

Entre o Estado e o mercado:
políticas públicas de educação em Portugal

Between State and market:
education public policy in Portugal

MARIANA VIEIRA DA SILVA

VOL. 1 Nº 2 JUNHO 2014

WWW.E-PUBLICA.PT

ENTRE O ESTADO E O MERCADO: POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO EM PORTUGAL ¹

BETWEEN STATE AND MARKET: EDUCATION PUBLIC POLICY IN PORTUGAL

MARIANA VIEIRA DA SILVA²

Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Alameda da Universidade - Cidade Universitária
1649-014 Lisboa - Portugal
mariana_vieira_silva@iscte.pt

Resumo: A mudança de fronteiras entre o papel do Estado e do mercado constitui um dos principais pontos de fricção nas políticas públicas e nos debates atuais sobre o estado-providência, nomeadamente nas políticas de educação. A redefinição do papel do Estado no financiamento, no pagamento, na regulação e na prestação de serviços públicos está no centro das políticas educativas nas últimas décadas.

Neste texto procurar-se-á dar conta do estado da arte sobre o papel do Estado na educação e dos principais debates contemporâneos nas políticas públicas de educação. Posteriormente, é apresentada uma proposta de periodização das políticas educativas de relação entre o Estado e o Ensino Particular e Cooperativo.

Finalmente, são apresentados dados relativos à situação do Ensino Particular e Cooperativo em Portugal e à forma como podemos avaliar as políticas de liberdade de escolha da escola, por parte dos pais, nas dimensões relativas à qualidade das aprendizagens e à equidade.

Palavras-chave: políticas públicas de educação; sectores público-privado; papel do Estado; concorrência; mercado

Abstract: The changing balance between State and market is one of the main friction points in current debates about the welfare-state and in public policies, namely in the education field. Redefining the State's role in financing, regulation and provision of public services is at the core of education policy in the last decades.

This text aims to map the state of the art concerning the State's role in education and the main contemporary debates in education policies. A periodization of education policies in the context of the relation between the State and the private and social sectors is also attempted.

Finally, data concerning the situation of the private and social sector in Portugal

1. O texto que aqui se apresenta insere-se numa pesquisa no âmbito do doutoramento em Políticas Públicas, no ISCTE-IUL, sobre a evolução comparada das políticas de saúde e educação .

2. mariana_vieira_silva@iscte.pt, licenciada em sociologia, doutoranda em Políticas Públicas do ISCTE-IUL e investigadora no CIES-IUL.

and the evaluation of policies concerning parent's freedom of choice of school and its relation with equality and learning quality are presented.

Keywords: education public policy; public-private sectors; State role; competition; market

Sumário: 1. O papel do Estado na educação: evolução internacional e as especificidades portuguesas, 2. Debates contemporâneos nas políticas educativas, 3. Periodização das políticas públicas de educação, 4. Mudança nas políticas: definição e redefinição da fronteira entre Público-Privado em Portugal, 5. O lugar do sector privado na educação em Portugal, 6. Liberdade de escolha e avaliações internacionais, 7. Notas conclusivas, 8. Bibliografia

1. O papel do Estado na educação: evolução internacional e as especificidades portuguesas

A análise das políticas públicas de educação tem-se dedicado, nas últimas décadas, ao estudo das principais tensões e mudanças recentes nas estratégias educativas dos países desenvolvidos, nomeadamente quanto à forma como foi mudando ao longo do tempo a participação dos vários atores no processo educativo: o Estado, o mercado, a família, a comunidade, os grupos de interesse e os grupos profissionais.

O artigo que aqui se apresenta insere-se na abordagem típica da área disciplinar das Políticas Públicas e nele se procura identificar as principais tendências e mudanças nas políticas públicas de educação relativas à relação entre o Estado, a rede pública e a rede particular e cooperativa de estabelecimentos de ensino.

As tentativas de sistematização das mudanças em matéria de responsabilidades do Estado nas funções educativas assentam, como noutras áreas das políticas do Estado-providência, na análise das alterações introduzidas nas três principais dimensões de governação: o financiamento, a regulação (ou controlo das atividades) e a provisão (ou prestação) dos serviços educativos. Esta tipologia é frequentemente usada, por exemplo, pela OCDE e também por Roger Dale, autor que aqui seguimos em particular.³

Em matéria de financiamento podem identificar-se como dimensões de análise: a fonte de financiamento (pública ou privada, através de impostos ou de pagamentos diretos), o objecto do financiamento (nomeadamente se o financiamento é dirigido às organizações ou aos indivíduos, por exemplo através de *vouchers*), o universo do financiamento (se é universal, ou seja, para todos os indivíduos ou para grupos específicos, mas também se é total/global ou parcial, por exemplo em regime de copagamento), a forma através da qual o financiamento é assegurado (bolsas,

3. ROGER DALE, The state and the governance of education: An analysis of the restructuring of the state-education relationship in *Education: Culture, economy and society*, 1997, pp. 273-282.

subsídios, investimento, honorários ou empréstimos), se o financiamento está ou não sujeito a algumas condições (de acordo com as necessidades, ou de acordo com os resultados) e, finalmente, se ele existe apenas numa base competitiva. Em matéria de financiamento, considera-se especialmente relevante, nos últimos anos, a multiplicação de entidades financiadoras não públicas: o aumento dos copagamentos, o aumento de financiamento privado e a criação de atividades paralelas ao ensino financiadas maioritariamente pelo sector privado.

No que diz respeito à regulação, está em causa não só o estudo da forma como o Estado mudou a definição e imposição de regras de controle do funcionamento dos mercados, e do mercado da educação em particular, como também a forma como o Estado, em muitos casos, criou e fomentou a criação de diversos mercados na área da educação.

Segundo Dale são três os processos através dos quais o Estado transformou, a partir dos anos 80, a forma de governação da educação: a desregulação (diminuição das estratégias de intervenção direta do Estado na regulação e transferência de funções para entidades reguladoras), a juridificação (utilização crescente da lei e de normas escritas, diminuindo o espaço de contencioso político através da sua transformação numa disputa eminentemente jurídica) e a aplicação dos princípios da Nova Gestão Pública (NPM) (equiparação de estatuto entre entidades públicas e privadas, garantido a competição entre ambas, e avaliação através dos resultados e de parâmetros standardizadas).

No que diz respeito à provisão do serviço educativo, a principal questão a ter em conta é saber se está em causa a criação de condições de acesso à educação (por exemplo através de uma bolsa ou de um financiamento) ou se está garantida a consagração de um direito de acesso universal à educação que o Estado assegura prestando o serviço através de uma rede pública de escolas.

As mudanças em matéria de financiamento, governação e prestação dos serviços educativos introduzidas nas últimas décadas devem ser contextualizados através dos principais debates que marcam as políticas educativas. Neste texto elegemos, por traduzirem os principais debates que moldam as mudanças políticas mais recentes, os seguintes cinco temas: (a) Equidade, qualidade e seleção; (b) Competição, Liberdade de Escolha e Equidade; (c) Educação-Democracia e Educação-Mercado de Trabalho; (d) A desvalorização do Estado-nação: europeização e descentralização e (e) Regulação, Gestão e Governação das escolas.

2. Debates contemporâneos nas políticas educativas

Equidade, qualidade e seleção

Uma das principais transformações associada à implementação de uma escolaridade obrigatória longa é a tensão entre a função de seleção (seleção e seriação hierarquizada dos mais capazes), anteriormente atribuída à escola como

uma das suas principais tarefas, e as suas novas funções de integração de todos os alunos por um período de escolaridade cada vez mais longo. Essa tensão entre seleção-integração manifesta-se, em particular, num conflito entre os interesses das classes médias escolarizadas – as quais pretendem que a educação se constitua como um “prémio” de vantagens competitivas no mercado de trabalho – e o interesse desta nova missão da escola – a escolarização de toda a população – como forma de potenciar o desenvolvimento, a economia, o progresso social e a cidadania.⁴

Essa tensão ganhou uma nova configuração com os processos de transformação do Estado-providência a partir dos anos 80, sendo que essa nova configuração consiste essencialmente na relegitimação da função de seletividade, expressa nos textos programáticos como meritocracia, e a sobreposição das necessidades e das vantagens individuais. É visível, em países como o Reino Unido, a Suécia e os Estados Unidos, a partir do final dos anos 80, um discurso político que valoriza as expectativas das classes que viram na educação uma forma de reproduzir as suas vantagens no mercado de trabalho, realçando a liberdade de escolha das escolas por parte das famílias ou o financiamento público de escolas privadas, de base individual, através de modalidades de cheque-ensino.

Outro dos elementos que demonstra significativamente a permanência da função de seleção na base do contrato social entre a escola e a sociedade é a elevada taxa de retenção ainda verificada em alguns países, de que Portugal é um dos principais exemplos e o regresso à agenda política da necessidade de provas eliminatórias. Se é verdade que não existe uma oposição entre o objectivo da escolaridade para todos e a avaliação dos conhecimentos, a verdade é que esta exaltação da retenção significa que se considera que a escola só é de qualidade, só é exigente, se reprovar os alunos considerados incapazes. Segundo esta perspectiva, pede-se à escola, através da lei, que eduque todos os alunos durante nove ou doze anos de escolaridade e exige-se da escola, através da pressão social, que ela continue a seleccionar os alunos e exclua, através da reprovação, os menos capazes.

