



POLÍTICAS EDUCATIVAS NO ESPAÇO IBERO-AMERICANO

Temas críticos, tensões e perspetivas

Carlos Pires [Org.]

Autores/as

*Leonor L. Torres | Andréia F. Silva | Fátima Antunes | Josep Serentil i Rubio | José M. Cavadas |
Luiz Dourado | Maria J. Carvalho | Ana M. Seixas | Ángel Vázquez-Alonso | João F. Oliveira | Estela
Costa | Marcelo Mocarzel | Luísa Cerdeira*

Coleção

CADERNOS DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL

02



POLÍTICAS EDUCATIVAS NO ESPAÇO IBERO-AMERICANO

Temas críticos, tensões e perspetivas

Carlos Pires [Org.]

Autores/as

Leonor L. Torres | Andréia F. Silva | Fátima Antunes | Josep Serentil i Rubio | José M. Cavadas | Luiz Dourado | Maria J. Carvalho | Ana M. Seixas | Ángel Vázquez-Alonso | João F. Oliveira | Estela Costa | Marcelo Mocarzel | Luísa Cerdeira

Coleção

CADERNOS DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL



Título	Políticas Educativas no Espaço Ibero-Americano: temas críticos, tensões e perspetivas
Coleção	Cadernos de Política e Administração Educacional
Organizador	Carlos Pires
Autores/as	Leonor L. Torres Andréia F. Silva Fátima Antunes Josep Sententil i Rubio José M. Cavadas Luiz Dourado Maria J. Carvalho Ana M. Seixas Ángel Vázquez-Alonso João F. Oliveira Estela Costa Marcelo Mocarzel Luísa Cerdeira
Coordenação da Coleção	Carlos Pires Ana Patrícia Almeida Clara Cruz Cláudia Neves Maria João Carvalho Manuel Cabeça Nuno Fraga
Edição	Fórum Português de Administração Educacional
Execução Gráfica	Joana Norte
ISBN	978-972-97521-6-2 © Fórum Português de Administração Educacional, 2024 fpae.com.pt fpae.pt@gmail.com

Notas do editor:

- As opiniões e os argumentos expressos nesta publicação são da inteira e exclusiva responsabilidade dos seus autores.
- Os textos apresentados nesta obra estão escritos em português (português europeu e português do Brasil) e em espanhol, respeitando as especificidades das línguas usadas pelos/as autores.



ÍNDICE

Índice	07
Introdução	10
<i>Carlos Pires</i>	
Tempos e Contratempos no Desenvolvimento da Escola Democrática	28
<i>Leonor L. Torres</i>	
Privatização da Educação Básica no País e o Mercado Especializado da Avaliação	50
<i>Andréia Ferreira da Silva</i>	
A Educação da Democracia e as Relações Público/Privado: Dualidades das Realidades Educativas Portuguesas - Observações	74
<i>Fátima Antunes</i>	
Público-Privado en Educación: Privatización, Emprendimiento y Gerencialismo en España en Debate	100
<i>Josep Serentill i Rubio</i>	
La Gestión de la Diversidad: La Educación Inclusiva	122
<i>José Manuel Cabada Alvarez</i>	

Políticas e Gestão da Educação no Brasil: Retrocessos e Perspectivas	154
<i>Luiz Fernandes Dourado</i>	
Entre a Inspiração Democrática e a Missão de Pendor Gerencialista da Escola: Racionalidades em Conflito	176
<i>Maria João de Carvalho</i>	
A Internacionalização do Ensino Superior: Tendências Globais, Tensões Locais e Perspetivas	190
<i>Ana Maria Seixas</i>	
Políticas de Evaluación: Un Tema Crítico en la Educación Superior	204
<i>Ángel Vázquez-Alonso</i>	
Tendências Globais e Processos de Reconfiguração da Educação Superior e das Universidades Públicas	230
<i>João Ferreira de Oliveira</i>	
Políticas e Instrumentos de Avaliação no Quadro dos Novos Modos de Governo da Educação: Tendências e Perspetivas	252
<i>Estela Costa</i>	
O Financiamento da Educação e os Royalties do Petróleo no Brasil	270
<i>Marcelo Mocarzel</i>	

O Financiamento do Ensino Superior Público em Portugal: Tendências Recentes e Perspetivas Futuras	288
<i>Luisa Cerdeira</i>	
Autores	313

**A EDUCAÇÃO DA DEMOCRACIA E AS
RELAÇÕES PÚBLICO/PRIVADO: DUALI-
DADES DAS REALIDADES EDUCATIVAS
PORTUGUESAS – OBSERVAÇÕES**

Fátima Antunes

[CIEd, Instituto de Educação, Universidade do Minho]

Introdução. Caminhos em democracia

Desde 25 de Abril de 2022 celebramos mais de 48 anos de democracia em Portugal, um tempo mais longo do que a ditadura do passado século⁷. Significativamente, a democracia portuguesa vem sendo construída através da ampliação de direitos sociais e humanos, ao mesmo tempo que o seu incumprimento (como na habitação), corrosão (como no trabalho) ou degradação (como na saúde e educação) minam, ameaçam e fragilizam o vulnerável património e projeto societal e institucional, porventura ainda configurado como *semi-Estado-Providência* (Santos, 1990; Ferreira, 2015; Caleiras & Carmo, 2022). As agruras e violências da pandemia global desde 2019 mostram bem como as instituições, autoridades e profissionais dos sistemas públicos de saúde, segurança social e educação literalmente salvaram as vidas e sustentaram a sociedade e a população portuguesas; ao mesmo tempo, ficaram reveladas e reforçadas iniquidades e desigualdades estruturais e fraturas abertas de uma democracia viável, em consolidação e incumprimento persistentes (Afonso, 2020; Reis, 2020; Carmo & Barata, 2019; Caleiras & Carmo, 2022).

