

# O DIREITO DAS CRIANÇAS À EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR PÚBLICA DE QUALIDADE

## ANÁLISE CRÍTICA DA IMPLEMENTAÇÃO DO MODELO DE EDUCAÇÃO E CUIDADO INFANTIL EM PORTUGAL\*

THE RIGHTS OF CHILDREN TO QUALITY OF PUBLIC PRESCHOOL EDUCATION:  
CRITICAL ANALYSIS OF THE IMPLEMENTATION OF INTEGRATED SYSTEM OF  
CHILD EDUCATION AND CARE IN PORTUGAL

 **Emília Vilarinho\*\***

Doutora em Ciências da Educação - Universidade do Minho | Portugal  
E-mail: [evilarinho@ie.uminho.pt](mailto:evilarinho@ie.uminho.pt)

### REVISTA PEDAGÓGICA

Revista do Programa de Pós-graduação em Educação da UnoChapécó | ISSN 1984-1566

Universidade Comunitária da Região de Chapecó | Chapecó-SC, Brasil

**Como referenciar este artigo:** VILARINHO, E. 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.

**RESUMO:** A Educação Pré-Escolar em Portugal tem sido objecto de múltiplas redefinições no que concerne à sua concepção, às funções sociais e à organização da rede de jardins de infância. Em 1997, a publicação da Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar marca o início de um novo ciclo de reestruturação deste nível de educação. Neste trabalho focalizaremos a nossa análise na definição e implementação do novo modelo organizacional dos jardins de infância públicos. A nova arquitectura deste modelo configura uma proximidade ao modelo centrado numa concepção de sistema integrado de Educação e Cuidado Infantil, materializando, assim, uma orientação transnacional. A partir dos dados de um estudo de caso realizado num concelho do Norte de Portugal, conclui-se que 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.

**PALAVRAS - CHAVE:** Educação Pré-Escolar. Educação e Cuidado Infantil. Estado. Terceiro Sector. Parcerias.

**Abstract:** Preschool Education in Portugal has been suffering many redefinitions in its design, its social functions and the organization of the kindergarten network. In 1997, the Law of Preschool Education is a landmark of a new cycle of restructuring at this educational level. In this article, we will focus our analysis on the definition and implementation of the new organizational model of the public kindergartens. The new architecture of this model configures a proximity to the model centered in an idea of an integrated system of Child Education and Care, materializing, thus, a transnational orientation. On the basis of a case study conducted in a county of the North of Portugal, it has been concluded that there was an improvement in the enlargement of the educational offer, however there were problems in the implementation of the new model and new obstacles were raised that hindered the equality of access of children to education.

**KEYWORDS:** Preschool Education. Child Education and Care. State. Third Sector. Partnerships.

\* 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.

\*\* Doutora em Ciências da Educação, área de especialização em Política Educativa. Professora Auxiliar do Departamento de Ciências Sociais da Educação. Instituto de Educação da Universidade do Minho. E-mail [evilarinho@ie.uminho.pt](mailto:evilarinho@ie.uminho.pt)

1 Educação Pré-Escolar é o termo oficial utilizado em Portugal para designar o atendimento institucional das crianças dos 3 aos 6 anos, idade de ingresso no ensino básico obrigatório. Este atendimento é realizado em jardins de infância (escolas infantis) e é da responsabilidade de educadores de infância (professoras habilitadas com formação superior especializada).

2 Utilizamos a distinção conceptual de *política de educação* (*the politics of education*), e de *política educativa* (*education politics*) feita por Roger Dale (1994).

## INTRODUÇÃO

Decorridos quarenta anos da Revolução de 25 de Abril de 1974, que restituiu a liberdade e a esperança na construção de uma sociedade democrática e mais justa, o direito à educação pré-escolar<sup>1</sup> para as crianças portuguesas ainda não está totalmente consagrado. Apesar das taxas de pré-escolarização terem aumentado significativamente (1974-8,3%; 2012-89,3%), continuam a existir condições desiguais de acesso aos jardins de infância. A partir de 1995 inicia-se o *período de revitalização* (Vilarinho, 2011) com a definição de uma nova política de educação pré-escolar e a implementação de importantes políticas educativas para este nível de educação<sup>2</sup>. Observaram-se algumas conquistas importantes, no entanto, também é visível a emergência de novas desigualdades de acesso e de prestação do atendimento, decorrente dos novos modos de governação da educação (Dale, 2005).

A Lei-Quadro (Lei n.º 5/97, de 10 de Fevereiro) e o Decreto-Lei n.º 147/97, de 11 de Junho, que a regulamentam, são definidos e publicados num quadro de uma conjuntura nacional e internacional 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 cariz próximo da *terceira via* revalorizaram (em sentidos vários) os apelos e as medidas direccionadas para uma maior participação do mercado, da sociedade civil e do *terceiro sector* nas políticas públicas. Ora, o direito à educação é, desde a modernidade, uma condição de inclusão social, logo, num contexto internacional e nacional em que se observam redefinições (em simultâneo) da natureza, do papel e do lugar do Estado, as mudanças que aqui ocorrem têm influência na vida das crianças.

Tomámos a Educação Pré-Escolar como uma das componentes de uma política integrada para a infância promotora de inclusão social, o que significa considerá-la como uma política social. Neste sentido, a concepção de Educação Pré-Escolar, o seu provimento e fornecimento, estão intimamente ligados a variáveis estruturais e, nesta medida, as suas políticas estão também a ser influenciadas pelas mutações na economia, na política, no Estado e na relação deste com o Mercado e a sociedade civil, mudanças que radicam nos processos de globalização hegemónica, e da emergência do que Beck (1992) designou por *sociedade de risco*.

A construção das políticas de Educação de Infância é um processo complexo em que são múltiplos e diversificados os actores e as instâncias que nele interferem, apesar de estes assumirem níveis diferentes de envolvimento, responsabilidade e poder. Para compreender este processo, a abordagem teórica centrada no papel do Estado proposta por Roger Dale tornou-se muito relevante. O Estado tornou-se o principal protagonista (mas não o único), na concepção e desenvolvimento dos sistemas educativos.

