despesa em proteção social: dados provisórios para Letónia, Lituânia.

No fundo assiste-se a uma europa de leste enfraquecida do ponto de vista das suas capacidades – relativas e absolutas – na despesa em educação e proteção social, mas onde os níveis de escolaridade (pelo menos ao nível do ensino secundário) permanecem mais elevados do que a média do continente europeu.

2. Estado social e educação: vários mundos em aberto

Uma das propostas mais relevantes e paradigmáticas para a tipificação dos estados pertence a Esping-Andersen (1990). O seu modelo propõe três tipos principais: o *liberal*, o *corporativista* (ou *conservador*) e o *social-democrata*.ⁱⁱ Embora não integre, diretamente, a educação na construção dos perfis de programas sociais respeitantes a cada um desses *tipos*, a mesma pode ser relacionada ganhando-se em potencial interpretativo no deslindar da relação dos vários tipos de estado com a educação. Foi o que fizeram autores como Gunther Hega e Karl Hokenmaier (2002) e Ana Jakobi e Janna Teltemann (2009), Martins (2012) que incluíram a educação nos seus modelos, concluindo que, como outros programas sociais, a qualificação das populações pode reduzir a vulnerabilidade face às variações do mercado (nomeadamente do laboral), sendo, ainda, um instrumento relevante para a mobilidade social, nomeadamente para certificações ao nível do ensino secundário ou do superior. Alguns dos resultados destes trabalhos apontam claramente para que tipos de estado-providência, com perfis de segurança social próprios, apresentem padrões de despesa em educação também específicos. Tendo em conta as limitações do modelo de Esping-Andersen para o reconhecimento das orientações do estado no setor da educação, verificamos, ainda assim, que as suas tipificações são também consistentes à luz das suas relações com a educação.

Para analisar alguns dos seus conteúdos e relacioná-los com orientações face à educação (de forma apoiada nas hipóteses de Hega e Hokenmaier, 2002), deu-se prioridade à relação entre proteção social (com variáveis de despesa pública) e o setor educativo (expresso em indicadores sobre o peso da educação na despesa pública e no PIB, bem como a importância do setor privado nos sistemas educativos) (cf. Martins, 2010, 2012). Os principais resultados renovam e alargam os três tipos inscritos nesse modelo e tiveram por base uma análise multivariada através de análises de correspondências múltiplas (Carvalho, 2004), respeitantes a dois conjuntos europeus – um que posiciona os países da UE15 (uma das anteriores formações da União Europeia) e outro com os novos países aderentes (constituído este segmento, sobretudo, por países da Europa de Leste - UEnpa). O que se tomou como mais relevante nestes exercícios foi a possibilidade, não tanto de apresentar novos perfis (através por exemplo de uma análise de *clusters*), mas o dar conta de um espaço social onde emergem configurações de proximidades e distâncias entre estas categorias e evidenciar como é que os vários países se posicionam – em lugares de maior centralidade ou periferia - face a tais configurações.ⁱⁱⁱ Os resultados agora apresentados dizem respeito a um trabalho anterior (Martins, 2010, 2012), que vale a pena recuperar alguma das suas principais ideias.

Depois de um exercício de análise de correspondências múltiplas, realizada para o espaço europeu a 15 países (na sua anterior formação) ressaltam alguns aspetos de relevo (Martins, 2012: 139):

Os estados *Social-democratas*. Estes promovem uma proteção social universalizante, abarcando todos os cidadãos face a ameaças e riscos sociais (cf. Esping-Andersen). Esta posiciona-se acima das necessidades mínimas, garantindo aos indivíduos e respetivas famílias condições de vida independentemente da sua participação no mercado de trabalho. Aspeto que não se traduz em desencorajamento das aspirações individuais de participação no mercado e de aquisições privadas (cf. Hega e Hokenmaier, 2002). De acordo com o modelo de Hega e Hokenmaier (2002), a variação dos estados-providência coloca os sociais-democratas com elevados níveis de despesa, não só em proteção social, mas também em educação, nomeadamente nos níveis de escolaridade avançados – ainda que, de acordo com a hipótese inicial destes autores, os estados liberais teriam taxas mais elevadas em educação, o que não se veio a verificar nos seus resultados. Dando resposta a tais critérios de classificação, e após a construção de um espaço social topológico (Martins, 2010, 2012) sobressaem a Suécia, a Dinamarca e, um pouco mais distanciada no espaço traçado, mas ainda assim no mesmo quadrante, a Finlândia, numa “constelação” claramente *social-democrata* ou escandinava (cf. Arts e Gelissen, 2002). Países como a Suécia e a Dinamarca possuem uma tradição forte, com uma orientação universal do estado que vem, respetivamente, desde o final do século XIX e princípio do século XX.