Esta é, nas últimas décadas, uma das peças essenciais do *puzzle* político: o equilíbrio – no discurso, nas políticas e nos seus instrumentos – entre a equidade e a qualidade, entre a universalidade e a seletividade. Esta tensão tem, como veremos adiante, repercussões no modo de financiamento, nas modalidades de gestão e nas formas de prestação do serviço público (e privado) de educação.

Competição, Liberdade de Escolha e Equidade

Talvez um dos debates mais marcantes na atualidade decorre da movimentação das forças económicas e políticas de criação de um mercado interno na educação. De acordo com esta abordagem, através da competição entre escolas públicas e escolas privadas e da separação entre as funções de regulação, financiamento e prestação de serviço educativo desempenhadas pelo Estado as escolas (públicas

4. MARIA DE LURDES RODRIGUES, “Os desafios da política de educação no século XXI.” *Sociologia, Problemas e Práticas* 68 (2012): 171-176.

e privadas) ganhariam eficiência e qualidade.⁵ Esta aproximação das funções sociais do Estado ao funcionamento dos mercados é descrita recorrendo aos conceitos de mercado interno, competição pública ou *quasi-markets*.⁶

Associada a esta ideia de competição entre escolas públicas e escolas privadas surge a ideia da liberdade de escola da escola por parte dos pais, que só seria efectuada quando cumpridas iguais condições de acesso a ambos os tipos de escola, isto é, se a frequência da escola escolhida (pública ou privada) fosse gratuita. Diferentes tipos de instrumentos foram defendidos e mobilizados pelos partidários da liberdade de escolha da escola: os sistemas de *voucher*, ou de cheque-ensino, entregues aos pais para que estes escolhessem livremente a escola a frequentar pelos filhos, escolas como as *charter-schools*, na experiência americana, ou as *free-schools*, na experiência inglesa ou as escolas independentes segundo o modelo sueco, em que o Estado financia escolas geridas por privados.

Os mais recentes relatórios internacionais de instituições como a OCDE questionam, baseadas nas evidências recolhidas nas suas investigações, as vantagens da liberdade de escolha das escolas por parte dos pais. A questão coloca-se na medida em que a liberdade de escolha pode funcionar como elemento de redução da equidade dos sistemas, na medida em que pais mais qualificados tendem a usar a liberdade de escolha de forma mais informada e habilitada aumentando assim as vantagens de origem. Por outro lado, a OCDE conclui que os países com maiores índices de liberdade de escolha são aqueles em que existem maiores diferenças na estrutura social entre as escolas.⁷

Educação-Democracia e Educação-Mercado de Trabalho

A importância do investimento em educação beneficia de um alargado consenso social. Mas se este consenso assenta hoje nos benefícios económicos (individuais e colectivos) da escolarização ele foi, no início da constituição do estado-providência, um consenso que era não só económico, mas também político e social.

Associado à edificação do estado-nação, o desenvolvimento do estado-providência, e dos serviços públicos de educação em particular, beneficia de um consenso que assenta no reconhecimento de que a educação e a democratização estão diretamente relacionadas.

A relação entre educação e democracia parte da ideia de que para a consolidação da democracia era essencial uma escola que integrasse todos, numa situação

5. Ver DIANE RAVITCH, *The death and life of the great American school system: How testing and choice are undermining education*. Basic Books, 2011 e MILTON FRIEDMAN, *The role of government in education*, 1955 disponível em <https://webspaces.utexas.edu/hcleaver/www/357L/FriedmanRoleOfGovtEducation1955.htm>

6. Ver, por exemplo, JULLIAN LE GRAND E WILL BARTLETT *Quasi-Markets and Social Policy*, Londres, Macmillan, 1993.

7. BEATRIZ, PONT; SIMON, FIELD; MALGORZATA, KUCZERA. *Education and Training Policy No More Failures Ten Steps to Equity in Education: Ten Steps to Equity in Education*. OECD Publishing, 2007.

de igualdade. Esta será a teoria que, ao longo de todo o século XX, marcará o progresso da educação em todo o mundo desenvolvido.

Com a evolução deste consenso social-democrata, assente na importância da educação para a concretização da cidadania e para a consolidação da democracia, para um consenso neoliberal o foco transfere-se para o proveito económico da educação e para a valorização do capital humano.⁸ O facto de, no que diz respeito à educação, e ao contrário do que acontece noutras áreas, as mudanças ocorridas a partir dos anos 80 não alterarem a prioridade atribuída à educação, não significa que os pressupostos e os objectivos com que as políticas são concebidas, legitimadas e implementadas sejam os mesmos. De facto, esta tensão entre uma visão que procura desenvolver a relação entre educação e democracia e uma visão que procura desenvolvê-la em torno da relação entre Educação e economia (ou entre educação e mercado de trabalho) não mais abandona o debate sobre as políticas de educação.

A desvalorização do Estado-nação: europeização e descentralização

Do mesmo modo que a implementação do estado-providência está associada a um evidente fortalecimento do estado-nação, os processos de transformação do sistemas de proteção social e a globalização têm também um efeito de perda de centralidade do estado-nação nas políticas de bem estar, quer por via do poder de instâncias supranacionais, quer por via da descentralização e da diversificação de atores do sector privado. Esta é uma tendência muito presente no caso das políticas educativas.

Quando, ao longo do século XIX europeu, os Estados assumiram progressivamente um maior papel na instrução, e ao mesmo tempo que aumenta a importância atribuída à liberdade e à cidadania no acesso em condições de igualdade por parte de todos os indivíduos dissemina-se a tentativa de erguer um sistema de instrução integrado (igual para o todo o país), centralizado (tutelado pelo Estado central) e unificado (homogéneo nos conteúdos, nos métodos, nos programas e nos objectivos). (Barreto.1995uz:160).

As várias reformas educativas subsequentes, especialmente aquelas que se associaram a mudanças de regime (República, Estado Novo, Democracia) foram implementadas de forma centralizada e associada ao desenvolvimento e legitimação de uma certa visão do país, contribuindo assim para o reforço e consolidação do estado-nação.

Na sequência das pressões financeiras e políticas da década de 80 a descentralização das políticas educativas é uma das primeiras e principais tendências de mudança. A transferência de responsabilidades do estado central para as autarquias pretende responder aos desafios da eficiência e às teorias que criticavam a ideia de que *one size fits all* que estava na base do sistema educativo

8. STEPHEN J. BALL *Education plc: Understanding Private Sector Participation in Public Sector Education*. 1st ed. Routledge, 2007 e STEPHEN J. BALL (2008) *The Education Debate*. The Policy Press, 2008.

público e universal e unificado no estado-nação saído do pós-guerra.

A esta dinâmica deve acrescentar-se uma maior participação dos pais na organização escolar. À medida que as competências vão sendo transferidas para o poder local vai crescendo a proximidade dos pais aos processos de decisão das escolas e a sua afirmação enquanto atores do processo educativo. A relação criada entre a escola, o poder local, o conjunto dos professores e de pais vai ganhando relevo e ao longo dos anos vai-se reforçando o conceito de comunidade educativa. A educação deixa de ser uma competência exclusiva do Estado central e passa a ser uma competência dispersa pelo território e até entre entidades públicas e privadas.

Simultaneamente, ocorre o processo oposto, de subida do nível do estado-nação para o nível europeu e global. Este fenómeno, a que acima já fizemos referência, ocorre não só em resultado de processos formais de transferência de poderes para o nível europeu, como por via do financiamento europeu a muitas atividades de educação-formação, e também através da crescente importância da standardização de práticas, de metas e de resultados das aprendizagem a nível internacional.

Regulação, Gestão e Governação das escolas

As pressões financeiras e políticas sobre o Estado Providência têm nas mudanças nos modelos de governação um dos principais campos de resposta, tendo sido introduzidas diversas alterações na governação dos serviços públicos com o objectivo central de garantir maior eficiência e eficácia nos serviços públicos.

Falamos, no que diz respeito à educação, da alteração nos modelos de financiamento (financiamento apenas do sector público ou também do privado, universal ou condicionado, exclusivamente público ou em acumulação com outras fontes de financiamento) e de provisão dos serviços públicos (alargando os serviços concessionados).

Mas falamos igualmente na alteração nas formas de gestão pública, aproximando-a às lógicas de mercado, naquilo que se convencionou chamar Nova Gestão Pública. A profissionalização da gestão das escolas, todo o debate relacionado com a abertura da gestão das escolas às comunidades, a aplicação de lógicas mais associadas à gestão privada como o outsourcing de serviços como a segurança ou as refeições estão incluídas nas mudanças aqui referidas.