Em outros trabalhos sugerimos a tríplice articulação de processos de democratização, europeização e privatização da educação, com expressões específicas em diversos setores, duplicidade/ambivalência e protagonismo do Estado e das políticas públicas e heterogeneidade de dinâmicas e atores na contínua fabricação e metamorfose de relações entre público e privado neste percurso (Antunes, 2015; Antunes & Viseu, 2019; Antunes & Peroni, 2023). No texto que se segue avançamos, num primeiro momento, com o mapeamento de alguns

⁷ Este trabalho é financiado pelo CIED – Centro de Investigação em Educação, Instituto de Educação, Universidade do Minho, projetos UIDB/01661/2020 e UIDP/01661/2020, através de fundos nacionais da FCT/MCTES-PT.

Fátima Antunes

argumentos teórico-analíticos que permitem compreender a problemática em discussão e delinear o contexto socio-histórico de desenvolvimentos sinalizados; de seguida, traça-se um roteiro inicial de certos movimentos e ritmos de relações público-privado na *governança* da educação para a janela temporal das últimas seis décadas; por último, elabora-se uma breve nota de síntese de argumentos e questionamentos sugeridos por dados e observações em torno de dualidades de realidades educativas portuguesas na provisão de educação nos 50 anos de democracia.

1. O Estado, as políticas públicas e o direito social fundamental à educação

Esclarecer dinâmicas e processos envolvidos na trajetória de políticas sociais de realização de direitos sociais fundamentais, como a educação, bem ilustrados pela construção institucional do sistema público de educação, no período democrático em Portugal, convida um conjunto alargado de problemáticas. Em estudos anteriores, mobilizamos argumentos em torno da *governança* e reforma do *Estado gerencial/de investimento social*, que agora articulamos com a discussão de certos contornos da *sociedade de austeridade*, no quadro da *globalização* e *uropeização* da educação para construir a *sociedade/economia do conhecimento*. Neste texto não iremos além de uma breve aproximação a estas questões, para elucidar observações e interpretações a seguir explicitadas.

Consistindo a *globalização* num “processo e um projeto” multidimensionais, de intensificação de relações sociais económicas, culturais, políticas e tecnológicas de escala mundial, “o desenvolvimento de uma economia de serviços ou baseada no conhecimento” trouxe a educação para o centro da economia e para o topo das prioridades políticas (uma centralidade armadilhada e ambivalente): “a educação é considerada um recurso económico para as nações e o meio para as pessoas progredirem no contexto desta economia do conhecimento”. Esta abordagem está em consonância com a ideia de que a educação é um setor de serviços que pode legitimamente ser aproveitado pelo mercado. No entanto, esta perspectiva fere de morte uma abordagem da educação como direito social e humano, ancorado num setor público, e um bem comum público que não deve ser

privatizado ou mercadorizado⁸.

A *sociedade/economia do conhecimento* constitui um projeto motor do amplo programa de reformas europeu da Estratégia de Lisboa (2000-2010) até hoje e um impulso maior da *viragem para o investimento social*, na reforma do Estado social europeu, numa perspectiva de fomento do *capital humano*, proposta igualmente por outras poderosas organizações internacionais, do Banco Mundial à OCDE (Hemerijck, Ronchi & Plavgo, 2023). Esta perspectiva de ‘reforço do lado produtivo’ do estado de bem-estar ‘alinhado com o mercado’, em afirmação desde a viragem do século (*ibidem*, 480-484), vem contrapondo e fragilizando o lado redistributivo (e de desmercadorização) de bens públicos (saúde, educação, proteção face a riscos vitais) que lhe dá forma e substância.

Neste quadro, a política social pública para concretizar direitos sociais básicos fundamentais, da educação de infância à educação e formação de jovens e à educação de adultos, fica limitada a um instrumento de política económica e de emprego, para a competitividade, a produtividade, a empregabilidade e a reparação de fraturas da coesão social, com origem em permanentes inseguranças e crises da economia. Este processo norteia a vinculação a mínimos sociais sucessivamente degradados, configurando uma política social de retrocesso, pelo sacrifício do desígnio de justiça ou inclusão social, subalternizado a condições derivadas de opções económicas, financeiras e orçamentais.

O projeto de *sociedade da austeridade* (Ferreira, 2016), avançado pela União Europeia aquando da crise financeira de 2008, constitui a intensificação do projeto neoliberal de reforma do Estado, para debi-

⁸ Conferir ‘Globalização e a economia do conhecimento’, in <http://www.nesse.fr/nesse/activities/research-mapping/globalisation-and-knowledge-economy>.

litar, desqualificar e degradar instituições políticas, que configuram bem públicos e direitos fundamentais, da esfera laboral à educação, justiça ou ambiente. Cimentado numa “lógica social de articulação dos indivíduos com factos sociais” dados como “externos e com uma força constrangedora inusitada” (Ferreira, 2011, 133), naturaliza desigualdades, mobiliza a legitimação baseada no medo social, convocando a retórica do fatalismo sem opções ou alternativas. Neste quadro, avulta a centralidade reforçada do ativismo dos Estados como sujeitos da “transferência contínua dos custos de recuperação do sistema financeiro” “para os Estados e para os cidadãos”, aprofundando “o processo de desmantelamento do Estado Social” (*ibidem*, 122), esvaziando o contrato social democrático fundado nos direitos humanos. A expansão de poderes de atores não eleitos, como agências de notação, a latitude crescente do exercício de um direito de exceção, da esfera laboral às liberdades fundamentais de informação ou manifestação, a disseminação do contrato leonino individual de trabalho constituem outras tantas vias de irrigação do projeto de sociedade de austeridade (Ferreira, 2016). Fica, assim, reforçado o tripé constituído ainda pelo *Estado de investimento social* europeu, produtivo e alinhado com o mercado para sustentar quer a competitividade, quer uma coesão social costurada por uma política social regressiva de mínimos sociais.