Apesar da centralidade do Estado, esta não pode ser entendida como exclusividade, controlo ou dominação do campo ou dos processos de actuação (cf. Dale, 1989). Entender o Estado como protagonista exclusivo colocaria em causa a compreensão de qual a fonte da política educativa em torno da relação Estado, economia e a sociedade civil. Por outro lado, a configuração do serviço educativo sucede de modalidades desenhadas de financiamento, fornecimento e regulação. Estas operações podem ser coordenadas pelo Estado, pelo mercado ou pela comunidade (terceiro sector e outras entidades referenciáveis à sociedade civil). Esclarecer, entre outras dimensões, qual a combinação institucional que prevaleceu, num dado momento e num dado sector, e as suas consequências para as políticas e para as práticas, torna-se fundamental na análise das políticas educativas. Na linha de Roger Dale, a focalização no Estado não impede que se reduza a complexidade dos fenómenos inerentes à definição da política, nem que desta focalização resulte um novo reducionismo determinista.

Estando o nosso estudo centrado na análise da trajetória de uma medida política consideramos muito útil utilizar como referencial teórico a *abordagem de ciclo de políticas (policy cycle approach)* proposta por Stephen Ball e seus colaboradores (Bowe, Ball, Gold, 1992 e Ball, 1994). A *abordagem de ciclo de políticas* valoriza a natureza complexa e conflitual da política educacional, os processos micropolíticos e a acção dos profissionais e outros agentes que influenciam e implementam as políticas ao nível local. Esta *abordagem do ciclo de políticas* não só rompe com a linearidade de outros modelos de análise de políticas, como abre a possibilidade da compreensão da complexidade da política investigada, da pluralidade e do carácter dialéctico do processo político, dos interesses e sentidos dados pelos diferentes actores. Por outro lado, permite restituir sentidos das interacções dos contextos macro e micro na análise das políticas educativas. O *ciclo contínuo de políticas*, de Ball (1994), é constituído por diferentes arenas de acção ou campos de acção política que envolvem disputas entre grupos de interesse: o contexto de influência, o contexto de produção de texto, o contexto da prática, o contexto de resultados/efeitos e o contexto de estratégia política. Estes contextos estão inter-relacionados, não são etapas lineares nem têm uma dimensão temporal ou sequencial. O *contexto de influência* é o palco, a arena, onde os diferentes interesses dos diversos actores e entidades se mobilizam e protagonizam argumentos para definir os propósitos da educação. Neste contexto são constituídos os discursos e os conceitos que darão corpo à política educativa. O *contexto da produção do texto da política* está relacionado com o anterior. No entanto, esta relação torna-se, frequentemente, difícil porque os textos pretendem expressar a política, numa linguagem que enfatiza a pretensão do bem público, mas que se produzem numa arena de acção marcada

pelo confronto e o compromisso entre princípios, valores, interesses e a incoerência e inconsistência internas entre os mesmos. O 'contexto da prática' é a arena da recriação da política através da interpretação e apropriação feita pelos diferentes actores que interagem nos contextos a que a política se dirige, e que dão corpo à política em acção. A esta recriação da política, não são alheios as relações sociais que se estabelecem nos contextos a que a política se dirige, que são marcadas pelo conflito entre leituras divergentes, pela história, pelas experiências e práticas estabelecidas nesses contextos (Bowe, Ball & Gold, 1992, p.19-23). O 'contexto dos resultados/efeitos' abre a análise em torno da ideia que as políticas produzem efeitos e não só resultados. Assim, as políticas devem ser também analisadas em termos do impacto das mudanças e das interações com questões como justiça social e igualdade de oportunidades (efeitos de segunda ordem). Esta proposta de Ball sugere que a análise de uma política deve integrar o exame das várias facetas e dimensões de uma política e as suas implicações em domínios como mudanças no currículo, pedagogias, organização e analisar as interfaces da política com outras sectoriais e com o conjunto das políticas. Por fim, no contexto da estratégia política é onde se dá lugar e se inscreve a componente da pesquisa social crítica, onde se identificam o conjunto de actividades sociais e políticas necessárias para minimizar as desigualdades criadas ou reproduzidas pela política investigada (Ball, 2004).

Neste sentido, tornou-se, para nós, um instrumento analítico muito relevante para podermos dar conta da variedade de racionalidades e de intenções dos diferentes actores e entidades, de diferentes formas de 'governo' e de disputas de interesses que não só influenciaram o processo de formulação da política, como influenciam o processo de implementação e os efeitos e resultados da 'inovação' política.

A utilização deste referencial teórico-analítico permitiu-nos fazer uma análise crítica da trajectória da nova política de Educação Pré-Escolar desde a proposta de formulação inicial à publicação da Lei-Quadro e outros normativos regulamentadores, até à sua implementação no contexto da prática e a alguns efeitos produzidos. Neste artigo, forma breve, identificamos alguns elementos da agenda e analisamos criticamente alguns dados da sua implementação.

A Lei n.º 5/97 de 10 de Fevereiro - Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar - criou os alicerces para a construção de um novo projecto para a Educação Pré-Escolar em Portugal, consagrando o ordenamento jurídico deste nível do sistema educativo português. Com a publicação da referida lei, o XIII Governo Constitucional, liderado pelo partido socialista, propôs-se resolver os problemas identificados em diferentes pareceres, relatórios e programas que, ao longo das duas últimas décadas anteriores à sua publica-

ção, foram sendo apresentados por diferentes entidades governamentais, académicas e profissionais.

No trabalho de investigação desenvolvido procurámos analisar e compreender diferentes sentidos das mudanças operadas na educação pré-escolar, bem como os efeitos produzidos na promoção de igualdades de oportunidades educativas às crianças desta faixa etária. Interessou-nos, em particular, identificar os eixos estruturantes de desenvolvimento e expansão deste nível educativo e observar os instrumentos de acção política que o Estado concebeu e usou para a concretização das medidas preconizadas.

A partir da análise do conjunto de documentos e normativos, dos discursos 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 concepção - 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.