3. Periodização das políticas públicas de educação

Na reflexão em torno das mudanças nas políticas públicas é frequente a tentativa de identificar as principais tendências e ciclos de mudança, procurando propor uma periodização das políticas educativas que nos permita identificar que objectivos prosseguiram as políticas públicas de educação, o que influenciou a mudança (ou a permanência do status quo), como se alinharam os atores políticos

e outros grupos de interesse, em que condições foi possível (ou não) concretizar as mudanças definidas politicamente e, finalmente, como podemos avaliar essas políticas, através dos seus impactos e dos seus resultados.

Uma das fases mais consensualmente aceite pela literatura é aquela que corresponde ao pós II Guerra, ao período de desenvolvimento do Estado-providência que tinha, além das componentes mais comumente referidas – a proteção social relativamente a um conjunto de riscos, a saúde ou a proteção na velhice – um pilar bastante relevante na construção de sistemas educativos universais. O período em causa, que Tomlinson⁹, face ao caso inglês, denomina como período do consenso social democrata, é visível na generalidade dos países no período de ouro do Estado-providência. À semelhança do que acontece com outras áreas do Estado-providência, a este período corresponde não só uma fase de sustentado aumento do investimento em educação com o objectivo de universalizar o acesso à educação, como também um esforço de integração (de unificação) das diferentes vias de ensino – ensino para todos, mais prolongado e que garanta a equidade.

A propagação das teorias que postulavam o desenvolvimento de *quasi-markets*, a divulgação das análises que identificavam falhas de funcionamento dos serviços públicos, nomeadamente a sua falta de eficiência e de eficácia e a identificação de uma resposta que consistia na separação entre a função de financiador e de prestador dos serviços públicos (de diferentes naturezas) e da posterior contratualização com os privados de funções públicas assume uma relevância crescente no debate político. É a partir dos anos 80, com a ascensão de Thatcher e Reagan ao poder, no Reino Unido e nos Estados Unidos, respectivamente, que o consenso em torno dos objectivos do Estado-Providência (universalidade, gratuidade e um ensino promotor da equidade), em torno da sustentabilidade desse investimento público e principalmente em torno da responsabilidade do Estado na persecução desses objectivos é fortemente abalado.¹⁰

A partir de meados dos anos 90, com a chegada ao poder em diversos países europeus e nos EUA de partidos de centro-esquerda diversos autores identificam a ascensão da ideia de terceira via, que procurou conciliar as visões tradicionais dos partidos sociais democratas com as políticas desenvolvidas na década anterior. Este é um período de intensa produção legislativa, por exemplo no Reino Unido, que acaba por ter um enorme efeito de contaminação das políticas educativas europeias, numa década em que os partidos socialistas governaram na maioria dos países europeus.

Na educação, em particular, essa síntese passa pela prioridade à educação, como principal garante da igualdade de oportunidades, garantindo, no entanto, a continuidade de parte significativa das medidas introduzidas pelos governos

9. SALLY TOMLINSON *Education in a Post-Welfare Society*. 2nd ed. Berkshire: Open University Press, 2005.

10. Na periodização proposta por Tomlinson (2005) são identificados três períodos distintos neste longo processo: a movimentação das forças de mercado (1980-87), a criação de um mercado competitivo (1994-97);, as consequências dessa competição (1994-97).

conservadores.

Diversos autores referem que, embora o consenso social democrata tenha desaparecido, e ao contrario do que acontece com outras áreas do estado-providência, o consenso em relação à prioridade da educação no espaço das políticas públicas não desvanece. Isto acontece essencialmente devido à convicção – alimentada pelas propostas teóricas do capital humano e pelo trabalho divulgado por instituições internacionais como a OCDE e o Banco Mundial – de que existe uma correlação entre a educação e o crescimento económico. Esta relação pode ser vista como uma responsabilidade e uma vantagem mais colectiva (centrada na igualdade de oportunidades, na coesão social) ou mais individual (centrada das vantagens e nos ganhos individuais que resultam de percursos escolares mais longos);mas alicerçada numa ou noutra abordagem, a necessidade de qualificar as populações não mais perdeu prioridade na agenda das políticas públicas.

Portanto, de mesmo modo que acontece em outras áreas das políticas sociais, é aos anos 80 que devemos regressar para compreender as origens das transformações nas políticas educativas. A partir desta altura, vemos surgir no debate político um conjunto de conceitos: escolha, mercado da educação, gestão pública, empresa, metas, cheque-ensino – e todos estes conceitos nos remetem para uma mudança na fronteira entre Estado e mercado, não apenas no plano dos discursos e dos conceitos, mas também no que diz respeito às funções e ao papel de cada uma destas instituições em matéria de educação.

No caso das políticas educativas, além de considerar o estado da arte e do esforço de periodização apresentados pelos analistas de políticas públicas à nível internacional, é preciso ter em conta as especificidades portuguesas que decorrem essencialmente dos 48 anos de ditadura. No caso da educação os efeitos deste período são particularmente notórios, ainda que as especificidades que resultam deste atraso sejam visíveis nas restantes áreas do estado-providência, como a saúde e a proteção social.

4. Mudança nas políticas: definição e redefinição da fronteira entre Público-Privado em Portugal

O debate a propósito do papel e do lugar do Estado na educação e no ensino inicia-se com a ascensão do Estado Liberal, sendo os textos constitucionais de 1822, 1826 e 1838 marcos essenciais no assumir por parte do Estado de funções educativas. Até 1822, são relevantes as decisões do período pombalino, particularmente a ação contra os jesuítas e a criação do Diretor-Geral dos Estudos.

A assunção por parte do Estado das funções educativas tem um novo impulso significativo na I República, com o alargamento da escolaridade obrigatória.

Na primeira fase do Estado Novo, por sua vez, assiste-se ao recuo na intervenção do Estado. Este processo ocorre através de dois instrumentos essenciais: em

primeiro lugar, pela redução do ensino obrigatório de cinco para quatro anos, em 1927 e, depois, de quatro para três anos, em 1930; e, em segundo lugar, pela redução ao mínimo do âmbito do currículo.

Paralelamente, é relegitimado o lugar do ensino particular e cooperativo através de uma intensa produção legislativa:

- Logo em 1926, é publicado o Decreto n.º 12425, de 2 de Outubro, que estabeleceu as regras de criação e fiscalização do ensino particular;
- em 1931, é publicado o Estatuto do Ensino Particular (Decreto n.º 19224, de 16 de janeiro);
- em 1934, é publicada uma nova versão do mesmo Estatuto, centrada no Ensino Secundário (Decreto-Lei n.º 23447/1934, de 5 de janeiro);
- em 1949, é publicada uma Lei de Bases do Ensino Particular (Lei n.º 2033, de 27 de junho);
- ainda em 1949, é publicado o Decreto-Lei n.º 37547/49, de 5 de setembro, que regulamentou a Lei aprovada no mesmo ano;
- em 1957, é publicado um novo Estatuto do Ensino Particular, através do Decreto-Lei n.º 41192, de 18 de julho.

A partir do final dos anos 50 e dos anos 60 é visível o esforço de abertura e modernização marcado por peças legislativas inovadoras, de que são alguns exemplos: o Curso Unificado da Telescola (1968), o Ciclo Preparatório (DL n.º 47480/67, de 2 de janeiro), a Reforma Veiga Simão (Lei n.º 5/73, de 25 de julho). Este assumir, por parte do Estado, da necessidade de prolongar e democratizar o acesso à educação terá, como veremos, impacto no peso do setor público no universo das escolas e alunos inscritos.

Quadro 1: Políticas públicas de regulação do ensino particular e cooperativo a partir do final do Estado-Novo

Período	Características	Legislação
1968-1974	O período de democratização escolar é assegurada principalmente pelo sector público. Criação do Ensino Preparatório e da rede de escolas preparatórias.	DL n.º 47480/67, de 2 de janeiro DL n.º 162/71, de 24 de abril Lei n.º 5/73, de 25 de julho

1974-1979	Período marcado pela contestação, pelo poder concentrado nas escolas.	DL n.º 221/74, de 27 de maio Circular n.º 12/75, de 1 de setembro DL n.º 4/78, de 11 de janeiro
1976-1985	Período de legitimação da liberdade de escolha e do EPC.	Lei n.º 9/79, de 19 de março Lei n.º 65/79, 4 de outubro. DL 553/80 ¹ , 21 de novembro Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de setembro
1986-1987	Período centrado na construção do consenso em torno da Lei de Bases. Apesar das tentativas do CDS de agendar nesse processo legislativo o financiamento do EPC, tal não acontece.	Lei de Bases do Sistema Educativo Lei n.º 46/86, de 14 de outubro
1987-1994	Revisão do estatuto do Particular e Cooperativo Escolas Profissionais Pré-escolar.	DL n.º 434/88, de 21 de novembro Decreto n.º 108/88, de 31 de março DL n.º 26/89, de 21 de janeiro
1995-2002	Período sem alterações significativas	
2002-2005	Período de tentativa de alterar a fronteira entre Público e Privado através da alteração da LBSE.	
2005-2009	Período sem alterações significativas	
2011- act	Período marcado por uma reforma (2010) e contra-reforma (2012) do EPC, primeiro no sentido de redução do financiamento, e depois no sentido da sua diversificação e aprofundamento.	Decreto-Lei n.º 138-C/2010, de 28 de dezembro Portaria n.º 1324-A/2010, de 29 de dezembro Lei n.º 33/2012, de 23 de agosto Decreto-Lei n.º 152/2013, de 04 de novembro de 2013