Os estados *liberais*. Estes apresentam, tipicamente, uma proteção social pública mínima ou residual, atribuindo maior importância ao funcionamento do mercado e à adesão a planos de segurança social privados (cf. Esping-Andersen, 1990). Este tipo de estado perspetiva as oportunidades sociais promovidas pela

educação como uma alternativa ao aprofundamento de proteção social tal como é praticada nos regimes social-democratas (Hega e Hokenmaier, 2002). A educação, essa sim, tem um papel central, sobretudo nos seus níveis de qualificação mais elevados, na prevenção dos riscos sociais. Assim, comparativamente, estes estados tendem a gastar menos em proteção social e mais, em termos relativos, em educação, constituindo as despesas neste setor uma parte muito significativa dos seus encargos. Na análise de correspondências múltiplas (Martins, 2012:139) não sobressai uma configuração “perfeita” de países com estados enquadrados no modelo liberal. Estando presente nesta análise, ainda que parcialmente, o modelo do Esping-Andersen, este não foi operacionalizado em todas as suas dimensões, apresentando-se aqui apenas as variáveis que aparecem como fundamentais e indutoras da tipificação dos estados sociais (nomeadamente as que dizem respeito a indicadores financeiros) e acrescentando outras sobre a relação do estado com o setor educativo, desvirtuando em algumas situações as classificações originais propostas pelo autor.^{iv} Destaque-se, contudo, um conjunto de países, onde se incluem o Reino Unido, a Bélgica e, um pouco mais distanciada, a Holanda.^v O Reino Unido, colocado sistematicamente como um símbolo dos estados liberais, junta-se aqui a outros, classificados recorrentemente como *corporativos*. No entanto, é conhecido a este propósito que os sistemas educativos destes três estados têm uma tradição histórica liberal muito importante – note-se a forte implementação do setor particular e/ou privado, com organizações escolares e locais com grande autonomia, bem como e a capacidade das famílias para atuarem no espaço escolar e poderem realizar as suas escolhas com grande liberdade. No entanto, estes não “encaixam” completamente na classificação de liberal, avizinham-se neste espaço topológico e num mesmo quadrante, de países como a França ou a Áustria, tidos classicamente como estados corporativistas.^{vi}

Os estados *corporativistas*. Estes tendem a intervir num contexto de desigualdades sociais acentuadas, estando os direitos sociais intrinsecamente associados a formações de classe e *status* ou, ainda, à relação que os indivíduos estabelecem com o mercado de trabalho (cf. Hega e Hokenmaier, 2002). O estado é, assim, o maior garante de proteção social, com o mercado e as restantes alternativas privadas a terem um papel de menor relevo. Países como a Áustria e a França e, numa diagonal que opõe dois quadrantes, a Alemanha, a Grécia e a Itália aproximam-se de uma configuração corporativista, com despesas em proteção social acima da média, figurando-se o mesmo para a educação (embora se reconheçam, em termos absolutos, gastos consideráveis, em euros, com a educação, não se reconhece este setor como um alvo estratégico na ação do estado). Embora estes dois países estejam mais distantes da Alemanha e também desta configuração, com possibilidades de investimento em educação e em proteção social um pouco mais fracas que os anteriores.