### **A REORGANIZAÇÃO E A EXPANSÃO DA REDE E AS PARCERIAS COM O TERCEIRO SECTOR**

Nos períodos anteriores à publicação deste novo quadro legal, e particularmente após a Lei n.º 5/77 de 5 de Fevereiro, que criou a Rede Pública de Educação Pré-Escolar, neste nível de educação existiam a rede pública e a rede privada, esta última com e sem fins lucrativos. A rede pública era constituída por jardins de infância estatais que eram propriedade do Estado e eram geridos e tutelados directamente pelo Governo, através do Ministério da Educação. A frequência destes jardins de infância era facultativa e gratuita e assumiam uma função educativa. A rede privada era constituída por jardins de infância (em regra, integrados em centros infantis onde também existiam creches destinadas às crianças dos 0 aos 3 anos de idade) que eram tutelados pelo Ministério da Segurança Social e tinham fins lucrativos. Nesta rede estavam também integrados jardins de infância pertencentes a instituições privadas sem fins lucrativos<sup>3</sup> que eram apoiados financeiramente pelo Estado (Ministério da Segurança Social), através da celebração de Acordos de Cooperação. As famílias pagavam a totalidade do serviço prestado, no caso do jardim de infância privado, ou comparticipavam com uma mensalidade mais reduzida e de acordo com os vencimentos, no caso dos jardins pertencentes à rede privada sem fins lucrativos. Nesta rede, a orientação dos serviços era predominantemente assistencial de apoio às famílias.

3 São instituições constituídas sem finalidade lucrativa, criadas por iniciativa de particulares, com objectivo de dar expressão organizada ao dever moral de solidariedade e de justiça entre os indivíduos. São formalmente autónomas em relação ao Estado e às Autarquias. Foi definida a sua natureza, a sua missão e objectivos no *Decreto-Lei* n.º 119/83, de 25 de Fevereiro.



A Lei-Quadro e o Decreto-Lei n.º 147/97 de 11 de Junho, que a regulamentou, redefiniram a rede de Educação Pré-Escolar. Esta passou a ser designada por Rede Nacional de Educação Pré-Escolar integrando, numa só rede, as anteriores redes pública, privada e privada solidária sem fins lucrativos.

A rede nacional passou a ter a tutela pedagógica do Ministério da Educação, procurando o Governo português, desta forma, resolver alguns dos problemas identificados neste nível de educação – a desarticulação interministerial, a fragmentação institucional e sócio-jurídica derivada da diversidade de promotores e de diferentes tutelas ministeriais e a predominância da função assistencial sobre a educativa nos jardins de infância da rede privada (cf. Vilarinho, 2000, 2003). Um conjunto de outros problemas identificados era a baixa taxa de cobertura nacional, as assimetrias regionais de oferta e consequentemente as desigualdades de acesso das crianças à Educação Pré-Escolar. No Plano de Desenvolvimento e Expansão da 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.

4 Cf. Capucha et al (2009).

Segundo dados do Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Educação (2009)<sup>4</sup>, a taxa de pré-escolarização teve um aumento de quase 30% nas últimas duas décadas (início década de 1990 - 50,7%; ano escolar 2007/08 - 79,8%). Com base na mesma fonte, verifica-se 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 disponíveis indicam que em 2010 a taxa real de pré-escolarização era de 83,9%, e em 2011 era de 85,7% (Pordata, 2012).

Da análise documental e dos discursos políticos, concluímos que entre 1995 e 2002 a governação do partido socialista aproximou-se das *políticas da terceira via* (cf. Vilarinho, 2011). Uma primeira constatação é a de que o governo socialista propôs-se desenvolver e expandir a oferta educativa pré-escolar de forma diferente. O Estado não se assumiu como o único promotor. A estratégia de expansão passou também pela mobilização do terceiro sector na criação de novos jardins de infância. Este sector constitui a rede solidária sem fins lucrativos. Nestas novas políticas este sector saiu reforçado como parceiro do Estado e pela via da contratualização celebrada entre ambos observaram-se, pelo menos em termos formais, algumas conquistas. A mais importante foi a de tornar o acesso gratuito à componente educativa da Educação Pré-Escolar na rede

privada solidária. Mas, como a Lei-Quadro que temos vindo a referir também redefiniu o modelo organizacional dos jardins de infância da Rede Nacional, surgiram novos problemas. O novo modelo contempla a componente lectiva e a componente sócio-educativa de apoio à família (CAF)<sup>5</sup>. No entanto, ao implementar um novo modelo organizacional para os jardins de infância da rede pública estatal (com extensão de horário), não salvaguardou a gratuitidade da componente de apoio à família. Deste modo, questionamos quais os efeitos práticos desta medida, no que concerne à promoção da igualdade de acesso à Educação Pré-Escolar. Este último aspecto é aquele que se reveste de maior novidade e importância e que neste texto pretendemos dar maior destaque. Uma segunda constatação foi a de que nos dois ciclos de governação do Partido Socialista observou-se uma recomposição do Estado, onde o Terceiro Sector ganha mais visibilidade e protagonismo na implementação de políticas sociais e onde o Estado remete para si próprio, cada vez mais, os papéis de Regulador, de Avaliador e de Articulador. Neste nível de educação, naquele ciclo político, o Estado teve como preocupação central a edificação do novo projecto assente num quadro normativo extenso, que regulasse as diferentes dimensões do seu desenvolvimento, instituindo formas diferentes de coordenação, controlo e governação da rede nacional de Educação Pré-Escolar.

### **A CONSOLIDAÇÃO DA EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR COMO PRIMEIRA ETAPA DA EDUCAÇÃO BÁSICA (1998/2002)**

A história da Educação Pré-Escolar tem revelado como se tem redefinido a função social dominante deste nível de educação. De uma função eminentemente assistencial e de guarda que marcou a sua génese, ao longo da segunda metade do século XX foi ganhando mais visibilidade a função educativa. A redefinição social da infância, o olhar as crianças dos 3 aos 6 anos como ‘sujeitos culturais’ (cf. Chamboredon & Prévot, 1982) e a procura de acumulação de capital cultural pela classe média, foram factores que reforçaram a função educativa das instituições pré-escolares. Este movimento consolidou-se e a Educação Pré-Escolar passou a integrar os sistemas educativos. Em Portugal, é com a criação da rede pública de jardins de infância que a função educativa ganhou maior visibilidade social. Todavia, as diversidades histórica e institucional dos jardins de infância portugueses influenciavam práticas onde a disputa entre as funções social e educativa eram permanentes. É com a Lei n.º 5/97, de 5 de Fevereiro - Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar - que este nível de educação é consagrado como a 1ª etapa da Educação Básica. Neste sentido, o Ministério da Educação assume a tutela pedagógica em todos os estabelecimentos de Educação Pré-Escolar da rede nacional.