Em outros estudos, argumentamos que as problemáticas da governação e da reforma do Estado gerencial, no quadro da globalização e europeização da educação (cf. Dale, 1997, 2005; Clarke & Newman, 1997), permitem elucidar transformações do papel do Estado, que envolvem processos de privatização (Cone & Brøgger, 2020). A partir dos anos 80 do século passado, no nosso país, segundo cronologias, dinâmicas e ritmos diferenciados em diversas áreas, tais desenvolvimentos vêm ocorrendo no domínio do bem-estar e dos direitos sociais, incluindo o direito fundamental à educação. Como em outras latitudes, também em Portugal, vem sendo fabricado um uni-

verso educacional de fronteiras moveáveis, “formas organizacionais hibridizadas, arranjos de governança inovadores”, com “o envolvimento de uma multiplicidade de novos provedores de diferentes tipos, e a redistribuição de poder e responsabilidade” (Newman & Clarke, 2012, 353; Junemann & Ball, 2013, 423). Os fenómenos de *des-estatização do regime político* ocorrem então a par e passo com desenvolvimentos de *desnacionalização do Estado*, alterando escalas, atribuições, protagonistas (Jessop, 1995; Santos, 2001). A designada *governança suave (soft governance)*, impulsionada pela mobilização de redes no âmbito de políticas e do espaço europeus de educação, “orquestra[ria] um processo de privatização altamente ‘governado’” que “dilui os limites da distinção entre atores privados e públicos” (Cone & Brøgger, 2020, 386). No contexto socio-histórico, em que avulta o processo de integração europeia, a *agenda globalmente estruturada* (Dale, 2000) que fundou a construção institucional do Estado de Bem-estar em Portugal (anos 90 e 2000) imprimiu uma trajetória das políticas sociais no nosso país entre uma perspetiva de forte intervenção do Estado e uma conceção de “desvinculação do Estado (...) num papel subsidiário” (Hespanha, Ferreira & Pacheco, 2014, pp. 192-3) ou secundário.

Uma perspetiva socio histórica destas cinco décadas de construção das realidades educativas portuguesas atuais sugere a centralidade das políticas públicas, quer para sustentar a democratização da educação e os direitos sociais, quer para impulsionar reformas do Estado que, desde os anos 90, foram a expressão da crise do semi-Estado de Bem-estar português (Santos, 1990; Stoer, 1994). Esforços de mapeamento das políticas de educação num arco temporal mais ou menos dilatado têm considerado periodizações que, não sendo coincidentes, são genericamente compatíveis: 1955-1974, os antecedentes da democratização; 1974-1985, a rutura e a institucionalização de novas regras e, ainda, um ensino secundário de elites; 1986-2014, o desenvolvimento do sistema democrático de ensino (cf. Rodrigues et

al, 2014, 38 e ss.; Antunes, 2019). Ao longo deste último período de quase quatro décadas, tiveram lugar mudanças com as mais elevadas implicações sociais, desde a transição para um sistema de massas no ensino secundário, entre 1986-2005; a constituição de um sistema universal no mesmo patamar de escolarização, entre 2006-2015; e, mais recentemente, desde 2016, a estabilização da possibilidade (estatística e socialmente) *normal* de prosseguimento de estudos no ensino superior (cf. *ibidem*; Antunes, 2020).

Neste quadro, a análise de dados estatísticos disponíveis e de estudos empíricos do desenvolvimento e impacto das políticas educativas apreende, documenta e detalha a tríplice articulação, há quase quarenta anos, de processos de democratização, europeização e privatização da educação. Esta constelação visível e poderosa de tendências observa expressões específicas em diversos setores ou tempos, combinações, atuações e desenlaces particulares, em certos momentos ou movimentos (Antunes, 2015; Antunes & Peroni, 2023). É a este esboço de mapeamento que está dedicada a secção que se segue.

2. Observações sobre a provisão privada de educação, 1961-2021

2.1. A educação da democracia – duplicidades: breve relance ao caminho percorrido

Chegamos a 2022 com uma taxa real de escolarização no ensino secundário (ES) 18 vezes maior que em 25 abril 1974. Em média, em cada um desses 48 anos, chegaram ao ES mais 1,7% de jovens dos 15-17 anos, ou mais 17% em cada década. Esta é uma das imagens muito fortes do caminho percorrido, com um ritmo muito desigual e largos períodos de estagnação.

Por outro lado, no mesmo período, mais do que duplicou a taxa de frequência dos jovens do ensino secundário privado.

		1974	2022
Ensino Secundário	Taxa real escolarização	4,9%	88%
	frequência (%) setor privado	10,9%	24,9%
Educação Infância	Taxa real escolarização	8,3%	93,3%
	frequência (%) setor privado	91,2%	45,9%

(elaboração própria da autora)

Quadro 1. Taxa real de escolarização e frequência no setor privado em 1974 e 2022 (%)⁹

⁹ Fonte: <https://www.pordata.pt/subtema/portugal/alunos+do+ensino+nao+superior-75>; <https://www.pordata.pt/portugal/taxa+real+de+escolarizacao-987>.

Este quadro ilustra a duplicidade e a ambivalência da ação do Estado e das políticas públicas neste caminho: o país construiu um sistema público de educação capaz de responder a toda a população relevante, ao mesmo tempo que, em diversos momentos, o Estado e as políticas públicas promoveram espaços de intervenção para os atores privados, mobilizaram-nos para assumir a provisão, fomentaram a criação de um mercado ou *quase-mercado* de educação e formação, neste último caso, com financiamento público. Os fundos europeus têm aqui um papel indutor importante, viabilizando a expansão da participação, com a evasão do Estado ao compromisso com um sistema público, assumindo um papel diminuído na provisão que concretiza o direito fundamental à educação. Nesse sentido, o confronto e a coexistência de projetos sociais em disputa constituem o nervo condutor da construção da educação em democracia. A responsabilidade pública ou privada pela provisão ou pelo financiamento indica o sentido de alguns dos processos políticos que mudaram a educação.