Estados do *Sul*. Neste exercício o espaço que reúne Espanha e Portugal apresenta-se de forma bastante consistente. No entanto, alguns autores, como Maurizio Ferrera (2000 e 2005), consideram que existe aqui também uma grande diversidade. Este autor (2000 e 2005) entende que essa diversidade do modelo da Europa do Sul (onde inclui também a Itália e a Grécia) é muito mais evidente do que, por exemplo, entre países escandinavos.^{vii} São, no contexto europeu, e reforçadamente numa anterior formação da União Europeia a 15, os países que apresentam as maiores taxas de pobreza e desigualdade social e onde o setor da educação não é privilegiado no conjunto das despesas públicas.^{viii} Apesar de Maurizio Ferrera (2000 e 2005) introduzir a Itália neste conjunto, no que respeita aos indicadores medidos, este país parece estar a meio caminho do modelo corporativista. Alguns autores referem-se a esta constelação de estados (também apelidada de modelo latino ou meridional) como uma versão pouco desenvolvida do modelo corporativista (cf. Ferrera, 2000; Mendes, 2008; Silva, 2002).^{ix} Nesta configuração, Portugal apresenta uma taxa esforçada na despesa em educação, embora relativizada quando se considera as capacidades reais (em euros) dessa despesa. Todavia essa posição desce um pouco quando se considera apenas o lugar da despesa do ensino superior por referência ao PIB. O que se compreende quando se conhecem estratégias recentes do estado português neste domínio, centradas sobretudo em patamares e modalidades de ensino já há muito generalizadas na Europa. A Irlanda e a Grécia, portadoras de alguma ambivalência, poderiam ser classificadas próximas do modelo latino: com despesas em proteção social relativamente fracas e com despesas em educação abaixo da média, se comparadas com a riqueza produzida nos seus países.

Esping-Andersen (1990) não inclui na sua análise países de Leste. O argumento principal diz respeito à não aplicabilidade do seu modelo a sociedades que não têm economias de mercado capitalista nem programas de

proteção social alargados. No entanto, a história recente obriga ao seu alargamento – estes países, quase todos pós-socialistas, têm procedido à abertura dos seus mercados e de transformação dos seus regimes políticos. Nesta análise estes foram incluídos, identificando-se as suas principais configurações.

Procedeu-se, então, à abertura analítica dos *três mundos* (de Esping-Andersen) a *outros mundos* (Martins, 2012).

Tendo em conta referências classificatórias propostas por Hega e Hokenmaier (2002), este exercício resultou numa reinvenção dos seus tipos principais, em regimes que, na verdade, ainda não integraram, claramente, nenhum dos tipos de regime de *welfare* (como alude Sotiropoulos, 2005). Apesar do tratamento habitualmente indistinto em relação às análises produzidas face aos países da *Europa de Leste*, são, no entanto, reconhecíveis algumas configurações diferenciadas, através de uma análise de correspondências múltiplas (Martins, 2012:143).

Estados *paracorporativistas*. Nesta constelação de países encontramos a República Checa, a Eslováquia e a Hungria com padrões de despesa baixos em educação e nas suas instituições relativamente, mas com despesas em proteção social médias-altas (ou acima da mediana) relativamente ao PIB.

Estados *paraliberais* (ou *liberais emergentes*). Estão aqui incluídos alguns dos estados desalinados da história e dos regimes políticos do denominado Bloco de Leste – são eles o Chipre e a Eslovénia. As suas posições remetem para gastos em despesas sociais um pouco abaixo da mediana do conjunto dos países da União Europeia, mas com despesas em educação elevadas ou pelo menos acima duma mediana europeia, em termos relativos e reais, sobretudo o Chipre.^x (A Polónia aproxima-se deste conjunto, situada no quadrante 1, mas quase na fronteira com o quadrante 2).

Estados *paraliberais enfraquecidos*. Esta configuração diz respeito à Europa Báltica (com a Estónia, Letónia e Lituânia). Este conjunto tem prestações em proteção social reduzidas, evidencia um esforço de investimento em educação (com peso da educação na despesa pública elevado) mas claramente insuficiente nas suas possibilidades de apoio reais.^{xi} O setor privado ocupa uma parte importante destes sistemas educativos, destacando-se o ensino superior (que, na sua generalidade, é pouco subvencionado pelo estado).