O Decreto-Lei que criou o Ensino Preparatório, primeiro, e a Lei de Bases da Educação de 1973, depois, definiram o objetivo de democratização da educação e, ao estabelecer objetivos ambiciosos e de ter associada a construção de uma rede de escolas, acabaram por implicar uma forte pressão sobre as escolas privadas, nomeadamente aquelas que existiam em concelhos que passariam a ter uma escola pública, à medida que a rede de escolas preparatórias ia evoluindo. De acordo com Aldónio Gomes, essa pressão traduziu-se por vezes na oficialização das escolas privadas: “E cada escola pública que se inaugura põe em causa a sobrevivência da escola particular que na mesma localidade existia. Em muitos casos, o conhecimento prévio da situação leva mesmo a escola particular a negociar as instalações com o ensino oficial”.¹¹

Entre 1971 e 1973, em resultado da pressão de um conjunto de responsáveis por escolas particulares junto do governo e da igreja católica, Veiga Simão inicia, em 1971, a atribuição de subsídios a escolas particulares, cria, em 1972, um grupo de trabalho para nova revisão do Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo e, em 1973, reconhecendo a situação difícil destas escolas, lança um programa de subsídios regulares a escolas particulares situadas em locais onde não existia ensino público que, exigindo a gratuidade de frequência da escolaridade obrigatória, cobria os encargos das escolas designadas “supletivas do ensino público”. Esses subsídios atingiam, em 1974, 306 escolas e 135 000 contos.¹²

A partir do 25 de abril, inicia-se um período marcado, no que diz respeito ao Ensino Particular e Cooperativo, por duas fases. Uma primeira fase de declínio acentuado, essencialmente em 1974 e 1975, em que, além da ameaça de nacionalizações e a ocupação de instalações, existiu um discurso contra as escolas particulares como exemplares de um regime sem sistema democrático de ensino. E um segundo, depois de 76, em que, uma vez desanuviado esse ambiente contra o Ensino Particular e Cooperativo e por força do período caótico que viviam as escolas públicas (saneamentos, suspensão das avaliações, suspensão de aulas), o Ensino Particular e Cooperativo recupera os seus níveis de adesão.

É em 1979, na vigência do IV Governo Constitucional, liderado por Mota Pinto, que o enquadramento do EPC começa a mudar, no sentido de se inverter a tendência verificada entre 1965 e 1978. Este processo inicia-se com a aprovação da Lei n.º 9/79, de 19 de março¹³ – Bases do Ensino Particular e Cooperativo. O processo legislativo é iniciado pela apresentação de um Projeto de Lei pelo PSD, a que se seguem as apresentações de projetos do PS e do CDS. A Lei foi aprovada com os votos a favor do CDS, PSD e PS.

Esta lei, além de reconhecer a “garantia do acesso à educação e à cultura e do exercício da liberdade de aprender e de ensinar” cabendo ao Estado a criação

11. MANUELA SILVA E ISABEL TAMEN, *Sistema de Ensino em Portugal*. Fundação Calouste Gulbenkian, 1982.

12. De acordo com ALDÓNIO GOMES, “O Ensino Particular e Cooperativo” in *Sistema de Ensino em Portugal*. Fundação Calouste Gulbenkian, 1982.

13. Alterada apenas em 2013, pela [Lei n.º 33/2012](#), de 23 de agosto.

de “condições que possibilitem o acesso de todos à educação e à cultura e que permitam igualdade de oportunidades no exercício da livre escolha entre pluralidade de opções de vias educativas e de condições de ensino”, reconhece “aos pais a prioridade na escolha do processo educativo e de ensino para os seus filhos”.

Além desta definição de princípios gerais, a Lei estabelece no número 1 do artigo 6.º que “O Estado apoia e coordena o ensino nas escolas particulares e cooperativas, respeitando inteiramente os direitos consignados no artigo 1.º desta lei, de modo que as desigualdades sociais, económicas e geográficas não possam constituir entrave à consecução dos objetivos nacionais de educação” que esse apoio se concretiza, nomeadamente, atribuindo ao Estado a função de “d) Conceder subsídios e celebrar contratos para o funcionamento de escolas particulares e cooperativas, de forma a garantir progressivamente a igualdade de condições de frequência com o ensino público nos níveis gratuitos e a atenuar as desigualdades existentes nos níveis não gratuitos.”

Para a concretização destes princípios, tão fundamentalmente diferentes do que estava inscrito na versão da Constituição de 1976 (que definia o Ensino Particular e Cooperativo como supletivo ao Ensino Público) e às políticas públicas que vinham sendo desenvolvidos, é aprovado o Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo, em 1980 (Decreto-Lei n.º 553/80, de 21 de novembro) que regulamentava a Lei n.º 9/79, de 19 de março.

A Lei de Bases do Ensino Particular e Cooperativo e o Estatuto que a regulamenta definiram as seguintes modalidades para a celebração de contratos e atribuição de subsídios pelo Estado:

1. *Contratos de Associação*, realizados com estabelecimentos que, integrando-se nos objetivos e planos do Sistema Nacional de Ensino, se localizem em zonas carecidas de rede pública;
2. *Contratos Simples*, com estabelecimentos que, obedecendo aos requisitos da alínea anterior, se localizem em zonas onde não existia carência de rede pública;
3. *Contratos de Patrocínio*, com estabelecimentos em que se desenvolvam experiências de atualização pedagógica e educativa.

No artigo 4.º eram estabelecidas as competências no Estado em matéria de relação com os estabelecimentos de ensino particular e cooperativo da seguinte forma:

- a) Apoiar as famílias no exercício dos seus direitos e no cumprimento dos seus deveres relativamente à educação dos filhos;
- b) Homologar a criação de estabelecimentos de ensino particular e autorizar o seu funcionamento, sem prejuízo do estabelecido na Concordata entre a Santa Sé e o Estado Português;

- c) Verificar o seu regular funcionamento;
- d) Proporcionar-lhes apoio técnico e pedagógico quando solicitado;
- e) Velar pelo nível pedagógico e científico dos programas e planos de estudos;
- f) Apoiar os estabelecimentos de ensino particular através da celebração de contratos e da concessão de subsídios e de outros benefícios fiscais e financeiros, bem como velar pela sua correta aplicação;
- g) Promover progressivamente o acesso às escolas particulares em condições de igualdade com as públicas;
- h) Promover a profissionalização dos docentes e apoiar a sua formação contínua;
- i) Fomentar o desenvolvimento da inovação pedagógica nos estabelecimentos de ensino particular.

A aprovação do estatuto do ensino particular e cooperativo constitui, nas palavras de Roberto Carneiro “um marco de fundamental importância para a história do ensino particular português”.¹⁴ Até então, apesar de inúmeros normativos parcelares, mantinha-se em vigor o Estatuto do Ensino Particular aprovado durante o Estado Novo.

Na sequência da aprovação do Estatuto dá-se o passo sem o qual não seria possível a efetivação da contratualização do Estado com as escolas do setor particular e cooperativo: a atribuição de recursos financeiros para esta medida. “Assim, no primeiro orçamento após a aprovação do Estatuto - o orçamento de 1981 que preparámos e fizemos aprovar – contempla-se um incremento de cerca de 80% nas dotações ordinárias (que passam de cerca de 500 000 contos em 1980 para 900 000 contos em 1981) e inscreve-se no PIDDAC uma verba de 30 000 contos para subsídios especiais”.¹⁵

Mais tarde, através do Decreto-Lei n.º 37/83, de 25 de janeiro, seria promovida a expansão da rede através da criação de uma linha de crédito bonificado, destinada à aquisição, construção e equipamento dos estabelecimentos do Ensino Particular e Cooperativo (EPC).

Em 1988 (Decreto n.º 108/88, de 31 de março) dá-se um novo impulso ao peso e ao estatuto do ensino particular e cooperativo, integrando as escolas particulares e cooperativas abrangidas pelo Decreto n.º 553/80, de 21 de novembro, na rede escolar para efeitos do seu ordenamento. O diploma garantia que o Estado priorizava o alargamento e ajustamento da rede de escolas “em zonas onde não existam escolas particulares e cooperativas”. Mas mais, o diploma garantia às

14. ROBERTO CARNEIRO, “Manifesto contra o Estado Hegemónico” in *Ensino Livre, uma fronteira da hegemonia estatal*. Edição ASA. 1997.

15. *Idem*

escolas particulares e cooperativas com contrato de associação que poderiam renovar o seu contrato “sempre que a criação de uma ou mais escolas públicas dependentes do ministério da educação venha a realizar-se em zonas onde funcionem escolas particulares e cooperativas”, por um período igual aquele em que o contrato se tenha desenvolvido.

O Decreto-Lei n.º 344/88, de 28 de setembro, criava uma nova linha de crédito bonificado, no montante máximo de 4.000.000.000\$, destinada a financiar a aquisição, construção e equipamento dos estabelecimentos de ensino EPC.

