



Educação & Sociedade

ISSN: 0101-7330

revista@cedes.unicamp.br

Centro de Estudos Educação e Sociedade
Brasil

Marques Cardoso, Clementina

Governar o estado para a participação de entidades privadas na provisão, financiamento e gestão dos
sistemas educativos na União Europeia

Educação & Sociedade, vol. 30, núm. 108, outubro, 2009, pp. 819-843

Centro de Estudos Educação e Sociedade
Campinas, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87313700010>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

GOVERNAR O ESTADO PARA A PARTICIPAÇÃO DE
ENTIDADES PRIVADAS NA PROVISÃO, FINANCIAMENTO
E GESTÃO DOS SISTEMAS EDUCATIVOS NA UNIÃO
EUROPEIA

CLEMENTINA MARQUES CARDOSO*

RESUMO: A participação de entidades privadas comerciais¹ e não-comerciais na gestão, financiamento, provisão, avaliação e inspecção da educação na União Europeia é consolidada através de parcerias, contratação directa, criação de serviços paralelos. Essa consolidação é mediada pelas condições histórico-político-económicas de cada país e o seu quadro de acção distingue-se das regras de decisão pública. As funções do Estado e o papel do governo alteram-se para acompanhar e estimular essa participação e os efeitos desta alteração são visíveis ao nível das regras da gestão, administração, financiamento e actividade reguladora que se reconfiguram como consequência da redefinição dos mecanismos de financiamento e do que se entende por autonomia escolar.

Palavras-chave: Governo. Comercialização. Educação. Europa. Parcerias.

GOVERNING THE STATE FOR THE INVOLVEMENT OF PRIVATE COMMERCIAL
AND NON-COMMERCIAL ENTITIES IN THE PROVISION, FINANCING AND
MANAGEMENT OF EDUCATION SYSTEMS IN THE EUROPEAN UNION

ABSTRACT: The involvement of private commercial and non-commercial entities in the management, financing, provision, assessment and inspection of education in the European Union is consolidating through partnerships and commercial contracts and the creation of parallel services. This consolidation is mediated by each country's historical-political-economic conditions

* Doutora em Política Social e Educação Comparada e professora do Birkbeck College (Universidade de Londres, Inglaterra). *E-mail:* c.marquescardoso@bbk.ac.uk

and its framework of action is different from public decision-making rules. The functions of the state and the role of governments are changing to follow and to stimulate such involvement. The effects of such changes can be seen in the rules of management, administration, financing and regulatory activities, which that are reconfigured by the redefinition of financing mechanisms and by what is understood to be school autonomy.

Key words: Government. Commercialization. Education. Europe. Partnerships.

Comercialização, contratação e decisão pública

A contratação externa de actividades ou de funções pelas várias instituições do Estado, incluindo escolas, realiza-se com a intervenção de governos. São eles que respondem às e procuram os serviços de entidades privadas (comerciais e não-comerciais) para formular e implementar políticas de gestão, administração e regulação da escolarização. A comercialização e a escolarização civilista² associadas à contratação exigem que a regulação e o governo³ dos sistemas nacionais de ensino sejam alterados e que o Estado seja governado de forma a que a contratação de serviços e a sua provisão se realizem com a participação das suas instituições. Este processo está a generalizar-se na União Europeia (UE) antes ainda da adopção nacional obrigatória da Directiva 2006/123/CE, onde se define o quadro de comercialização de serviços⁴ no mercado interno europeu, que foi “moldado em parte pelo Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio” (De Búrca & Scott, 2001, p. 2). A educação, a saúde e os serviços sociais, enquanto sistemas, não estão abrangidos pela Directiva, mas a comercialização de conhecimento, de práticas ou de sistemas de gestão, assim como a execução de actividades ou de funções educacionais ou sociais por entidades *quasi*-estatais sem fins lucrativos, criadas pelo governo (central ou local, em parceria ou não com entidades comerciais ou não-comerciais), estão automaticamente abrangidas pela regulação a si associada. A existência ou futura criação de escolas privadas por empresas ou outros amplia o âmbito da educação abrangida pela Directiva, já que a formação e educação privadas são por ela contempladas. A consolidação da tendência para a contratação externa está, assim, sob a tripla influência da acção de governos, Conselho e Comissão da UE.

