

In. Manuel J. Sacramento e Ana Bechoz (coordenadoras)
(ps) Crianças e Múndos. Perspectivas Sociopsicopedagógicas da infância e educação.
Porto: Edições ASA, 2004.

8

As Crianças e os (Des)Caminhos e Desafios das Políticas Educativas para a Infância em Portugal



Maria Emília Vilarinho

Departamento de Sociologia da Educação e Administração Educacional

Instituto de Educação e Psicologia

Universidade do Minho

evilarinho@iep.uminho.pt

No contexto social e académico, estamos a viver tempos de mudança. Tempos de mudança no que respeita ao olhar as crianças e a infância e tempos de mudança social, a que não são alheias as profundas alterações morfológicas ocorridas nos Estados-providência e nos Estados-nação, provocadas, entre outros factores, pelo desaceleramento económico e pelos processos de globalizações económica e cultural. Estes processos têm imposto novas organizações e instâncias de regulação supranacional (Organizações Não Governamentais, União Europeia, Organização Mundial do Comércio), a que se associam organizações já existentes (Banco Mundial, OCDE, FMI), que têm vindo a desafiar a autonomia relativa dos Estados na definição da reforma do estado e na formulação das políticas sociais e educativas (cf. Afonso, 2001). Assim, é visível, em alguns países, a alteração do papel do Estado no campo educativo, assumindo estas novas formas de regulação do sistema educativo através da desregulação (cf. Neave e van Vught, 1991 e Magalhães, 2001, entre outros). Vivemos também momentos de grande défice de discussão política. A "onda" neoliberal, que se foi disseminando pelos países centrais, instrumentalizou um conjunto de valores, práticas, sujeitos, instâncias despolitizando os conflitos sociais e desresponsabilizando a intervenção do Estado na resposta aos problemas sociais. De facto, temos observado em muitos países que a nova modalidade de resposta à questão social tem sido a retirada paulatina das políticas sociais da esfera do Estado

e a sua transferência para o mercado e/ou para as organizações da sociedade civil, o chamado terceiro sector. As organizações do terceiro sector, segundo posições mais críticas, transformam a sociedade civil em meio para a reestruturação do capital, particularmente no que se refere à reforma da segurança social, dos sistemas de saúde e de educação. A funcionalidade do terceiro sector para o neoliberalismo consiste em torná-lo instrumento para atingir os seus objetivos. Associada ao discurso ideológico das virtudes do terceiro sector, tem surgido a defesa da solidariedade. Sendo este um dos grandes valores da modernidade, em torno do qual há, aparentemente, consenso universal, com alguma facilidade se torna "presa fácil" na mão daqueles que comandam o mundo. Numa era de despolitização dos problemas sociais, os factores estruturais que geram as rupturas sociais são mais difíceis de identificar pelos cidadãos, o que permite um trabalho de dominação ideológica que transforma o valor da solidariedade numa estratégia de responsabilização individual dos cidadãos e da sociedade civil.

No que se refere ao novo olhar da criança e da infância, temos vindo a assistir a um movimento social e cultural internacional que, ao colocar nas agendas política e mediática os problemas das crianças – tráfico de menores, pedofilia, trabalho infantil, situações extremas de pobreza e exclusão social, entre outros – tem promovido a visibilidade social da infância e demonstrado como as crianças ainda estão longe de ver os seus direitos plenamente consagrados e como a posição atribuída à infância, nas sociedades modernas, ainda é muito similar à dos grupos minoritários, estando assim as políticas para a infância sujeitas tanto a tendências marginalizadoras como a tendências paternalistas. Reforçando aquele movimento, surgiu, no início da década de noventa, um outro, de natureza académica, que desenhou os quadros teóricos de uma nova sociologia – a da infância – e ao fazê-lo termina com um longo período de invisibilidade científica dos mundos sociais e culturais da infância. Em Portugal, estes movimentos também têm sido observados. No que se refere ao movimento académico, o *Congresso Internacional Mundos Sociais e Culturais da Infância*, realizado em 2000 na Universidade do Minho – Instituto de Estudos da

Criança – e organizado pelo conjunto de investigadores do *Projecto de Investigação Infância em Portugal*, foi um evento extremamente importante não só para dar a conhecer a produção científica portuguesa sobre a infância, como também por ter sido um grande fórum de discussão com autores estrangeiros, profissionais da educação, da saúde, juristas e assistentes sociais. Os desenvolvimentos posteriores nesta área científica, após aquele congresso, têm acentuado a ideia de que ele foi um factor impulsionador dos estudos em torno da sociologia da infância em Portugal.

Paradoxalmente, vivemos um tempo em que, apesar de muito se proclamar os Direitos das Crianças, de se terem desenvolvido medidas proteccionistas em relação à infância, a grande maioria das crianças continua a ser vítima de exclusão social e portanto a ver-se-lhe negado o estatuto de cidadão.

A condição estrutural da infância nas sociedades é uma variável de extrema importância para se compreender aqueles fenómenos e para orientar aqueles que têm, na sua mão, o poder de produzir e de influenciar as políticas para a infância. Estamos conscientes de que os processos de construção das políticas não são neutros, mas conflituais, porque são reflexos da disputa de diferentes interesses (da família/crianças, do Estado/mercado/sociedade civil), e que são enformados por uma ideologia hegemónica da criança e do Estado.

Com este texto pretendemos contribuir para a reflexão acerca das mudanças dos contextos sociais, políticos, económicos e culturais que influenciam a produção das políticas educativas para a infância em Portugal e para a discussão sobre se o novo olhar produzido pela sociologia da infância tem ou não influenciado aquela produção. Outra linha orientadora do trabalho é a análise dos efeitos das políticas no que se refere ao direito à igualdade de educação das crianças. Procuraremos também dar conta do processo de construção social das políticas para a infância em Portugal, sobretudo as que concernem a educação pré-escolar, onde é mais evidente a subalternidade das crianças em relação aos sistemas instituídos.

1. As políticas para a infância à luz de um novo olhar sociológico da infância

Nos trabalhos que temos vindo a realizar, damos conta de como a sociologia das políticas de educação e de protecção das crianças tem chamado a atenção para a existência de duas perspectivas que têm impedido a emergência de medidas concebidas a partir da audição das crianças sobre as suas necessidades e problemas. A primeira perspectiva inscreve os problemas das crianças no campo dos problemas das famílias, decorrendo dela a ideia de que as medidas de protecção da família resolvem os problemas das crianças. A segunda, assente nas imagens da *criança como membro da sociedade de bem-estar* - "welfare child" -, da *criança como membro da família* - "family child" - e da imagem *psicojurídica da criança* - "child psychological-jurisdiction" - (cf. Hendrick, 1990), autonomiza as políticas para a infância e orienta-se por uma perspectiva proteccionista da criança que se materializa no aparecimento de serviços de atendimento especializado em diferentes áreas (saúde, educação, prevenção social, justiça). Em ambas as perspectivas é visível um obstáculo à explicação sociológica da realidade da infância - o *adultocentrismo*. Este, ainda que possa ser alimentado por conhecimentos científicos, *permanece largamente impregnado de crenças e de "opiniões", fazendo derivar a condição social de adultos e crianças da evidência biológica da sua diferença não permitindo o questionamento das categorias mentais mobilizadas nem das condições sociais que estiveram na base da sua produção* (Rocha, Ferreira e Vilarinho, 1999:3), reabilitando, desta forma, no adulto os obstáculos naturalistas, individualistas e etnocentristas. O *adultocentrismo* impede que se olhe a criança como actor social e promove políticas condicionadas aos interesses de outras gerações. O que temos observado é que os adultos naturalizam a condição social da infância, e mesmo as políticas criadas para a resolução dos problemas das crianças são predominantemente formuladas sem terem em conta as diferentes infâncias e os seus diferentes contextos.

Tomar as crianças como actores implicaria ter em conta o seu direito à palavra e o seu reconhecimento como produtoras de sentido.

Assim, podem existir duas esferas políticas (da família e da infância) que, para além de distintas, podem ser antagónicas (Wintersberger, 1994), uma vez que nem sempre os interesses, aspirações e problemas das crianças são comuns aos dos adultos. A visibilidade das crianças enquanto protagonistas do espaço público, na sequência das imagens da *criança como membro da sociedade de bem-estar* e da *criança como membro da família*, colocou-as numa condição de dependência quer em relação à família quer em relação à sociedade. Assim, a complexidade das condições sociais e familiares estabelecem múltiplas interdependências que condicionam a vida das crianças. Considerá-las como actores sociais impõe uma análise sociológica não só dos factores que condicionam as suas vidas, como também das *implicações do mundo infantil no sistema social* (Pinto, 1999:69), para que não seja apresentada uma realidade distorcida da complexidade da infância.

Um outro posicionamento teórico, útil para a análise sociológica das políticas para a infância, é aquele que toma a *infância como categoria social* (Qvortrup, 1998). Se, por um lado, a infância, no seu desenvolvimento histórico-cultural, tem demonstrado um conjunto de parâmetros totalmente diferentes, sob o ponto de vista económico, social e cultural, por outro, também se observa um conjunto de postulados comuns à infância num dado espaço de tempo no mundo. Neste sentido, estamos perante uma *regularidade social* que nos permite olhar a infância como uma estrutura social permanente nas sociedades, condicionada por outras categorias geracionais. A infância não é uma fase transitória; o que é transitório são os seus elementos (sujeitos). Deste posicionamento decorre a aceitação de que:

- As crianças pertencem à sociedade e ao mundo; têm-lhes sido atribuídos diversos papéis/ofícios - *ofício de ser filho* (Sirota, 1998), *ofício de brincar* (Chamboredon & Prévot, 1973), *ofício de aluno* (Perrenoud, 1994; Sirota, 1998), desejando-se que assumam também o *ofício de ser criança* (Sirota, 1998) e o *ofício de cidadã* (Sarmiento, 1999) -, e têm quotidianos e culturas diferentes dos adultos;

- A condição social da infância influencia e é influenciada por outras estruturas da sociedade, ou seja, por outras forças estruturais – economia, política global, políticas sociais e educativas.

