

Diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação

Vera Maria Vidal Peroni

Organizadora



Vera Maria Vidal Peroni
Organizadora

**Diálogos sobre as redefinições
no papel do Estado e nas fronteiras
entre o público e o privado na educação**



2015

Pela “causa” da educação pré-escolar em Portugal: aproximações às políticas de Terceira Via

Emília Vilarinho¹

Introdução

No presente texto apresentamos alguns elementos de uma pesquisa realizada anteriormente que se centrou na análise das políticas de Educação Pré-Escolar em Portugal² (1995-2010), procurando discutir a relação entre o Estado e o Terceiro Setor na conceção e implementação de uma “nova política” para este nível de educação. Nesta pesquisa, entre outros referenciais teóricos, mobilizamos a *abordagem de ciclo de políticas* proposta por (Bowe, Ball & Gold, 1992) e fizemos a análise da trajetória da medida política (Ball & Shilling, 1994; Ball, S., 1994) mais relevante – o Programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar. Focalizaremos a nossa análise no *período de revitalização* (Vilarinho, 2011, 2013), iniciado a partir de 1995, onde se deu início à definição de uma nova política (Dale, 1989, 1994) de educação pré-escolar e a implementação de importantes políticas educativas para este nível de educação. A Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar – Lei n.º. 5/97, de 10 de Fevereiro –, aprovada por unanimidade na sessão plenária de 11 de Dezembro de 1996, é a peça legislativa que define a agenda da política para a Educação Pré-Escolar.

Neste trabalho daremos particular destaque ao contexto sócio-político que influenciou a definição da política de educação pré-escolar e como se foram tecendo as conexões entre o público e o privado (terceiro setor) na implementação das políticas educativas. Integramos elementos para o debate acerca da influência das políticas de *Terceira Via* na definição das políticas educativas portuguesas.

¹ Departamento de Ciências Sociais da Educação do Instituto de Educação da Universidade do Minho – Investigadora do Centro de Investigação em Educação da Universidade do Minho. Endereço: evilarinho@ie.uminho.pt.

² Educação Pré-Escolar é o termo oficial utilizado em Portugal para designar o atendimento institucional das crianças dos 3 aos 5 anos. A frequência é facultativa e o atendimento é realizado em jardins de infância (escolas infantis), sendo da responsabilidade de educadores de infância (professoras habilitadas com formação superior especializada).

Nos contextos internacional e nacional observa-se uma crescente valorização do papel da sociedade civil na recomposição dos sistemas de proteção social e educativo, tendo como pressuposto uma nova repartição das competências entre o Estado e outros agentes da comunidade. Nas últimas décadas, o Estado tem redefinido o seu papel como fornecedor de serviços e observa-se, simultaneamente, uma reafirmação da sociedade civil (mercado e ou comunidade). Esta reafirmação surge associada a uma pluralidade de concepções e representações de *sociedade civil* que, num contexto marcadamente neoliberal, têm redefinido a importância das suas iniciativas (cf. Afonso, 2010, Jerez, 1997). Como referem Ball e Olmedo (2013), é fundamental construir novos conceitos e métodos para a análise das mudanças na governação da educação dentro de uma estrutura global e da emergência de uma nova filantropia. Como adiantam os mesmos autores “a nova filantropia está trazendo novos jogadores à arena do desenvolvimento internacional, estabelecendo novos papéis e relações de políticas e desenvolvimento, criando novos terrenos de políticas e re-trabalhando as redes políticas existentes” Ball e Olmedo (2013: 34).

Em Portugal, tem vindo a ganhar visibilidade crescente a provisão social e educativa privada (nas áreas da infância, terceira idade, saúde), com particular relevo para “as formas institucionalizadas no âmbito do sector designado por “solidariedade social” ou, mais genericamente, por *terceiro sector*. Apesar da heterogeneidade organizativa, o conjunto das iniciativas designadas de solidariedade é reconhecido como setor de utilidade pública, não estatal e não lucrativo e supostamente avesso aos modos de organização burocrática e do mercado” (Hespanha et al. 2000: 119). Estas iniciativas são apresentadas como alternativa, mais económica e flexível, da provisão estatal. Neste sentido, este sector tem reivindicado “a representação política de valores e interesses que, eventualmente poderá configurar o referido sector como substituo funcional do Estado de bem-estar nos processos de regulação social” (Hespanha et al. 2000: 120).

A Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar iniciou um novo ciclo de reestruturação deste nível de educação, num quadro de uma conjuntura nacional e transnacional em que são visíveis as crescentes influências dos processos de globalização e transnacionalização, com repercussões nas políticas educativas, e onde as reformas e orientações de índole neoliberal e de caris próximo da *terceira via* revalorizaram (em sentidos vários) os apelos e as medidas direcionadas para uma maior participação do mercado, da sociedade civil e do *terceiro sector* nas políticas públicas.

A construção das políticas de Educação Pré-Escolar é um processo complexo em que são múltiplos e diversificados os atores e as instâncias que nele

interferem, apesar de estes assumirem níveis diferentes de envolvimento, responsabilidade e poder, sendo visível a sua influência no processo e no resultado das medidas implementadas. Importa desde já realçar que a definição das políticas e mudanças introduzidas são também moldadas pelas perspetivas internacionais, nomeadamente europeias, acerca da educação e dos cuidados para a infância. Neste caso, trata-se de orientações, entendimentos e compromissos políticos assumidos (metas a atingir, objetivos), aos quais Portugal se vincula como país integrante da União Europeia. Se, na análise das políticas públicas, é importante ter em atenção os processos de influência e de regulação supranacional, também é fundamental ter em conta as especificidades históricas, políticas e culturais da Educação Pré-Escolar, de modo a que se possa evidenciar a realidade portuguesa que, embora “contaminada” por fatores, conceitos e modelos exógenos, não é uma mera cópia dos modelos preconizados pelas instâncias internacionais e transnacionais. Ter em conta este aspeto na nossa análise é particularmente relevante, uma vez que, neste nível de educação, e com maior expressão no período entre 1995 e 2002, a negociação com a administração local e os parceiros sociais foi determinante (como procuraremos demonstrar) para a concretização das medidas políticas previstas no Programa de Expansão e de Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar. Aqueles parceiros sociais, legitimados por um mandato de representatividade das instituições particulares sem fins lucrativos, que prestam serviços para a infância, reforçados com a assinatura do Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social³, em 1996, não só alargaram o campo de disputa entre os interesses da rede pública e da rede privada, como através das parcerias estabelecidas com o Estado introduziram algumas especificidades nos modos de definição e decisão política, no financiamento e nos padrões e modalidades de governação.

1. A definição da política de Educação Pré-Escolar

A Lei n.º 5/97, de 10 de Fevereiro – Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar – consagra conquistas importantes em torno dos direitos das crianças à Educação Pré-Escolar e na clarificação concetual e organizativa deste nível de educação como parte integrante do sistema educativo. Com a publicação da referida lei, o XIII Governo Constitucional, liderado pelo partido socialista, propôs-se resolver os problemas identificados em diferentes pareceres, relató-

³ Assinado entre o Governo, a Associação Nacional dos Municípios Portugueses, a Associação Nacional de Freguesias, a União das Instituições Particulares de Solidariedade Social, a União das Misericórdias Portuguesas e a União das Mutualidades Portuguesas.

rios e programas que, ao longo das duas últimas décadas anteriores à sua publicação, foram sendo apresentados por diferentes entidades governamentais, académicas e profissionais. Entre os problemas identificados, destacamos: i) a baixa taxa de pré-escolarização (ano letivo 1998/99 – 64,6%), e as assimetrias regionais de oferta; ii) a predominância de jardins de infância da rede particular e as desigualdades de acesso das crianças à Educação Pré-Escolar; iii) a desarticulação interministerial entre o Ministério da Educação e o Ministério do Trabalho e da Segurança Social e a conseqüente fragmentação institucional e sócio-jurídica derivada da diversidade de promotores e de diferentes tutelas ministeriais; iv) a predominância da função assistencial sobre a educativa nos jardins de infância da rede privada.

Para um melhor entendimento do conteúdo e importância deste novo enquadramento jurídico da Educação Pré-Escolar, apresentamos os seus aspetos fundamentais, organizados nas seguintes categorias:

A: Conceção e Objetivos

– A orientação educativa é reforçada com a assunção da Educação Pré-Escolar como “a primeira etapa da educação básica no processo de educação ao longo da vida” (artigo 2º)⁴, que visa promover “a formação e desenvolvimento equilibrado da criança, tendo em vista a sua plena inserção na sociedade como ser autónomo, livre e solidário” (artigo. 2º);

– Mantém a orientação de que a Educação Pré-Escolar é complementar à ação educativa da família e que com ela deverá ser estabelecida uma estreita colaboração. Neste sentido, mantém o regime facultativo de frequência das crianças dos 3 anos de idade até ao ingresso no ensino básico (artigos 2º e 3º, pontos 1 e 2). Reforça a participação da família nos aspetos organizativos e, pela primeira vez, é referida a possibilidade de a família “participar, em regime de voluntariado, sob a orientação da direção pedagógica da instituição, em atividades educativas de animação e de atendimento” (alínea d) do artigo 4º);

– Dá nova formulação aos objetivos da Educação Pré-Escolar previstos na lei de Bases do Sistema Educativo, adequando-os às novas preocupações educativas e cívicas da educação da infância e aos novos imperativos da educação portuguesa;

⁴ A referência à Educação Pré-Escolar como processo de educação ao longo da vida aparece pela primeira vez no corpo desta lei, sendo um acrescento importante à proposta de lei, uma vez que reforça a sua conceção educativa não escolarizante.

– Reafirma o papel da Educação Pré-Escolar na promoção do sucesso educativo das crianças, bem como a sua função compensatória das desigualdades sociais. A garantia legal da igualdade de acesso constitui-se como fator fundamental para a universalização desta oferta educativa;

– Consagra a gratuidade da componente educativa em todas as unidades pré-escolares, sejam elas de natureza pública, privadas de solidariedade social (ponto 1 do artigo 16º). Determina que a aplicação desta medida se inicia no ano letivo de 1997/1998 para as crianças que tenham completado 5 anos de idade e que deverá ser alargada progressivamente às restantes idades até ao ano letivo de 2000/2001 (artigo 23º, ponto 2).