O objectivo deste artigo é, na continuidade de trabalho anterior (Cardoso, 2005a), a caracterização, por um lado, do quadro de provisão, gestão e governo da educação, onde a participação de entidades privadas se realiza, e, por outro, da forma como os governos, através de acções directas ou da criação de condições de regulação mercantil ou civilista, exercem um papel estratégico de incentivo a essa participação (Cardoso, 2005b) e de regulação.⁵ Incluem-se nesta caracterização a aplicação de políticas sem o Estado (privatização), sem o governo (descentralização) ou somente com o governo (centralização) (Cardoso, 2003), mas estes movimentos lineares são apenas partes constituintes desse quadro. Quando os processos de *privatização*, *descentralização* ou *centralização* são analisados por referência a práticas locais (nacionais ou regionais), mas também a movimentos de globalização, verifica-se que o quadro de provisão, gestão ou governo educacionais é, por várias razões, multifacetado. Neste quadro, as instituições públicas e os governos formulam e implementam políticas em função de lógicas de actuação de tipo empresarial. As entidades privadas actuam em áreas de responsabilidade estatal e governamental (Cardoso, 2008) e as estruturas democráticas (eleitas) facilitam a participação dessas entidades. O tipo de privatização decorrente da participação de entidades privadas é diferente da privatização da propriedade dos recursos ou das instituições.

O que se verifica ao nível da direcção, da provisão e da gestão, é um processo de privatização das decisões. Consequentemente, os Estados e os governos não estão, por influência externa, mais ou menos enfraquecidos na sua função de assegurar garantias sociais; eles próprios estão activamente empenhados em tornar-se mais ou menos fortes para desempenhar essa função e, para isso, os governos criam, por um lado, mecanismos de actuação forte e, por outro, condições para o enfraquecimento do Estado. A caracterização do que está a acontecer ao Estado e à acção governativa exige que se estabeleça, em primeiro lugar, a distinção entre transferência de responsabilidades estatais para entidades privadas (integradas ou não nas instituições de Estado) e acções e processos de carácter privado integrados nas instituições estatais, por acção governamental ou por assimilação ou adopção local por instituições estatais. Essa distinção é necessária porque a presença de formas de gestão e de financiamento empresariais ou de mecanismos de mercado nas instituições públicas ocorre mesmo sem que exista transferência dessas responsabilidades estatais para entidades privadas. Em segundo lugar,

é necessário conhecer as condições em que se exerce a democratização do acesso ao ensino e das práticas de escolarização, tal como elas são produzidas pelos mecanismos e processos específicos desse quadro multifacetado de regulação.

A consolidação dessas condições inclui a participação de entidades privadas na formulação de políticas e na execução de funções ou actividades estatais, a comercialização destas e a escolarização civilista. Se, na segunda metade do século XX, a actividade governamental de formulação de políticas foi informada pela transposição adaptada de modelos de ensino, gestão e direcção escolares e de práticas educacionais de um país para outro, no século XXI, ao facilitarem a participação de entidades privadas, os governos europeus dão preferência ao conhecimento global adquirido em actividades comerciais e aos projectos civilistas de educação e de regulação social. Por isso, a generalização da participação de entidades privadas na formulação de políticas e na execução de funções e actividades estatais exige que ela seja integrada no estudo das políticas públicas, pois a actividade de governação e a configuração institucional são agora diferentes.

A contratação pública, consultoria e a comercialização de funções e actividades criaram condições específicas de governo, gestão e provisão. Nos países da UE, é variável a intensidade da influência dos princípios e mecanismos de mercado sobre as actividades e funções educacionais de Estado, mas está generalizada a preferência por sistemas de inscrição escolar assentes na escolha de escolas pelos pais ou pelo financiamento *per capita* e pela contratação externa. A adopção desta última importa relações contratuais de tipo comercial e os pressupostos da regulação de mercado para a direcção e gestão educacionais e para as funções sociais do Estado. Ao integrar as suas regras, práticas e mecanismos na decisão pública, a sua lógica altera o ciclo e a própria decisão pública que, em muitos casos, está agora sujeita às restrições introduzidas pelo segredo comercial. Esta importação sujeita a regulação da educação aos mecanismos e princípios do direito privado de cada Estado,⁶ sem necessidade de privatização da propriedade institucional, e, conseqüentemente, à influência do que Okin (1998, p. 117) considera ser a ambiguidade do que é o público e o privado.

De acordo com os pressupostos da regulação de mercado, as relações de tipo mercantil e o quadro do direito privado incorporados

nas funções sociais pertencem a uma esfera privada e, por isso, restrita de processos políticos, onde “(...) ‘o privado’ se refere a uma esfera ou esferas da vida social na qual(s) a intromissão ou interferência com a liberdade requer justificação especial e ‘o público’ a uma esfera ou esferas que são vistas como sendo geralmente e de forma justificável mais acessível(s)” (idem, *ibid.*). Esta ambiguidade de fronteiras entre o público e privado é um obstáculo à explicitação dos efeitos de atrofiamento que a remoção de restrições à introdução de relações económicas e comerciais na escolarização (pública) e de obstáculos (privados) ao conhecimento educacional tem na liberdade de ensino/aprendizagem. Consequentemente, essa ausência de explicitação desvaloriza o atrofiamento deste conhecimento e minimiza as consequências públicas da acção privada, ao mesmo tempo que as relações de tipo empresarial, como solução para questões educacionais e sociais, são sobrevalorizadas. Na prática, e relativamente à educação escolar, o facto de as decisões e os processos privatizados estarem incorporados no público (o privado do público) e sujeitos a inspecções para verificação somente do cumprimento de contratos (o privado público) intensifica essa ambiguidade, pois a privatização da propriedade institucional nem sempre existe.