1.1. A emergência de um discurso oficial acerca da infância

A visibilidade social dos problemas da infância foi um processo lento que decorreu desde os finais do século XVIII até aos nossos dias. Para ela contribuíram as denúncias feitas pelos médicos-higienistas, filósofos, filantropos e, mais recentemente, pelos juizes, educadores e psicólogos. A tomada de consciência pública dos problemas que afectavam a infância (elevado índice de mortalidade, abandono, trabalho infantil, entre outros) levou os Estados a interferirem no processo de socialização das crianças e na vida privada das famílias, no sentido de melhorar as suas condições de vida.

Num trabalho publicado em 1980, Jacques Donzelot identificou três etapas de intervenção do Estado no processo de socialização das crianças: *moralização*, *normalização* e *contrato-tutela*. Durante estas três etapas, os Estados reforçaram o seu papel de *regulador social*, ao deterem o monopólio das leis relativas à infância (nos campos da higiene, saúde, justiça e educação de infância e aos seus problemas. A criação da escola pública e a respectiva institucionalização das crianças é outra das grandes inovações deste período. Os Estados detêm o monopólio de produção das leis relativas à infância, o que resulta numa perda de autonomia das famílias e numa desvalorização dos seus saberes. Aos pais passa a caber apenas a responsabilização pelo controlo dos comportamentos dos seus filhos. Simultaneamente, surge um corpo de especialistas (juizes, psicólogos, professores, pediatras, assistentes sociais) que se reclamam defensores das crianças. Estes produzem novos conhecimentos (com base científica) que consolidam os saberes acerca da criança anteriormente produzidos e a orientação educativa da família, mas, simultaneamente, alteram as normas educativas instituídas e as relações entre os adultos e suas crianças. Ou seja, reorganizam os comportamentos

educativos em função de dois eixos distintos operacionalizados também por estratégias bem diferentes – a difusão dos novos saberes e técnicas e o desenvolvimento de instituições filantrópicas que protegem e promovem a vida das famílias mais pobres. Como referiu Boltanski (1977), numa sociedade estratificada e hierarquizada, a difusão e incorporação das novas regras de puericultura depende do *ethos de classe* e da *distância social* que separa o receptor do emissor. Neste sentido, nas famílias populares, este mesmo discurso é interiorizado e utilizado de forma bem diferente. Se, por um lado, nestas famílias, existia um grau de analfabetismo elevado, que não lhes permitia uma apropriação directa daquele discurso, por outro, os seus problemas, sendo diferentes, exigiam medidas de *vigilância directa* (cf. Donzelot, 1986: 27) que permitissem travar liberdades perversas, moralizar as condutas sociais e educativas das famílias e modelar o comportamento das crianças. Em suma, o monopólio de produção dos novos saberes pelas classes do topo da hierarquia social e o *atraso cultural* das classes populares serviu o fim de regular a vida privada destas, procurando substituir "formas de agir, comportamentos habituais, por formas de agir obrigatórias" (Boltanski, 1969: 10). Tratou-se de um processo de legitimação do modelo familiar de educação burguesa (cf. Ana Nunes de Almeida, 1993, para o caso da sociedade portuguesa).

Face ao incumprimento das leis e às resistências da autoridade parental observadas em algumas famílias, os Estados tiveram que promulgar leis acerca dos direitos dos pais sobre as crianças, leis de tutela de crianças abandonadas e de correcção de crianças difíceis, o que levou à criação dos Tribunais de Menores. Assim, foram criadas as condições legais para a passagem das crianças de famílias *moralmente insuficientes* para a protecção de sociedades filantrópicas/institutos de assistência pública ou para o seio de famílias *moralmente suficientes*, através de mandatos de juizes. Os juizes passam então a ter o poder de confiar à assistência pública, privada ou a uma família, as crianças que ora pertencem ao grupo da *infância perigosa*, ou seja, aquelas que já cometeram delitos, ou à *infância em perigo* (hoje diríamos em risco social). A assistência pública e as

sociedades filantrópicas, que foram criadas sobretudo a partir do século XIX surgem como as principais bases estratégicas de intervenção correctiva da vida familiar das camadas populares, como principais difusoras dos novos saberes sobre a infância. Os Patronatos e as Sociedades Protectoras da Infância orientavam mais a sua acção para a *infância perigosa*, com um duplo objectivo de moralização e inculcação de hábitos de trabalho através da aprendizagem de um ofício.

A partir dos finais do século XIX e início do século XX, a protecção e assistência à infância, em Portugal, deixa de ter um carácter caritativo para gradualmente se assumir como dever público (cf. Lopes, 1993). No âmbito da protecção às crianças "em perigo" foram criadas instituições que prestaram um serviço público importante, de que são exemplos a Casa Pia de Lisboa (1780) e a Sociedade das Casas de Asilo da Infância Desvalida (D. Pedro IV - 8/5/1834). Com a instauração da Primeira República consolida-se a laicização da assistência à infância. Em 1911 surgem os Sistemas de Tutorias da infância (27/05/1911), com o fim de "guardar, defender e proteger" os menores desamparados, em perigo moral ou delinquentes, e o trabalho é objecto de nova legislação (DL. de 10/02/1890, Regulamento de 14/04/1893, reforçado posteriormente em 24/06/1911).

Como constataram Boli-Bennet, J. e Meyer, J. (1978), entre 1870 e 1970, as Constituições dos principais países europeus e nos Estados Unidos da América passam a integrar princípios que salvaguardam um conjunto de direitos cívicos, culturais e sociais básicos. Apesar de esta alteração ser um processo fortemente relacionado com a necessidade de reforçar a autoridade do Estado-nação, inicia-se um movimento transnacional que, assentando na *ideologia do bem-estar da criança*, promove uma maior consciencialização das diferentes condições de vida das crianças e a necessidade da sua defesa. Estão assim identificados os primeiros contornos de um discurso oficial acerca da infância que se irá desenvolver ao longo do século XX, onde se salientam duas áreas de jurisdição: a legislação sobre o trabalho infantil e a educação.

Desde a Declaração de Genebra (1923) à Declaração Universal dos Direitos da Criança, ao Ano Internacional da Criança e à publicação da Convenção dos Direitos da Criança (1989), as iniciativas proliferaram com vista a salvaguardar os direitos de *provisão* (direitos sociais da criança à saúde, à educação, à segurança social, a uma vida familiar), de *protecção* (direitos da criança a ser protegida contra a discriminação, o abuso físico e sexual, a exploração e a injustiça) e de *participação* (onde são identificados os direitos civis e políticos, ao nome, à identidade, à liberdade de expressão e opinião, o direito de ser consultada e de tomar decisões a seu proveito) (cf. Hammarberg, 1991).

Com o desenvolvimento de um discurso oficial da criança, consolida-se uma visão adultocêntrica da infância e da criança que a toma como ser moral, física e psiquicamente imaturo, visão esta que, segundo Hendrick (1990), a partir de 1914 e até aos anos 50, "sustentará as duas concepções de infância - a *psico-jurídica da criança*, que alimenta a necessidade do aconselhamento e acompanhamento educacional e psicológico e da protecção judicial das crianças; e a *criança membro da família* donde emergem políticas familiares que dão visibilidade às crianças enquanto membros pertencentes ao espaço público.

Se é um facto que os diferentes normativos melhoraram significativamente a concretização dos direitos de *provisão* e *protecção* relativos às crianças, também é evidente a fragilidade normativa relativa aos direitos de *participação* e a grande resistência dos adultos no que respeita a esta dimensão. Na verdade, as leis que regulamentam as políticas sociais neste domínio têm remetido a criança para um papel passivo (objecto que se deve *cuidar*) e têm-lhe negado a possibilidade de participação plena. Os políticos e a comunidade adulta em geral têm muita dificuldade em abandonar as representações dominantes sobre as crianças (percepções como seres psicológica e fisicamente imaturos, socialmente incompetentes e culturalmente ignorantes) e em aceitar o seu estatuto de actores sociais com plenos direitos de cidadania. Esta dificuldade acontece porque

o processo de construção social da criança está fortemente impregnado de crenças e opiniões, acentuando sobretudo entre ela e o adulto as diferenças biológicas. Desta forma, ao encarar a relação adulto/criança como intrinsecamente humana, oculta-se o carácter socialmente construído da representação estabelecida e a natureza social da relação. O reconhecimento do direito à participação das crianças passa pelo seu reconhecimento como actores que, tendo uma vida própria, produzem acções culturais, jogos, linguagens, regras de governo das suas sociedades infantis, que vão muito além do que é possível analisar através dos quadros instituídos pelos adultos. Este novo posicionamento implica uma ruptura com o paradigma funcionalista de socialização, que procura justificar o mundo dos adultos como modelo¹. Implica, ainda, uma reformulação do conceito dominante de cidadania, que, ao pressupor que apenas os cidadãos adultos são seres racionais e responsáveis pelos seus actos, condiciona o exercício desse direito às crianças. Em relação a este aspecto, importa, por exemplo, não só dar visibilidade social aos problemas que tornam as crianças vítimas de exclusão, assim determinando o seu presente ou o seu futuro próximo, como também dar conta do seu estatuto social – sobretudo, evidenciar a importância do conhecimento dos mundos infantis para melhor compreender os processos de produção e reprodução da pobreza e da exclusão infantil. Neste sentido, cabe à Sociologia desconstruir algumas ideologias, de modo a que os adultos, sem paternalismos nem permissividade extrema, aceitem dar voz às crianças, para que, em conjunto, promovam a sua formação para a cidadania e as ajudem a construir o seu futuro.