Com a continuidade do Partido Socialista no Governo, no ciclo político de

5 Componente lectiva corresponde ao tempo de 25 horas exclusivamente dedicado ao trabalho de natureza curricular da responsabilidade de um educador de infância (professor com formação superior especializada). Componente sócio-educativa corresponde ao restante tempo de permanência das crianças nas instituições que integra actividades de acolhimento, tempos livres e serviço de refeições e é da responsabilidade de educadores (só nas redes privada e solidária) e/ou outros técnicos de educação, como por exemplo, animadores sociais, educadores sociais.



6 In Gabinete do Ministro da Educação (2000). As Grandes Opções da Política Educativa para 2001 e no Quadro do Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal (PRODEP). <http://www.gme.min-edu.pt/intervencoes/Outras%20intervencoes/01100001.h>. (acesso a 06.03.2001).

1999-2002, são reafirmadas as grandes linhas traçadas para o desenvolvimento da Educação Pré-Escolar. O ministro da educação de então, Augusto Santos Silva, na exposição dirigida, a 11 de Outubro de 2000, ao Conselho Nacional de Educação sobre as grandes opções da política educativa para 2001, e no quadro do PRODEP, afirmava<sup>6</sup>:

Em anos mais recentes, também se tornou claro, para todos os agentes da sociedade portuguesa que falamos em Educação Básica, e não apenas em ensino básico, para assinalar que começa pela Educação Pré-Escolar, configurando esta, por isso mesmo, um alicerce fundamental do sistema educativo. Ora a aposta na Educação Pré-Escolar implica quer a expansão física da rede de estabelecimentos, quer a qualificação pedagógica das actividades, quer a montagem de respostas sócio-educativas específicas às necessidades das famílias.

As políticas de Educação Pré-Escolar passam a estar intimamente relacionadas com as mudanças que se pretendem operar na sociedade portuguesa e com o desenvolvimento do seu capital humano. Assim, quer no âmbito da agenda política, quer nas práticas de administração, foi dada particular ênfase à promoção da Educação Pré-Escolar como 1ª etapa da Educação Básica, tendo esta como principal finalidade uma boa integração escolar das crianças e o combate à exclusão social. Aquela ênfase tem que ser entendida num quadro mais lato de defesa de uma Educação Básica Inclusiva, onde as medidas de alargamento do acesso ao bem educativo são muito importantes, mas também onde as medidas de prevenção e combate à exclusão escolar e social são implementadas dentro e fora do contexto educativo/escolar.

Todas estas orientações políticas são fortemente influenciadas pela agenda internacional e pelos compromissos que Portugal assumiu no quadro da sua integração na União Europeia. O financiamento para a educação é cada vez mais condicionado pelos resultados apresentados, tendo como referencial os compromissos assumidos. Daí que, importa ter sempre presente o contexto de influência da produção das políticas para melhor compreender o seu conteúdo.

No que concerne à Educação Pré-Escolar, e num quadro internacional onde se disputam os sentidos da educação, se redefinem as funções da educação na sociedade e se impõe um conhecimento hegemónico, a definição de 1ª etapa da Educação Básica introduz alguma preocupação. A preocupação centrava-se essencialmente na possibilidade de se adoptar uma lógica curricular de pendor mais escolarizante, contrariando a perspectiva pedagógica dominante nas práticas dos educadores, que eram centradas em modelos curriculares que valorizam a globalização e a contextualização dos saberes, distante de uma visão compartimentada de saberes em áreas disciplinares. Todavia, a



conduta ministerial de proximidade à academia e as alianças conjunturais que com ela se foram tecendo permitiu que a 'tradição progressista' dos educadores e formadores portugueses, desde sempre ligados aos movimentos pedagógicos mais inovadores, influenciassem fortemente a orientação curricular e os documentos produzidos para a sua explicitação. Assim, por iniciativa da então directora do departamento de Educação Básica, Teresa Vasconcelos, foi desenvolvido um processo de construção das Orientações Curriculares para a Educação Pré-Escolar, que esteve em discussão pública durante dois anos. Neste processo de consulta foram envolvidos os educadores de infância, através dos seus representantes nas organizações profissional e sindicais, e as escolas de formação. "Este processo participado de construção das Orientações Curriculares foi considerado pela OCDE, no seu Relatório Comparativo (2001), uma prática exemplar a nível internacional" (Vasconcelos et al. 2003, p. 57). O Despacho 5220/SEEI/97, de 10 de Julho, publica as Orientações Curriculares para a Educação Pré-Escolar, passando estas a ser as linhas curriculares para todos os jardins de infância integrados na rede nacional. Estas Orientações Curriculares assumem os princípios e objectivos deste nível de educação, plasmados na Lei-Quadro, reafirmando, entre outros, os princípios da educação ao longo da vida, da educação para a cidadania, os modelos centrados na criança e o envolvimento dos pais e comunidade na educação pré-escolar. Acompanhando todo este processo, o Ministério da Educação desenvolveu estratégias de difusão da importância da Educação Pré-Escolar para o sucesso educativo das crianças. Uma delas foi uma campanha publicitária dirigida aos pais e que foi divulgada através da comunicação social escrita, dos canais televisivos e radiofónicos e nas salas de cinema. Uma outra estratégia utilizada pelo Governo, com o objectivo de reforçar a intencionalidade educativa e promover a qualidade da Educação Pré-Escolar, foi a publicação de livros, brochuras e folhetos que tiveram uma distribuição gratuita a nível nacional.