Assim, em setores como a Educação de Infância (EI) ou a Educação e Formação de Adultos (EFA), aparece bem menos expressivo o compromisso do Estado com a provisão da educação através do sistema público (cf. quadros 1 e 2); esta é até hoje muito deficitária, no caso da EI, enquanto a EFA permanece refém da *invariante estrutural* de ausência de uma política de estado e de um sistema público permanentes e consistentes, de um corpo de profissionais e de uma dotação orçamental estáveis e consolidados, bem como de um organismo de tutela específico (CNE, 2019). É prisioneira da precariedade inflexível de programas temporários, da fragmentação das respostas, da recusa de uma abordagem sistémica. Enquanto a universalização da EI vem ocorrendo de forma expressiva, com um crescimento da taxa de escolarização ao nível daquele que ocorreu no nível secundário obrigatório, a taxa de privatização permanece em níveis estratosféricos, mostrando a relutância e incapacidade do Estado para garantir esse direito às crianças através do sistema público (cf. quadro 1).

	2015	2022	
Educação e Formação de Adultos/Nível Secundário	Participação de adultos em educação e formação nas últimas quatro semanas (25-64 anos) (2000: 3.2%)	9.7%	13.8%
	frequência (%) setor privado (2020: 26%); (2021: 25.3%)	13.2%	29%

(elaboração própria da autora)

Quadro 2. Participação dos adultos em educação e formação e frequência no setor privado¹⁰

No caso da EFA, as taxas de participação mantêm-se bem aquém dos objetivos, designadamente europeus; as taxas, muito elevadas, de privatização da provisão têm vindo a crescer, sublinhando o contínuo descompromisso do Estado com o direito à educação da população adulta. Percorridos 50 anos de educação em democracia, problematiza-se ainda a *fratura sociocultural* centenária, que sustenta a negligência das elites decisoras responsáveis pela educação da população adulta portuguesa, no refazer sem fim duma sociedade ‘dese-ducadora’ (Melo, 2004).

Neste setor, o processo de europeização é bem visível, mesmo nas suas contradições e falhanços, já que a elevação da participação da população adulta em educação e formação constitui um fracasso comum a Portugal e à União Europeia, hipoteticamente partilhando alguns dos fatores que o produzem: a ausência de uma abordagem sis-

¹⁰ Conferir *Estatísticas da Educação 2014/2015. Breve síntese dos resultados - Educação pré-escolar, ensinos básico e secundário - Quadro síntese*; *Estatísticas da Educação 2019/2020. Breve síntese dos resultados - Educação pré-escolar, ensinos básico e secundário - Quadro síntese*, <https://www.dgeec.mec.pt/np4/96/>, acesso em 8 fevereiro 2022. Conferir Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC)/Direção de Serviços de Estatísticas da Educação (DSEE)/Divisão de Estatísticas dos Ensinos Básico e Secundário (DEEBS) (2023, 50) <https://estatisticas-educacao.dgeec.medu.pt/eef/2022/inicio.asp>, acesso 9 de março de 2024. Conferir https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/trng_lfse_01/default/bar?lang=en&category=educ.educ_part.trng_lfs_4w0, acesso em 10 março de 2024.

témica, de um financiamento consistente e permanente, a adoção de programas e estratégias temporárias, a retração do perímetro da responsabilidade pública e evitando a construção de sistemas públicos, como modelo preferencial de atuação no âmbito de políticas públicas (Alcoforado & Simões, 2017). Observa-se, também neste campo, a articulação de europeização e privatização com parco alcance, ainda que timidamente crescente, no que respeita a democratização¹¹.

2.2. Mapeando trilhos de privatização: sobre a provisão, um roteiro inicial

Analisando os dados disponíveis sobre a proporção de alunos matriculados no ensino privado não superior, nos 60 anos entre 1961 e 2021 (conferir quadros abaixo), verificamos que esse valor mais do que duplicou (de 9.4% para 20.9%), com ritmos bem diferenciados e a ocorrência de ciclos, picos e ondas de privatização; nos últimos 35 anos (um *andamento presto*, 1986-2021), é visível o rápido crescimento continuado (em relação ao valor inicial, em média, quase mais 1 ponto percentual em cada 3 anos), muito acima do patamar dos 25 anos anteriores (1961-1986, em relação ao valor inicial, em média, mais 1 ponto percentual em cada 20 anos).

¹¹ Conferir https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/trng_lfse_01/default/bar?lang=en&category=e-educ_educ_part.trng.trng_lfs_4wo e <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00065/default/bar?lang=en>, acesso em 10 março de 2024.

1961/2021 (60 anos)	Crescimento médio anual	1974/2021 (47 anos)	Crescimento médio anual
2021: 20.9 1961: 9.4 +11.5 pp.	0.19 pp./ano (1 pp./5 anos)	2021: 20.9 1974: 11.6 + 9.3 pp.	0.20 pp./ano (1 pp./5 anos)

(elaboração própria da autora)

Quadro 3. Proporção (%) de alunos matriculados no ensino privado 1961-2021 (SE n/sup: EPE/EB/ES)*¹²

(* sem dados sobre EPE nos 8 anos entre 1978 e 1985)

1961/1986 (25 anos)	Crescimento médio anual	1986/2021 (35 anos)	Crescimento médio anual
1986: 10.6 1961: 9.4 + 1.2 pp.	0.05 pp./ano (1 pp./20 anos)	2021: 20.9 1986: 10.6 + 10.3 pp.	0.29 pp./ano (1pp./3 anos)

(elaboração própria da autora)

Quadro 4. Proporção (%) de alunos matriculados no ensino privado 1961-2021 (SE n/sup: EPE/EB/ES)*

(* sem dados sobre EPE nos 8 anos entre 1978 e 1985)

Observamos, assim, dois ciclos bem distintos no ritmo de crescimento da provisão privada de educação no ensino não superior. Num primeiro andamento (*lento*) de progressão lenta entre 1961 e 1986, verificam-se dois momentos: (i) 1961/1974 (*adagio*), em que aquela proporção passa de 9,4% a 11.6%, num crescimento global de 2.2%,

¹² Fonte dos dados incluídos nos quadros 3 e 4: <https://www.pordata.pt/subtema/portugal/alunos+do+ensino+nao+superior-75>.

ou 0.17 p.p. em média em cada ano; (ii) já entre 1974 e 1986 (*ritenuto*), aquele indicador decresce 1 p.p., para 10.6%, ou 0.08% em cada um dos 13 anos considerados. Após 1986 (*andamento presto*), como atrás se refere, testemunhamos dinâmicas de privatização resultantes de múltiplos processos que vão desde medidas impulsionadas pelo Estado a estratégias das famílias ou o ativismo de setores e grupos mais ou menos organizados e autónomos, desde empresas a associações (do ensino particular e cooperativo, por exemplo).