(1) Para aprofundamento desta problemática, sugerimos a leitura do trabalho do americano William Corsaro (1997), onde este propõe o conceito de *reprodução interpretativa*.

2. Revisitando as políticas sociais e educativas para a infância em Portugal

2.1 – Do início do século xx à “Revolução dos Cravos”

Todo o processo de construção do discurso oficial da infância e das imagens de criança a ele associadas que se desenhou no Ocidente, salvaguardadas a especificidade do espaço e as diferenças em termos temporais, foi também observado em Portugal.

Neste sentido, o que é importante realçar relativamente ao caso português, como característica estruturante da Educação da Infância, é a sua precocidade em termos retóricos, manifestada na inúmera legislação publicada desde o final do século xx até 1933 (Monarquia Constitucional, Primeira República e Ditadura Militar), bem como entre o início da década de setenta (Reforma Veiga Simão) e a actualidade, que, no entanto, não se tem traduzido na implementação de medidas que sejam consequentes. Este tem sido o “Fado” da Educação de Infância: uma eterna espera por uma melhor conjuntura socioeconómica para a implementação das medidas previstas no corpo legislativo.

Importa evidenciar que as diferentes conjunturas políticas que se foram sucedendo em Portugal desde a transição do século xx até aos nossos dias não só revelaram diferentes concepções de educação de infância e redefinições das suas funções, como diferentes modos de institucionalização.

Assim, no longo tempo que decorre entre os finais do século xix e a revolução de 25 de Abril de 1974, é possível identificar três períodos:

- Num primeiro período, compreendido entre a transição do século xix e 1933, assiste-se a uma grande produção legislativa, em especial entre 1911 e 1919, mas, do ponto de vista das práticas, não houve correspondência em termos quantitativos. No entanto, é nesta fase que a infância emerge como questão social importante e são visíveis movimentos pedagógicos que contribuíram para clarificar

a natureza da criança e da sua educação, nomeadamente da educação pré-escolar, procurando realçar a sua especificidade educativa. O Estado Republicano protagonizou acções que levaram ao reconhecimento da função educativa daquele nível de educação e à sua integração no sistema educativo, ainda que com uma incipiente aplicação prática;

- Num segundo período, entre 1933 e 1960 (Estado Novo), assiste-se a uma redefinição das políticas para a infância, centrando-se estas em torno das preocupações assistenciais, e observa-se o triunfo da *ideologia da maternidade*. O estado extingue o ensino infantil em 1937, remetendo para a "Obra das Mães pela Educação Nacional" a responsabilidade do apoio às mães na educação das crianças pequenas. Este facto tem um significado político relevante, na medida em que lhe está subjacente uma redefinição da função da Educação Pré-Escolar, de educativa para assistencial, assumindo também o papel de vigilância das classes populares. Contudo, o facto de o governo desinvestir na educação pré-escolar não significou uma total ausência da possibilidade de emergência de iniciativas neste sector, uma vez que se observou a criação de duas escolas privadas de formação de educadoras de infância e a expansão da rede de jardins de infância de "João de Deus", também de natureza privada. Neste sentido, a Educação Pré-Escolar adquire um carácter selectivo, uma vez que o seu público era social e culturalmente definido;

- Num terceiro período, compreendido entre 1960 e 1973, surge a criação de serviços para a primeira infância, promovidos pelo Ministério da Saúde e da Assistência, fruto da pressão social derivada da expansão da feminização do mercado de emprego, sobretudo ao nível do sector terciário. Aqueles serviços, em regra, eram constituídos pelas valências "creche" e "jardim infantil", e assumiam funções de guarda e assistência. É concomitante a este processo a proliferação da oferta de formação de educadoras de infância, fruto da iniciativa privada e religiosa, impregnada do espírito filantrópico e missionário, e dirigida a um público com *status* económico e social

elevado. Os efeitos da Reforma Veiga Simão vêm a fazer-se sentir nesta área da educação só em 1973, com a Lei nº 5/73, que reintegrrou este nível de educação no sistema educativo e criou, a título experimental, as duas primeiras escolas públicas de formação de educadores de infância, em Viana do Castelo e Coimbra.

Em síntese, o que se constata é que, apesar de no primeiro período (1911-1919) a produção normativa ter em conta os saberes psicopedagógicos disponíveis na época, clarificando a especificidade do trabalho educativo com as crianças em favor dos seus interesses e necessidades, nos restantes períodos, as políticas para a infância privilegiaram os interesses da família e do mundo laboral. O que também se observa até à Revolução de Abril de 1974, é que as políticas de protecção social em Portugal foram marcadas pelo papel supletivo do Estado.

2.2. As transformações operadas após a Revolução de 25 de Abril de 1974

Com a revolução de 1974, surge uma grande pressão política e social para a constituição de um novo sistema de segurança social, responsabilizando o Estado no cumprimento dos direitos sociais dos cidadãos. No período compreendido entre 1974 e 1976 foram introduzidas medidas que não só reforçaram as incipientes políticas de protecção social existentes, como deram a estas uma nova orientação política, ao assumir-se a protecção social como um direito universal.

Dos estudos sobre o desenvolvimento do *Estado-Providência* no nosso país (entre outros, os de Santos, 1990, 1993; Mozicaffredo, 1992; Samouco, 1993), observamos a tendência para a apropriação do modelo das sociedades industrializadas, onde o Estado se assume como principal "protector social", apesar de também ser bem visível a fragilidade da sua constituição. No entanto, sendo Portugal um país do sul da Europa, não convém descurar nesta análise o que alguns autores têm considerado como sendo as especificidades dos

estados desta zona; onde o papel das redes familiares e das formas institucionalizadas da sociedade civil de protecção social têm colmatado as fragilidades da intervenção pública. Como refere Boaventura Sousa Santos (1990: 191), em Portugal só poderemos falar de um *semi-Estado-Providência* na medida em que *o que existe em Portugal é uma sociedade providência que através de mecanismos informais (...) colmata as ausências de providência estatal*.

No nosso país, uma das áreas onde se observa a fragilidade do *Estado-Providência* é a das políticas de educação e de protecção das crianças, e, dentro destas, as políticas de educação pré-escolar. A educação pré-escolar desenvolveu-se, no nosso país, num momento sociopolítico fortemente influenciado pelo contexto internacional. Neste contexto, dada a *crise do Estado-Providência*, proliferaram lógicas divergentes ao nível da formulação das políticas públicas de bem-estar social. Actualmente, assiste-se na Europa a um debate acerca do papel do Estado e da Sociedade na garantia dos direitos sociais que, em alguns países, tem levado a uma redefinição do papel do Estado e, no campo da educação, a uma aproximação dos domínios das esferas pública e privada. O que a análise das políticas de educação pré-escolar em Portugal nos tem permitido afirmar é que esta aproximação das esferas pública e privada sempre esteve presente neste nível de educação, embora o grau desta aproximação tenha variado nos diferentes períodos do seu desenvolvimento. A esta variabilidade do grau de aproximação público/privado não é alheio o facto de as políticas educativas, em Portugal, serem caracterizadas pela sua "natureza híbrida" resultante de estas serem atravessadas simultaneamente por preocupações baseadas em princípios de competitividade e de cidadania (Afonso, 1999).

Em consequência do aumento da taxa de trabalho feminino, processo iniciado na década de sessenta, a procura social da guarda de crianças pequenas é grande, constituindo uma força de pressão assinalável. Por todo o país, em especial nas grandes zonas urbanas e industriais, emergem creches e jardins-de-infância da iniciativa de comissões de moradores, organizações de base, como associações

recreativas e culturais, de juntas de freguesia e paróquias. As condições físicas das instalações e os recursos materiais, na grande maioria dos casos, eram precários e insuficientes e os recursos humanos não eram qualificados. Como escreveu Stephen Stoer (1986), a educação pré-escolar foi num primeiro momento uma "luta não estatal".

Assim, no que diz respeito à protecção e à educação das crianças, o que aparece como mais visível é a *sociedade-providência* (Santos, 1990; Sposati & Rodrigues, 1995) e não o *Estado-Providência*. Aquelas iniciativas são marcadas por uma grande heterogeneidade, quer ao nível sócio-institucional, quer ao nível pedagógico, quer ainda ao nível do público que as frequenta. Esta heterogeneidade está também relacionada com o que Sposati & Rodrigues (1995: 93) designam como os dois formatos da *sociedade-providência*: o *transclassista* e o *intraclassista*. Isto porque se observam iniciativas marcadas pelos espíritos filantrópico e religioso, que são promovidas pelos mais ricos para os mais pobres (formato *transclassista*) –, é o caso da criação de creches e jardins-de-infância de associações de benfeitores, de entidades patronais, de paróquias e de ordens religiosas –, e iniciativas lideradas por quem sente os mesmos problemas (formato *intraclassista*) – creches e jardins-de-infância de comissões de moradores, de organizações de base. Nesta *cultura de solidariedade*, as mulheres assumem um papel central, quer ao nível doméstico, quer ao nível do voluntariado, quer ainda ao nível profissional (são sobretudo as mulheres da classe média que se especializam em áreas como a saúde, a educação e a assistência social). Como escreveu Helena Roseta (1997: 208), elas *inventaram movimentos de interajuda e novas formas de organização que privilegiam as redes em vez das hierarquias. Verdadeiras mulheres-Providência no nosso país, asseguraram tarefas que o Estado nunca desempenhou cabalmente e correm o risco de se verem ainda mais assoberbadas quando se fala em dismantelar um Estado-Providência, que entre nós nunca chegou a existir*.