B: Rede e Princípios Organizativos

– Clarifica a tipologia das redes de Educação Pré-Escolar, como sendo constituída pela rede pública e rede privada e as modalidades da Educação Pré-Escolar, sendo mantida a orientação de atendimentos diversificados, quer sob o ponto de vista da natureza do serviço, quer sob o ponto de vista dos modos de organização do atendimento (artigos, 13º, 14º e 15º)⁵;

– Define o novo modelo organizativo dos estabelecimentos de Educação Pré-Escolar – “instituição que presta serviços vocacionados para o atendimento à criança, proporcionando-lhe atividades educativas e apoio à família”⁶ (artigo 3º, ponto 3);

– Define um novo horário de funcionamento para os jardins de infância públicos, de modo a que este seja adequado ao desenvolvimento de atividades educativas, de animação e de apoio à família (artigo 12º, pontos 1 e 2), permitindo, desta forma, o alargamento do horário de atendimento das crianças nestes jardins⁷. Esta medida deverá ser implementada de imediato e até ao início do ano letivo de 2000/2001 (artigo 23º, ponto 1);

⁵ Sob este último ponto de vista, para além do atendimento prestado nos jardins de infância, mantêm as modalidades de educação itinerante e animação infantil e comunitária, iniciadas nos finais da década de 80.

⁶ Este novo modelo organizacional integra duas componentes: i) Componente educativa, que corresponde ao tempo de 25 horas exclusivamente dedicado ao trabalho de natureza curricular da responsabilidade de um(a) educador(a) de infância; ii) Componente socioeducativa, que diz respeito ao restante tempo de permanência das crianças nas instituições, que integra atividades de acolhimento, tempos livres e serviço de refeições e é da responsabilidade de educadores/assistente: ??menos de 30 e com 50 e mais anos, no Continente só nas redes privada e solidária) e/ou outros técnicos/as de educação, como por exemplo, animadores/as sociais e educadores/as sociais.

⁷ Com esta medida, os jardins de infância públicos passam também a assumir a função social de apoio às famílias, integrando os serviços de refeição e de tempos de acolhimento, animação das crianças, que até então eram apenas prestados nos jardins da rede privada.

– Assume que “cada estabelecimento de Educação Pré-Escolar dispõe, de entre outros órgãos, de uma direção pedagógica assegurada por quem detenha as habilitações legalmente exigíveis para o efeito “e que nos jardins de infância da rede pública “a direção será eleita de entre os educadores” (art. 11º, ponto 2). À direção pedagógica compete garantir “as linhas de orientação curricular e a coordenação da atividade educativa” (artigo 11º, ponto 1).

C: Papel do Estado, Rede e Financiamento

– Assume o dever do Estado de “criar uma rede pública de Educação Pré-Escolar, generalizando a oferta dos respetivos serviços, de acordo com as necessidades” (alínea a) do artigo 5º) e de “apoiar a criação de estabelecimentos de Educação Pré-Escolar por outras entidades da sociedade civil, na medida em que a oferta disponível seja insuficiente” (alínea b) do artigo 5º);

– Prevê que o Estado possa compartilhar os custos da componente socioeducativa (de apoio social às famílias) às famílias com necessidades socioeconómicas (artigo 16º, ponto 2);

– Consagra a assunção da tutela pedagógica e técnica e a criação de mecanismos de supervisão e avaliação das redes, assumindo os papéis de regulador e avaliador do sistema, chamando a si a definição de critérios de avaliação da qualidade dos serviços prestados e o controlo do funcionamento pedagógico e técnico dos jardins de infância (artigos 20º e 21º)⁸;

– Assume a definição de normas gerais para o financiamento das modalidades de Educação Pré-Escolar, a explicitação dos investimentos público diretos e às iniciativas privadas, bem como os critérios a adotar para a concretização da gratuidade da componente letiva e da componente de apoio à família (artigo 22º);

– Define que o Estatuto Profissional e de Carreira dos educadores de infância da rede privada deve ser gradualmente aproximado ao Estatuto da Carreira Docente da rede pública, condicionando o financiamento das instituições ao cumprimento deste preceito legal (artigo 18º, ponto 2 e artigo 23º, ponto 3).

Estamos perante uma lei-quadro que contempla uma conceção ampla de uma política (*politics*, na aceção anglo-saxónica) de Educação Pré-Escolar e que cria os alicerces de um novo projeto para a Educação Pré-Escolar em Portugal. A partir da análise do conjunto de documentos e normativos, dos dis-

⁸ Implementação de orientações curriculares, do Programa de Avaliação Integrado, de orientações para a edificação dos edifícios, organização pedagógica e materiais das salas de atividades, entre outros.

curso e depoimentos de responsáveis políticos, identificamos três eixos estratégicos de desenvolvimento das políticas: i) Ao nível da rede – a reorganização e a expansão da oferta; ii) Ao nível da conceção – a consolidação da Educação Pré-Escolar como primeira etapa da Educação Básica e como serviço básico de apoio à família; iii) Ao nível organizacional – a promoção da qualidade e a implementação do modelo integrado de serviços. Neste texto centraremos a nossa análise no contributo do terceiro setor no primeiro e último eixos.

Neste período, há vontade política em investir neste nível de educação⁹, como disso daremos conta no ponto seguinte. Nele, esboçamos o *contexto de influência* e o *contexto de produção de texto* (Bowe, Ball & Gold, 1992) da política de temos vindo a apresentar.

2. A Educação Pré-Escolar e o ciclo da governação Socialista (1995-2002): o Período de Revitalização

2.1 O contexto político internacional e a emergência de uma política de terceira via

A política governamental dos XIII e XIV Governos Constitucionais de Portugal é ancorada em um conjunto de pressupostos políticos, fortemente influenciados pelos contextos sócio-político, económico e cultural transnacional.

As eleições legislativas de 1995 deram o poder ao Partido Socialista, após uma década de governação social-democrata¹⁰. Como alguns analistas políticos afirmaram na época, esta vitória não se deve apenas ao desgaste governativo do partido social-democrata e à rejeição das suas propostas políticas pela maioria dos eleitores portugueses, às novas propostas apresentadas pelo Partido Socialista (mais ao centro), mas também pela capacidade que António Guterres teve de convencer o eleitorado de que se iria inaugurar uma nova forma de fazer política em Portugal, mais aberta à participação política e social da sociedade civil. Este trunfo começou a ser jogado com a organização das jornadas do projeto *Nova Maioria* que se constituiu como um fórum de debate

⁹ Entre 1990 e 1997, o investimento público na educação teve um aumento importante - 11% do Orçamento Geral do Estado, valores que são superiores ao investimento feito, por exemplo, no Reino Unido (5%), na Espanha (4%) e na Grécia (9%). Em termos percentuais, só a Holanda, a Finlândia e a Irlanda tiveram um investimento público superior ao de Portugal (Ministério da Educação, 2000: 167).

¹⁰ O Partido Socialista ganhou as eleições legislativas em 1995 com 43,7% dos votos, ficando com uma maioria relativa no parlamento, após 10 anos de governação do Partido Social Democrata, onde este obteve duas maiorias absolutas em 1987 e 1991.

de ideias para a resolução dos problemas da sociedade portuguesa, ao qual se associaram figuras independentes das diferentes áreas científicas e artísticas. O projeto da *Nova Maioria* não só consubstanciava um novo caminho para a sociedade portuguesa, como também materializava uma renovação do Partido Socialista, na linha do debate que vinha a acontecer no seio da Internacional Socialista.

No contexto internacional, o debate em torno da “renovação” socialista e social-democrata ganhou nova expressividade com a procura de soluções democráticas alternativas aos efeitos produzidos pelo colapso do comunismo, pela crise do estado de bem-estar Keynesiano e pela disseminação ideológica do neoliberalismo que foi favorecida pelo processo de globalização. Como refere Giddens (1999: 45) “a globalização, juntamente com a desintegração do comunismo alterou os contornos da esquerda e da direita”, pelo que os partidos sociais-democratas e socialistas da Europa buscam uma solução não só para a própria crise da esquerda como a sua afirmação num mundo globalizado e capitalista.

Neste cenário, enquadram-se os debates políticos que tiveram lugar nos Estados Unidos da América no final da década de oitenta e na Europa a partir de meados da década de noventa do século passado, e que fizeram ressurgir a discussão em torno do conceito de *Terceira Via*¹¹. Estamos a referir-nos aos posicionamentos políticos de Bill Clinton nos Estados Unidos da América, de Wim Kok na Holanda, de Romano Prodi na Itália, de Lionel Jospin na França, de Tony Blair no Reino Unido e de Gerhard Schroder na Alemanha, que

¹¹ Segundo Giddens (1999:31-32) esta expressão teria aparecido na passagem do século XIX para o século XX, sendo utilizada durante a década de 1920 pela direita, embora maioritariamente por sociais-democratas e socialistas. Mais tarde, no período do pós-guerra, os sociais-democratas e socialistas europeus utilizavam-na para definirem um caminho alternativo ao capitalismo americano e ao comunismo soviético. No âmbito da Internacional Socialista, em 1951, a expressão *terceira via* era usada para designar aquele caminho/hipótese divergente. Nos anos setenta, o economista checo Ota Sik referia-se ao “socialismo de mercado” para lhe dar conteúdo. No final da década de 1980, aquela expressão foi utilizada pelos sociais-democratas suecos para referirem uma reformulação programática do partido. Um outro autor, Alex Callinicos (2002: 4), recorda ainda que “já em 1912, Ramsay MacDonald apresentava o trabalhismo como a terceira via entre o socialismo de Estado e o sindicalismo (...). Para o trotsquista americano Max Shachtman, o “terceiro campo” representava as forças capazes de realizarem uma maior democracia de progresso social, num mundo dominado por dois complexos de poder imperialistas rivais – primeiro, as democracias liberais ocidentais e a Alemanha nazi, depois, os blocos das duas superpotências durante a Guerra Fria”. A partir de meados da década de 1990, o debate acerca da distinção entre direita e esquerda ganhou maior intensidade na Europa. Nesta época, questionava-se aquela divisão, se ela teria, ou não, o mesmo significado político que tinha durante as primeiras décadas do mesmo século.

foram aqueles que tiveram maior visibilidade social e política no mundo ocidental e que levaram os seus partidos ao poder naqueles países¹².