### **O JARDIM DE INFÂNCIA COMO SERVIÇO BÁSICO DE APOIO À FAMÍLIA**

Um dos problemas identificados na rede pública de jardins de infância era o seu reduzido horário de funcionamento. Este era de cinco horas diárias, três horas no turno da manhã e duas horas no turno da tarde e destinava-se às actividades educativas<sup>7</sup>. Tendo em conta as altas taxas de trabalho feminino (1990-47,8%; 2000-50,1%, cf. Pordata, 2012) e a perda sucessiva das redes familiares de apoio, este horário não correspondia às necessidades das famílias. Esta realidade, que tinha um forte impacto negativo na promoção da igualdade de oportunidades educativas e na promoção da igualdade de oportunidades para as mulheres, levou a que o actual enquadramento legal transformasse o modelo organizacional tradicional num modelo organizacional integrado.

7 Em regra o horário de funcionamento era o seguinte: das 9 horas às 12 horas e das 13.30 horas às 15.30 horas. Os jardins de infância públicos não serviam a refeição do almoço.

8 No novo modelo o horário foi alargado, podendo as crianças permanecerem no jardim de infância das 09 horas às 17.30 e podem usufruir do serviço de refeições. Em parceria com instituições locais que assumem o atendimento das crianças, o horário de permanência das crianças pode ser mais alargado - das 07.30 às 19 horas.

Nesta mudança é bem visível o ‘contexto de influência’ da produção do texto político, nomeadamente pelas orientações internacionais que apontam para a reconciliação dos interesses económicos, sociais e familiares com os das crianças. (cf. OCDE, 2006). Como já referimos anteriormente, o novo modelo organizacional dos jardins de infância contempla a componente lectiva (CE) e a componente sócio-educativa de apoio à família (CAF)<sup>8</sup>. Desta forma, aproxima-se do modelo integrado de Educação e Cuidado Infantil que, nas últimas décadas, se foi desenvolvendo nos países da OCDE e União Europeia (cf. Haddad, 1997; OCDE, 2001, 2006), por influência das orientações transnacionais produzidas pelos organismos internacionais. A implementação deste modelo na rede pública foi atravessada por um conjunto de problemas, em particular pela ausência de infra-estruturas de resposta à componente sócio-educativa de apoio à família (espaços para refeições e actividades de animação). Este facto proporcionou um conjunto de parcerias com o terceiro sector e outras instituições da sociedade civil da comunidade onde estão inseridos os jardins de infância, que adiante explicitaremos. Por outro lado, a implementação da componente educativa nos jardins de infância da rede privada impôs novos desafios às direcções e aos profissionais das instituições do terceiro sector. Esta realidade do nosso país foi detectada e salientada no Exame Temático sobre a Educação Pré-Escolar e os Cuidados para a Infância, realizado pela OCDE em Abril/Maio de 1999:

Por tudo o que ouvimos e vimos, ficámos com a impressão de que a rede de estabelecimentos da solidariedade está melhor adaptada para apoiar as necessidades das famílias do que para desenvolver os aspectos educativos e de que na rede pública tende a acontecer o inverso (ME/DEB, 2000, p. 209).

Este novo modelo configura aquilo que J. Formosinho (1997) tem designado por serviço social às famílias e pretende conciliar os interesses e necessidades das famílias com os interesses das crianças e suas necessidades educativas e de cuidados. Por outro lado, aquele modelo poderá potenciar dinâmicas nos contextos que promovam o desenvolvimento de todos os agentes educativos e o desenvolvimento mais alargado da comunidade onde o jardim de infância está inserido.

A implementação deste novo modelo organizacional foi acompanhada por um conjunto de medidas de implementação, financiamento e de promoção da qualidade. No que concerne à qualidade, alguns autores (Dahlberg, Moss e Pencer, 2003) têm referido que este tipo de modelo organizacional pode potenciar serviços de ‘alta qualidade’, uma vez que integram uma intervenção educativa centrada na criança e uma intervenção socioeducativa centrada nas necessidades de cuidado das crianças e das suas famílias.

## A IMPLEMENTAÇÃO DA COMPONENTE SÓCIO-EDUCATIVA DE APOIO À FAMÍLIA NO CONCELHO DE MAREANTES<sup>9</sup>

Nome fictício.

Uma das inovações do novo projecto político para a Educação Pré-Escolar foi a criação da componente sócio-educativa de apoio à família (CAF) nos jardins de infância da rede pública. Esta componente introduziu maior complexidade organizacional aos jardins de infância, *alargou* a possibilidade da participação da sociedade civil na implementação e organização da mesma e trouxe novos problemas que interessa identificar e analisar.

Neste tópico apresentamos alguns dos resultados de um *estudo de caso* da implementação da componente sócio-educativa de apoio à família em jardins de infância públicos, realizado no período compreendido entre 2003 e 2010 no concelho de Mareantes, situado no Norte de Portugal. A escolha pela análise dos jardins de infância da rede pública tem que ver com o facto de ser nestes jardins de infância que se observa uma maior mudança organizacional e por ser através deles que a Administração Central e Regional estabelece parcerias com organizações do terceiro sector e outras entidades locais.

Nesta investigação utilizamos 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*. Identificamos 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 sector; Grupo II – Representantes políticos e das estruturas educativas locais; Grupo III – Presidentes de entidades locais parceiras na implementação da CAF.

Com este estudo aproximamo-nos do *contexto da prática* e do *contexto dos resultados/efeitos* (cf. Bowe, Ball & Gold, 1992; Ball, 1994), que nos permitiu apreender e compreender, por um lado, as interpretações e a recriação a que a política original de educação esteve sujeita, e, por outro, os efeitos produzidos por aquela medida política. A aproximação à arena da prática foi fundamental pois permitiu-nos analisar como esta política de implementação da componente de apoio à família foi interpretada pelas diferentes instâncias e actores que participam no processo de ‘tradução’ (Cortesão, Magalhães e Stoer, 2001), como eles a ‘recriaram’, e que efeitos produziram nos contextos educativos, na comunidade e na promoção da igualdade de oportunidades educativas. O *contexto da prática* permitiu também analisar de que modo as alterações em curso, introduzidas pela nova formulação legal, afectaram a organização local do sistema de educação pré-escolar, nomeadamente como as instâncias e os actores locais orientaram

e coordenaram as políticas e as actividades em função da regulação estatal, das forças de mercado e da procura social (cf. Barroso, 2003).