Estados da *Europa de Leste do Sul*. Nesta última configuração, encontramos aqui a Roménia e a Bulgária, dando conta de estados com uma parca capacidade de intervirem quer na moderação das desigualdades e exclusão social, muito vincadas nestes países, quer no investimento na educação (veja-se a este propósito o fraco apoio às instituições do ensino superior). Esta configuração é uma espécie de equivalente do modelo meridional ou da Europa do Sul, mas reforçando os seus traços de maior debilidade.

A inexistência de um modelo próximo do social-democrata (Martins, 2010, 2012), entre os novos países aderentes (os 12 países) fica muito evidente quando nos aproximamos analiticamente destes estados de Leste. Estes sistemas de *welfare* socialistas, assim designados antes da transição política, tinham poucos aspetos de contacto com a proteção social universal do modelo social-democrata ou escandinavo (cf. Arts e Gelissen, 2002) – repare-se nas suas características estadistas e hierárquicas (privilegiando os membros do sistema político instalado e os trabalhadores relativamente a outros estratos sociais) (Sotiropoulos, 2005). Até à sua mudança de regime político, as sociedades da Europa Central e de Leste eram das mais igualitárias no mundo, embora os fenómenos da pobreza fossem pouco conhecidos nestes contextos sociais.

*

De forma exploratória existem algumas indicações que põem em evidência que a crise, enquanto processo, parece afetar, sobretudo, os países com estados sociais enfraquecidos ou em contração, que apresentam dinâmicas de investimento irregular na educação e nas suas instituições, refletindo-se em cursos históricos de difícil eficácia na certificação das populações. Mesmo com momentos de alargamento e intensificação dessas dinâmicas, o seu enquadramento em ciclos oscilantes (por vezes até contraditórios) de políticas educativas (Sebastião 1998; Sebastião e Correia, 2007; Abrantes, Martins, Caixeirinho, 2010; Martins, 2010, 2012) e de

financiamentos esforçados mas de carácter descontinuado (Azevedo, 2002; Martins, 2010, 2012), tendem, pelo menos a curto prazo, a dificultar a inversão do défice qualificacional português, e da Europa do Sul em geral, na direção de uma distribuição das qualificações mais equitativa e acessível a todos.

O conjunto de países onde Portugal se insere, quer em termos de trajeto histórico e político quer na tradição da intervenção do estado social, revela uma reduzida capacidade de atuação tanto na proteção social (tornando mais vulneráveis os mais afastados do emprego e também aqueles que detêm poucas qualificações para nele sobreviverem), como na educação (nomeadamente no investimento do seu sistema e na sua dotação de recursos), combinando-se um cenário muito desigual quanto às estruturas sociais que tomam por base, nomeadamente a socioeducativa.

Os anos de referência para a análise não permitem ainda conhecer os impactos da austeridade aplicada pelo governo português, no período que se seguiu ao Programa de Apoio Económico e Financeiro a Portugal (por parte do FMI, União Europeia e BCE), nos desempenhos do sistema educativo português. Embora seja expectável uma radicalização da configuração da Europa do Sul, sendo, como se sabe, o financiamento uma dimensão influente nas políticas de educação e nos recursos que os sistemas educativos dispõem e utilizam na prestação do serviço educativo (Martins, 2012). A Agenda Europeia 2020, tendo em vista uma Estratégia para o Crescimento e Emprego, não se compadece com abrandamentos nos processos de escolarização. Pelo contrário, esta prevê, em termos nacionais, uma forte redução do abandono escolar até 2020 e uma progressiva qualificação ao nível do ensino superior entre os mais jovens. Neste seguimento será interessante verificar até que ponto um contexto de crise agravada e recessão económica, tendo presente a situação de resgate financeiro do país, interfere com tais dinâmicas de qualificação da população portuguesa. Sobre estes efeitos ainda não estão disponíveis, até ao momento, dados institucionais que garantam uma leitura fundamentada sobre o seu alcance.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abrantes, Pedro, Susana da Cruz Martins, e Telma Caixeirinho (2010), *II. Sucesso, Gestão e Avaliação: Um Novo Capítulo nas Políticas Educativas em Portugal?*, em Veloso, Luísa (Coord.), Pedro Abrantes, Susana Cruz Martins, Isabel Rufino, José Gonçalves, Helena Quintas, Teresa Vitorino, Daniela Craveiro e Telma Caixeirinho, *Escolas. Um olhar a partir dos relatórios de avaliação externa (Relatório de investigação)*, CIES-IUL.