A expressão *terceira via* é ambígua, polémica, alvo de muitas críticas. Alguns cientistas e analistas políticos referem-se a ela como sendo um conceito, um *slogan*, uma ideia alternativa, ou, os mais críticos, como um discurso retórico de um certo branqueamento do neoliberalismo. No seu livro *The Third Way*, publicado em 1998¹³, Anthony Giddens assume

“a perspectiva de que a *terceira via* é uma estrutura do pensamento e de definição de políticas que procura adaptar a social-democracia a um mundo que passou por transformações fundamentais durante as últimas duas ou três décadas. É uma terceira via no sentido de que se trata de uma tentativa para superar tanto a social-democracia clássica como o neoliberalismo” (Giddens, 1999:32).

Callinicos (2002: 8), numa obra onde faz uma crítica à *Terceira Via*¹⁴, referindo-se à dificuldade de definição do conceito e seus princípios e valores, chama a atenção para a ambiguidade da expressão. Como refere este autor, o próprio Giddens dá-se conta das diferentes “terceiras vias” existentes na Europa: a perspectiva “orientada para o mercado”, do New Labour do Reino Unido, a perspectiva da Suécia, do “estado de bem-estar reformado” que mantém a continuidade com o passado, a perspectiva holandesa, “orientada para o mercado e para o consenso”, e a perspectiva francesa, que optou pela “via liderada pelo Estado”, dando assim continuidade ao processo iniciado no passado.

No contexto europeu, os partidos do centro-esquerda que ganharam as eleições procuraram criar alternativas ao capitalismo para serem capazes de superar os excessos de uma direita utilitarista e os excessos de uma esquerda igualitarista (Giddens, 1999). Se o socialismo real, enquanto sistema económico conduzido pelo Estado, morreu no mundo ocidental, ele sobrevive enquanto sistema de valores. Revisitar e atualizar os valores tradicionais da social-democracia e do socialismo democrático para os mobilizar numa estratégia alternativa aos governos de direita, que governam sob a bandeira do mercado, parece ter sido (ser) mais ou menos consensual nos partidos do centro-esquerda. Apesar das diferentes condições de partida dos países europeus, pensar e

¹² Recorde-se que, na 2ª metade da década de noventa, os partidos de esquerda europeus conquistaram a maioria (treze, incluindo Portugal) dos quinze governos da União Europeia, numa Europa onde a direita se apresenta muito próxima do discurso neoliberal dominante.

¹³ Neste texto, as referências a este livro serão sempre relativas à edição publicada em Portugal pela Editorial Presença em 1999.

¹⁴ Título original: *Against the third Way: An Anti-Capitalist Critique* (2001). Neste trabalho, as referências a esta obra são da edição portuguesa com o título *Contra a Terceira Via. Uma Crítica Anticapitalista*, publicada em 2002, pela Celta Editora.

implementar um projeto, que se assumisse como um bloqueio ao neoliberalismo através do recurso a políticas públicas de reforço da coesão social firmadas naqueles valores, parece ter sido a alavanca que levou alguns daqueles partidos ao poder na Europa. Pelo menos ao nível dos discursos, os principais líderes europeus reforçavam insistentemente, nas suas intervenções públicas, a importância de não deixar cair os valores fundadores da social-democracia e do socialismo democrático, apesar de terem de mudar as políticas destinadas a realizá-los, em virtude das mudanças operadas no contexto económico e político europeu e mundial. Por exemplo, Blair e Schroder afirmavam:

“A equidade e a justiça social, a liberdade e a igualdade de oportunidades, a solidariedade perante os outros são valores intemporais. A social-democracia nunca se sacrificará. Tornar estes valores presentes no mundo de hoje exige políticas realistas e dotadas de visão a longo prazo, capazes de enfrentarem os desafios do século XXI. A modernização visa a adaptação a condições que objectivamente mudaram, e não se confundem com o cálculo eleitoral”¹⁵.

Em França, Jospin parece não ter abandonado o ideal de ser o Estado a conduzir o sistema económico e de prosseguir com os ideais socialistas. Em duas intervenções públicas, a primeira feita nas Jornadas Parlamentares do Grupo Socialista em Setembro de 1999, e a segunda feita no Congresso da Internacional Socialista, em Novembro do mesmo ano, Jospin afirmava:

“(…) o estado deve dotar-se de novos instrumentos de regulação adaptados à realidade do capitalismo actual”.

“(…) devemos (…) redescobrir o que há de útil no método marxista: a análise crítica das realidades sociais e, por isso do capitalismo. Devemos continuar a pensar o capitalismo, a fim de o contestarmos, de o dominarmos e de o reformarmos”¹⁶.

Neste sentido, a grelha de leitura através da qual os proponentes da *terceira via* leem o mundo é a inter-relação entre os valores éticos e políticos e a mudança social e económica (Callinicos, 2002). Como refere Anthony Giddens (1999: 62)

“o primeiro objectivo de uma política de terceira via deveria ser o de ajudar os cidadãos a encontrar um caminho através das revoluções mais importantes do nosso tempo: globalização, transformação da vida pessoal e o nosso relacionamento com a Natureza”.

A histórica dicotomia direita/esquerda balizou a discussão em torno do Estado, entre os critérios da diminuição do Estado (direita) e o critério da

¹⁵ In Europe: The Third Way/Die Neue Mitte – Tony Blair and Gerhard Schröder”, 8 de Julho de 1999, www.labour.org.uk, p. 1, citado Callinicos (2002: 7-8).

¹⁶ Citadas em Callinicos (2002: 8).

expansão do Estado (esquerda). A *terceira via* consolida a ideia de que o Estado tem que ser reconstruído e ajustado às novas realidades introduzidas pela globalização. A sociedade global e as instituições que definem orientações transnacionais provocaram algumas perdas de autoridade e legitimidade do Estado, pelo que estas dimensões têm que ser renovadas, através de um processo de “democratização da democracia”. Na proposta de Giddens, a reforma do Estado pressupõe um processo de aprofundamento e de alargamento da democracia, que terá como uma das suas bases a renovação e desenvolvimento da comunidade. Neste sentido, os governos terão que agir em parceria com as organizações da sociedade civil para definirem estratégias de desenvolvimento das comunidades onde estão inseridas.

A questão da renovação da sociedade civil é fundamental para a política da *terceira via*. Consideram os proponentes desta “nova política” que os governos devem promover diretamente a renovação da cultura cívica. Importa dar mais conteúdo e sentido à “Comunidade”, de modo que esta não promova as formas tradicionais de solidariedade social, mas que incentive a que as organizações da sociedade civil se tornem mais úteis (solidárias e profissionais, dizemos nós) na resolução dos problemas sociais da comunidade:

“Uma sociedade civil forte protege o indivíduo do poder discricionário do Estado. No entanto, a sociedade civil não é, como muitos gostam de imaginar, uma fonte espontânea de ordem e harmonia. A regeneração das comunidades pode criar problemas próprios e tensões específicas” (Giddens, 1999: 80).

Esta constatação levanta a questão de até onde pode ir a coordenação/supervisão local, bem como quem deve gerir os conflitos que se geram a partir de posicionamentos diferentes acerca da resolução dos problemas e de visões acerca do futuro da comunidade. Neste sentido, Giddens considera que o Estado não se deve confundir com a sociedade civil e deve assumir o papel de protetor, de árbitro e de regulador.

Desta relação de parceria entre o Estado e a sociedade civil emergirá uma nova base económica que Giddens (1999: 67) designou de “nova economia mista”. É “nova”, na medida em que:

“procura uma sinergia entre os sectores público e privado, fazendo uso do dinamismo dos mercados mas sem perder de vista o interesse público. Isto envolve o equilíbrio entre regulação e desregulação, tanto a nível transnacional como a nível nacional e regional; e o equilíbrio entre o económico e o não económico na vida da sociedade” (Giddens, 1999: 91).

Para uma política da *terceira via* é importante a reconstrução do Estado-providência. Apesar das críticas neoliberais ao grande aumento das despesas

de proteção social e à generalização e perpetuação da dependência dos subsídios sociais, os proponentes da *terceira via* consideram que o Estado-providência tem de acautelar os novos tipos de riscos da atual sociedade, nomeadamente os decorrentes da modernização tecnológica, da alteração dos modos e relações laborais e das mudanças na estrutura das famílias. O Estado tem que ser dinâmico e responsável, procurando fazer uma gestão efetiva do risco (individual e coletivo), de modo a que o fornecimento de recursos disponíveis possa ser assumido. Nesta reconstrução do Estado-providência é importante que o governo estimule o sentido de responsabilidade social das empresas e a economia social. As organizações do terceiro setor têm um papel importante naquela reconstrução, podendo ser apoiadas financeiramente pelo Estado para poderem cumprir com os seus objetivos de ação e proteção social.

Esta breve síntese acerca da política da *terceira via* permite-nos compreender melhor o conteúdo político da estratégia do Partido Socialista português, particularmente no que diz respeito às políticas sociais e educativas. A questão que para nós se coloca é compreender quais foram os valores e princípios mais estruturantes da política socialista que sustentam a trajetória seguida em Portugal.

2.2 Portugal a caminho de uma política de *terceira via*?

A análise das intervenções políticas de governantes, dos programas de governo, e das medidas implementadas, leva-nos a concluir que, entre 1995 e 2002, durante os XIII e XIV Governos Constitucionais, o Partido Socialista ensaiou uma política de *terceira via* para Portugal (Vilarinho, 2011). O discurso político é rico, sob o ponto de vista da argumentação, em favor de mudanças que são legitimadas e ancoradas em princípios e valores próximos daqueles que Giddens identificou como sendo os que configuram a *terceira via*.