Ao nível da Componente Sócio-Educativa de Apoio à Família, de acordo com os princípios consagrados na Lei n.º 5/97, de 10 de Fevereiro (Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar), no Decreto-lei n.º 147/97, de 11 de Junho, e 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, a União das Misericórdias Portuguesas, a Confederação das Instituições de Solidariedade Social e a União das Mutualidades<sup>10</sup>, são definidas responsabilidades aos diversos parceiros de modo a assegurar o desenvolvimento de actividades de apoio à família, designadamente de alimentação e animação sócio-educativa, de acordo com as suas necessidades. Aos Municípios é-lhes atribuída a competência de operacionalização desta componente no que diz respeito a espaços, recursos humanos e materiais. Ao Ministério da Educação, através das suas estruturas locais (Agrupamentos de Escolas<sup>12</sup>) cabe a coordenação pedagógica da mesma.

## A RECEPÇÃO DA MEDIDA POLÍTICA

Do conjunto das mudanças introduzidas pela Lei-Quadro na Educação Pré-Escolar, a introdução da CAF nos jardins de infância da rede pública foi, sem dúvida, a mais notada pela comunidade em geral, e em particular pelas famílias de crianças em idade pré-escolar. Sendo um dos problemas mais prementes para resolver, a introdução desta medida foi bem acolhida nas comunidades locais, pois ampliava a liberdade de escolha das famílias. Neste sentido, quer pelas conversas informais com os pais, quer pela voz dos seus representantes no Conselho Municipal de Educação<sup>13</sup> e dirigente da associação de pais entrevistados, as famílias concordam com esta mudança organizacional dos jardins de infância públicos. Todavia, não deixam de existir vozes discordantes, ou quem, apesar de concordar com a necessidade e premência da medida, não deixa de sinalizar dúvidas e preocupações. A discordância e preocupação mais assinaladas têm que ver com as crianças. Dizia um elemento da direcção de um Agrupamento de Escolas “(...) concordo que é uma necessidade das famílias, não digo que seja uma necessidade da criança, mas sim uma necessidade das famílias” (AEA).

No grupo profissional dos educadores de infância houve sempre, desde a época de publicação da Lei-Quadro da EPE, discordâncias em relação á implementação generalizada da CAF nos jardins de infância públicos. Estas discordâncias são justificadas, por um lado, pelo facto de considerarem que nem todos as localidades necessitavam daquele serviço de apoio à família, uma vez que ainda existiam comunidades onde as redes sociais de apoio familiar

10 As três últimas entidades são representantes da rede privada sem fins lucrativos.

12 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 director de agrupamento e tutelada pelo Ministério da Educação.

Órgão consultivo onde estão representadas estruturas concelhias: câmara municipal, juntas de freguesia, agrupamentos de escolas, associação de pais, instituições particulares de solidariedade social, entidades de saúde, de segurança e de segurança social.

ou de vizinhança eram uma realidade e, por outro lado, consideravam que a CAF fragilizava o direito das crianças a estar o mais tempo possível com as suas famílias.

Outro receio veiculado, em fóruns de associações profissional e sindicais, tinha que ver com a transferência da competência da operacionalização da CAF para as autarquias e as modalidades encontradas para a implementar, nomeadamente as parcerias estabelecidas com as organizações do terceiro sector. Muitos dos educadores de infância temiam a ingerência destas organizações em áreas que sempre lhes foram exclusivas. Do mesmo modo, temiam a dependência dos autarcas e a fragilização da sua autonomia profissional.

Estes receios faziam com que existisse uma tensão lactente permanente que alimentava a desconfiança no processo de implementação da medida e que fez com que a grande maioria dos educadores de infância do concelho não se envolvesse directamente na criação da CAF. Esta componente foi-lhes imposta pela força da Lei e pela iniciativa do Município, com a colaboração dos órgãos de direcção dos agrupamentos de escolas e das entidades parceiras.

### **A MUDANÇA NA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E OS EFEITOS DE PRIMEIRA ORDEM**

A implementação da CAF produziu alguns efeitos de primeira ordem (Ball, 2004), desde logo com a mudança na estrutura organizacional dos jardins de infância. A rede pública de jardins de infância aproxima-se do funcionamento alargado dos jardins de infância das redes solidária e privada. A distinção entre dois tempos – o da componente sócio-educativa de apoio à família e o da componente lectiva – leva a que se consolide a intencionalidade educativa e que se reestruture espaços, tempos e sobretudo se promovam novas dinâmicas de interacção com a família e a comunidade.

As variáveis estruturais, como as condições dos espaços (quer para o serviço de refeições, quer para as actividades de animação sócio-educativa), os materiais lúdico-pedagógicos e os recursos humanos qualificados e em número satisfatório, são fundamentais para a promoção da qualidade dos serviços prestados. A estes níveis, a nossa observação no campo constatou a grande diversidade de situações, sendo que os maiores problemas se colocam ao nível dos espaços e dos recursos humanos. Ao analisarmos em que espaços a CAF se desenvolve, verificamos a desigualdade de condições oferecidas às crianças. Existem três modalidades: i) os serviços da CAF são desenvolvidos nas instalações do jardim de infância; ii) os serviços são desenvolvidos noutras instalações, neste caso nas da entidade parceira; iii) os serviços são repartidos - as refeições são servidas nas instalações do jardim de infância e as actividades sócio-educativas são desenvolvidas nas instalações das entidades parceiras.



Consideramos que não tem que haver um padrão uniforme de espaços para a prestação destes serviços, mas é fundamental que se respeitem os critérios de qualidade definidos em função do desenvolvimento e segurança das crianças, presentes no corpo normativo regulador desta medida política. A não observância daqueles critérios de qualidade introduz grandes desigualdades no atendimento das crianças. Neste concelho há diferenças significativas entre as freguesias e na mesma freguesia. Mas também existem situações onde as entidades parceiras procuram respeitar a especificidade do estabelecimento educativo, procurando adaptar o seu funcionamento às dinâmicas do mesmo e aos interesses das crianças. É o caso, por exemplo, do jardim de infância de Farol:

No caso dos meninos do jardim-de-infância são feitas no jardim-de-infância, os alimentos são transportados para lá e os do 1º ciclo comem na própria escola (EPF).