Num trabalho por nós desenvolvido (Vilarinho, 2000), onde se analisa o papel do Estado na definição e desenvolvimento da Educação Pré-Escolar, tendo por base o discurso oficial produzido nos últimos vinte

anos (1977/1997), identificamos três períodos – *Criação, Normalização e Expansão (1977-1986)/ Retracção (1986-1995)/ Revitalização (?) (1995-1997)*. Este trabalho permitiu-nos concluir que coabitaram, neste nível de educação, estruturas oficiais e gratuitas com estruturas privadas e de solidariedade social. Apesar de se ter observado, na primeira fase, um aumento significativo de jardins-de-infância públicos (a Lei nº 5/1977 criou a rede pública de Educação Pré-Escolar), as estruturas pré-escolares de solidariedade social e privadas continuaram a ter um papel fundamental neste nível de educação. Tal decorre não só da tradição histórica de implementação deste nível de educação no nosso país, como também do facto de, ao limitar a frequência nos jardins-de-infância públicos a crianças dos 3 anos até à idade de ingresso na escola primária, o Estado criar um sistema que apenas abrange uma parte da infância, deixando livre um vasto campo de intervenção ao nível da "criança-bebé", mantendo ainda a possibilidade de as instituições privadas, sem e com fins lucrativos, acolherem crianças em idade pré-escolar. Além deste aspecto, é de salientar que, ao limitar a idade de frequência na rede pública, esta medida reforçou os recortes de idades na pequena infância: a "idade-bebé" (0 – 2 anos), em que a criança é essencialmente objecto de cuidados físicos e psicológicos, e a "idade pré-escolar" (3 aos 5/6 anos), em que ela é objecto de cuidados psicológicos e educacionais, diferenciando-se assim a criança *sujeito pré-cultural* e a criança *sujeito cultural* (cf. Chamboredon e Prévot, 1975). Todo este conjunto de dados prova que, apesar de, noutros níveis de ensino, o sistema público se ter expandido de forma significativa, a protecção e a educação das crianças mais novas continuou predominantemente nas mãos da sociedade civil. Este facto constitui uma das especificidades da educação pré-escolar portuguesa neste período. Enquanto nos restantes níveis do ensino não superior se verificou uma expansão da escola pública, na educação pré-escolar configurou-se e consolidou-se a diversidade conceptual e sócio-organizacional dos serviços para a infância e a ruralidade dos jardins-de-infância públicos.

A partir da fase de *Retracção*, o Estado tem remetido para si os papéis de *mobilizador* de diversas iniciativas da sociedade civil e de

regulador, desvalorizando o papel de *promotor* directo de jardins-de-infância públicos e gratuitos, assente numa releitura do Artigo 5º, ponto nº 4, da Lei de Bases do Sistema Educativo – Lei nº 46/86 ("Incumbe ao Estado assegurar a existência de uma rede de Educação Pré-Escolar") – ao considerar-se que aquela incumbência não significava que fosse o Estado a promover directamente a rede do pré-escolar mas também incumbia a outras entidades apoiadas por ele, através de contratos-programa (cf. Decreto-Lei nº 173/95). Nesta fase, os projectos de criação de novos jardins-de-infância públicos foram congelados, o que provocou a estagnação da rede pública, mas, simultaneamente, e em sua consequência, surgiram os jardins autárquicos, que não tinham cobertura legal. Sendo esta fase marcada pela Reforma Educativa dos anos oitenta, as grandes prioridades da política educativa, neste espaço de tempo, foram condicionadas pelos imperativos da modernização do país e pelas novas exigências do sistema económico e produtivo, que se materializam em programas de qualificação dos recursos humanos, na diversificação do ensino pós-básico. Ao nível do ensino básico é mais visível a natureza "híbrida" das políticas educativas, de que fala Almerindo Afonso (1999), com a promoção de programas que procuraram discriminar positivamente os alunos com mais dificuldades de integração ou sucesso educativo, como por exemplo o Programa Inter-ministerial de Promoção do Sucesso Educativo, a criação do Entre-culturas e a expansão da escolaridade obrigatória para nove anos. No discurso oficial da reforma, apesar das referências à importância da função compensatória da Educação Pré-Escolar e, por conseguinte, embora se assumisse a necessidade da sua expansão, elas não tiveram consequências práticas. Apesar de nos relatórios produzidos pela Comissão de Reforma do Sistema Educativo e pela Comissão de Análise e Expansão da Rede de Educação Pré-Escolar se confirmarem as deficiências de oferta e as assimetrias regionais de cobertura da rede, o facto é que, mais uma vez, o Governo aguardou pela iniciativa privada. Como já referimos, a única medida legislativa surge tardiamente, com a publicação do Decreto-Lei nº 173/95, que não garantiu o direito das crianças a uma educação pré-escolar pública e gratuita e pôs em causa os princípios da democratização

do ensino e da igualdade de oportunidades educativas, mas abriu uma porta para a liberalização deste nível educativo ao criar as condições para a emergência de um *quase-mercado educacional* (cf. Dale, 1994).

Um dado interessante, que se revela também importante para a compreensão das políticas públicas no seu conjunto, é o facto de, neste mesmo período, as políticas de família terem regressado à agenda do discurso político; porém a família passa de objecto a parceiro na protecção social (cf. Portugal, 2000), ou seja, a família tem que inventar novas formas de protecção social². Seria interessante investigar até que ponto as políticas educativas para a infância foram ou não influenciadas por esta nova orientação das políticas de família.

A fase de *Revitalização (?)* iniciou-se com a tomada de posse do governo socialista, em 1995. Este elegeu a educação como a sua "paixão", dando particular ênfase à educação pré-escolar. A discussão e a produção legislativa das políticas de educação pré-escolar ganha grande visibilidade social. Na discussão em tomo da proposta da Lei-quadro foi possível identificar dois eixos de debate – um ao nível da concepção da Educação Pré-Escolar, e o outro acerca da natureza da sua Rede. No segundo eixo surgiram duas orientações: uma que se estruturava a partir da defesa de uma rede pública, entendendo a rede privada como supletiva da primeira, a que se juntou a problematização política do princípio de igualdade em educação; e outra que, aceitando a rede pública como supletiva da rede privada, na sua argumentação, colocava a tónica no desenvolvimento de mecanismos de financiamento às instituições e/ou às famílias. Neste período, há, de facto, vontade política em investir neste nível de educação.

O marco legislativo desta fase é a Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar (Lei n.º 5/97 de 10 de Fevereiro). A Lei-Quadro da EPE consagra

(2) Regista-se um incremento de novos produtos bancários com benefícios fiscais, como poupanças-reforma, empréstimos para aquisição de equipamentos de apoio à educação dos filhos, novos produtos de seguros por exemplo, de saúde.

algumas conquistas no que concerne ao direito das crianças à educação pré-escolar:

- A gratuidade da componente lectiva em todas as unidades de educação pré-escolares, sejam elas de natureza pública ou privada solidária, impõe o dever ao Estado de "criar uma rede pública de educação pré-escolar, generalizando a oferta dos respectivos serviços, de acordo com as necessidades", e prevê que o Estado possa partilhar os custos da componente socioeducativa às famílias;
- A assunção da tutela pedagógica por parte do Ministério da Educação e a criação de mecanismos de supervisão e avaliação da rede nacional³;
- A assunção da Educação Pré-Escolar como primeira etapa da Educação Básica, o que clarificou definitivamente a função educativa deste nível de educação;
- A distinção entre tempo de componente lectiva e tempo de componente socioeducativa⁴ e a integração da componente socioeducativa nos jardins-de-infância públicos, permitindo desta forma o alargamento do atendimento das crianças nestes jardins;
- A equiparação faseada do estatuto profissional dos educadores das redes privada e solidária ao dos educadores da rede pública, condicionando o financiamento das instituições ao cumprimento deste preceito legal.

(3) Implementação de Orientações Curriculares, do Programa de Avaliação Integrada, de Orientações para a Organização Pedagógica, entre outros.

(4) A componente lectiva corresponde ao tempo de 25 horas exclusivamente dedicado ao trabalho de natureza curricular da responsabilidade de um(a) educador(a) de infância. A componente socioeducativa corresponde ao restante tempo de permanência das crianças nas instituições, integrando 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 e educadores sociais.

Estamos perante uma lei-quadro que contempla uma concepção ampla de uma política (*politics*, na acepção anglo-saxónica) de educação pré-escolar e que cria os alicerces de um novo projecto para a Educação Pré-Escolar em Portugal. O que é importante discutir é em que sentido se está a construir este "novo projecto", ou seja, se ele irá materializar políticas de cariz emancipatório, regulatório ou políticas alternativas, próximas da chamada terceira via? Esta tarefa de análise, orientada por estas interrogações, não só é extremamente complexa como requer mais tempo, para a compreensão dos efeitos que este novo projecto produzirá. Ainda assim, e assumindo os riscos inerentes a uma análise "a quente", propomo-nos identificar alguns elementos que poderão vislumbrar algum(s) (des)caminho(s) da orientação da actual política de educação pré-escolar.

3. A implementação do Programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar e os novos desafios para a educação da infância

No que se refere ao conteúdo normativo da Lei-Quadro e do Programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar, quanto ao papel do Estado, observamos uma continuidade da orientação política iniciada na fase anterior – a fase de *retracção*. São visíveis discursos e práticas que acentuam a valorização do *Estado Regulador*, do *Estado-Garantia*, assentes no direito à liberdade de escolha parental de ensino e no direito de participação da sociedade civil nas iniciativas pré-escolares e na consequente pluralidade da oferta. O Estado não se assume como *Promotor*, mas, por outro lado, cria as condições para a intervenção no desenvolvimento dos estabelecimentos pré-escolares, nomeadamente através da assunção da tutela pedagógica pelo Ministério da Educação e dos novos mecanismos de avaliação e supervisão, legitimada pela defesa dos serviços prestados. Juntando todos estes elementos do discurso oficial, questionamos até que ponto não se está próximo do que Whitty (1996: 16) designou como a retórica dos cinco grandes temas "qualidade, diversidade, escolha parental, autonomia e

responsabilidade da escola", que promoveram a integração de lógicas de mercado na educação britânica. Este discurso acerca da EPE não poderá vir a legitimar o que Whitty (1996) designa como uma política de *quase-mercado educacional*?