O hibridismo observado nas políticas públicas portuguesas é consequência dos múltiplos fatores, influências e condições, presentes quer no momento da conceção, quer no momento da produção das políticas. Por um lado, a defesa da matriz ideológica e política do partido em processo de renovação; por outro, os compromissos assumidos decorrentes da inserção de Portugal numa comunidade regional onde a alternância das forças políticas introduziu novos pressupostos e linhas de ação; por outro, as grandes pressões das organizações internacionais, entre elas o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, marcadas pela agenda neoliberal; e, finalmente, pela conjuntura política e as reais condições da sociedade portuguesa para receberem e implementarem as medidas políticas.

Como referimos anteriormente, para o Partido Socialista português é clara a intencionalidade de reforma do partido no projeto “Nova Maioria”. Como escreveu o ministro Guilherme Oliveira Martins (1999: 49), “no caso português, importa salientar que o projeto da *nova maioria* (1995) se integra dentro de um espírito de renovação paralelo ao do *new labor*, mas com uma configuração específica – procurando aliar rigor económico e consciência social”. Também Carlos Zorrinho realça o papel do projeto “nova maioria”, quer sob ponto de vista interno, quer externo:

“A mais recente experiência socialista em Portugal, iniciada em 1995 e com horizonte previsível que entra pelo novo milénio, constitui um laboratório rico e talvez mesmo um dos nódulos mais importantes da rede de incubadoras necessárias para a gestação do neo-socialismo, como contributo essencial para o revigoração da democracia à escala global. Os portugueses, tendo como âncora de intervenção o Partido Socialista e a *nova maioria*, têm assumido neste domínio um protagonismo que transcende em muito o peso geoestratégico do País” (Zorrinho, 1999: 24).

O protagonismo de que fala Zorrinho passou também pelo papel assumido por António Guterres, quer na Internacional Socialista, quer na União Europeia e na Organização das Nações Unidas. António Guterres posiciona-se contra o neoliberalismo selvagem e aponta o caminho para os países enfrentarem este fenómeno:

“Mas o facto é que só com organizações regionais fortes, cada uma delas preservando os seus próprios modelos sociais e políticos, conseguiremos construir um mundo multipolar para evitar uma globalização selvagem e descontrolada que, muito provavelmente, abriria caminho a uma globalização da pobreza e a uma diminuição, ao seu nível mais baixo, dos direitos económicos e sociais em todo o mundo” (Guterres, 2001: 9¹⁷).

Num outro momento da mesma conferência, o então primeiro-ministro, na linha de Giddens, refere-se à necessidade de “democratizar a democracia”, a partir da renovação cívica da comunidade e da construção de nações cosmopolitas como formas de resolução dos problemas sentidos no seio da União Europeia:

“Em minha opinião, o principal problema – ou desafio, se preferirem – com que nos confrontamos, é aquilo que eu e outros identificamos como um problema de défice democrático. Seria, no entanto, ingénuo pensar que este défice, que muitos sugerem ser o principal obstáculo ao processo de integração, possa ser facilmente diluído por uma mera reforma institucional. Não é

¹⁷ Conferência proferida em Berlim, no Walter Hallstein-Institute for European Constitutional Law, Universidade de Humboldt a 7 de Maio de 2001.

assim. O problema tem raízes mais profundas e remete para a ideia de um espaço público europeu. A essência da democracia moderna – e permitam-me que cite o filósofo alemão Habermas – não reside nos métodos formais que fazem com que as instituições funcionem e no voto democrático do povo, mas antes num fluxo de comunicação interactivo entre o poder político e a sociedade civil organizada. Esta ligação interactiva tem um papel fundamental no processo de formulação de decisões, dado que as decisões políticas são continuamente influenciadas pelas opiniões expressas pela sociedade organizada.” (...)

Alberto Martins (2007: 225), a União Europeia tem que ser “um espaço inclusivo e coeso. Um espaço de direitos, liberdades e garantias, mas também de responsabilidade e solidariedade. Um império da lei democrática. Só assim a Europa poderá fazer sentido no futuro. E só assim a Europa terá um futuro no futuro”.

Centremo-nos novamente na análise do que ocorreu em Portugal, com a vitória das legislativas de 1995 pelo Partido Socialista. O projeto da “nova maioria” foi incorporado no programa do XIII Governo Constitucional e, mais tarde, em 1999, é integrado e reforçado no programa do XIV Governo Constitucional¹⁸. A estratégia renovadora do Partido Socialista foi marcada por uma aproximação ao centro do espectro político português. Na linha das premissas da *terceira via*, o PS, não querendo relegar os valores do socialismo democrático, redefiniu a sua intervenção política colocando a tónica naqueles valores, na ética da responsabilidade, na solidariedade voluntária, no diálogo social, no combate à exclusão social, na coesão social e na cidadania solidária (cf. Oliveira Martins, 1999). O aprofundamento da democracia, com o reforço da participação da sociedade civil e das suas organizações na comunidade, são também vetores importantes do discurso governamental. A defesa de concretização de parcerias entre o Estado e as organizações da sociedade civil tendentes ao bem-estar das comunidades é entendida como forma de melhorar a governação e, simultaneamente, reforçar naquelas organizações o sentido da ética e da responsabilidade do serviço público. Neste sentido, dos discursos emergem uma maior crença na liberdade e autonomia e nas virtudes solidárias das organizações da sociedade civil, entendidas como expressões de cidadãos livres, responsáveis e solidários. Esta crença nas virtudes solidárias da sociedade civil não era visível nos discursos da esquerda, o que pode significar a libertação de um preconceito ideológico da esquerda clássica em relação à sociedade civil, por parte do (novo) PS. Contudo, aquela crença emerge neste

¹⁸ As eleições legislativas de 1999 deram novamente a vitória ao Partido Socialista, ficando dependente de um deputado uma maioria absoluta no parlamento.

período associada ao reforço da democracia (do Estado democrático), da necessidade de articular competitividade e cooperação, e de renovar o espírito de comunidade que se deve edificar na solidariedade.

Este posicionamento requeria a construção de um novo contrato social, só possível de empreender com uma forte mobilização cívica. Este objetivo marcou os discursos e as práticas governativas do XIII Governo Constitucional. A transformação dos problemas da sociedade portuguesa em grandes causas nacionais foi um dos aspetos mais marcantes desta legislatura. Todos foram chamados a colaborar na mudança. Esta construção exigiu habilidade política dos governantes que foi, sobretudo, conseguida através da elaboração de um discurso de legitimação muito forte, assente em lemas como, por exemplo, “as pessoas primeiro”. Este lema enfatiza a valorização das pessoas, que se concretiza através da educação e da formação, na promoção da igualdade de oportunidades e no combate à exclusão social. Estamos na presença de um discurso assente no conceito de *redistribuição das oportunidades*, que terá bastante eco na sociedade portuguesa, proporcionando um interessante debate entre diferentes agentes sociais e educativos.

É neste contexto que, na Assembleia da República, é apresentado o *Pacto Educativo para o Futuro* pelo Ministro da Educação Marçal Grilo, e é assinado o *Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social*. Trata-se de dois instrumentos fundamentais de definição das políticas sociais e educativas, ensaiando um novo relacionamento do Estado com a sociedade civil¹⁹.

O *Pacto Educativo para o Futuro* apela à mobilização cívica pela causa da educação. A redefinição do papel do Estado é justificada pela importância e necessidade de assegurar uma maior participação dos parceiros sociais nas decisões e na execução das políticas educativas. Aquele documento aponta as linhas programáticas para a ação no campo da educação, procurando a equipa governativa, através da sua discussão pública, criar os consensos necessários para a sua implementação e legitimação.

O *slogan* das campanhas socialistas “paixão pela educação” é outro elemento apropriado pelo Governo para a mobilização de todos em torno do pacto educativo. Todavia, como escreveu Afonso (2009), os responsáveis pelo Ministério da Educação não aderiram de forma entusiasta àquele *slogan*, op-

¹⁹ O *Pacto Educativo para o Futuro* foi apresentado em Fevereiro de 1996. O *Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social* foi assinado a 19 de Dezembro de 1996 pelo Governo e pelos presidentes da Associação Nacional dos Municípios Portugueses, da Associação Nacional de Freguesias, da União das Instituições Particulares de Solidariedade Social, da União das Misericórdias Portuguesas e da União das Mutualidades Portuguesas.

tando mais pela denúncia da herança negativa deixada pelo governo anterior. Acrescenta o mesmo autor: “o que houve, ao invés, foi um discurso incisivo imputando aos antecessores a responsabilidade pela inexistência de uma política educativa legitimada pela participação e pela negociação” (Afonso, 2009: 22). É aquela herança que estes governantes querem alterar através da mobilização centrada num pacto educativo nacional. Das análises produzidas em torno do *Pacto Educativo para o Futuro*, há autores que o consideram como um documento desnecessário face à existência da Lei de Bases do Sistema Educativo (fruto de um consenso alargado), que tem propósitos idealistas, desígnios imprecisos e enunciados difusos, que não garante credibilidade porque não é fundado numa avaliação prévia da situação (Teixeira, 1996, citado por Afonso, 1999), e quem considere que as intenções neles expressas são um sinal positivo, denotativo de uma evolução dos modelos de decisão política no campo da educação (Ambrósio, 1996, citado por Afonso, 1999).

Como referimos anteriormente, relativamente às políticas de Educação Pré-Escolar (Vilarinho, 2000) e na linha da análise do *Pacto Educativo* de vários autores, como por exemplo, Sucena (1996), neste documento o Estado é apresentado como mobilizador, mediador e regulador do sistema e não como o principal agente da promoção do provimento da educação pública, parecendo relegar para segundo plano o papel que lhe é conferido pela Constituição da República Portuguesa e pela Lei de Bases do Sistema Educativo.