Este exemplo positivo foi influenciado pela dinâmica de envolvimento na comunidade e ética do cuidado desta organização do terceiro sector e pela presença de dirigentes com formação nas áreas da educação e da animação sócio-comunitária.

No que diz respeito aos espaços onde se desenvolvem as actividades sócio-educativas, os constrangimentos ainda são maiores. No início da implementação deste novo modelo a situação era muito preocupante. Os depoimentos de alguns dos nossos entrevistados, articulados com os elementos do estudo de avaliação realizado pela Câmara Municipal e com a nossa observação não-participante, ilustram situações idênticas às encontradas por Formosinho & Sarmiento (2000) noutra concelho da região Norte. Estes autores utilizaram a metáfora das camadas geológicas ‘em que a cada camada se justapõe outra camada’ (Formosinho & Sarmiento, 2000, p. 17) para caracterizar as situações encontradas na CAF. Como verificamos, há dois tempos para um só espaço, há justaposição de actores educativos para o mesmo grupo de crianças e há justaposição de tutelas na mesma organização. Assim, a CAF compõe-se “[...] de camadas sobrepostas, com espírito e regras diferentes, que tornam difícil a sua gestão e os serviços prestados são de qualidade variável” (Formosinho & Sarmiento, 2000, p. 17).

A metáfora da ‘justaposição de camadas’ caracterizava a totalidade das situações onde as actividades sócio-educativas funcionavam nas instalações do jardim de infância, pois as salas de jardim eram também ocupadas para esse fim. Esta situação criou vários constrangimentos ao nível da organização do espaço, actividades e materiais, quer ao nível das relações entre parceiros:

A questão muitas vezes era a sala por si; já é um espaço reduzido e muitas vezes as pessoas que ficavam à frente [da CAF] eram animadoras, não teriam muita experiência e depois

não havia aquele cuidado com o material. Eu penso que o primeiro impacto foi esse. (...) nós temos o nosso espaço organizado à nossa maneira e vir alguém duas horas ao fim do dia perturbar aquele funcionamento (...) chegar à sala e verificar que houve coisas que os miúdos estragaram, que mexeram, que deixaram fora do sítio, (...) nos jardins em que isso aconteceu foi um conflito que se gerou e que levou alguns educadores a repensar junto com as autarquias em novos espaços, em outras formas de funcionar, até para não coincidirem as mesmas actividades (AEA).

Apesar dos inúmeros problemas e constrangimentos, há experiências reveladoras da mobilização dos recursos da comunidade para a resolução dos problemas, em especial das instalações e transportes, que demonstram como a delegação de competências do Governo na Educação pode promover melhorias na rede de serviços, através da co-responsabilização dos actores.

A diversidade de contextos, as dinâmicas comunitárias, as condições estruturais dos jardins de infância associadas às diferentes lógicas e interesses dos actores envolvidos, transformaram as estruturas e as práticas organizacionais da Educação Pré-Escolar no concelho de Mareantes. A opção do Município em delegar competências nas organizações do terceiro sector promoveu a emergência da diversificação de modalidades e padrões de governação neste nível de educação, levando à ocorrência do efeito de *mosaico*<sup>14</sup> (Barroso, 2006) neste território.

### **UMA NOVA CARTA DE PILOTAGEM: A GOVERNAÇÃO DA EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR EM MAREANTES**

O governo dos jardins de infância públicos em Mareantes é partilhado entre parceiros que até há pouco tempo estavam de costas voltadas. Município, Junta de Freguesia e Agrupamentos de Escolas já tinham alguma experiência de relacionamento institucional. No entanto, havia pouca experiência de articulação com as organizações da sociedade civil envolvidas nas parcerias. Apesar do empenho e vontade de 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. Esta 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 actividades de enriquecimento curricular e de animação e de apoio à família (1º ciclo e EPE),

14 Este efeito tem sido definido com referência à existência de uma panóplia de iniciativas e normas, com o fim de porem em prática processos de desregulação e privatização, comuns em vários países, que são usados, 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, p. 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 conseqüente *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.

que os Agrupamentos de Escolas vão encontrar legitimação para contrariar práticas e lógicas de acção autónomas das entidades parceiras, no que concerne à planificação das actividades de animação sócio-educativas. Por todos os entrevistados foi manifestado que a realidade actual é bem diferente e observa-se maior articulação a este nível.

## FINANCIAMENTO E OS EFEITOS DE 2ª ORDEM

A EPE tem co-financiamento do Estado e das famílias, sendo que a comparticipação familiar só se aplica à frequência da CAF. Os mecanismos e instrumentos de financiamento estão regulamentados e plasmados no protocolo de cooperação celebrado no âmbito do Programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar 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 directora do Centro Distrital de Segurança Social levantaram questões em relação aos diferentes procedimentos, face à questão da comparticipação familiar, adoptados em diferentes municípios. A relevância desta questão face aos seus efeitos, quer na consolidação das duas redes (pública e solidária), quer no que concerne à igualdade de acesso à EPE, fez-nos estar mais atentos a esta questão ao nível local. No que diz respeito à comparticipação estatal, os dados são objectivos: 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 adoptar. Da parte dos nossos entrevistados verificámos 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 (entre €67,12 e €100); em três jardins existe uma tabela com seis escalões (valores máximos entre €90 e €62,50 e valores mínimos entre €50 e €32,50); um jardim tem uma tabela com três escalões (€65, €70, e €80); e num jardim de infância as crianças só pagam as refeições pelo valor legalmente previsto (€32,12) e as actividades de animação são 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 conjunto, 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 Educação Pré-Escolar. Os respon-

sáveis das entidades parceiras, bem como os dirigentes dos agrupamentos de escolas, 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, como a que nos foi relatada por uma educadora do JI de Barca: “Na reunião de pais do início do ano, a associação põe à votação se o pais querem pagar todos o mesmo” (Nota de campo de 11/11/2009). No caso do valor único, a situação é muito preocupante. 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*, não esperado e altamente perverso. Este facto pode 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 porque tal situação acontece, consideramos ser possível justificar pela presença de um conjunto de processos de multiregulação que se anulam entre si. Por outro lado, o facto do governo autárquico não assumir ‘a coordenação da governação’ da CAF de Mareantes, e da 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.