O incentivo europeu à comercialização

A generalização da contratação, dos mecanismos de mercado e das relações comerciais na UE está aliada ao entendimento que a Comissão e o Conselho europeus têm sobre a forma como os objectivos de “elevar o nível das qualificações”, criar “sistemas de educação e formação eficientes, e de elevada qualidade”, de “qualidade da formação dos professores”, de “atractividade, qualidade e pertinência do ensino e da formação profissionais” devem ser atingidos por cada Estado membro (CUE, 2008). Está também aliada à pressão⁷ que é exercida sobre eles para que cumpram as metas de crescimento económico e de criação de emprego na UE. No caso da educação, a pressão da Comissão e do Conselho exerce-se, por exemplo, sobre países como a Bulgária, Grécia, Espanha, Itália, Chipre, Litónia, Luxemburgo, Malta, Portugal, Roménia, Turquia e Islândia, pelo facto do diagnóstico do Conselho da EU (2008, p. 24) sobre abandono precoce (após 17 anos de idade) colocar estes países num grupo de risco que não atingiu os objectivos pré-definidos. Essa pressão e objectivos correspondem, no

entanto, a uma agenda comum. A Comissão é o órgão executivo do Conselho e, por isso, a pressão existente é colectivamente exercida pelos governos sobre a sociedade. Estes usam, a nível nacional, os resultados sobre o desempenho dos sistemas educativos, neste caso as estatísticas europeias, para apoiar o incentivo à comercialização e ao conhecimento empresarial e o atrofamento dos recursos e dos conhecimentos educativos, porque essa é a sua preferência. A acção da Comissão reflecte a pressão de pares que se exerce sobre a sociedade como parte de um processo onde, de acordo com Brine (2004, p. 777), os “Estados membros e funcionários usam o espaço governamental europeu para produzir políticas que, de outro modo, eles teriam dificuldade em introduzir a nível nacional”, neste caso políticas facilitadoras da comercialização e do incentivo ao empreendedorismo na educação, como solução para a criação do emprego necessário ao crescimento económico.

Uma das iniciativas mais significativas desse incentivo manifesta-se ao nível do conteúdo dos programas de ensino que possuem como expectativa a “transformação dos valores que se espera a educação para o empreendedorismo avance” (Holmgren & From, 2005, p. 387). Em 2004, o relatório final preparado para a CE pelo grupo de peritos⁸ nomeados pelos vários governos propõe acções nesse sentido, ao nível da formação de professores e dos mecanismos de decisão. Este relatório, como se verifica na citação seguinte, é exemplificativo da expectativa de que a formação de professores inclua técnicas de modificação do comportamento institucional, profissional e individual e que ela se associe à convicção de crença nos valores propostos.

*São necessárias medidas de incentivo e apoio, dado que tanto escolas como docentes têm uma ampla margem de autonomia. É importante que directores e docentes adiram convictamente a estas actividades, e que o contexto escolar seja favorável à educação para o desenvolvimento do espírito empresarial (...). Deverá ser concedida especial atenção ao pessoal docente e oferecida formação específica. De facto, um dos principais problemas continua a decorrer da *insuficiência da formação disponibilizada aos docentes* centrada na maneira de comunicar o conceito de espírito empresarial nas aulas (...). Algumas *redes internacionais e ONG* actualmente desenvolvem actividades destinadas a fomentar a educação para o desenvolvimento do espírito empresarial junto dos jovens em toda a Europa, mediante a criação de parcerias com o mundo empresarial e com algum apoio do sector público. Em vários países, as*

organizações externas lideram a promoção do ensino do espírito empresarial nos Sistemas de Ensino (...). (Comissão Europeia, 2004, p. 7; grifos no original)

Este Relatório propõe

(...) aumentar a participação de *associações empresariais* de Câmaras de Comércio na elaboração de políticas e actividades relacionadas com a educação para o desenvolvimento do espírito empresarial e incrementar o envolvimento [a participação] de empresas e empresários em programas específicos (p. 9) (...) instituir mecanismos para aplicar alguns *indicadores* propostos, por forma a avaliar os progressos efectuados e definir, por fim, *objectivos* qualitativos e quantitativos. (...) criar uma estrutura permanente de *enquadramento e monitorização dos progressos alcançados*, utilizando para o efeito os instrumentos europeus existentes. (Idem, *ibid.*, p. 10; grifos no original)