Arts, Wil, e John Gelissen (2002), “Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report”, *Journal of European Social Policy*, 12(2), pp. 137-158.

Azevedo, Joaquim (2002), *O Fim de Um Ciclo? A Educação em Portugal no Início do Século XXI*, Porto, Edições Asa.

Capucha, Luís Manuel (2011), “Acesso universal a qualificações certificadas: para a ruptura da relação entre insucesso escolar e desigualdades sociais”, *Forum Sociológico*, 20.

Carvalho, Helena (2004), *Análise de Dados Qualitativos: Utilização da Homals com o SPSS*, Lisboa, Edições Sílabo.

Esping-Andersen, Gøsta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press.

Ferrera, Maurizio (2000), “A reconstrução do Estado social na Europa meridional”, *Análise Social*, XXXIV (151-152), pp. 457-475.

Ferrera, Maurizio (2005), “Welfare states and social safety nets in Southern Europe”, em Maurizio Ferrera (org.), *Welfare State Reform in Southern Europe. Fighting Poverty and Social Exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*, Oxon, Routledge, pp. 1-32.

Gilbert, Neil (2004), *Transformation of the Welfare State. The Silent Surrender of Public Responsibility*, Nova Iorque, Oxford University Press.

Hega, Gunther, e Karl Hokenmaier (2002), “The welfare state and education: a comparison of social and educational policy in advanced industrial societies”, *German Policy Studies*, 2 (1), pp. 1-29.

Heidenheimer, Arnold (1982), “Education and social security: entitlements in Europe and America”, em Peter Flora, e Arnold Heidenheimer (orgs.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, Nova Jérsea, Transaction Publishers, pp. 269-303.

Jakobi, Ana P., e Janna Teltemann (2009), “Convergence e divergence in welfare state development: an assessment of education policy in OECD countries”, *TranState “Transformations of the State” – Working Papers*, pp. 1-31.

Martins, Susana da Cruz (2010), *Educar (n)a Europa. Contextos, Recursos e Percursos de Escolarização*, Departamento de Sociologia do ISCTE-IUL, Lisboa (tese de doutoramento).

Martins, Susana da Cruz (2012), *Estudantes e Escolas da Europa*, Lisboa, Editora Mundos Sociais.

Mendes, Hugo (2008), “O caos normal do Estado social num mundo em globalização”, em Renato Miguel do Carmo, Daniel Melo, e Ruy Llera Blanes (orgs.), *A Globalização no Divã*, Lisboa, Tinta da China Edições, pp. 147-182.

Saint-Arnaud, Sébastien, e Paul Bernard (2003), “Convergence or resilience? A hierarchical cluster analysis of the welfare regimes in advanced countries”, *Current Sociology*, 51 (5), pp. 499-457.

Sebastião, João (1998), “Os dilemas da escolaridade: universalização, diversidade e inovação”, em José Manuel Leite Viegas, e António Firmino da Costa (orgs.), *Portugal, Que Modernidade?* Oeiras, Celta Editora, pp. 311-327.

Sebastião, João, e Sónia Vladimira Correia (2007), “A democratização do ensino em Portugal”, em José Manuel Leite Viegas, Helena Carreiras, e Andrés Malamud (orgs.), *Instituições e Política, (Portugal no Contexto Europeu*, vol. I), Oeiras, Celta Editora, pp. 107-135.

Silva, Pedro Adão e (2002), “O modelo de *welfare* da Europa do Sul: reflexões sobre a utilidade do conceito”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 38, pp. 25-59.