Quando analisamos as políticas concretas (*policies*) e como elas têm sido interpretadas e implementadas pelos diferentes actores (burocratas dos serviços centrais, técnicos e vereadores dos municípios, dirigentes das IPSS) que participam no processo de "tradução" (cf. Cortesão, Magalhães e Stoer, 2001), começamos a identificar alguns elementos discursivos/decisões que se distanciam da intencionalidade da Lei-Quadro e que são o reflexo das pressões de lóbbis nacionais e locais e ainda outros elementos que são, pelo menos aparentemente, congruentes com a política definida. Começa a ser visível um hibridismo multifacetado nas decisões educativas que torna difícil a compreensão dos mecanismos da sua operacionalização e os efeitos que podem produzir. Passamos a dar alguns exemplos que elucidam o que acabámos de afirmar.

O Decreto-Lei nº 147/97 de 11 de Junho regulamenta alguns dos princípios enunciados na Lei-Quadro. Neste Decreto, e no que respeita à estrutura do sistema, surge um novo conceito – o de *Rede Nacional de Educação Pré-Escolar*⁵. Este conceito passa agora a integrar os jardins-de-infância das redes pública, privada e privada solidária, que são complementares entre si, e introduz as condições para a intervenção estatal em todos os jardins-de-infância, nomeadamente através da assunção da tutela pedagógica pelo Ministério da Educação e de novos mecanismos de avaliação e supervisão. A finalidade desta rede consiste em "efectivar a universalização da EPE" (Art. 3º, 1). Para a sua concretização, enuncia a necessidade de se promover uma cooperação

(5) Verifica-se uma ressemantização do conceito de Rede de Educação Pré-Escolar que, desde a sua criação em 1977 até à publicação deste decreto, significava o sistema público, gratuito e laico organizado pelo Estado para atender as necessidades educativas das crianças entre os 3 anos e o ingresso no Primeiro Ciclo do Ensino Básico.

institucional entre os Ministérios da Educação e da Solidariedade e Segurança Social, de forma a serem possíveis apoios financeiros quer às famílias quer aos estabelecimentos de educação pré-escolar, no sentido de salvaguardar o princípio da igualdade de acesso à EPE. No entanto, nos discursos dos responsáveis pelas Instituições Particulares de Solidariedade Social (as que são proprietárias do maior número de jardins-de-infância privados sem fins lucrativos) nota-se alguma desconfiança relativamente a estas novas medidas, já que os apoios não aparecem com a celeridade necessária.

Como já advertimos noutro trabalho (Vilarinho, 2000), a tendência para a desvalorização do papel do Estado, enquanto promotor directo, introduz alguma fragilidade no direito de acesso das crianças à educação pré-escolar e deixa a possibilidade de serem introduzidas políticas que se aproximem da ideologia *neoliberal de educação*. De facto, existem discursos políticos que acentuam os direitos à liberdade de escolha parental dos estabelecimentos, que defendem o acesso a uma educação de qualidade, que solicitam a participação da sociedade civil nas iniciativas pré-escolares. Decorre destes enunciados a valorização da pluralidade da oferta de serviços de forma a adequar a oferta às necessidades das famílias dos utentes. O Programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar (PEDEPE) valoriza uma diversificação da oferta sendo notória a tendência para manter os cuidados e a protecção social na esfera da sociedade civil ou com ela estabelecer parcerias de forma a atingir os objectivos previstos naquele programa (entre outros, o aumento significativo das taxas de cobertura: até 1999, 90% das crianças de 5 anos, 75% das crianças de 4 anos e 60% das crianças de 3 anos).

Tal como já se observou no momento da discussão da Lei-Quadro, continua a existir uma tendência para a despolitização do debate em torno da natureza da rede pré-escolar, já que não se tem contemplado a problematização acerca das implicações que esta rede tem na concretização do princípio de *igualdade em educação*. Aliás, no recente Exame Temático da Educação Pré-Escolar e dos Cuidados para a Infância em Portugal (Ministério da Educação, 2000), realizado

por peritos da OCDE, a questão da gratuidade nem sequer é referida. No entanto, a preocupação com a qualidade dos serviços de atendimento e de educação está bem presente, assim como é dada grande importância aos serviços de inspecção e se enfatiza a necessidade da existência daqueles serviços para a promoção da igualdade de oportunidades das mulheres⁶. Mais uma vez, estamos perante um indicador de que os interesses das crianças poderão estar subalternizados em relação aos interesses das famílias.

Um caso interessante de analisar é o que está a acontecer na componente socioeducativa dos jardins-de-infância públicos. Esta componente está a ser assumida maioritariamente pelas autarquias e por associações e instituições de solidariedade social locais. A desresponsabilização dos Ministérios de tutela – Ministério da Educação (ME) e Ministério do Trabalho e da Solidariedade (MTS) –, e a ineficácia dos serviços de inspecção têm contribuído para a introdução de um mecanismo de mercado (pagamento do prolongamento do horário) no seio de uma instituição pública. O que se torna mais paradoxal é o facto de, em muitos casos, os encarregados de educação pagarem uma mensalidade única que ronda os sessenta, sessenta e cinco euros (doze, treze mil escudos) mensais, independentemente da situação

(6) Esta preocupação é legítima tanto mais que, actualmente, e apesar de existir uma simetria no envolvimento de mulheres e homens na esfera laboral (Torres et al., 1999-2000), são as mulheres quem mais de perto sentem o problema da educação e da guarda das crianças, uma vez que a *ideologia da maternidade* foi constituindo e perpetuando uma diferenciação de papéis de género no cuidado das crianças. As tradicionais soluções de redes de interajuda familiar de apoio às crianças têm vindo a diminuir e a tornarem-se cada vez mais precárias, sobretudo nos grandes centros urbanos. Segundo a investigação desenvolvida por um grupo de investigadores na região da Grande Lisboa (Torres et al., 1999), as soluções mais procuradas são as creches, amas e jardins-de-infância. Num trabalho recentemente concluído (no âmbito de um estágio de licenciatura em Sociologia das Organizações da Universidade do Minho), realizado numa freguesia do concelho de Barcelos, os dados obtidos vão no mesmo sentido, ou seja a interajuda familiar diminuiu na última década e as soluções procuradas pelas mães são o jardim-de-infância existente na freguesia e as amas que, neste caso, não são qualificadas nem estão legalizadas pelo MTS.

financeira do seu agregado familiar⁷. Isto é um factor de grande injustiça social, que contraria a política de comparticipações das famílias assente no critério do rendimento *per capita*. Apesar de existir um despacho conjunto dos ME e MTS, que fixa uma comparticipação do Estado de cerca de trinta e cinco euros (sete mil escudos), por criança, para subsidiar as refeições e os custos do prolongamento do horário, alguns jardins-de-infância públicos têm optado por aquela prática. Podemos considerar que o subsídio atribuído é insuficiente, mas se, em vez de as comunidades educativas aceitarem pacificamente estas regras de mercado, exigissem que todos os municípios assumissem os custos do pagamento dos técnicos que trabalham com as crianças, o prolongamento de horário poderia ser gratuito e as refeições poderiam ter preços idênticos aos praticados nas cantinas das escolas dos ensinos básico e secundário. Existe uma desarticulação entre as diferentes entidades envolvidas, nomeadamente entre os órgãos de gestão dos jardins-de-infância ou do agrupamento, as autarquias, os pais e profissionais de educação. Uma desorganização que se reflecte, por exemplo, no facto de, após terminarem as actividades da componente educativa sob a responsabilidade da educadora de infância, as crianças serem enviadas para uma sala (no próprio edifício ou noutra) que está quase sempre organizada praticamente nos mesmos moldes do jardim-de-infância, ou até com uma organização espacial totalmente imprópria para crianças destas idades. Mesmo as actividades que as auxiliares de acção educativa desenvolvem com as crianças são aproximações, sem rigor científico-pedagógico, das que as crianças realizaram nas cinco horas anteriores. As necessidades de desenvolvimento e os interesses das crianças não estão, na grande maioria dos casos, a ser contemplados. A componente socioeducativa está essencialmente a servir os interesses das famílias e não os das crianças. Apesar de na Lei-Quadro e em despachos posteriores ter havido o cuidado de legislar de forma a equilibrar estes dois grupos de interesses

(7) Não existem dados oficiais sobre esta matéria. A nossa afirmação resulta da recolha de informação efectuada em dois concelhos do distrito de Braga.

Por exemplo, em 15 jardins-de-infância públicos de um concelho, 10 estipularam uma mensalidade igual para todas as crianças e 4 jardins-de-infância estipularam-na em função do rendimento *per capita* do agregado familiar.

(família/criança) e terem sido indicados quais os profissionais que, sob a coordenação da educadora de infância responsável, deveriam responsabilizar-se pela organização pedagógica da componente socioeducativa, as pressões da comunidade e os interesses eleitorais dos líderes autárquicos aceleraram este processo, sem o devido cuidado, sendo as soluções encontradas precárias. Estamos perante um caso extremamente interessante para a análise das decisões educativas. O "quadro de regulação" para a componente socioeducativa, que, na sua construção, já é influenciado pelos interesses da sociedade civil, encontra barreiras na implementação daquela componente. Estas barreiras têm que ver com os interesses dos lóbis instalados, de natureza política e económica. O processo de implementação desta medida evidencia a forma como as dinâmicas sociais dentro da comunidade vão moldando a agenda política, como "o Estado é agente e objecto de regulação" (Robert e Dale, 2001: 122, cit. Jessop, 1999) e como as diferentes e complexas articulações de interesses que surgem na sociedade civil limitam os poderes do Estado (Robert e Dale, 2001:122). Outra problemática que deve ser trazida para o debate é a que diz respeito às condições (debilidades e potencialidades) da rede privada solidária para responder aos novos desafios do programa de expansão e desenvolvimento da Educação Pré-Escolar. É importante saber se as instituições privadas têm capacidades organizativa, financeira e humana para assumirem novas responsabilidades (por exemplo, a aproximação gradual ao estatuto remuneratório da função pública dos educadores de infância e a gratuidade da componente educativa imposta pela Lei-Quadro), sem terem de introduzir na administração das suas organizações mecanismos de mercado.