Os dados estatísticos disponíveis mostram que este ritmo de crescimento é particularmente notório, numa *onda de privatização*, entre 1990 e 2001, com um ritmo médio anual de 0.44%, alimentado em seis desses onze anos pelo ensino secundário. Neste setor, observa-se uma progressão da proporção de matriculados no ensino privado a crescer 257% em 13 anos, de 7% em 1989 para 18% em 2002. Já o setor da educação de infância verificou dinâmicas em sentidos antagónicos: tendo contribuído significativamente para esta onda privatizadora, entre 1990 e 1996, a proporção de crianças matriculadas no setor privado reduz-se, quando observamos o período entre 1990 (56.2%) e 2001 (50.2%).

Aprofundando a observação permitida pelos dados estatísticos disponíveis, podem caracterizar-se duas dinâmicas distintas, para o ensino não superior, por um lado e para o ensino superior, pelo outro, no que respeita a evolução da proporção de alunos matriculados no ensino privado. Para o ensino não superior, nos 60 anos que medeiam entre 1961/2021, é possível registar quatro observações: aquela proporção cresce entre 1961 (9.4%) e 1971 (12%), reduz até 1977 (9.1%), sobe quase ininterruptamente até 21.5% em 2009 e 2010 e, desde 2011, oscila entre 19.3% e 20.9%. No ensino superior, a dinâmica observada através destes dados mostra um perfil distinto, de resto já discutido em diversos estudos: uma onda de privatização, entre 1986 (14.8%) e 1996 (36.6%), uma proporção em crescendo de,

em média, 2.22 p.p./ano, face ao valor inicial. Nos dezanove anos entre 1997-2015, aquela proporção baixa até 16.4% (2015, 2016 e 2017), voltando a subir a um elevado ritmo, para 18.7% em 2021.

Ainda três observações proporcionadas pelos dados em análise:

- em 2001, no ensino secundário, pela primeira vez, a proporção de alunos matriculados no ensino privado (16.8%) excede o valor do mesmo indicador para o conjunto do ensino não superior (16.6%);
- em 2012, aquele indicador para o ensino superior (20.2%), pela primeira vez, em 34 anos consecutivos desde 1979, não superou o valor do mesmo indicador para o conjunto do sistema de ensino;
- em 2021, constata-se que o mesmo indicador verifica os valores mais elevados para o ES (24.3%), 3.4 pp. acima do valor verificado para o conjunto do ensino não superior (20.9%), ou incluindo o ensino superior (20.4%).
- o ES é, em 2021, com exceção da educação de infância, o setor com maior proporção de matriculados no ensino privado, mantendo-se, há mais de uma década, sempre acima de 1 em cada 5¹³.

Em síntese, os dados estatísticos disponíveis sobre a proporção de provisão privada no sistema de ensino português nas últimas seis décadas mostram que a educação de infância, o ensino secundário e o ensino superior têm sido setores críticos que: alimenta(ra)m ondas de privatização; verifica(ra)m valores de privatização da provisão de nível estratosférico até hoje (EI), ou bem acima da média para o conjunto do sistema – o ESup, durante 30 anos, desde a década de 80 até

¹³ <https://www.pordata.pt/subtema/portugal/alunos+no+sistema+de+ensino-79>, acesso em 10 de março de 2024.

2011 ou o ES, no quadro do sistema de ensino não superior, há mais de 20 anos, desde 2001.

No caso do ensino secundário, é bem claro o contributo para a *onda de privatização* observada entre 1990 e 2001, com o crescimento da provisão privada de ES em 257% nos 13 anos anteriores a 2002. É plausível associar uma significativa parte desta subida à *governança* do subsistema de escolas profissionais que, desde 1989, configura um *quase-mercado de bem-estar* assente na transferência de recursos públicos para financiar a rede privada de escolas.

Entre meados dos anos 80 e o início do século, conhecemos no nosso país três dos principais processos em que o Estado desempenhou esse papel de *estimular a criação de um espaço para provedores privados*, lucrativos ou não: falamos da expansão do ensino superior e da educação de infância (Seixas, 2000; Vilarinho, 2000), bem como, desde 1989, do ensino profissional. No primeiro e segundo casos, num contexto de insuficiente resposta pública à procura existente, o Estado desregulou e liberalizou a expansão do setor privado no ensino superior e desobrigou-se da construção de um sistema público dimensionado para atender toda a população, na educação de infância. Para o ensino profissional, o Estado criou ativamente o espaço privado de provisão, apelando à contratualização da resposta educativa privada com financiamento totalmente público, segundo uma modalidade de parceria público-privado, constituindo uma fórmula de *quase-mercado* (com os provedores privados a concorrer por contratos de financiamento público) (cf. Le Grand & Bartlett, 1993).

Este último processo, com variações, veio a ser largamente utilizado em todos os setores da educação e por todos os governos, desde o final dos anos 80, como estratégia de expansão da resposta pública e da população abrangida, sem a correspondente criação (no caso da educação e formação de adultos) ou ampliação de estruturas públicas

permanentes e/ou dimensionadas para a população a atender (nos setores da educação de infância ou da educação básica, por exemplo para o programa Escola a Tempo Inteiro (Pires, 2014)). Dada a diversidade de situações aqui consideradas, haverá casos (como o ensino artístico articulado ou quiçá certas respostas de educação especial) em que a aquisição de serviços por parte do Estado a fornecedores privados terá o estatuto de uma resposta específica e/ou uma expressão menos significativa, quer em termos da população, quer dos profissionais, ou dos recursos envolvidos. O mesmo não se passa com a educação de infância (uma política universal) e a educação e formação de jovens ou de adultos em que, para além da universalidade, se levantam ainda questões sobre as implicações da desescolarização dos jovens académica e socialmente mais frágeis, com o envolvimento de instituições não-escolares e empresas lucrativas na provisão das respostas educativas.