Sotiropoulos, Dimitri (2005), “Poverty and safety net in Eastern and South-Eastern Europe in the post-communist era”, em Maurizio Ferrera (org.), *Welfare State Reform in Southern Europe. Fighting Poverty and Social Exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*, Oxon, Routledge, pp. 266-296.

ⁱ Veja-se o programa de modernização da empresa Parque Escolar, que tendo iniciado em 2007, conheceu um alargamento dos seus objetivos (entre Dezembro de 2008 e Fevereiro de 2009), no âmbito da Iniciativa para o Investimento e Emprego.

ⁱⁱ O mesmo apoia-se na descrição de políticas sociais tendo por referência as dimensões “estado”, “mercado” e “família” (cf. Esping-Andersen, 1990).

ⁱⁱⁱ O modelo de Hega e Hokenmaier (2002) é apresentado aqui de forma simplificada (pois este integra, na realidade, para além de indicadores relativos à despesa pública e gastos em educação, outros relacionados com a participação escolar e caracterização etária), sendo re trabalhado por Martins (2010 e 2012) atendendo a despesas em protecção social e em educação, tanto no ensino secundário como no ensino superior, bem como à dimensão do setor privado (ver a descrição do ensaio em Martins, 2010 e 2012).

^{iv} Em certa medida o modelo de Esping-Andersen privilegia o setor da saúde e aqui dá-se primazia às relações do estado com a educação. Ainda assim, ficam de fora outras dimensões, nomeadamente as relativas às desigualdades e exclusão social, cruciais naquele modelo.

^v A classificação da Holanda num tipo de estado-providência tem sido complexa. Esping-Andersen colocou-o inicialmente como social-democrata, mas, após um intenso debate, considerou que este país se encaixaria melhor no perfil corporativista (cf. Hega e Hokenmaier, 2002; Saint-Arnaud e Bernard, 2003). Hega e Hokenmaier recolocaram a Holanda como um país social-democrata,

enquanto Saint-Arnaud e Bernard (2003), no seu modelo construído por *clusters* de estados, posicionam a Holanda no modelo corporativista, justificando tal decisão pela centralidade da instituição da família na proteção social.

^{vi} Autores, como Neil Gilbert (2004), num cuidado revisionista da classificação de Esping-Andersen, dão conta de que este padrão de regime liberal tem entrado, paulatinamente, numa via de maiores provisões no seu *welfare*, embora muitas vezes por via da subvenção de particulares pelo estado na prestação de serviços públicos.

^{vii} Para além do estado italiano, Saint-Arnaud e Bernard (2003) retiram também o espanhol, aproximando estes dois do modelo corporativista, nomeadamente no que respeita à análise de programas sociais.

^{viii} Contribuem para explicar este pobre perfil de assistência social no Sul da Europa “o papel da família, a incidência de uma economia irregular e subterrânea e as baixas capacidades administrativas” (Ferrera, 2005).

^{ix} No entanto, alguns autores (nomeadamente, Mendes, 2008) dão conta, ainda assim, de uma aproximação entre os regimes mais “opostos” que, por via das exigências orçamentais e demográficas, tem tornado os sociais-democratas um pouco mais seletivos (embora depois com medidas suplementares de apoio aos mais desfavorecidos) e os países mais pobres da Europa (onde se inclui Portugal) têm visto os seus orçamentos para a proteção social a aumentar face à maioria dos restantes países (embora o momento presente seja, com certeza, de interrupção dessa tendência).

^x Já muito distanciadamente, e até com pouca ligação à realidade educativa dos anteriores, está Malta. Sem informação disponível na maior parte dos indicadores que se tiveram em conta neste exercício de ACM, é retirada para já desta análise.

^{xi} Em países como a Estónia ou a Polónia verifica-se o que alguns autores designam como esquemas “concentrados” (poucos beneficiários mas com montantes maiores em termos relativos) (Sotiropoulos, 2005). Ao contrário, por exemplo, os sistemas “dispersos”, distribuem poucos benefícios por muitos beneficiários (como se verifica na Hungria); ou os “irrelevantes”, que distribuem benefícios reduzidos por poucos beneficiários (como é o caso da Bulgária) (*id.*, *ibid.*).