Entre 1988 e 2010 o enquadramento legal da relação entre o Estado e o Ensino Particular e Cooperativo manteve-se muito estável, sendo, contudo, identificáveis dois tipos de mudança: a) a evolução da efetiva concretização do apoio financeiro público ao ensino particular e cooperativo; b) a criação de nova oferta educativa, que seria desenvolvida não apenas recorrendo ao sector público, mas também à iniciativa privada financiada com recursos públicos. Um dos exemplos fundamentais desta realidade é o desenvolvimento da rede de escolas profissionais, mas inclui igualmente a dinâmica criada pela generalização do pré-escolar ou o desenvolvimento do ensino artístico, através dos contratos de patrocínio.

Apesar do longo período de estabilidade identificado, é forçoso referir que, em 2004, ocorreu a única tentativa em período democrático de mudança significativa na organização do sistema educativo português. Essa mudança assentou, particularmente, na alteração da relação do Estado com os prestadores privados e concretizou-se através da inclusão das escolas privadas e cooperativas naquilo que se designa, na lei, de rede de serviço público de educação.

O Estado apoia financeiramente, mediante contrato, nos termos da lei, o ensino particular e cooperativo, tendo em consideração a escolha das famílias, quando os respectivos estabelecimentos se integrem na rede de ofertas de educação e de ensino de serviço público. (Proposta de Lei 74/IX, de 29 de Maio de 2003: 23).

Esta mudança foi protagonizada por um governo de coligação PSD/CDS, sendo David Justino o Ministro da Educação e, apesar de aprovada por esta maioria, o diploma legislativo que a concretizou acabou por sofrer o veto político do Presidente da República, que foi justificado com base em três argumentos fundamentais: (i) o de que o Governo que a tinha elaborado já não estava em funções no momento da sua promulgação; ii) o de que esta Lei substituíra uma LBSE aprovada com base num alargado consenso entre os partidos políticos e os parceiros sociais, que estava ausente da lei agora aprovada pelo Parlamento; iii) o de que existiam fundadas dúvidas no que diz respeito à constitucionalidade das normas relativas à gestão escolar e ao cumprimento dos princípios constitucionais de prestação de serviço público de educação por parte das escolas públicas.¹⁶

16. Tratou-se, portanto, da utilização de um mecanismo de veto político fundamentado, parcialmente, em razões de constitucionalidade, em vez da apresentação de um pedido de fiscalização preventiva das normas cuja inconstitucionalidade estava em causa junto do Tribunal

É já num contexto de austeridade que o enquadramento desta matéria se transformou, nomeadamente através da revisão do Estatuto Ensino Particular e Cooperativo (Decreto-Lei n.º 138-C/2010, de 28 de dezembro). Procurou-se, em primeiro lugar, identificar a necessidade ou não da rede de escolas com contrato de associação, avaliando essa necessidade em função da efetiva insuficiência de escolas públicas em cada região, sendo para esse efeito elaborado um estudo de rede.¹⁷ Em segundo lugar, simplificaram-se as regras de financiamento das escolas com contrato de associação, procurando homogeneizar as regras e assegurar o financiamento por turma.

Na sequência desta alteração foram então revistas as condições de financiamento dos contratos de associação (Portaria n.º 1324-A/2010, de 29 de dezembro). O valor do subsídio por turma seria fixado em 80.080 Euros, com efeitos a partir do ano letivo de 2011/12, estabelecendo uma significativa redução do financiamento que, aliás, estava a ocorrer, nesse mesmo período, nas escolas públicas, em resultado das medidas de redução de despesa aprovadas no âmbito do OE 2011, do Programa de Estabilidade e Crescimento e, posteriormente, no Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica (MECPE).

No MEPCE assinado com a CE, o FMI e o BCE constavam duas medidas relativas ao ensino particular e cooperativo que procuravam consolidar as mudanças introduzidas em 2010. Uma das medidas estava enquadrada na parte do memorando relativo às reformas orçamentais e outra na parte relativa às reformas estruturais:

“1.8. Reduzir custos na área de educação, tendo em vista a poupança de 195 milhões de euros, através da racionalização da rede escolar criando agrupamentos escolares, diminuindo a necessidade de contratação de recursos humanos, centralizando os aprovisionamentos, e reduzindo e racionalizando as transferências para escolas privadas com contratos de associação.

4.10. ii) avaliar a rede de escolas com contrato de associação, profissionais e privadas com contratos de associação baseado em financiamento fixo por turma e incentivos associados aos critérios de desempenho;”

No período de vigência do XIX Governo, em sentido contrário ao estabelecido no MECPE, é visível uma nova tentativa de redefinição – e reforço – do lugar no setor particular e cooperativo. O processo inicia-se com a publicação da Portaria n.º 277/2011, de 13 de outubro que altera a Portaria n.º 1324-A/2010, de 29 de dezembro, regulamentando as regras a que obedece o financiamento público dos estabelecimentos do ensino particular e cooperativo com contrato de associação suspendendo as reduções de financiamento previstas na referida Portaria.

Constitucional.

17. O estudo foi contratado à Universidade de Coimbra e está disponível em [http://www.dgeec.mec.pt/np4/198/%7B\\$clientServletPath%7D/?newsId=264&fileName=Reorg_rede_ensino_particular_cooperativ.pdf](http://www.dgeec.mec.pt/np4/198/%7B$clientServletPath%7D/?newsId=264&fileName=Reorg_rede_ensino_particular_cooperativ.pdf)

O passo seguinte é a alteração da Lei relativa às bases do ensino particular e cooperativo aprovada em 1979 (Lei n.º 33/2012, de 23 de agosto) e a aprovação de um novo Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo de nível não superior (Decreto-Lei n.º 152/2013, de 4 de novembro de 2013, que revogou o Decreto-Lei n.º 553/80, de 21 de novembro).

No preâmbulo do Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo é explicitado o objectivo de “concretizar o princípio da integração na rede de oferta pública de educação, numa lógica de articulação de toda a rede de ensino, de forma a melhor atender às necessidades dos alunos, a otimizar o investimento público e aproveitar as capacidades instaladas, não constituindo prioridade do Estado a construção de equipamentos escolares nas zonas onde existe oferta”. A concretização desse princípio é assegurada deixando cair a principal exigência para a assinatura de contratos de associação, tal como estava prevista no Estatuto do EPC de 1980: a inexistência de oferta pública na área.¹⁸ Ou seja, a atribuição de subsídios do Estado a escolas do setor privado e cooperativo deixa de depender da inexistência de oferta pública na região geográfica onde a escola se localiza.

Outras das alterações substantivas concretizada prende-se com as condições de autonomia das escolas particulares. Esta autonomia prende-se não apenas com as condições de criação e funcionamento destes estabelecimentos, mas também com o princípio de plena autonomia pedagógica através da consagração da flexibilidade na gestão do currículo, conferindo-lhes inclusivamente o direito de criar e aplicar planos curriculares próprios, pondo fim ao chamado “paralelismo pedagógico” com as escolas da rede pública. O novo enquadramento da autonomia pedagógica das estabelecimentos de ensino particular e cooperativo é fixado pela Portaria 59/2014, de 7 de março.

18. Dizia o Estatuto do EPC de 1980, no seu artigo 14.º, n.º 1 que “Os contratos de associação são celebrados com escolas particulares situadas em zonas carecidas de escolas públicas, pelo prazo mínimo de um ano.”

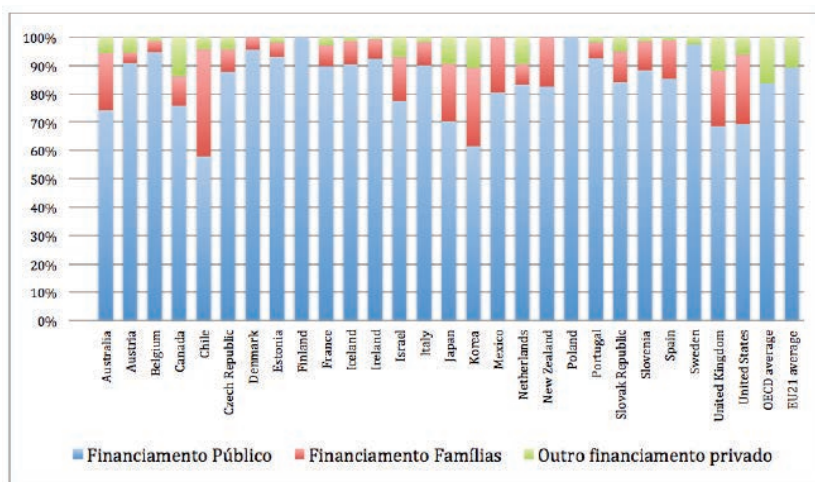
5. O lugar do sector privado na educação em Portugal

Analisada a periodização da evolução do lugar do sector privado nas políticas educativas, importa procurar concluir qual o impacto destas mudanças políticas no peso efetivo do sector privado no equilíbrio de esforços Público-Privado na educação em Portugal. Este peso pode ser medido em número de alunos, número de estabelecimentos, número de docentes, despesa pública. Foram selecionados, para este texto, os seguintes indicadores: financiamento público e privado de estabelecimentos de ensino, alunos matriculados no setor público e privado e contratualização do Estado com escolas privadas.