Poderíamos talvez considerar esta uma primeira geração de políticas que, já desde os anos 80 e 90, constituíram o Estado português como promotor de processos de privatização da provisão da educação, — *the state as a market-maker* (Ball & Youdell, 2008). Dessa forma, até meados da primeira década deste século, o Estado atuou nesta matéria principalmente nos seguintes sentidos: (i) por *insuficiência* da estrutura e escassez da resposta pública de educação, deixando espaço para, e estimulando, a oferta privada, por exemplo, no ensino superior e na educação de infância; (ii) *contratualizando* com estabelecimentos privados a escolarização de jovens de uma dada localidade, na educação obrigatória e/ou de nível secundário; (iii) optando por não edificar estruturas públicas permanentes e/ou *mobilizando* instituições escolares e não-escolares privadas, lucrativas ou não, sob *contratualização* de serviços (quase-mercado), no âmbito de *programas temporários*, na educação profissional de jovens ou na educação de adultos.

Como antes se mencionou, a estagnação dos valores estratosféricos de privatização da provisão na EI sugere fortemente a duplicidade e ambivalência do Estado e das políticas públicas no que respeita a responsabilização e compromisso com a garantia do direito à educação, através da constituição de um sistema público à altura de responder às necessidades sociais. A ambivalência resulta da realização muito desigual de tal desígnio, no que toca a setores que, configurando esse direito fundamental muito recentemente, têm permanecido em boa medida excluídos do perímetro da provisão pública, mobilizando formas de provisão/*governança* que configuram quase-mercados de bem-estar, absorvendo largas transferências de recursos públicos por parte do Estado; é também o caso da educação de infância (e da educação e formação de adultos, como antes se apontou).

Assim, a educação da democracia em Portugal verificou a privatização da provisão da educação, como em outros países e contextos, em boa medida uma obra do Estado e uma política pública (Lima, 1996). Por outro lado, trata-se de um processo polifacetado e prolongado (privatizações), cujas manifestações e debate têm já várias décadas podendo, desde os anos 80, observar-se ritmos e desenvolvimentos diferenciados, em Portugal como em outras latitudes (cf., entre outros, Barroso, 2013; Peroni & Garcia, 2020; Garcia et al, 2023; Saura, 2023).

A fechar: notas breves sobre realidades e dualidades educativas portuguesas

Um, mesmo breve, relance ao caminho percorrido pela educação da democracia destaca a notável universalização, e democratização, da participação no sistema de ensino não superior, incluindo a educação de infância. Por outro lado, a educação e formação de adultos persiste como nó cego da educação da democracia no refazer contínuo da *fratura sociocultural* (agora expressa na *fratura geracional*) da sociedade 'deseducadora'. Para a maioria da população adulta portuguesa, o direito fundamental à educação continua incumprido, se assumirmos o parâmetro de referência europeu de conclusão da educação secundária. E o incumprimento agrava-se se for tomado como horizonte a construção de uma política pública de Estado e de um sistema público de educação de adultos permanentes, opções reiteradamente reivindicadas ao longo de todo o período democrático. Esta ausência constitui uma das dualidades das realidades educativas portuguesas em democracia.

Já no que respeita a *governança* da educação, a duplicidade e a ambivalência das políticas públicas, que expressam o confronto de projetos sociais, fomentaram outras dualidades educativas portuguesas. O Estado português responsabilizou-se pela concretização do direito à educação, através da institucionalização de um sistema público capaz de responder às necessidades sociais, enquanto, através da ação e da omissão, favoreceu a progressão quase ininterrupta da influência de provedores privados. Como verificamos, também pela lente de indicadores e dados estatísticos, *o privado como política pública* desenha dois ciclos claros desde 1961 a 2021, com especificidades para os 50 anos de educação da democracia: ao ciclo 1974-1986 (*ritenuto*), de suspensão do crescimento da provisão privada, segue-se o longo

ciclo de 35 anos, 1986–2021 (andamento *presto*), de rápida e ininterrupta ampliação do espaço e da influência da provisão privada, com processos, perfis e nuances muito diferenciados, quer ao longo do período, quer em distintos setores de escolarização. A assunção do estatuto de estado-membro da então Comunidade Económica Europeia (CEE) em 1 de janeiro de 1986 avulta, entre outros marcos e desenvolvimentos contemporâneos¹⁴, como marcador da *segunda década de transição do neoliberalismo educacional mitigado e da consolidação e crise da escola de massas e do semi-Estado de bem-estar português*.

Para formar a *onda de privatização* da provisão da educação ao longo da década de 90 do século passado, concorreram, por um lado, o *quase-mercado* em vigor desde 1989 na fundação do subsistema de escolas profissionais, também induzido pela regulação dos financiamentos públicos europeus, ao mesmo tempo que a omissão e incapacidade do Estado para responder à procura de educação de infância e do ensino superior inflou a explosão de provisão privada nestes setores. De modos distintos, nestes 50 anos, os setores da educação de infância, do ensino secundário e do ensino superior revelam-se críticos porque, no primeiro caso, mantém até hoje níveis estratosféricos de provisão privada, e, nos outros dois casos, porque alimentaram aquela onda de privatização. Para o ensino secundário, desde 2001, o valor da proporção de inscritos no ensino privado excede aquele que se verifica para o conjunto do sistema de ensino não superior e, desde 2012, tornou-se o setor com maior proporção de inscritos no ensino privado, incluindo o ensino superior e com exceção da educação de infância.

¹⁴ Podem ser nomeados a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo, em outubro de 1986, ou a Reforma do Sistema Educativo (1986–anos 90), amplamente estudados, por exemplo, por Afonso (1998), Teodoro (2001), Rodrigues *et al* (2014), Lima (2018).