O *Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social* (PCSS) é o instrumento principal de regulação da participação das organizações da sociedade civil em diferentes áreas de intervenção social. Este Pacto visa “criar condições para o desenvolvimento de estratégias de cooperação entre instituições do sector social (...), a Administração Central do Estado e as Administrações Regional e Local” (PCSS – I), podendo abranger áreas de competências de vários ministérios: solidariedade e segurança social, saúde, educação, qualificação e emprego, justiça, equipamento, planeamento e administração do território e finanças (PCSS – II, ponto n.º 2). Partindo de pressupostos, que têm como elementos agregadores o reconhecimento da importância das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS)²⁰ como instâncias mediadoras entre a Família, a Comunidade e o Estado, e do trabalho por elas desenvolvido, são

²⁰ De acordo com os Estatutos das **Instituições Particulares de Solidariedade Social (Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro, atualizado pelo Decreto-lei n.º 172-A/2014 de 14 de Novembro)**, as **IPSS** são instituições constituídas sem finalidade lucrativa, por iniciativa de particulares, com o propósito de dar expressão organizada ao dever moral de solidariedade e de justiça entre os indivíduos e desde que não sejam administradas pelo Estado ou por um corpo autárquico.

definidos os princípios e os compromissos a serem assumidos pelo Governo e pelos subscritores daquele instrumento de cooperação. Os princípios da autonomia, do reconhecimento de natureza e dos fins das IPSS, da subsidiariedade, do planeamento e da participação, são os que devem reger as relações entre os signatários do Pacto (PCSS – III). Se, por um lado, se respeita a identidade das instituições, considerando que deva ser respeitado que elas desenvolvam o seu trabalho social de acordo com o seu quadro axiológico, estas têm que respeitar o cumprimento da legislação em vigor. Por outro lado, o reconhecimento da sua natureza e dos seus fins implica “uma avaliação objectiva das finalidades prosseguidas, das actividades desenvolvidas e das condições para o seu exercício” (PCSS – III, ponto n.º 3). O princípio da subsidiariedade é, no PCSS, mobilizado neste sentido:

“sem prejuízo da obrigação do Estado de garantir a efectivação dos direitos sociais consagrados, implica a intervenção das entidades mais abrangentes sempre que, respeitados os princípios de autonomia e igualdade de condições e salvaguardada a conveniente afectação de recursos a nível local, os problemas sociais possam ser resolvidos pelas entidades que se encontrem mais próximas dos cidadãos” (PCSS – III, ponto n.º 4).

Apesar de respeitar a autonomia e a identidade das IPSS, de as considerar “parceiras” na intervenção social, o Estado não abre mão do papel de regulador e de avaliador.

Do conjunto das áreas estratégicas de intervenção do PCSS, a Educação Pré-Escolar é um dos domínios contemplados²¹. Este documento serviu de “chapéu” para a conceção do novo quadro regulador da Educação Pré-Escolar, para a implementação do Programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar, bem como para a alteração dos Acordos de Cooperação entre o Estado e as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS).

A orientação política do governo socialista manteve-se no seu segundo governo, registando-se uma maior explicitação pública daquela orientação e princípios subjacentes, a partir da presidência de Portugal do Conselho Euro-

²¹ Outros domínios considerados estratégicos na intervenção: “educação especial; apoio a pessoas com deficiência e a pessoas com doença mental; apoio a idosos e/ou outros grupos vulneráveis, especialmente os grandes dependentes e as pessoas em convalescença, quer se encontrem no domicílio quer em equipamentos sociais; apoio a crianças e jovens vítimas de maus tratos, abandono, ou que se encontrem em situações de risco; apoio e tratamento de toxicodependentes; apoio e tratamento de pessoas infectadas com o vírus HIV; apoio às famílias carenciadas e à implementação do Rendimento Mínimo Garantido; promoção de iniciativas de emprego e de desenvolvimento local” (PCSS – IV).

peu, em 2000. A *Declaração de Lisboa*, onde Portugal teve um papel fundamental na construção dos documentos de orientação política europeia fundacionais da chamada Europa Social, tem em si vetores que denotam uma influência da política da *terceira via*.

No que diz respeito à educação, o programa apresenta duas grandes apostas transversais: a sociedade do conhecimento e a igualdade de oportunidades (cf. Cap. II). Neste sentido a educação e (agora de forma mais explícita) a Formação continuam na agenda do Governo.

Em síntese, pela análise aqui produzida, poderemos afirmar que, pelo menos em algumas áreas, o discurso político justificativo da implementação de novas políticas aproximou-se da orientação política da *terceira via*. No entanto, o facto de os discursos se direccionarem naquela orientação política, não significa que tenham produzido os efeitos pretendidos na prática. Os discursos políticos cumprem muitas vezes a função de dar credibilidade e legitimidade às políticas que se implementaram ou se pretendem implementar. Por outro lado, como refere S. Ball (2007: 2) “os discursos da reforma têm efeitos distintivos mas estes efeitos não são determinados, nem facilmente previsíveis, nem trabalham de forma independente de outros mecanismos extra-discursivos”. Assim, é importante desenvolver trabalhos empíricos para se compreender a relação entre os discursos, a sua implementação e os efeitos das medidas implementadas.

No cenário de globalização neoliberal, a experiência de alguns países revela que o Estado tem incentivado a criação de redes e de alianças necessárias para que sejam salvaguardados os direitos sociais. No entanto, o Estado não se pode substituir à sociedade civil na prestação de serviços de proteção social e de educação, sob pena daqueles direitos serem fragilizados. Como alguns críticos da ideia da *terceira via* têm referido (Harvey, 2008, entre outros) a sua argumentação pode não passar de um discurso retórico que encobre a retração do Estado e não rompe com a ideologia neoliberal. A. Callinicos é um dos autores que tem assumido este posicionamento, afirmando:

“Longe de renovar a social-democracia, a *Terceira Via* corresponde à tentativa de mobilizar o capital político da esquerda reformista em apoio de um projecto que abandona por completo as reformas de fundo e adere, em contrapartida, ao neoliberalismo” (Callinicos, 2002: 118).

Como também refere Peroni (2013: 12) a *Terceira Via* não rompe com o diagnóstico neoliberal da crise atual do capitalismo nas suas diferentes dimensões. Assim, “o Estado não deve ser o executor das políticas, como era na antiga social-democracia, mas também não deve ser o Estado mínimo do neoliberalismo”.

2.3 As políticas de Educação Pré-Escolar: um ensaio de aproximação

A análise das políticas de Educação Pré-Escolar promovidas entre 1995 e 2002 em Portugal permitiu-nos afirmar que a sua configuração se aproxima, em alguns aspetos, das políticas de *terceira via* (Vilarinho, 2011, 2012).

Uma primeira constatação é que o governo socialista propôs-se desenvolver e expandir a oferta educativa pré-escolar com modalidades diferentes e assumindo novos papéis. A mobilização da sociedade civil configura-se como uma estratégia da ação fundamental para a expansão da oferta e para a sensibilização da comunidade para os benefícios da sua frequência. As palavras do Sr. Ministro da Educação, no dia da apresentação da proposta de Lei n.º 44/VII (27/06/96) na Assembleia da República, revelam esta intenção:

“Na Educação Pré-Escolar, cuja lei-quadro o Governo apresenta à Câmara, torna-se indispensável lançar uma autêntica mobilização cívica, de contornos pacíficos, que obrigará a uma grande determinação de toda a sociedade portuguesa” (...).

“Este é um caso em que a estratégia não pode deixar de envolver todos. Estamos perante uma concretização paradigmática do Pacto Educativo para o Futuro. O Governo assume a sua responsabilidade. A sociedade é chamada à acção pelo envolvimento de praticamente todos os protagonistas significativos do processo educativo: as autarquias locais, as associações de pais, os sindicatos, os educadores, os funcionários, as instituições particulares de solidariedade social” (Marçal Grilo)²².

Este apelo serve de base de justificação e legitimação para as inovações que se prendiam introduzir. Em primeiro lugar, é redefinida a rede de jardins de infância. Esta é concretizada pela criação da Rede Nacional de Educação Pré-escolar, uma única rede que integra as redes anteriormente existentes e autónomas entre si: a rede pública gratuita, propriedade do Estado e que era tutelada pelo Ministério da Educação, e a rede privada, não gratuita, propriedade de entidades privadas com fins lucrativos e de entidades privadas sem fins lucrativos, que era comparticipada e tutelada pelo Estado, através do Ministério do Trabalho e da Segurança Social. A rede nacional passa a ter a tutela pedagógica do Ministério da Educação, que desta forma passa a regular o “conteúdo” do trabalho a desenvolver com as crianças (orientações curriculares)²³, as condições estruturais do fornecimento da educação (tipo de edifícios, equipamentos e materiais pedagógicos, número de crianças por sala, relação

²² In Diário da Assembleia da República, VII Legislatura, I Série, 28 de Junho de 1996: 2996.

²³ Recordamos que a Lei-Quadro (Lei n.º 5/97) definiu a Educação Pré-Escolar como a primeira etapa da educação básica, reforçando assim a orientação educativa dos jardins de infância.

número de adultos por grupo de crianças) e as condições organizacionais (horários, qualificação e afetação dos recursos humanos, instrumentos de avaliação e controlo da qualidade). Assim, o Estado reforça e alarga o seu papel regulador da rede, pois passa a intervir no domínio pedagógico e organizacional da rede privada.

Ainda acerca da redefinição da rede e da sua natureza, no discurso de apresentação da proposta de lei, o Ministro da Educação, adiantando-se às possíveis interpelações e críticas sobre a matéria, explicava:

“Muito se tem dito sobre a expressão constitucional «sistema público de Educação Pré-Escolar». Importa neste momento clarificar as coisas. O que se pretende com a proposta de lei é exactamente dar corpo ao desiderato da lei fundamental. Entendemos, porém, não ser o sistema público sinónimo de sistema estatal. (...) a noção de rede pública de Educação Pré-Escolar deve estar ligada à defesa concreta do interesse público e começar na iniciativa pública baseada na ideia de função estratégica do Estado, no planeamento das necessidades da rede, na afectação de fundos públicos à prossecução dos objectivos definidos e na mobilização do poder local, dos agentes sociais e de organizações não governamentais para a concretização da rede nacional de Educação Pré-Escolar” (Marçal Grilo)²⁴.

Esta intervenção clarifica a natureza da rede. O sistema público passa a integrar a rede privada sem fins lucrativos, diluindo assim as fronteiras entre o público e o privado.