Financiamento

O já referido consenso em torno da prioridade educativa tem como consequência a manutenção de níveis elevados de despesa pública em educação, por um lado, e o facto da componente pública do financiamento ser maioritária face ao financiamento privado e das famílias na generalidade dos países da OCDE. O quadro seguinte demonstra bem que o financiamento público é maioritário neste países, incluindo Portugal.

Gráfico n.º 1: Financiamento Público, privado e das famílias aos estabelecimentos de ensino



Fonte: Education at a Glance 2013

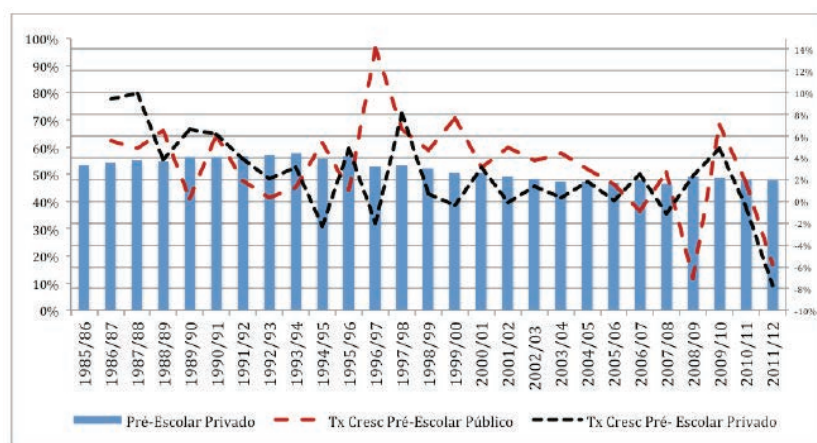
Alunos matriculados

A distribuição dos alunos do Ensino Pré-Escolar é, desde 1985/86, relativamente equitativa, ainda que o setor público conheça, a partir de 1997, com a Lei Quadro da Educação Pré-Escolar,¹⁹ um crescimento mais acelerado, que o tornou

19. Lei n.º 4/97, de 10 de fevereiro

maioritário desde o ano 2000 em diante. Desde 1985/86, as taxas de crescimento do número de alunos no pré-Escolar público são sempre positivas, até 2008/09, atingindo, em 1996/97 um pico de 14%. As taxas de crescimento dos alunos inscritos no sector privado são consistentemente mais baixas que as do público a partir de 1996.

Gráfico n.º 2: Alunos matriculados no sector privado e Tx. de Crescimento de Sector Público e Privado – Pré-Escolar

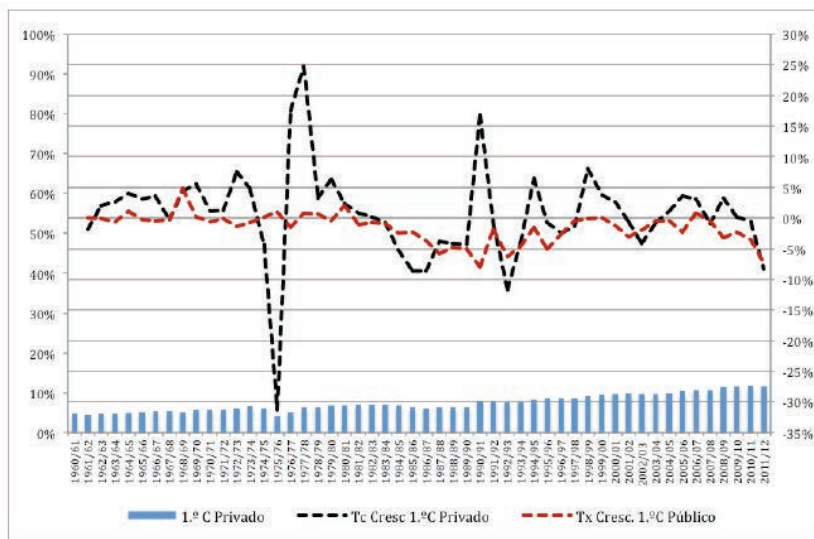


Fonte: Ministério da Educação - 50 anos de estatísticas de educação

O caso do 1.º ciclo é aquele em que a estabilidade da proporção entre alunos matriculados no ensino público e no ensino particular e cooperativo é mais impressionante. No ano lectivo 1960/61 os alunos matriculados no sector privado representavam 4,6% do total e 20 anos depois, no ano lectivo de 1980/ 6,8%, atingindo em 1990/91 o patamar dos 7,9%. Ao contrário do que acontece com o 2.º e 3.º ciclos ou com o secundário, como se demonstra na comparação com os dois gráficos seguintes, não existe uma transformação significativa do peso do sector privado ao longo da década de 70. O efeito da massificação do ensino não é tão visível no 1.º ciclo, uma vez que a taxa real de escolarização em 1961 atingia já os 80,4%.

É particularmente visível, no caso do 1.º ciclo do ensino básico, a quebra de alunos no sector privado em 1974/75 e 1975/76 e a subsequente recuperação nos anos seguintes. É a partir do início dos anos 90 que se inicia um período de lenta e progressiva subida da proporção de alunos matriculados no ensino privado, alcançando no ano lectivo 2007/2008 os 10,6% e os 11,6% em 2011/12..

Quadro n.º 3: Alunos matriculados no sector privado e Tx. de Crescimento de Sector Público e Privado – 1.º Ciclo

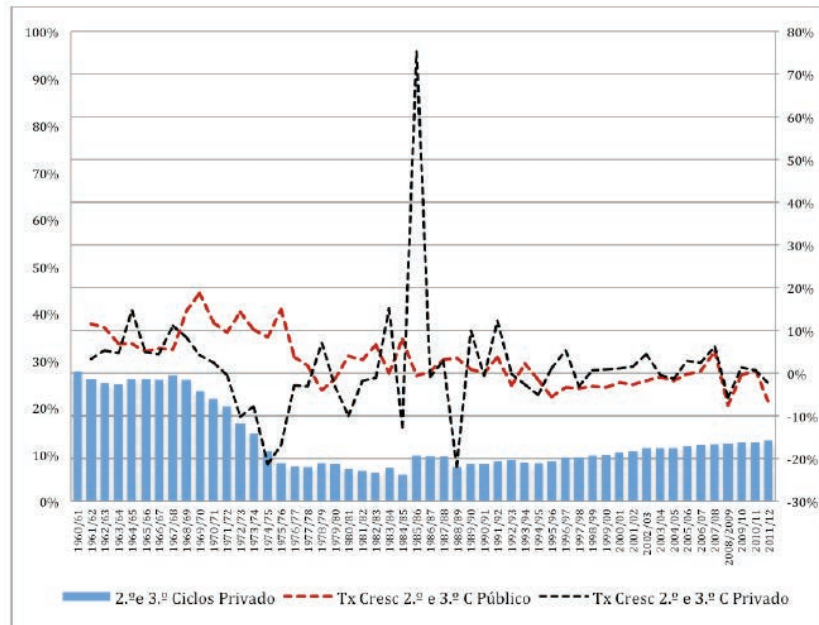


Fonte: Ministério da Educação - 50 anos de estatísticas de educação

A diminuição da natalidade e das coortes etárias faz com que, desde a década de 80, a taxa de crescimento dos alunos inscritos em escolas públicas do 1.º ciclo seja negativa (com exceção do ano lectivo 2006/07).

Nos 2.º e 3.º ciclos o cenário é bem diferente. Entre 1960/61 e 1975/76 o número de alunos no sector privado manteve-se (cerca de 49 mil), mas o facto do número de alunos no sector público ter sido multiplicado por cinco fruto do esforço de universalização da escolaridade obrigatória fez com que, proporcionalmente, o peso dos alunos matriculados no sector privado no total dos alunos tenha descido de quase 30% para menos de 10%. O peso dos alunos do sector privado prosseguiu diminuindo até 1985/85, iniciando posteriormente uma trajetória de recuperação progressiva, mas lenta.