Fica, deste modo, reforçado o argumento de que, em Portugal, uma constelação, visível e já sinalizada, de tendências articula, desde há mais de 35 anos, processos de europeização, democratização e privatização da provisão da educação. A análise de dados estatísticos, dos sessenta anos entre 1961-2021, sobre a proporção de alunos que frequentam o ensino privado, nos diversos patamares do sistema de ensino português, documenta e elucida a heterogeneidade de processos e, notoriamente desde os anos 80, a duplicidade/ambivalência e protagonismo do Estado e das políticas públicas, reiteradamente discutidos e fundados em outros dados em estudos anteriores.

Desde a viragem do século, a edificação da *sociedade/economia do conhecimento*, impulso maior da viragem para o investimento social, na reforma do Estado social europeu, assenta no reforço do lado produtivo, e alinhado com o mercado, de formação do capital humano, que dinamiza políticas de participação em educação. Por seu turno, desde a crise financeira de 2008, intensificou-se o projeto neoliberal para debilitar, desqualificar e degradar instituições políticas, que configuram bem públicos e direitos fundamentais, como a educação, configurando o que vem sendo perspetivado como construção da *sociedade de austeridade*.

Neste quadro, tem lugar a evasão do Estado (na provisão) ao compromisso com o direito à educação da população portuguesa, aquela mais vulnerável e penalizada pelo sistema de educação formal regular. É assim que a reconstrução da centralidade do Estado em novos moldes e a crescente centralidade da educação nas políticas públicas alimenta a ampliação das respostas e das populações abrangidas através da multiplicação das modalidades de privatização e de mercadorização da educação. Observamos, então, a edificação de *quase-mercados de bem-estar* na educação de infância, como na educação e formação de adultos ou no ensino profissional, desde a fundação do subsistema de escolas profissionais em 1989 à provisão de cursos de aprendizagem.

A concretização precarizada do direito à educação, para públicos tantas vezes academicamente frágeis e socialmente vulneráveis, atribui às políticas públicas envolvidas um sentido de seletividade e mesmo de discriminação social que interpela a democratização e a cidadania prometidas pela ampliação do acesso à educação.

Constata-se, então, a duplicidade de políticas públicas em educação e o lado avesso da democratização e(m) desigualdade. Por esta duplicidade – entre democratização e realização do direito à educação, por um lado, num quadro de crescente provisão privada, em particular quando abrange populações vulneráveis e negligenciadas pela educação do sistema público formal – passa ainda a compreensão do lado luminoso e visível e do lado sombrio, obscuro e corrosivo das realidades/dualidades educativas portuguesas.

Referências

Afonso, A. J. (1998). *Políticas educativas e avaliação educacional. Para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal (1985-1995)*. Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho.

Afonso, A. (2020). Para não abandonar a reflexão sociológica em tempos de pandemia. In: Martins, Manuela & Rodrigues, Eloy. *A Universidade do Minho em tempos de pandemia – I – Reflexões (119-145)*. Universidade do Minho.

Alcoforado, L. & Simões, F. (2017). Educação de adultos na União Europeia. Experiência de participação no grupo de trabalho para a reflexão sobre a necessidade de uma política pública. *Dirigir e Formar*, 14, 12–15.

Antunes, F. & Peroni, V. (2023). Democratização e relações entre público e privado em educação: provisão, sentido e conteúdo, no Brasil e Portugal (2015–2022). *Currículo sem Fronteiras*, 23, e1121.

Antunes, F. & Viseu, S. (2019). Education governance and privatization in Portugal: Media coverage on public and private education. *Education Policy Analysis Archives*, 27

(125). <https://doi.org/10.14507/epaa.27.4293>.

Antunes, F. (2015). Políticas, processos e atores de privatização em Portugal: apontamentos. In V. M. V. Peroni (org.), *Diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação* (129-143). Oikos.

Antunes, F. (2019). Formar uma elite ou educar um povo? *Sociologia, Problemas e Práticas*, (89), 53-77. DOI:10.7458/SPP2019898702.

Antunes, F. (2020). Democratização, educação profissional e ensino secundário em Portugal (2005-2018): mudanças recentes e sentidos incertos. In P. Lima; M. Azevedo & R. Barros (org.), *Rumos da educação e formação de jovens e adultos em Portugal e no Brasil* [18-38]. Editora IFRN.

Ball, S. J., & Youdell, D. (2008). *Hidden privatisation in public education*. In https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/Education_International_Hidden_Privatisation_in_Public_Education.pdf, acesso em 10 de março de 2024.

Barroso, J. (2013). Autonomia das escolas: entre público e privado. In Vera Peroni (org.), *Redefinições das Fronteiras entre o público e o privado: Implicações para a democratização da educação* (48-57). Liberlivro.

Caleiras, J., & Carmo, R. M. (2022). *A articulação das políticas de emprego e de proteção em Portugal: cinco décadas de movimentos nem sempre virtuosos*. CoLABOR. <https://www.colabor.pt/ebooks>.

Carmo, R. & Barata, A. (2019). Portugal: uma social-democracia com futuro?. *Nueva Sociedad* [especial em português], 88-99.

Clarke, J. & Newman, Janet (1997). *The managerial State*. Sage.

CNE/Conselho Nacional de Educação/Canário, R.; Vieira, C. & Capucha, L. (2019). *Recomendação para uma política pública de Educação e Formação de Adultos*. CNE. <http://www.cnedu.pt/pt/deliberacoes/recomendacoes>.

Cone, L. & Brøgger, K. (2020). Soft privatisation: mapping an emerging field of European education governance. *Globalisation, Societies and Education*, 18(4), 374-390.

Dale, R. (1997). The State and the governance of education: An analysis of the restructuring of the State education relationship. In A. H. Halsey, Henri Lauder, Philippe Brown & Anne Wells (Eds.), *Education culture, economy and society* (273-282). Oxford University Press.

Dale, R. (2000). Globalization and education: demonstrating a 'common world educational culture' or locating a 'globally structured educational agenda'?. *Educational Theory*, 50(4), 427-448.

Dale, R. (2005). A globalização e a reavaliação da governação educacional. Um caso de ectopia sociológica. In António Teodoro & Carlos A. Torres (Eds.), *Educação crítica e utopia*. Perspectivas para o século XXI (53-69). Afrontamento.

Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC)/Direção de Serviços de Estatísticas da Educação (DSEE) (2016a). Estatísticas da Educação 2014/2015. Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC). In <https://www.dgeec.mec.pt/np4/96/>, acesso em 1 março 2017.

Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC)/Direção de Serviços de Estatísticas da Educação (DSEE) (2016b). *Estatísticas da Educação 2014/2015. Breve síntese dos resultados - Educação pré-escolar, ensinos básico e secundário - Quadro síntese*, <https://www.dgeec.mec.pt/np4/96/>, acesso em 25 abril 2017.

Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC)/Direção de Serviços de Estatísticas da Educação (DSEE) (2021a). Estatísticas da Educação 2019/2020. Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC). In <https://www.dgeec.mec.pt/np4/96/>, acesso em 8 fevereiro 2022.

Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC)/Direção de Serviços de Estatísticas da Educação (DSEE) (2021b). *Estatísticas da Educação 2019/2020. Breve síntese dos resultados - Educação pré-escolar, ensinos básico e secundário - Quadro síntese*. In <https://www.dgeec.mec.pt/np4/96/>, acesso em 8 fevereiro 2022.

Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC)/Direção de Serviços de Estatísticas da Educação (DSEE)/Divisão de Estatísticas dos Ensinos Básico e Secundário (DEEBS) (2023). *Educação em Números - Portugal 2023*. DGEEC.

Ferreira, A. C. (2011). A sociedade de austeridade: Poder, medo e direito do trabalho de exceção, *Revista Crítica de Ciências Sociais* [Online], 95, 119-136. DOI: 10.4000/rccs.4417. <https://journals.openedition.org/rccs/4417>.

Ferreira, A. C. (2015). The politics of austerity and its law: challenges to a European citizenship. In Sofia O. Pais (coord.), *EU citizenship: challenges and opportunities* (163-188). Universidade Católica editora.

Ferreira, A.C. (2016). The politics of austerity as politics of law. *Oñati Socio-legal Series* [online], 6 (3), 496-519. <http://ssrn.com/abstract=2831995>.

Garcia, T. D. O.; Adrião, T.; Drabach, N. & Santos, M. (2023). Second generation of privatization of education in São Paulo: the systemic articulation of business actors. *Pro-Posições*, 34, e20210103.

Hemerijck, A.; Ronchi, S.; Plavgo, I. (2023). Social investment as a conceptual framework for analysing well-being returns and reforms in 21st century welfare states. *Socio-Economic Review*, 21(1), 479–500. <https://doi.org/10.1093/ser/mwac035>.

Hespanha, P.; Ferreira, S. & Pacheco, V. (2014). O Estado social, crise e reformas. In José Reis (Coord.), *A economia política do retrocesso*. Crise, causas e objectivos (189–281). Almedina.

Jessop, B. (1995). The future of the national: erosion or reorganization? General reflections on the Western European case. Comunicação apresentada na 2ª Conferência da Revista Theory, Culture and Society, “Culture and identity: city, nation, world. Berlim, 10-14 Agosto, 1995.

Junemann, C. & Ball, S. (2013). ARK and the revolution of state education in England. *Education Inquiry* 4, 423–441.

Le Grand, J. & Bartlett, W. (1993) (orgs). *Quasi Markets and Social Policy*. The Macmillan Press.

Lima, L. C. (1996). Educação de adultos e construção da cidadania democrática: para uma crítica do gerencialismo e da educação contábil. *Inovação*, 9, 283–297.

Lima, L. C. (2018). Lei de Bases do Sistema Educativo (1986): Ruturas, continuidades, apropriações seletivas. *Revista Portuguesa de Educação*, 31, 75–91.

Melo, A. (2004). A ausência de uma política de educação de adultos como forma de controle social e alguns processos de resistência. *Fénix-Revista Pernambucana de Educação Popular e de Educação de Adultos*, 3 (3), 17–26.

Newman, J. & Clarke, J. (2012). Gerencialismo. *Educação & Realidade*, 37(2), 353–381.
Peroni, V. & Garcia, T. (2020). Apresentação-Diálogos sobre distintas formas de privatização: caminhadas de pesquisa sobre o tema. *Educar em Revista*, 36, e77598.

Pires, C. (2014). Escola a tempo inteiro. *Contributos para a análise de uma política pública de educação*. SPCE/De Facto Editores.

Reis, J. (2020). Introdução. In J. Reis (coord.), *Palavras para lá da pandemia: cem lados de uma crise* (11–12). Coimbra: Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.

<http://hdl.handle.net/10316/90505>, acesso em 6 junho 2022.

Rodrigues, M. L.; Sebastião, J.; Mata, J. T.; Capucha, L.; Araújo, L.; Silva, M. V. & e Válder Lemos, V. (2014). A construção do sistema democrático de ensino. In M.^a de Lurdes Rodrigues (org.), *40 anos de políticas de educação em Portugal, vol. I: A construção do sistema democrático de ensino* (35-88). Almedina.

Santos, B. de S. (1990). O Estado e o Direito na transição pós-moderna. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 30, 13-43.

Santos, B. de S. (2001). Os processos de globalização. In Boaventura de Sousa Santos (org.), *Globalização. Fatalidade ou utopia?* (31-106). Afrontamento.

Saura, G. (2023). Nuevas formas, nuevos actores y nuevas dinámicas de la privatización digital en educación. *Profesorado, Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 27(1), 1-10.

Seixas, A. M. (2000). O ensino superior privado em Portugal: políticas e discursos. *Revista Portuguesa de Educação*, 13(2), 53-79.

Stoer, S. R. (1994). O estado e as políticas educativas: uma proposta de mandato renovado para a Escola Democrática. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 41, 3-33. <https://ces.uc.pt/rccs/index.php?id=547>.

Teodoro, A. (2001). *A construção política da educação. Estado, mudança social e políticas educativas no Portugal contemporâneo*. Afrontamento.

Vilarinho, M. Emília (2000). *Políticas de Educação Pré-escolar em Portugal (1977-1997)*. Instituto de Inovação Educacional.