Em segundo lugar, pelo facto de a expansão da oferta não ser unicamente feita pela rede pública, mas pelo incentivo à diversificação da oferta através mobilização da sociedade civil, em particular da rede solidária do terceiro setor. A estratégia de expansão passou pela mobilização do terceiro setor, e assim observa-se o alargamento da base social da oferta sem que o Estado seja o único provedor. A rede solidária, pela via da contratualização, tornou-se pública e, neste sentido, o Estado, pelo menos em termos formais, garantiu a equidade do acesso gratuito à componente educativa da Educação Pré-Escolar. Em terceiro lugar, pelo facto de se legislar a gratuidade da componente letiva para a rede solidária e a comparticipação familiar da componente de apoio à família em ambas as redes. Este último aspeto é aquele que se reveste de maior novidade e importância. No entanto, ao criar um novo modelo organizacional para os jardins de infância da rede pública, com a extensão de horário que permite a frequência em tempo integral, não salvaguardou a gratuidade da componente de apoio à família.

²⁴ In Diário da Assembleia da República, VII Legislatura, I Série, 28 de Junho de 1996: 2996-2997.

Uma segunda constatação foi a de que nos dois ciclos de governação do Partido Socialista observa-se uma recomposição do Estado, onde o terceiro setor ganha mais visibilidade e protagonismo na implementação de políticas sociais e onde o Estado remete para si próprio, cada vez mais, o papel de Regulador, de Avaliador e de Articulador. Ao nível da Educação Pré-Escolar, naquele ciclo político, o Estado parece ter tido como preocupação central a edificação do projeto assente num quadro normativo extenso, que regulasse as diferentes dimensões do desenvolvimento do mesmo, instituindo formas diferentes de coordenação, controlo e governação da rede nacional de Educação Pré-Escolar. É no decurso deste ciclo político, e a partir da publicação do Decreto-Lei n.º 147/97²⁵, que o Estado vai reforçar o seu poder regulador, criando, sucessivamente, instrumentos de regulação institucional de cariz jurídico-burocrático em áreas como o currículo, a organização pedagógica, a edificação, o apetrechamento de equipamentos e materiais pedagógicos para as salas de atividades dos jardins de infância, entre outros. Este facto é ilustrado pela assunção da tutela pedagógica única pelo Ministério da Educação, reforçada pela publicação das Orientações Curriculares para a Educação Pré-Escolar (Despacho n.º 5220/SEEI/97, de 4 de agosto) pelo controle da qualidade através de mecanismos de avaliação, supervisão e inspeção e ainda pelo estabelecimento de regras de financiamento. Num curto espaço de dois anos são publicados a maioria dos documentos normativos que passaram a regulamentar este subsistema.

A terceira constatação é a de que os Governos socialistas (há semelhanças com o que aconteceu no Reino Unido, com Tony Blair) solicitaram apoio a especialistas da área da Educação da Infância para a conceção das grandes linhas estratégicas das políticas pré-escolares e para integrar o Conselho Consultivo do Gabinete Interministerial para a Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-escolar (GIEDEPE). Recordamos aqui o pedido feito a João Formosinho e a Teresa Vasconcelos para a elaboração do Plano Estratégico de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar, bem como a presença de João Formosinho e de Bairrão Ruivo no referido conselho consultivo do GIEDEPE. Esta colaboração foi relevante, em especial, no reforço da orientação educativa da Educação Pré-Escolar, no respeito pela sua especificidade pedagógica e pela identidade e valorização profissional dos educadores de infância. Por outro lado, a aliança conjuntural entre a Academia e o Governo foi importante para legitimar na opinião pública as medidas que se pretendiam

²⁵ Decreto-lei que regulamenta a Lei-Quadro.

implementar. A presença de elementos representantes dos interesses da rede solidária do terceiro setor no conselho consultivo do GIECEPE serviu também a estratégia governamental para mobilizar a sociedade civil, para ganhar credibilidade, e para ganhar a confiança dos parceiros sociais. Por outro lado, o terceiro setor ganhou um novo estatuto e reforçou o seu poder negocial.

3. O papel das instituições do terceiro setor no Programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar

As organizações e associações não lucrativas, que integramos no designado *terceiro setor*, assumiram sempre um papel relevante no atendimento e educação das crianças. No caso português, as iniciativas do *terceiro setor* serviam de “tampão” à pressão das famílias (cf. Vilarinho, 2000), uma vez que a oferta estatal era bastante reduzida.

No atual enquadramento da Educação Pré-Escolar, importa questionar as condições (debilidades e potencialidades) da rede privada solidária para responder aos novos desafios do Programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar. É importante perceber como aquelas organizações enfrentaram os novos desafios e que capacidades organizativa, financeira e humana têm para assumirem as novas responsabilidades (por exemplo, a aproximação gradual ao estatuto remuneratório da função pública dos educadores de infância e a gratuitidade da componente educativa imposta pela Lei-Quadro), sem terem de introduzir na administração das suas organizações mecanismos de mercado.

Como referem Mishra (1999) e Santos (1993), as instituições da sociedade civil podem desempenhar um papel relevante na consolidação de práticas emancipatórias porque, dada a sua natureza jurídica, têm mais autonomia para adequarem as suas práticas às necessidades das comunidades, neste caso concreto, às crianças e suas famílias. No entanto, esta autonomia é frágil pelo facto de as IPSS portuguesas dependerem financeiramente do Estado (através da celebração de acordos de cooperação) e das mensalidades pagas pelos utentes. Esta realidade obriga as instituições a regerem-se por normas prescritas pelo Estado e a aproximarem-se das suas práticas organizacionais que, como sabemos, são caracterizadas, entre outros aspetos, por uma grande normatividade e pela burocratização dos serviços. Por outro lado, mais recentemente, observa-se um movimento tendente à acreditação da qualidade destas instituições. Esta acreditação é vista como diferenciadora do bem social e educativo prestado pelas instituições, que gera competição entre elas, e neste sentido assume-se, na linha de Harvey (2008) como um novo mecanismo regulador.

Outro aspeto a salientar é que, embora uma das grandes finalidades das IPSS seja a prestação de um serviço de utilidade pública no âmbito do social, sem usufruir lucros desses serviços, “nem obedecerem às racionalidades próprias dos agentes do mercado” (Hespanha, 1999: 24), o que é um facto é que para a sua sobrevivência elas têm que captar o número suficiente de utentes (ou alargá-lo) que lhes garanta o “plafond” financeiro, negociado com o Estado, permitindo assegurar os custos da prestação de serviços. Acresce a este problema o facto da tabela de comparticipação do Estado ser uniforme e não ter em conta as diferentes capacidades económicas das instituições²⁶. Daí que, como concluiu Hespanha (1999: 27), as IPSS são instituições pouco autónomas, com excessiva “governamentalização dos seus meios materiais e humanos e com uma estratégia de gestão mais orientada pelas regras da sobrevivência económica do que pelas necessidades da população utente”, sendo grande a probabilidade das IPSS se tornarem uma extensão da burocracia do Estado. Acrescentaríamos que, no atual enquadramento da Lei-Quadro da EPE, este risco se torna ainda maior no que se refere às IPSS com jardins de infância. Com a publicação do Decreto-Lei n.º 147/97 foram regulamentados os procedimentos de controlo e avaliação da EPE extensíveis à rede privada e solidária. A autonomia daquelas instituições em relação ao Estado passa pela sua capacidade de gerar recursos próprios, que é muito reduzida²⁷. Este aspeto leva muitas vezes as IPSS a não cumprirem com os ratios criança/sala previstos no D.L. n.º 147 /1997, e, em alguns casos, à seleção (ainda que camuflada) de um público com maiores possibilidades económicas²⁸, de forma a não correrem o “risco de remercadorização”. Assim, o princípio associativo-assistencial que está na origem das IPSS parece esbater-se à medida que a concorrência alarga (a rede pública é agora uma forte concorrente, dado o alargamento de horários).

Como temos vindo a referir, as instituições do terceiro setor ganharam nova centralidade na implementação das políticas de Educação Pré-Escolar.

²⁶ Apesar de, pela Lei-Quadro, terem sido definidos novos enquadramentos para o apoio financeiro. Por exemplo, a criação do Fundo de Compensação Sócio-Económica (Despacho Conjunto do Ministério da Educação e do Ministério do Trabalho e Solidariedade, n.º 413/99), ao qual as IPSS que têm prejuízo podem candidatar-se. Esta medida de discriminação positiva foi criada para compensar economicamente as instituições que recebem crianças cujas famílias têm fraca capacidade económica, e cujas comparticipações familiares não chegam para cobrir os custos dos serviços prestados, nomeadamente com a contratualização de educadores de infância.

²⁷ Recorde-se que, para além do apoio financeiro do Estado, a única fonte de recursos é a comparticipação paga pelas famílias pela frequência das crianças nestas instituições.

²⁸ A comparticipação paga pelos utentes varia em função do rendimento *per capita* do seu agregado familiar.

O seu contributo foi expressivo a dois níveis: i) na expansão da oferta – com a criação de novos jardins de infância ou com o alargamento da capacidade dos existentes;

ii) nas parcerias estabelecidas com as autarquias para implementação e governação da componente de apoio à família nos jardins de infância da rede pública (CAF).

3.1 As parcerias na expansão da oferta

Como já referimos, as instituições da rede privada sem fins lucrativos (em Portugal, na sua maioria constituídas como IPSS) tiveram apoios financeiros estatais significativos²⁹, que lhes permitiu não só construir de raiz equipamentos educativos, como ampliar e requalificar os existentes. A participação destas instituições tinha como finalidade atingir os objetivos traçados no Plano de Desenvolvimento e Expansão da Educação Pré-Escolar, de modo a resolver os graves problemas observados na sociedade portuguesa – a baixa taxa de cobertura nacional, as assimetrias regionais de oferta e consequentemente as desigualdades de acesso das crianças à Educação Pré-Escolar.

As metas traçadas para a expansão da oferta apontavam para que, até ao final do século XX, a oferta global da Educação Pré-Escolar fosse a seguinte: para as crianças de 5 anos – 90%; para as crianças de 4 anos – 75%; e para as crianças de 3 anos – 60%. Estas metas significavam um aumento de 20% da oferta e a possibilidade de mais 45.000 crianças poderem frequentar este nível de educação. Apesar destas metas não terem sido cumpridas nas datas previstas, é inegável o aumento da oferta.