Como referem Mishra (1990) e Santos (1993), as instituições da sociedade civil podem desempenhar um papel relevante na consolidação de práticas emancipatórias porque, dada a sua natureza jurídica, têm mais autonomia para adequarem as suas práticas às necessidades das comunidades, neste caso concreto, às crianças e suas famílias. No entanto, esta autonomia é frágil pelo facto de as IPSS portuguesas dependerem financeiramente do Estado (através da celebração de acordos de cooperação) e das mensalidades pagas pelos utentes,

obrigando as instituições a regerem-se por normas prescritas pelo Estado e a aproximarem-se das suas práticas organizacionais, que, como sabemos, são caracterizadas, entre outros aspectos, por uma grande normatividade e pela burocratização dos serviços. Logo, e de acordo com o estudo de Hespanha (1999), as IPSS burocratizaram-se, observando-se uma crescente tendência para a exigência de recursos humanos especializados (o que em si é importante) no sentido de uma optimização dos serviços. Se, por um lado, esta tendência se revela de particular importância para as referidas instituições, tendo a priori efeitos positivos para as crianças, por outro lado, o facto de os elementos dos seus corpos sociais (dirigentes) não terem na sua grande maioria competências de natureza pedagógica e gozarem de autonomia na gestão, da instituição introduz uma grande debilidade neste sector. Não detendo poder de decisão, os profissionais, dificilmente conseguem sobrepor a lógica pedagógica à lógica da gestão, na administração destas instituições. Estamos perante um problema que na EPE se reveste de particular importância dado a disputa (ao nível das práticas) entre as concepções educativa e de guarda da Educação Pré-Escolar. Outro aspecto a salientar é que, embora as IPSS tenham como uma das suas grandes finalidades a prestação de um serviço de utilidade pública no âmbito do social, sem usufruir lucros desses serviços, "nem obedecerem às racionalidades próprias dos agentes do mercado" (Hespanha, 1999: 24), o que é um facto é que, para a sua sobrevivência, elas têm que captar o número suficiente de utentes (ou alargá-lo) que lhes garanta o *plafond* financeiro negociado com o Estado, permitindo assegurar os custos da prestação de serviços. Acresce a este problema o facto de a tabela de comparticipação do Estado ser uniforme e não ter em conta as diferentes capacidades económicas das instituições. No entanto, a partir de 1999, foi criado o Fundo de Compensação socioeconómica (despacho conjunto dos ME e MTS, n.º 413/99), ao qual as IPSS que têm prejuízo podem candidatar-se. Esta é uma medida de discriminação positiva pois é criada para compensar as instituições que recebem crianças cujas famílias têm fraca capacidade económica.

Dai que, como concluiu Hespanha (1999: 27), as IPSS sejam instituições pouco autónomas, com excessiva "governamentalização dos seus meios materiais e humanos e com uma estratégia de gestão mais orientada pelas regras da sobrevivência económica do que pelas necessidades da população utente", sendo grande a probabilidade de as IPSS se tornarem uma extensão da burocracia do Estado. Acrescentaríamos que, no actual contexto da Lei-Quadro da EPE, este risco se torna ainda maior no que se refere às IPSS com jardins-de-infância. Com a publicação do Decreto-Lei n.º 147/97 foram regulamentados os procedimentos de controlo e avaliação da EPE, extensíveis à rede privada e solidária. A autonomia daquelas instituições em relação ao Estado passa pela sua capacidade de gerar recursos próprios, capacidade essa muito reduzida. Este aspecto leva muitas vezes as IPSS a não cumprirem com os *ratios* criança/sala previstos no D.L. n.º 147/1997 e, em alguns casos, à selecção (ainda que camuflada) de um público com maiores possibilidades económicas⁸, de forma a não correrem o "risco de *remercadorização*". Assim, o princípio associativo-assistencial que está na origem das IPSS parece esbater-se à medida que a concorrência alarga (a rede pública é agora uma forte concorrente, dado o alargamento de horários). A desresponsabilização do Estado pode repercutir-se directamente na bolsa dos cidadãos utilizadores. Neste quadro, os seus utilizadores, as crianças, são os mais esquecidos. As estratégias aqui referidas produzem efeitos perversos – entre eles, as desiguais condições de acesso à EPE – que irão penalizar as crianças mais carenciadas sob os pontos de vista, social-cultural e económico, e também poderão levar a uma polarização do público dos jardins-de-infância.

Investigações produzidas recentemente sobre as instituições de protecção social, nomeadamente a coordenada por Pedro Hespanha (2000), têm revelado dados extremamente importantes para a análise sociológica das políticas de educação pré-escolar em Portugal.

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

As suas conclusões confirmam a pertinência de algumas das nossas afirmações acerca da alteração do papel do Estado em relação a este nível do sistema educativo, em relação aos seus efeitos no direito à educação pré-escolar das crianças portuguesas e em relação às reais capacidades das IPSS em assumirem o seu papel na sociedade democrática.

Por outro lado, existe a percepção por parte dos serviços dos CRSS⁹ de que houve uma ampliação "sem controlo" e, em certos aspectos, excessiva ao longo dos anos oitenta (Hespanha et al. 2000: 156) das IPSS. Articulando estas duas representações, podemos encontrar alguma justificação para o facto de, nos últimos anos, serem mais visíveis os papéis de regulação e de avaliação que o Estado tem assumido. No nosso país, apesar de se conceber as IPSS como aquelas instituições que se constituam com objectivos não só do âmbito da segurança social, mas também do da saúde, educação e formação profissional ou ainda do âmbito da habitação social (Hespanha, 2000: 151-152), o que acontece é que só às associações que têm fins de segurança social foi atribuído o estatuto de IPSS e as regalias que lhe são inerentes.

No articulado do Decreto-lei n.º 519-G2/79 é assumido que as IPSS são as antigas instituições de assistência ou beneficência, agora designadas de forma diferente. Este mesmo entendimento de IPSS está tão enraizado nos dirigentes destas instituições que no II Congresso das Instituições Privadas de Solidariedade Social, realizado em 1980 no Porto, o principal promotor do congresso (que é também um dos promotores da constituição da União das IPSS), afirmava a este propósito: *embora rotuladas pela lei de outra maneira (...), são, contudo, na sua grande maioria, da mesma natureza. Possuem a mesma identidade, (...) a alteração do qualitativo das nossas instituições não representa qualquer realidade nova, a não ser um propósito mais ou menos claro de alinhamento com os princípios laicizantes*

(9) Centros Regionais de Segurança Social.

de ideologias materialistas, hoje em moda, um pouco por toda a parte (Hespanha et al., 1995:153). Embora fossem necessários mais elementos para compreender o verdadeiro significado desta afirmação e as suas consequências, arriscamos questionar em que consiste a *força da tradição* nas práticas destas instituições, sobretudo naquelas que já existiam antes da Revolução de Abril. Não estamos com esta interrogação a pôr em causa a validade do trabalho nelas desenvolvido, mas antes a questionar se estas mesmas instituições tiveram condições para mudarem as suas práticas organizacionais, numa sociedade onde o Estado se manteve centralizador e onde o exercício da participação democrática nas organizações encontrava muitos obstáculos (quer os de natureza exógena, quer os de natureza endógena). Os problemas aqui identificados colocam algumas reservas ao nível das capacidades/condições das IPSS para assumirem um papel mais dialogante e desenvolverem uma *cultura da participação* nas comunidades. Um dos caminhos a percorrer poderá passar pela constituição de parcerias com outras instituições de iniciativa comunitária, de forma a ser possível não apenas um melhor diagnóstico das suas necessidades e dos seus problemas, mas também a promoção de projectos de natureza mais democrática.

Nesta situação impõe-se uma atenção muito especial aos efeitos da utilização dos *vales sociais* para a infância, introduzidos em Portugal pelo Decreto-Lei n.º 26/99, de 28 de Fevereiro. Este diploma estabelece as condições para a emissão e atribuição de *vales sociais* que se destinam ao pagamento de creches, jardins-de-infância e lactários, criando a possibilidade legal da organização de um sistema de entidades emissoras e entidades receptoras de *vales sociais* e atribuindo benefícios fiscais às empresas aderentes. De acordo com o preâmbulo do referido Decreto-Lei, o *sistema de vales sociais para a infância* surge para "reforçar e adequar o apoio do Estado ao ampenhamento das empresas na adopção de soluções de cooperação com os seus trabalhadores no esforço por estes desenvolvido com a educação dos seus filhos, através de um sistema de *vales sociais* caracterizado pela flexibilidade de adaptação a qualquer tipo de empresa e liberdade de escolha, por parte dos pais, da instituição a seleccionar,

respeitados os padrões de qualidade exigíveis". Encontramos nesta justificação elementos discursivos que articulam traços do discurso *neoliberal da educação* (flexibilidade de adaptação, liberdade de escolha, padrões de qualidade) com os do *discurso do bem-estar da criança* (esforço com a educação dos filhos). Julgamos estar na presença de um novo mecanismo de mercado na EPE. Não havendo no âmbito deste texto, espaço para abordar tão complexa e delicada questão, queremos, no entanto, expressar algumas das nossas preocupações. Estas prendem-se não só com os possíveis efeitos negativos da competição entre entidades (quer emissoras, quer aderentes) na igualdade de acesso e uso da educação, como também na orientação (educativa/de guarda) das instituições pré-escolares e ainda na promoção de um discurso retórico sobre a qualidade da educação pré-escolar.