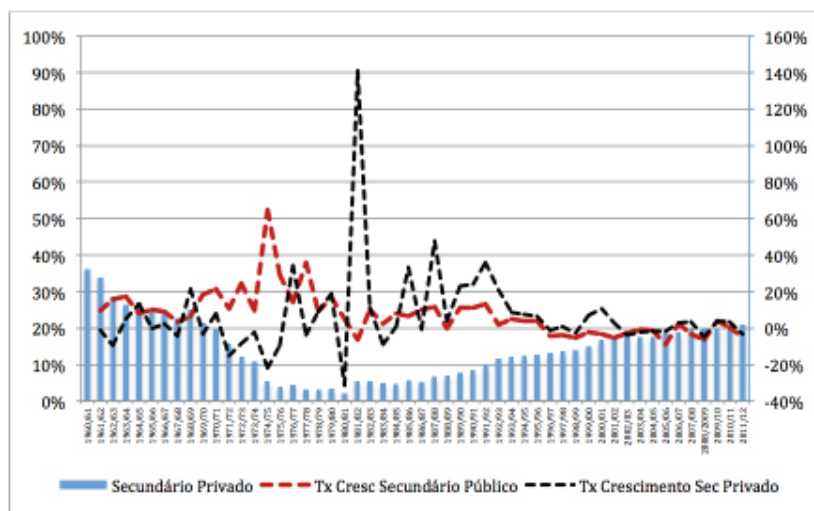
Gráfico n.º 4: Alunos dos 2.º e 3.º Ciclos matriculados no sector público e privado



Fonte: Ministério da Educação - 50 anos de estatísticas de educação

No secundário, o cenário é semelhante ao que ocorre nos 2.º e 3.º ciclos do básico, mas ainda mais acentuado. Em 1960, os alunos matriculados no sector privado totalizavam 32% do total dos alunos, valor que foi significativamente reduzido, atingindo em 1974 os 4,7%. Neste período, o total dos alunos matriculados no ensino secundário subiu de 13116 para 67853. O peso do sector privado, medido em número de alunos, vai decrescendo até que atinge, em 1980/81, o seu ponto mais baixo – 2,2% - atingindo um número de alunos matriculados no ensino secundário privado inferior ao registado em 1974.

Quadro n.º 5: Alunos do Ensino Secundário matriculados no sector público e privado



Fonte: Ministério da Educação - 50 anos de estatísticas de educação

A partir de 1981/82 inicia-se um período de elevadas taxas de crescimento do setor privado (num só ano o número de alunos no privado triplica) e na altura da aprovação da LBSE atingia já os 5,7%. Durante os mandatos dos governos liderados por Cavaco Silva o peso do setor privado continua a subir, atingindo, em 1995/95, ano da eleição de António Guterres os 12,8%.

A partir do final década de 90 a percentagem de alunos inscritos no sector privado cresce de forma consistente atingindo, em 2011/12, 21%% do total dos alunos. Desde 1969/70 que, no ensino secundário, não se verificava uma percentagem de alunos inscritos no sector privado no total de alunos inscritos tão elevada.. Este crescimento estará, provavelmente, relacionado com a introdução dos exames nacionais e posterior divulgação dos rankings de resultados das escolas.

Apesar destas mudanças, pode ser identificada uma manifesta continuidade do *satus-quo* desde 1960, ou seja, uma permanência assinalável do equilíbrio de esforços entre sector público e privado no esforço educativo a nível nacional Essa continuidade na proporção é tão mais significativa quando notamos que se manteve mesmo durante o período de expansão e diversificação da oferta, de democratização e massificação do ensino.

Contratualização do Estado com escolas privadas

Um dos elementos centrais para avaliar a efetiva concretização do disposto no Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo, nas suas diferentes versões, é a evolução dos contratos assinados com as escolas privadas para o desenvolvimento do serviço público de educação.

Ora, quando analisamos os contratos de associação e os contratos simples (medidos tanto em número de escolas como em número de alunos) é inegável e estabilidade verificável:

- a) Entre 2000 e 2011, o número de escolas com contratos de associação varia entre 91, em 2000, 97 entre 2001 e 2003 e 93 em 2011;
- b) Os alunos abrangidos pelos contratos de associação variam entre os 57400, em 2000, cerca de 60420, em 2001 e 51502 em 2011;
- c) Entre 2000 e 2011, o número de escolas com contratos simples varia entre as 434, em 2000, as 476 em 2003, e desce progressivamente até aos 421 em 2011;
- d) No mesmo período, Os alunos abrangidos pelos contratos simples variam entre os 29000, em 2000, atingem o máximo de 35000 em 2002 e são, em 2011, 26731.

Tabela 2: Escolas e Alunos abrangidos pelos contratos simples e de associação

	Escolas/ Alunos	Contratos de Associação	Contratos Simples
2000	E	91	434
	A	57400	29000
2001	E	97	438
	A	60420	30550
2002	E	97	472
	A	59100	35000
2003	E	97	476
	A	58235	30780
2004	E	95	434
	A	57622	28503
2005	E	94	432
	A	56890	26660
2006	E	94	427
	A	56770	26340
2007	E	94	416
	A	57225	26040
2008	E	97	415
	A	57323	26731
2009	E	95	421
	A	54752	26810

2010	E	93	421
	A	52935	25793
2011	E	93	421
	A	51502	25112

Fonte: Orçamento por Ações do Ministério da Educação (<http://www.dgpgf.mec.pt/>)

Relativamente ao período anterior ao representado na tabela, sabe-se que o apoio às escolas privadas através dos contratos simples abrangia 14262 alunos, em 1986/87 e 49833 alunos em 1991/92 (valor que compara com os 29000 do ano 2000). Já nos contratos de associação, sabemos que existam 66 em 1986/87, tendo subido para 82, em 1991/92. A estabilidade é verificável quando comparamos com as 91 escolas com contrato de associação em 2000 (e com as 93 atuais).²⁰

6. Liberdade de escolha e avaliações internacionais

A avaliação das políticas educativas de promoção da liberdade de escolha da escola por parte dos pais pode ser feita, além da dimensão da sua eficiência sobre a qual aqui não nos deteremos, em torno de duas questões essenciais: como evolui a qualidade de aprendizagens e como responde esta opção política à questão da equidade.

A partir de meados dos anos 90, a preocupação relativamente à qualidade das aprendizagens dos sistemas educativos nacionais ganha importância, muito por força da ação de instituições internacionais, como a OCDE, e de instrumentos de avaliação de aprendizagem internacionais como o PISA.²¹

Um dos traços fundamentais dessa ambição por parte da OCDE é o de, avaliando a qualidade das aprendizagens e as características fundamentais dos sistemas educativos poder, baseada nessas evidências, fazer recomendações políticas. Que estratégias funcionam, que estratégias falharam os seus objectivos, quais as dimensões críticas a ter em conta – são alguns dos tópicos em torno dos quais instituições como a OCDE desenvolvem o seu trabalho.

Qualidade das aprendizagens

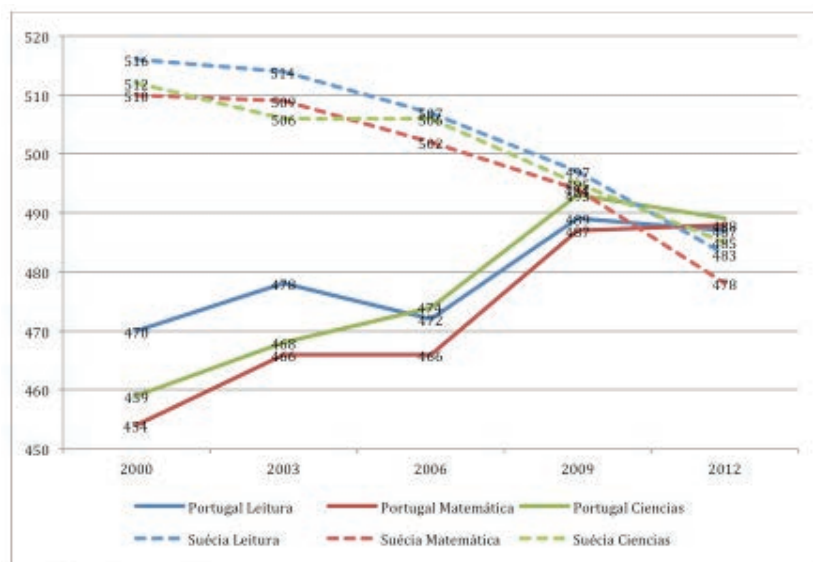
É do lado da qualidade das aprendizagens que a política de promoção da liberdade de escolha tem sido mais questionada, nos últimos anos, muito por força do que aconteceu aos resultados dos testes PISA de países como a Suécia ou o Reino Unido. O caso sueco, por ter sido apontado durante os anos 90 e no início do século XXI como a joia da coroa dos países que, de forma bem sucedida, aplicaram as medidas de liberdade de escolha e de criação de um mercado interno educativo, é apresentado como exemplo da queda da qualidade

20. PEDRO DA CUNHA, “A evolução do ensino particular e cooperativo na vigência do XI governo constitucional (1987-91)” in *Ensino Livre, uma fronteira da hegemonia estatal*. Edição ASA. 1997.

21. STEPHEN J. BALL, *The Education Debate*. The Policy Press, 2008.

das aprendizagens depois da aplicação de diferentes medidas de promoção da liberdade de escolha (o financiamento público das escolas independentes e uma forma de cheque ensino).

Gráfico n.º 6: Resultados no PISA da Suécia e Portugal (2000 a 2012)



Fonte: OCDE. PISA 2000 a 2012

A queda dos resultados na Suécia, por oposição por exemplo ao que aconteceu em Portugal, permite concluir que a promessa de melhoria sistemática dos resultados pelo efeito competitivo entre as várias escolas nos sistemas que promovem a liberdade de escolha não se verifica. A pressão para a avaliação dos resultados destas políticas cresceu nos media, e o poder político na Suécia, depois dos resultados do PISA 2012, prometeu reverter algumas das políticas introduzidas nos anos 90.