Neste ‘estudo de caso’ encontramos a sobreposição de diferentes lógicas, discursos, práticas e processos de micro e multirregulação na implementação da Política de Educação Pré-Escolar. O grande desafio que se coloca não está em restringir este espaço de regulação autónoma, mas de dar coerência Municipal e um sentido colectivo a este projecto educativo e político.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No que concerne à universalização da Educação Pré-Escolar, apesar de ainda não se terem alcançado os objectivos traçados em 1997, terá que ser reconhecido o grande esforço feito pelo Estado português para aumentar as taxas de pré-escolarização.

A CAF é uma medida híbrida, onde se jogam os interesses das famílias e das crianças. A forma como foi implementada no concelho, mobilizando parcerias com a sociedade civil, ampliou aquele hibridismo, na medida em que se acrescentam àqueles interesses e lógicas, os das diferentes entidades parceiras. Este hibridismo ampliado dificultou a nossa análise, dada a sua complexidade e ambiguidade. Verificámos problemas de relacionamento institucional, em especial num primeiro momento, que permitiram ‘tra-

duções' 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 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 aspectos, a disputa pelos 'clientes' começa a ser uma realidade. Por outro lado, o modelo de implementação da CAF é demonstrativo da "crescente instabilidade e porosidade do Estado, do mercado e da comunidade como princípio de regulação social" (Afonso, 2010, p.1142).

## REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo. Protagonismos Instáveis dos Princípios de Regulação e Interfaces Público/Privado em Educação. **Educação & Sociedade**, vol. 31, nº 113, p. 1137-1156, 2010.

BALL, Stephen. **Educational reform: a critical and post-structural approach**. Buckingham: Open University Press, 1994.

BALL, Stephen. Performatividade, Privatização e o Pós-Estado do Bem-Estar. **Educação & Sociedade**, vol. 25, n. 89, p. 1105-1126, 2004.

BARROSO, João. "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, 2003.

BARROSO, João. O Estado e a Educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In: João Barroso (org.). **A Regulação das Políticas Públicas de Educação: Espaços, Dinâmicas e Actores**. Lisboa: Universidade de Lisboa. EDUCA/Unidade de I&D de Ciências da Educação, p. 41-66, 2006.

BECK, Ulrich. **Risk Society. Towards a new Modernity**. London: Sage, 1992.

BOWE, Richard; BALL, Stephen & GOLD, Anne. The Policy Process and the process of policy. In Richard Bowe; Stephen, Ball. **Reforming, Education and Changing Schools. Case Studies in Policy Sociology**. Londres: Routledge, p. 6-23, 1992.



CAPUCHA, Luís (coord.). **Mais Escolaridade – realidade e ambição. Estudo preparatório do alargamento da escolaridade obrigatória.** Lisboa: Agência Nacional para a Qualificação, 2009.

CHAMBOREDON, Jean Claude; Prevót, Jean. O Ofício da Criança. In: Rui, Grácio; Stoer, Setephen & Miranda, Sacontala (orgs.). **Sociologia da Educação II – A Construção Social das Práticas Educativas.** Lisboa: Livros Horizonte, p. 51-77, 1982.

CORTEZÃO, Luiza; MAGALHÃES, António & STOER, Setephen. Mapeando Decisões no Campo da Educação no Âmbito do Processo da Realização das Políticas Educativas. **Educação, Sociedade & Culturas**, n.º 15, p. 45-58, 2001.

DAHLBERG, Gunilla; MOSS, Peter; PENCE, Alan. **Qualidade na Educação da Primeira Infância. Perspectivas pós – modernas.** Porto Alegre: ARTMED, 2003.

DALE, Roger. **The State and education policy.** Milton Keynes: Open University Press, 1989.

DALE, Roger. A globalização e a reavaliação da governação educacional: um caso de ectopia sociológica. In: TEODORO, António; TORRES, Carlos Alberto (Org.). **Educação crítica e utopia: perspectivas para o século XXI.** Porto: Afrontamento, p. 53-69, 2005.

HADDAD, Lenira. Políticas Integradas de Educação e Cuidado Infantil: Desafios, Armadilhas e Possibilidades. **Cadernos de Pesquisa**, vol. 36, n.º 129, p. 519-546, 2006.

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

FORMOSINHO, João. O Contexto Organizacional de expansão da Educação Pré-Escolar. **Inovação**, vol. 10, n.º 1, p. 21-36, 1997.

FORMOSINHO, João; SARMENTO, Teresa. A escola infantil pública como serviço social – a problemática do prolongamento de horário. **Infância e Educação. Investigação e Práticas**, n.º 1, p. 7-28, 2000.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO/Departamento da Educação Básica. **A Educação Pré-Escolar e os Cuidados para a Infância em Portugal.** Lisboa: DEB. [Relatório do Exame Temático da OCDE], 2000.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Starting Strong I. Early Childhood Education and Care. OECD: Paris, 2001.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Starting Strong II. Early Childhood Education and Care. OECD: Paris, 2006.

PORDATA. Base de Dados Portugal Contemporâneo. Lisboa: Fundação Manuel dos Santos, 2012. Disponível em [www.pordata.pt/](http://www.pordata.pt/), acesso a 4 de novembro de 2012.

VASCONCELOS, Teresa *et al.* Educação de Infância e problemática da equidade: Um estudo de caso em quatro instituições. **Infância e Educação. Investigação e Práticas**, vol. 7, p. 162-187, 2003.

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

VILARINHO, M.<sup>a</sup> Emília. As crianças e os (Des)Caminhos e desafios das Políticas Educativas para a Infância em Portugal. In: SARMENTO, Sarmiento; CERISARA Ana Beatriz (org) **Crianças e Miúdos Perspectivas Sociológicas da Infância e Educação**. Porto: Asa, p. 209-247, (2003).

VILARINHO, M.<sup>a</sup> Emília. O Estado e o Terceiro Sector na Construção das Políticas Educativas para a Infância em Portugal: o caso da Educação Pré-Escolar (1995-2010). Tese de Doutoramento em Ciências da Educação, área de especialização em Política Educativa. Instituto da Educação - Universidade do Minho. Braga, 557 folhas, 2011.