Conclusão

Passados seis anos da publicação da Lei-Quadro (cinco deles ainda sob a regência do Partido Socialista), a análise da acção governativa permite-nos identificar algumas orientações da política para este nível de educação.

O governo socialista, ao promover um discurso assertivo da necessidade de expansão da rede de educação pré-escolar, contribuiu para a produzir quer o mito da imprescindibilidade da frequência da EPE para o sucesso educativo, quer também o mito da expansão deste nível de educação a todas as crianças em idades pré-escolares, independentemente da condição social e económica. Estes mitos são suportados por um conceito meritocrático de igualdade de oportunidades e pela defesa da liberdade de escolha parental das instituições pré-escolares. O que com tudo isto pretendemos afirmar é que nem o ónus do insucesso escolar deve ser agora deslocado para a educação pré-escolar, nem, objectivamente, a expansão deste nível de educação tem assegurado o direito das crianças à frequência de jardins-de-infância públicos e gratuitos. As estatísticas do DAPP/Ministério da

Educação revelam que as taxas de pré-escolarização têm evoluído – de 57,5% no ano lectivo de 1996/1997, para 71,6% no ano lectivo de 1999/2000 e para 73,9% no ano lectivo de 2001/2002, mas ficam longe dos objectivos traçados.

Quadro 1: Evolução do Número de Crianças na Educação Pré-Escolar

	1996/1997	1997/1998	1999/2000*	2001/2002**
Crianças Inscritas	187 539	201 878	218 225	233 000
Público	86 507	92 878	105 196	112 000
Privado	101 032	109 000	103 029	121 000
Taxa de Pré-Escolarização	57,5%	64,2%	71,6%	73,9%

Fonte: ME/DAPP (2000)

* Estatísticas preliminares ** Projecção

Como se verifica através dos dados apresentados no quadro 1, as taxas de pré-escolarização incluem as crianças inscritas nas redes pública e privada. Ao analisarmos o número de crianças inscritas por rede, verificamos que tem sido a rede privada aquela que continua a acolher mais crianças mesmo após a publicação da actual Lei-Quadro da EPE (Lei nº 5/97) – as redes solidária e privada receberam mais do que a rede pública, 17 112 crianças em 1997/1998 e mais 9 000 em 2001/2002, perfazendo um total de 31 637. Em termos percentuais, por exemplo, no ano lectivo de 2001/2002 a rede pública teriam acolhido 47% das crianças e as redes solidária e privada teria acolhido 53%. Apenas no ano lectivo de 1999/2000 a situação se inverte – a rede pública recebe mais 2067 crianças do que a rede privada. As assimetrias verificadas na cobertura da rede de educação pré-escolar pública continuam a verificar-se. Na portaria

de criação de jardins-de-infância e de escolas dos ensinos básico e secundário – Portaria n.º 1267/2001 de 6 de Novembro – foram criados mais jardins públicos nas zonas rurais e de fraca densidade populacional do que nos grandes centros urbanos, onde ainda predominam os jardins das redes privada e solidária¹⁰. Convém ainda salientar que o princípio da gratuitidade da componente lectiva não está a ser cumprido na quase totalidade da rede privada e solidária, apesar de os apoios financeiros a estas instituições terem aumentado¹¹.

O governo socialista e, actualmente, o governo social-democrata têm construído a ilusão do alargamento da rede de educação pré-escolar, mas a sua expansão passa mais pela revitalização das estruturas da *sociedade civil solidária* do que pela revitalização das estruturas públicas gratuitas. Observa-se um discurso retórico assente na defesa de “acordos de Parcerias” com a sociedade civil que, no nosso entendimento, pode pôr em causa o princípio da universalidade da educação pré-escolar, ao ignorar as desiguais oportunidades de acesso das crianças portuguesas às IPSS. No contexto actual de globalizações, de emergência de novas instâncias de regulação supranacional que fragilizam a autonomia relativa dos Estados e de crise

do *Estado-Providência*, a partilha de responsabilidades entre o Estado e a Sociedade Civil é extremamente problemática, podendo não só proporcionar um descomprometimento do Estado na promoção de políticas públicas, aparecendo este como “vítima” (cf. Afonso, 2001: 19), como ainda obrigar as instituições particulares de solidariedade social a terem de introduzir, na administração dos seus serviços socioeducativos, mecanismos de quase-mercados educacionais.

No quadro do reforço da autonomia da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário, as parcerias que se pretendem estabelecer com outros actores da mesma comunidade podem reforçar essa mesma autonomia, se podem constituir como novas teias de controlo de poder, subordinadas a diferentes lógicas. Dada a especificidade da construção sócio-histórica da EPE em Portugal, este aspecto ganha maior acuidade. Por outro lado, a possibilidade de não estar suficientemente enraizado, nos pais e na comunidade, que a educação pré-escolar pública é um direito de educação das crianças torna este nível do sistema educativo mais facilmente permeável quer à transferência para a família dos encargos com a protecção e educação das crianças, quer ainda à expansão do mercado, que se apresenta como uma forma de resolução da necessidade de guarda das crianças, necessidade esta fortemente sentida pela população portuguesa. Se tivermos em conta as palavras proferidas pelo actual ministro Bagão Félix, no 1.º Congresso das Misericórdias do Norte, realizado em Outubro de 2002, a transferência para a família dos encargos com a educação pré-escolar não tardará a ser uma realidade, dado que afirmou que tomará medidas no sentido de alterar a lógica de atribuição de subsídios às IPSS. Estas medidas vão no sentido de celebrar os acordos de cooperação em função dos fins, assentando no “princípio da diversificação social” que premeia o mérito das instituições e se baseia numa lógica de subsidiação através das famílias.

Articulando o discurso de Bagão Félix com o do ministro da Educação David Justino que, no último Congresso da União das Instituições Particulares de Solidariedade Social, afirmou que a criação da rede pública de jardins-de-infância foi um erro, ficamos preocupados com o

(10) A título de exemplo, foram criados 10 novos jardins-de-infância públicos no concelho de Aguiar da Beira –, Guarda, e nenhum da rede privada e solidária; 53 no concelho de Viseu, para 16 da rede privada e 1 da rede solidária; 50 no concelho do Porto, para 57 da rede privada e 49 da rede solidária; e 69 no concelho de Lisboa, para 87 da rede privada e 119 da rede solidária. No litoral os números aproximam-se. Por exemplo, em Viana do Castelo, foram criados 31 jardins públicos, 16 privados e 1 da rede solidária; em Aveiro foram criados 28 jardins públicos, 18 privados e 7 da rede solidária.

(11) O valor da comparticipação do estado por criança passou de 81,77 Euros para 93,22 Euros. Existe também um programa de candidatura para apoiar as IPSS nos custos relativos à equiparação dos salários das educadoras aos salários da função pública mas esta candidatura está condicionada a uma média mensal de vencimentos superior a 954,20 Euros. Na prática, esta possibilidade não pode ser aproveitada pela maioria dos jardins-de-infância desta rede, uma vez que, o seu corpo docente é maioritariamente jovem e o conjunto dos seus vencimentos não ultrapassa a média mensal estipulada.

nimo que as políticas de Educação Pré-Escolares podem vir a tomar. Além das ambiguidades contidas nos discursos proferidos pelos ministros em diferentes situações, no que se refere à rede de Educação Pré-Escolar, na proposta de Alteração da Lei de Bases do Sistema Educativo¹² não há referência aos jardins-de-infância dependentes do poder central. Na definição da organização da EPE refere-se que incumbe ao Estado assegurar a existência de uma rede de serviço público de educação pré-escolar (Art.º 10.º, 1) e define-se que a rede de educação pré-escolar é constituída por jardins-de-infância das autarquias locais e de outras entidades particulares ou cooperativas, colectivas ou individuais, nomeadamente instituições particulares de solidariedade social, associações de pais, associações de moradores, organizações cívicas ou confessionais e associações sindicais ou empregadoras (Art.º 10.º, ponto 2). Nesta proposta é bem clara a acepção de "serviço público" e a aposta na diversificação de serviços pré-escolares, admitindo-se até que entidades que não estão contempladas na Lei-Quadro (por exemplo, associações de moradores, de sindicatos e de empregadores) possam prestar serviços nesta área de educação. A proposta abre também a discussão acerca da concepção e das funções da Educação Pré-Escolar que estarão subjacentes à formulação de novas políticas para este nível de Educação.

Finalmente, importa questionar: estarão os interesses das crianças a ser tidos em linha de conta? De que forma as crianças influenciarão estas novas políticas para a infância em Portugal?

Aos investigadores cabe a procura das respostas tendo como pressuposto orientador do seu trabalho que na análise sociológica das políticas de educação e de protecção das crianças não se tenha somente em conta os contextos macro e meso estrutural em que elas são elaboradas, mas importa também adoptar um posicionamento crítico em relação à posição estrutural que a infância ocupa na sociedade.