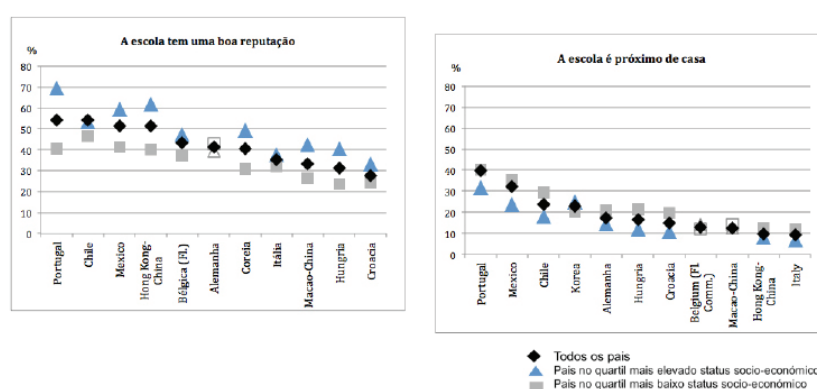
Equidade

A questão da equidade é uma das questões críticas em análise a propósito da liberdade de escolha. Ainda que a essência programática deste tipo de instrumento seja a ideia de que através da promoção da escolha da escola por parte dos pais e da competição criada neste mercado interno da educação a qualidade das aprendizagens melhora, em particular nas escolas com piores resultados e mais dificuldades, a verdade é que a evidência recolhida pela OCDE, confirmada por outras investigações, contraria esta tese.²²

22. OECD, PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful? Resources, Policies and Practices (Volume IV), Pisa, OECD Publishing, 2013

São referidos: os perigos de aumentar a segregação com base no rendimento, no background, na etnia ou nas resultados escolares. Esta dinâmica ocorre por várias vias, desde logo: porque as escolas mais procuradas passam a poder seleccionar os alunos (e tendem a escolher os melhores), porque os pais têm diferentes níveis de informação no momento de fazer essa escolha, porque muitas vezes os esquemas de financiamento não cobrem a totalidade das despesas e isso limita os pais que podem fazer efectivamente a escolha. O efeito combinado destas dinâmicas é o possível aumento da segregação entre escolas, o efeito oposto do esperado.

Figura 1: Critério indicado pelos pais para a escolha da escola, por origem sócio-económica dos alunos



Fonte: OCDE, 2013/23

Esta figura considera as distribuição das respostas em três grupos; os pais no primeiro quartil de um índice que identifica a origem socio-económica dos alunos, no último quartil desse mesmo índice e a média das respostas dos pais. Nela é visível como a escolha das escolas reportadas pelos pais é maior a desigualdade – a distância entre o quartil mais elevado e o mais baixo do índice socio-económico - dos pais que referiram o critério da “boa reputação da escola” como critério para a escolha da escola dos filhos do que acontece nos pais que identificaram o critério “a escola é próxima de casa”.

7. Notas conclusivas

Quando olhamos para o quadro de evolução no longo prazo das relações entre público e privado na educação, uma das conclusões mais salientes é inevitavelmente que, apesar das várias tentativas ao longo de décadas para mudar do ponto de vista legislativo os equilíbrios entre público e privado, a relativa estabilidade desses equilíbrios é a nota dominante. É, na verdade, observável aquilo a que poderíamos chamar uma notável resiliência do Estado enquanto

23.idem

incontestável maior prestador de serviços neste setor.

Esta nota é ainda mais interessante quando, noutras áreas sociais também fortemente baseadas em serviços (ainda que com características e factores diferentes), como a saúde, a relação com o privado foi de facto variável e o crescimento dos privados na provisão de cuidados foi evidente ao longo do tempo. E intensificou-se, aliás, em décadas mais recentes, em que aumentaram as pressões e a tendência transversal para a existência de condições mais favoráveis ao alargamento do espaço de influência do mercado enquanto suporte institucional da prestação de serviços. Na educação, esta tendência teve efeitos, apesar de tudo, relativamente marginais.

Ainda assim, a partir dos anos 90 do século XX constata-se que a qualidade tal como medida na ótica dos rankings das escolas a partir dos resultados de exames teve uma tradução no crescimento do sector privado. A este respeito, é possível falar de uma dinâmica de procura dos serviços privados por parte das classes sociais com recursos – financeiros e simbólicos – para a sustentar e numa aposta dos indivíduos e famílias destas classes sociais na reprodução desses mesmos recursos com base nesta estratégia educativa. No entanto, do ponto de vista global o lugar da escola pública como prestador de serviços dominante não foi colocado em causa.

Por outro lado, nas últimas alterações legislativas, parece estar em causa uma nova tentativa de transformar as relações e equilíbrios entre Estado e sector privado, tanto do lado do financiamento como do lado da regulação. Sendo incerto qual vai ser o resultado deste novo ímpeto de alargamento do espaço dos operadores privados no campo da educação, dependendo este de um conjunto de factores no qual não é negligenciável a evolução dos equilíbrios do poder político e da sua tradução em políticas públicas nesta área, há questões sempre presentes na configuração deste equilíbrio que é fundamental monitorizar, como sejam: os seus impactos financeiros, a qualidade das aprendizagens ao nível dos resultados globais do sistema e a dimensão da equidade no acesso.

Mas, além destes terrenos de aferição já identificados, há pelo menos duas novas questões que será importante monitorizar do ponto de vista da análise das políticas públicas.

Em primeiro lugar, as condições de exequibilidade e sustentabilidade de uma transformação do equilíbrio entre Estado e privados na prestação de serviços de educação em favor do sector privado e social num contexto de quebra demográfica acentuada. Com efeito, as atuais condições demográficas, as suas perspectivas de evolução previsíveis e os seus reflexos inevitáveis ao nível da população escolar nas próximas décadas já colocam desafios não negligenciáveis para o sistema educativo na sua atual configuração. O alargamento do espaço institucional privado – e consequente emagrecimento acrescido do público – traria problemas acrescidos para a gestão do sistema, no plano financeiro, da configuração da rede e dos recursos humanos.

Em segundo lugar, o recurso a serviços de educação no sector privado ou social

far-se-á sempre, em maior ou menor grau, de modo não homogêneo no espaço das classes sociais. Significa isto que a tendência para retirar do sistema público partes maiores das classes privilegiadas e de sectores significativos das classes médias fará aumentar o risco real de intensificação dos fenómenos de segregação no sistema de ensino, realimentados pelas dinâmicas de homogeneização negativa, de esvaziamento, de perda de prestígio e de legitimidade que esta tendência criará.

8. Bibliografia

ALDÓNIO GOMES, “O Ensino Particular e Cooperativo” in *Sistema de Ensino em Portugal*. Fundação Calouste Gulbenkian, 1982.

STEPHEN J. BALL, *Education plc: Understanding Private Sector Participation in Public Sector Education*. 1st ed. Routledge, 2007

STEPHEN J. BALL, *The Education Debate*. The Policy Press, 2008.

BEATRIZ, PONT; SIMON, FIELD; MALGORZATA, KUCZERA. *Education and Training Policy No More Failures Ten Steps to Equity in Education: Ten Steps to Equity in Education*. OECD Publishing, 2007.

DIANE RAVITCH, *The death and life of the great American school system: How testing and choice are undermining education*, Basic Books, 2011.

JULLIAN LE GRAND E WILL BARTLETT *Quasi-Markets and Social Policy*, Londres, Macmillan, 1993.

MANUELA SILVA E ISABEL TAMEN, *Sistema de Ensino em Portugal*. Fundação Calouste Gulbenkian, 1982.

MARIA DE LURDES RODRIGUES, *A escola pública pode fazer a diferença*. Almedina, 2010.

MARIA DE LURDES RODRIGUES, “Os desafios da política de educação no século XXI.” *Sociologia, Problemas e Práticas* 68 (2012): 171-176.

MILTON FRIEDMAN, *The role of government in education*, 1955 - <https://webpace.utexas.edu/hcleaver/www/357L/FriedmanRoleOfGovtEducation1955.html>

Ministério da Educação - 50 anos de estatísticas de educação, 2010.

OECD, PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful? Resources, Policies and Practices (Volume IV), Pisa, OECD Publishing, 2013

PEDRO DA CUNHA, “A evolução do ensino particular e cooperativo na vigência do XI governo constitucional (1987-91)” in *Ensino Livre, uma fronteira da hegemonia estatal*. Edição ASA. 1997.

ROBERTO CARNEIRO, “Manifesto contra o Estado Hegemónico” in *Ensino Livre, uma fronteira da hegemonia estatal*. Edição ASA. 1997.

ROBERTO CARNEIRO (org.), *Ensino Livre, uma fronteira da hegemonia estatal*. Edição ASA. 1997.

ROGER DALE, The state and the governance of education: An analysis of the restructuring of the state-education relationship in *Education: Culture, economy and society*, 1997.

SALLY TOMLINSON, *Education in a Post-Welfare Society*. 2nd ed. Berkshire: Open University Press, 2005.