De acordo com as estatísticas disponíveis³⁰, a taxa de pré-escolarização teve um aumento de mais de 30% nas últimas duas décadas – início década de 1990 – 50,7%; ano letivo 1998/99 – 64,6%; no letivo de 2011/12 – 85,7% e no ano letivo de 2012/13 – 88,5%. Em 2009, a taxa portuguesa ultrapassou a média da União Europeia (UE27). Os últimos dados disponíveis da UE27 são de 2010 e a média situava-se em 81,2%, tendo Portugal, nesse mesmo ano, uma taxa de pré-escolarização de 83,9%.

Verifica-se, contudo, que essa taxa não é uniforme em todas as idades: em 2007/08, a pré-escolarização das crianças de 5 anos estava já próxima dos 90%, mas, para as crianças de 3 anos, ficava-se pelos 64,9%. Os últimos dados

²⁹ Na sua grande maioria, a sua proveniência era de Programas da União Europeia.

³⁰ Fontes/Entidades: DGEEC/MEC | INE, PORDATA

Última atualização: 2015-06-26.

disponíveis indicam que em 2010 a taxa real de pré-escolarização para as crianças de 3 anos era de 75,3%, para as de 4 anos era de 87,8%, e para as crianças com 5 anos era 93,4% (PORDATA, 2015).

Observando a evolução das crianças inscritas, constata-se que na rede pública estão inscritas 141.999, na rede privada dependente do Estado (terceiro setor) 81.142 crianças e na rede privada não dependente do Estado estão inscritas 41.603 (DGEEC, 2013/2014). Constata-se que houve crescimento na rede privada sem fins lucrativos, após a publicação da rede e que nos últimos anos ela se tem mantido estável.

Pelos dados disponíveis, o alargamento do acesso é indiscutível. No entanto, importa afirmar que este acesso não é totalmente gratuito.

O presidente da CNIS levanta também o mesmo problema observado a nível municipal.

“Mas, quando estamos a falar da rede pública estamos predominantemente a falar do ministério da educação, portanto ligado a autarquias, que muitas vezes por razões compreensíveis e louváveis, têm possibilidade de se reportar também a componente social, torna-la progressivamente também gratuita para as crianças o que favorece uma concorrência, diria, desleal”. (...) As instituições de solidariedade social não podem, não têm meios para isso, os pais têm de suportar a componente social, se vão para a rede pública muitas vezes a autarquia disponibiliza meios para que seja também gratuita a componente social e portanto isto desfavorece as instituições de solidariedade em detrimento da rede pública” (CNIS).

Importa também questionar quantas, das 81.142 crianças inscritas na rede das IPSS, só frequentam a componente letiva. Esta questão tem sido levantada, pois observam-se estratégias de priorizar a admissão das crianças que pretendam a frequência em tempo integral.

O outro problema identificado pelos representantes das IPSS é o não cumprimento do princípio da complementaridade das redes. Esta situação agravou-se a partir do processo de reordenamento do parque escolar dos estabelecimentos da rede pública, iniciado em 2006.

“Como neste momento também está a surgir um outro problema que complica bastante a rede social, com os novos centros escolares, em que, têm obrigatoriamente de ter também o pré-escolar independentemente de já haver resposta social ou não ao lado, isso criará problemas complicados às instituições de solidariedade porque acabarão ostracizadas e penso que era preciso combater esse problema” (CNIS).

As questões levantadas nos enunciados corporizam os receios que sempre existiram e evidenciam problemas na concretização dos princípios da complementaridade das redes (assente na subsidiariedade) e na relação entre os parceiros.

3.2 As parcerias na governação da CAF

Neste tópico, para ilustrar estas parcerias entre o público e o privado, apresentamos alguns dados de um *estudo de caso* da implementação da componente socioeducativa de apoio à família (CAF) em jardins de infância públicos, realizado no período compreendido entre 2003 e 2010, no concelho de Mareantes³¹, situado no Norte de Portugal³².

A CAF introduziu maior complexidade organizacional aos jardins de infância da rede pública, *alargou* a possibilidade da participação da sociedade civil na implementação e governação da mesma e trouxe novos problemas que nos interessou identificar e analisar.

No Protocolo de Cooperação celebrado em 28 de Julho de 1998 entre os Ministérios da Educação e do Trabalho e da Solidariedade, a Associação Nacional de Municípios Portugueses e os representantes das instituições sociais, são definidas responsabilidades aos diversos parceiros, sendo da competência dos Municípios a operacionalização desta componente, no que diz respeito a espaços, recursos humanos e materiais.

O Município de Mareantes optou por delegar competência nas entidades e organizações das freguesias. Esta opção promoveu a emergência da diversificação de modalidades e padrões de governação, levando à ocorrência do *efeito de mosaico*³³ (cf. Barroso, 2003) naquele território. Por outro lado, o governo dos jardins de infância públicos é partilhado entre parceiros que, até há pouco tempo, estavam de costas voltadas. Apesar do empenho e vontade de

³¹ Nome fictício. Neste estudo utilizámos como técnicas de recolha de informação a observação não participante, a análise documental e a entrevista semi-estruturada, sendo esta última tratada através da *análise de conteúdo*. Identificámos os atores significativos e agrupamo-los em três grupos, tendo em conta a especificidade do lugar e o papel que cada grupo de atores assume na implementação das políticas: Grupo I – Representantes políticos regionais e representantes nacionais das organizações do terceiro setor; Grupo II – Representantes políticos e das estruturas educativas locais; Grupo III – Presidentes de entidades locais parceiras na implementação da CAF.

³² Para uma análise ver Vilarinho (2011).

³³ Este efeito tem sido definido com referência à existência de uma panóplia de iniciativas e normas, com o fim de serem em prática processos de desregulação e privatização, comuns em vários países, que são usadas, muitas vezes, de forma avulsa em diferentes tempos e espaços. Daqui decorre que a “visão” que se tem da educação nesses países “corresponde mais à imagem de um “mosaico” de unidades isoladas do que à de um agregado coerente de elementos, interagindo entre si com o mesmo fim” (Barroso, 2003: 33). O mesmo significa ver, nalguns países, não um “sistema escolar” mas um “sistemas de escolas” ou ver não um “sistema nacional” mas um “sistema local”. Ao nível local, a existência de múltiplos espaços de *microrregulação local* e o consequente *efeito de mosaico* introduzem, no seio do sistema educativo nacional maior diversidade, mas também podem acentuar a sua desigualdade, criando, entre outros, desiguais condições de sucesso educativo aos seus beneficiários.

todos, foram identificados alguns problemas, muitos deles decorrentes da frágil relação institucional. Verificamos, por exemplo, que no que diz respeito à coordenação da CAF, os educadores estiveram muito tempo ausentes. Esta ausência foi tacitamente aceite pelos parceiros que, no fundo, desejavam a manutenção desta situação. Contudo, ela propiciou o desenvolvimento de serviços de qualidade variável que se traduziram em desigualdades de condições oferecidas às crianças. A assunção daquela coordenação aparece gradualmente ao longo dos anos, à medida que os educadores de infância e os Agrupamentos de Escolas tomam consciência profissional e institucional da sua importância. Será através do Despacho n.º 14460/2008, de 26 de Maio, que define as normas a observar na oferta das atividades de enriquecimento curricular e de animação e de apoio à família (1º ciclo e EPE), que os Agrupamentos de Escolas vão encontrar a justificação e legitimação para contrariar práticas e lógicas de ação autónomas das entidades parceiras, no que concerne à planificação das atividades de animação socioeducativas. A planificação e o desenvolvimento destas atividades pelas entidades parceiras no espaço público criaram ainda as condições para que lógicas do mercado educacional fossem paulatinamente entrando nas dinâmicas pedagógicas dos jardins de infância. Por exemplo, a introdução do ballet, do inglês, da música, da expressão físico-motora. Poderemos questionar até que ponto não estaremos na presença de uma certa “clonização”³⁴ do privado, uma vez que aquelas atividades eram mais desenvolvidas nos jardins de infância da rede privada, e eram apresentadas como modalidades de enriquecimento curricular.

A EPE tem co-financiamento do Estado e das famílias, sendo que a participação familiar só se aplica à frequência da CAF. Os mecanismos e instrumentos de financiamento estão regulamentados e plasmados no protocolo de cooperação celebrado entre os diferentes parceiros. Nas entrevistas que nos concederam, os presidentes da União das Misericórdias Portuguesas e da Confederação Nacional das Instituições Sociais e a diretora do Regional de Educação do Norte e a Diretora do Centro Distrital de Segurança Social da área do concelho estudado levantaram questões em relação aos diferentes procedimentos de atribuição da comparticipação familiar, adotados em diferentes municípios.

A relevância deste assunto face aos seus efeitos, quer na consolidação das duas redes (pública e solidária), quer no que concerne à igualdade de aces-

³⁴ Esta ideia de “clonização” decorre do que Natalie Mons (2011) tem referido relativamente ao crescimento do ensino privado. Para a autora, existe uma espécie de clonização do público nas escolas privadas, uma vez que estas são submetidas aos mesmos programas e a um certa instrumentalização pelos poderes públicos.

so à EPE, fez-nos estar mais atentos a ele ao nível local. No que diz respeito à comparticipação estatal, os dados são objetivos: os valores elegíveis são transferidos para o Município que, por sua vez, transfere para as entidades parceiras. Em relação às comparticipações familiares, a recolha de informação tornou-se muito difícil. O município não sabe em concreto que procedimentos as entidade parceiras estão a adotar, apesar de no protocolo assinado entre ambos impor o cumprimento do Despacho Normativo Conjunto nº 300/97. Da parte dos nossos entrevistados, verificamos que existiam muitas hesitações e imprecisões relativamente às comparticipações pagas pelas famílias. Pelo cruzamento de dados conseguimos apurar a realidade, constatando que: em dezasseis jardins de infância públicos, dez aplicam um valor único; em três jardins existe uma tabela com seis escalões; um jardim tem uma tabela com três escalões; e num jardim de infância as crianças só pagam as refeições pelo valor legalmente previsto (•32,12) sendo as atividades de animação gratuitas.