(12) Da leitura desta proposta salientamos como aspecto positivo a preocupação com a integração na Educação Pré-Escolar dos serviços de atendimento às crianças a partir dos 4 meses de idade. Todavia, esta intenção pode querer legitimar redefinições na EPE, quer ao nível conceptual quer ao nível organizativo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, Almerindo J. (2001) "Reforma do Estado e Políticas Educativas: Entre a Crise do Estado-Nação e a Emergência da Regulação Supranacional", *Educação & Sociedade*, ano XXII, n.º 75, 15-31.
- AFONSO, Almerindo J. (2000) "Políticas educativas em Portugal (1985-2000): a reforma global, o pacto educativo e os reajustamentos neo-reformistas", in A. Catani, R. Oliveira, (orgs.), *Reformas Educativas em Portugal e no Brasil*, Belo Horizonte: Autêntica Editora, 17-40.
- AFONSO, Almerindo J. (1999) *Educação Básica, Democracia e Cidadania. Dilemas e Perspectivas*. Porto: Afrontamento.
- AFONSO, Almerindo J. (1998) *Políticas Educativas e Avaliação Educativa*. Braga: Universidade do Minho.
- ALMEIDA, Ana Nunes de (2000) "Olhares sobre a infância: pistas para a mudança", in E. Coquet, (org.), *Actas do Congresso Internacional Os Mundos Sociais e Culturais da Infância*, II Volume, Braga, Universidade do Minho - Centro de Estudos da Criança, 7-18.
- CHAMBOREDON, J.C. & PRÉVOT, J. (1973). "O Ofício de criança". In Sergio Grácio & Stephen Stoer (1982). *Sociologia da Educação II - A Construção Social das Práticas Educativas*. Lisboa: Livros Horizonte: 61-77.
- BOLTANSKI, Luc (1977), *Prime Éducation et morale de classe*, Paris, Mouton et Ehes.
- BOURDIEU, Pierre (1998) *Contratologos*. Lisboa: Celta.
- CORSARO, William, A. (1997). *The Sociology of Childhood*. Thousand Oaks: Pine Forge Press.
- CORTEZÃO, Luíza; MACALHÃES, António & STOER, Stephen (2001) "Mapeando Decisões no Campo da Educação no Âmbito do Processo da Realização das Políticas Educativas", *Educação, Sociedade & Culturas*, n.º 15, 45-58.
- DALE, Roger (1994) "A promoção do mercado educacional e polarização da educação", *Educação, Sociedade & Culturas*, n.º 2, 109-139.
- DONZELOT, Jacques (1986) *A Polícia das Famílias*, Rio de Janeiro, Edições Graal.

FERNANDES, Rogério (1977) *Educação: Uma Frente de Luta*. Lisboa, Livros Horizonte.

FERREIRA, Manuela, ROCHA, Cristina & VILARINHO, Maria Emilia (2000) "Changing professional practice: a sociology of childhood for the right of children to participate." In A. ROSS (Ed). *Developing Identities in Europe: Citizenship education and higher education. Proceedings of the second Conference of the Children's Identity and Citizenship in Europe Thematic Network* Londres: A CICE publication, 287-293.

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

GIDDENS, Anthony (1984). *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*. Cambridge: Polity Press.

HAECHE, Anne Van (1998) "Les politiques éducatives, figure exemplaire des politiques publiques?". *Éducation et Société, Revue Internationale de Sociologie de l'Éducation. L'éducation, l'État et le local*, n.º 1, 21-46.

HAMMARBERG, T. (1991) "The UN Convention on the rights of the child – and how to make it work", *Human Rights Quarterly*, 12, 97-105.

HENDRICK, Harry (1990) "Constructions and Reconstructions of British Childhood: An Interpretative Survey, 1800 to the Present", in A. James & A. Proust, *A. Constructing and Reconstructing Childhood: Contemporary Issues. In The sociological study of Childhood*. Londres: The Falmer Press, 35-59.

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

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

LIMA, Licínio, C. (2000) "Administração escolar em Portugal: da revolução, da reforma e das decisões políticas pós-reformistas", in A. Calani, & R. Oliveira (orgs.), *Reformas Educacionais em Portugal e no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 41-76.

LIMA, Licínio, C. (2000) "Educação de adultos e a construção da cidadania democrática: Para uma crítica do Gerencialismo e da Educação Contábil", in L. C. Lima (org.) *Educação de Adultos Fórum II*. Braga: Universidade do Minho – Unidade de Educação de Adultos, 237-255.

LIMA, Licínio (1992) *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar*. Braga, Universidade do Minho, Instituto de Educação e Psicologia – CEEP.

LOPES, Maria Antónia (1993), "Os Pobres e a Assistência Pública", in Mattoso, José (org.), *História de Portugal*, volume V, Lisboa, Círculo de Leitores, 501-515.

MAGALHÃES, António (2001) "A transformação do modo de regulação estatal e os sistemas de ensino: a autonomia como instrumento", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 59, 125-143.

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

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

MOZZICAFREDDO, Juan (1992) "O Estado-Providência em Portugal: estratégias contraditórias", *Sociologia – Problemas e Práticas*, n.º 16, 11-40.

NEAVE, Guy & Van VUGHT, Frans (orgs.) (1991) *Prometheus Bound: The Changing Relations between Government and Higher Education in Western Europe*. Londres.

PINTO, Manuel (1997) "A infância como construção social", in Manuel Pinto & Manuel Sarmento, (orgs.), *As Crianças. Contextos e Identidades*. Braga, Universidade do Minho – CEE, 33-73.

PORTUGAL, Sílvia (2000) "Retórica e acção governativa na área das políticas de família desde 1974", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 56, 81-98.

QVORTRUP, J. (2000). "Generation – an important category in sociological childhood research" in Eduarda Coquet (org.), *Actas do Congresso Internacional, 'Os Mundos Sociais e Culturais da Infância'*, II Volume. Braga: Instituto de Estudos da Criança, 102-113.

QVORTRUP, J. (1991) *Childhood as a Social Phenomenon – An Introduction to a Series of National Reports. Eurosocial – Report 36/1991*, Viens, European Centre.

ROBERTSON, Susan e DALE, Roger (2001) "Regulação e Risco na Governação da Educação. Gestão dos Problemas e Coesão Social em Educação nos Estados Competitivos", *Educação, Sociedade & Culturas*, n.º 15, 117-147.

ROCHA, Cristina; FERREIRA, Manuela & VILARINHO, Maria Emília (2002). "Para uma sociologia da infância ao serviço de uma cidadania participativa das crianças" In *Actas do IV Congresso Português de Sociologia, Passados Recentes Futuros Próximos*. Coimbra: Associação Portuguesa de Sociologia. (Edição em CD-ROM).

ROSETA, Helena (1997) "A Mulher e a Cidade", in *Actas dos Terceiros Cursos de Verão de Cascais*, vol. 1. Cascais: Câmara Municipal de Cascais, 197-214.

SARMENTO, Manuel J. (2002) "Infância, Exclusão Social e Educação como Utopia Realizável" *Educação, Sociedade & Culturas*, nº 17, 13-32.

SARMENTO, Manuel J. (2000) "Os ofícios da criança", in Eduarda Coquet, (org.), *Actas Congresso Internacional 'Os mundos Sociais e Culturais da Infância'*, II Volume, Braga: Universidade do Minho - Centro de Estudos da Criança, 125-145.

SARMENTO, Manuel J. (2000). "Sociologia da Infância: Correntes, Problemáticas e Controvérsias". *Sociedade e Cultura 2, Cadernos do Noroeste, Série Sociologia*, Vol. 13 (2), 145-164.

SARMENTO, Manuel J. (1999). "As crianças, o trabalho, a economia e o desenvolvimento social", in Manuel Pinto & Manuel Sarmento, Saberes (orgs), *Sobre As Crianças. Para uma Bibliografia sobre a Infância e as Crianças em Portugal (1974 - 1998)*, Braga, Universidade do Minho - CEC, 141-155.

SARMENTO, Teresa (2003). "As oportunidades das crianças nos prolongamentos de horário dos jardins de infância da rede pública". *Cadernos da FRENPROF*, nº38, 34-41.

SAMOUCO, André (1993) "O Estado-Providência e a Sociedade Rural", *Análise Social*, volume XIII, nº1, 17-30.

SANTOS, Boaventura S. (1998) *Reinventar a Democracia*. Lisboa: Gradiva Publicações.

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

SANTOS, Boaventura S. (1990) *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto: Edições Afrontamento.

SCHONS, Selma M. (1999). *Assistência Social entre a ordem e a 'des-ordem'*. São Paulo, Cortez Editora.

SIROTA, Régine. (1998). "L' émergence d' une sociologie de l' enfance: évolution de l' object, évolution du regard". *Éducation et Sociétés*, n.º 2, 9-35.

SPOSATI, Aldaiza & RODRIGUES, Fernanda (1995) "Sociedade-Providência. Uma Estratégia de Regulação Consentida", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 4, 77-104.

STOER, Stephen (1986). *Educação e Mudança Social em Portugal. 1970-1990, Uma Década de Transição*. Porto. Edições Afrontamento.

TORRES, Anália C. et al. (1999-2000) "Trabalho e Vida Familiar: Problemas, Soluções e Peplexidades" *Cadernos de Política Social*, 2-3, 29-48.

TORRES, Anália C. et al. (1999) "Políticas Sociais e a questão do acolhimento das crianças em Portugal", *Cadernos de Política Social Redes e Políticas de Solidariedade. Globalização e Política Social*, nº1, 45-90.

VILARINHO, Maria Emília (2001). "E... Depois da Paixão? Contributo para a análise sociológica das Políticas de Educação Pré-Escolar em Portugal". *Educação, Sociedade & Culturas*, nº 17, 89-111.

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

VILARINHO, Maria Emília (2000c). "Somos Gente! As Crianças entre a Família, o Estado e a Sociedade", *Fórum Sociológico*, nº3/4 (2ª série), 91-112.

WINTERSBERGER, Helmut, M. (1994) "Les Enfants et la Société", in Comité directeur sur la politique sociale (org), *Politiques de l'enfance*. Estrasburgo: Conselho da Europa, documento III. 8 (94) 9, 39- 67.

WHITTY, Geoff (1996) "Autonomia da Escola e a Escolha Parental: Direitos do Consumidor Versus Direitos do Cidadão na Política Educativa Contemporânea", *Educação, Sociedade e Culturas*, nº 6, 115-139.

WHITTY, G., POWER, S. & HALPIN, D. (1999) *La escuela, el estado y el mercado*. Madrid: Morata.