Esta realidade configura uma *infidelidade normativa* (Lima, 1992) na aplicação da comparticipação familiar. O espírito da lei vai no sentido da discriminação positiva das crianças provenientes de famílias com rendimentos baixos. O valor único e mesmo os escalões atribuídos sem ter em conta a diferenciação por escalões de rendimentos *per capita*, prescrita no Despacho Normativo, são indicadores do desrespeito pelo princípio de discriminação positiva. Este facto levanta questões muito sérias em relação à igualdade de acesso das crianças à frequência da EPE. Os responsáveis pelas entidades parceiras, bem como os dirigentes dos agrupamentos de escolas³⁵ revelaram não ter consciência dos efeitos produzidos e afirmam que há concordância por parte dos pais. Muitas vezes, este acordo obtém-se através de formas aparentemente democráticas: “Na reunião de pais do início do ano, a associação põe a votação se o pais querem pagar todos o mesmo” (educadora JI B). O que pode estar a acontecer é que as crianças provenientes de famílias economicamente mais desfavorecidas estejam a ser fortemente penalizadas em relação às crianças das classes média e média-alta. Ora, este facto introduz um *efeito de 2ª ordem*, (Ball, 2004) não esperado e altamente perverso, podendo ser uma das razões explicativas da procura da classe média pelos jardins de infância da rede pública e da transferência das crianças da rede solidária para a pública. Como referiu o dirigente da entidade parceira do jardim de infância de Astrolábio “algumas crianças estavam em privados, vieram para aqui” (EPA). Tentando compreender por

³⁵ Estrutura organizativa estatal que agrega os jardins de infância e escolas dos ensinos básico e, por vezes do secundário, de um determinado território, dirigidas por um diretor e tutelada pelo Ministério da Educação.

que tal situação acontece, consideramos ser possível justificá-la pela presença de um conjunto de processos de multiregulação que se anulam entre si. Por outro lado, o facto de o governo autárquico não assumir “a coordenação da governação” da CAF de Mareantes e de a sua presença neste processo ser muito frágil, favorece a presença deste efeito – desiguais condições de acesso em função dos rendimentos familiares. Por outro lado, consideramos que este efeito é também justificável pela ausência de uma análise política do texto da lei.

Considerações finais

No que respeita à relação do Estado com o *terceiro setor*, a nossa investigação revelou aspetos extremamente interessantes. O discurso apelativo dos governos liderados por António Guterres, próximos da *terceira via*, parece ter sido entendido pelos representantes das instituições do *terceiro setor*, mas foi sempre questionado, nomeadamente, quanto às intenções governamentais. O receio colocava-se a dois níveis: um, relacionado com a perda da sua autonomia, outro, relacionado com o financiamento das suas instituições. “Condenados a entenderem-se” é a expressão referida por um dos dirigentes que melhor exprime o sentido com que estes parceiros entraram no referido projeto. Se a avaliação que fazem da parceria nos dois primeiros ciclos de governação é positiva, o mesmo não acontece a partir daquele momento. As estruturas de diálogo e concertação deixaram de funcionar e começaram a surgir indicadores de desrespeito pelos compromissos assumidos, nomeadamente ao nível do planeamento da rede.

Houve uma melhoria na expansão da oferta educativa, contudo, verificam-se problemas na implementação do novo modelo e foram criados novos obstáculos à igualdade de acesso das crianças à educação.

A forma como a CAF foi implementada no concelho estudado, mobilizando parcerias com a sociedade civil, ampliou o hibridismo desta medida, uma vez que à reconciliação dos interesses e direitos das crianças e das famílias (que legitimaram esta inovação política), a ela juntaram os interesses e lógicas das diferentes entidades parceiras. Verificamos problemas de relacionamento institucional que permitiram interpretações diferentes da medida, com especial impacto nas questões da qualidade, quer de natureza contextual, quer processual, e na promoção da igualdade de oportunidades de acesso das crianças. A ausência de mecanismos de acompanhamento, no que concerne à atribuição das participações familiares, introduz um efeito altamente perverso no sistema. Estas perversidades do sistema exigem uma atenção especial dos líderes políticos. No jardim de infância público, através das parcerias estabelecidas, verificam-se lógicas de quase-mercado, onde, entre outros aspetos, a disputa dos “clientes” começa a ser uma realidade.

Na nova governação da educação pré-escolar é visível a diluição das fronteiras entre o público e o privado, dimensões de quase-mercado educacional e processos de clonização (Mons, 2013). Carecendo ainda de maior aprofundamento, estes últimos processos são visíveis em dois sentidos: clonização do público – pela ampliação da regulação estatal do privado e clonização do privado – pela introdução de lógicas de gestão privada e de novas atividades socioeducativas influenciadas pelo mercado educacional nos jardins de infância públicos.

Referências

- AFONSO, Almerindo Janela (1999). Educação Básica, Democracia e Cidadania. Dilemas e Perspectivas. Porto: Afrontamento.
- AFONSO, Almerindo Janela (2009). “Três Décadas de Políticas Educativas em Portugal (1975-2005)” in Carlos Reis; João Boavida; José Matos e Vírgilio Bento (Coord.). Escola: problemas e desafios. Guarda: Centro de Estudos Ibéricos, p. 13-29.
- AFONSO, Almerindo Janela (2010). “Protagonismos Instáveis dos Princípios de Regulação e Interfaces Público/Privado em Educação”. Educação & Sociedade, vol. 31, nº 113, p. 1137-1156.
- BALL, Stephen J. & SHILLING, Chris (1994). “Guest editorial: At the cross-roads: education policy studies”. *British Journal of Educational Studies*, p. 1-5.
- BALL, Stephen J. (1994). Educational reform: a critical and post-structural approach. Buckingham: Open University Press.
- BALL, Stephen J. (2004). “Performatividade, Privatização e o Pós-Estado do Bem-Estar”. Educação & Sociedade, vol. 25, nº 89, p. 1105-1126.
- BALL, Stephen J. (2007). Education plc. Understanding private sector participation in public sector education. London: Routledge.
- BALL, Stephen J. & ALMEDO, Antonio (2013). “A ‘nova’ filantropia, capitalismo social e as redes de políticas globais em educação”, in Vera Peroni (org.). Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação. Liber Livro, p. 33-47.
- BARROSO, João (2003). “Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada” in João Barroso (org.). A Escola Pública. Regulação. Desregulação. Privatização. Porto: ASA Edições, p. 19-48.
- BOWE, Richard; BALL, Stephen J & GOLD, Anne (1992). “The Policy Process and the process of policy” in Richard Bowe; Stephen J. Ball. Reforming, Education and Changing Schools. Case Studies in Policy Sociology. Londres: Routledge, p. 6-23.
- CALLINICOS, Alex (2002). Contra a Terceira Via. Uma Crítica Anticapitalista. Oeiras: Celta Editora.
- DALE, Roger (1989). *The State and Education Policy*. Milton Keynes: The Open University Press.

DALE, Roger (1994). “A promoção do mercado educacional e polarização da educação”. *Educação, Sociedade & Culturas*, n.º 2, p. 109-139.

GIDDENS, Anthony (1999). *Para uma terceira via*. Lisboa: Editorial Presença.

HARVEY, David (2008). *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Loyola.

HESPANHA, Pedro (1999). “Em Torno do Papel Providencial da Sociedade Civil Portuguesa”. *Cadernos Política Social. Redes e Políticas de Solidariedade. Globalização e Política Social*, n.º 1, p. 13-42.

HESPANHA, Pedro et al (2000). *Entre o Estado e o Mercado. As fragilidades das instituições de protecção social em Portugal*. Coimbra: Quarteto Editora.

JEREZ, Ariel (coord.) (1997). *Trabajo voluntario o participación? Elementos para una sociología Del Tercer Sector*. Madrid: Tecnos.

LIMA, Licínio (1992). *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar*. Braga: Universidade do Minho. Centro de Estudos em Educação e Psicologia.

MARTINS, Alberto (2007). “Os desafios da Europa Social”. *Estratégia*, n.º 24-25, p. 211-225.

MISHRA, Ramesh (1999). “Para além do Estado-Nação: A política Social na era da Globalização”. *Cadernos de Política Social. Redes e Políticas de Solidariedade. Globalização e Política Social*, n.º 1, p. 163-192.

MONS, Natalie (2011). “Privatisation sous haute surveillance étatique: une comparaison internationale”. In Yves Dutercq (dir.). *Où va l'éducation entre public et privé?*. Bruxelles: Éditions De Boeck Université, p. 19-35.

SANTOS, Boaventura S. (1993). “O Estado, as relações salariais e o bem estar social na semi-periferia: o caso português” in B. S. Santos (org.). *Portugal um Retrato Singular*. Porto: Afrontamento.

SUCENA, Paulo (1996). “Do pacto e da prática ou a fuga ao real” in A. Teodoro (org.). *Pacto Educativo: aspirações e controvérsias*. Lisboa: Texto Editora, p. 45-51.

VILARINHO, M.ª Emília (2000). *Políticas de Educação Pré-Escolar em Portugal (1977/1997)*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

VILARINHO, M.ª Emília (2011). *O Estado e o Terceiro setor na Construção das Políticas Educativas para a Infância em Portugal: o caso da Educação Pré-Escolar (1995-2010)*. Braga. Universidade do Minho [Tese de Doutoramento].

VILARINHO, Emília (2012). “As políticas de educação pré-escolar Estado e as parcerias entre o Terceiro Sector”, in *Configurações*, vol. 10, p. 109-122.

VILARINHO, Emília (2013). *O direito das crianças à Educação pré-escolar pública de qualidade: análise crítica da implementação do modelo de educação e cuidado infantil em Portugal*. *Revista Pedagógica*, Chapecó, v. 15, n. 31, p. 281-300, jul./dez. 2013.

Este trabalho contou com o apoio de Fundos Nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia no âmbito do projecto PEst-OE/CED/UI1661/2014 do CIEd-UM.