As parcerias são incentivadas, neste caso, com o objectivo de modificar o comportamento e as práticas de quem ensina. Espera-se que a constituição de parcerias exerça, através dos mecanismos de vigilância disponibilizados pela UE, um efeito de regulação dos espaços de autonomia profissional, de forma a assegurar a aderência *com convicção* dos professores aos valores propostos. Essa regulação desenvolve-se num quadro de estímulo à expansão da comercialização globalizada de actividades educativas, sem que exista legislação ou um sistema educacional europeu comum, e sobrepõe-se às competências nacionais formais definidas de acordo com os pressupostos da opção de regulação dominante⁹ na UE: a regulação de mercado.

A educação encontra-se assim entre a regulação formal, que é estatal e nacional, e a regulação de mercado, tradicionalmente aplicada à competição económica. Actualmente, a fim de intensificar as transacções mercantis de serviços¹⁰ no território da União, e também porque o mercado europeu não funciona sem o empenhamento dos estados, a UE recorreu à opção de criar um quadro de regulação europeu ao adoptar a Directiva 123. Tal Directiva reforça a opção de regulação de mercado, desta vez à escala europeia, abrangendo actividades e funções educativas.

A criação deste mercado interno, que a UE pretende seja dinâmico, não obriga os países membros a privatizarem entidades públicas. Este é um aspecto, como se verá, com relevância para as actividades

educativas e para a compreensão do quadro em que mecanismos de privatização funcionam através da comercialização sem necessitar da privatização da propriedade. A Directiva 123 também não introduz a comercialização – ela já existe, está bem implantada e parece não necessitar da privatização institucional total, ou do acesso às finanças públicas e comunitárias por empresas – nas áreas da educação, formação e funções sociais em geral. O acesso de entidades privadas ao financiamento proveniente do Fundo Social Europeu (FSE) já é uma realidade. A Directiva tem como expectativa que a remoção de barreiras ao comércio dos serviços, fora de fronteiras nacionais, e a proibição de restrições às actividades comerciais intensifiquem a comercialização já existente e a participação de entidades privadas na provisão de recursos que o Estado não disponibilizou e na direcção e gestão educacional e social em geral, principalmente nos países onde esses processos têm sido menos intensos.

A Directiva 123

O quadro de regulação que a adopção desta Directiva cria, prevê a “(...) liberdade dos Estados-membros imporem na sua legislação um elevado nível de protecção do interesse público, nomeadamente no que toca à realização de objectivos de política social” (JOUÉ, 2006, p. 45). Em termos de “protecção do interesse público” e em relação à “(...) obrigação de assumir uma forma jurídica específica para exercer determinadas actividades de serviços no domínio social, o Tribunal de Justiça já reconheceu que pode justificar-se a exigência de que o prestador seja uma instituição sem fins lucrativos” (idem). Este nível de protecção exercer-se-á num quadro onde os Estados-membros não podem impor prerrogativas aos utentes que condicionem o uso de um dado serviço comercializado por um fornecedor sediado num outro Estado, porque a Directiva promove a remoção de barreiras ao comércio dos serviços fora de fronteiras nacionais e a proibição de restrições (n. 19) às actividades comerciais. Ao estimular a venda de serviços sem que a empresa esteja sediada no país a fornecer o serviço, a Directiva pretende intensificar a comercialização de serviços por empresas de menor dimensão. Nesse sentido, ela proíbe a criação, por parte dos Estados, de regras de obrigatoriedade de pedido de autorizações às autoridades nacionais de tutela ou de declarações por parte dos recipientes de serviços. Proíbe-se

também a definição de limites discriminatórios de atribuição de financiamento pelo Estado, pelo facto de o fornecedor ter sede num outro país ou de o serviço ser fornecido num outro país. Existe ainda a obrigatoriedade do Estado não bloquear o acesso de entidades comerciais ao financiamento público e de cada Estado criar, de acordo com o artigo 6, um “balcão único” e um Sistema Europeu de Informação do Mercado Interno (SEIMI), que disponibilizem toda a informação necessária a que os operadores comerciais actuem no território de cada Estado. Os Estados terão a obrigação de simplificar os seus procedimentos administrativos e de (é intenção expressa da Comissão) os *modernisar*.

No espírito da regulação de mercado, o SEIMI tem a função de clarificar incertezas relativas não só à Directiva, mas também a outros quadros legais de regulação das relações mercantis, tais como o direito privado internacional e a legislação aplicável ao comércio electrónico ou à protecção de dados (onde muitas das actividades e funções educacionais poderão estar incluídas). Estando a Directiva subordinada a outra legislação europeia, existirá interesse por parte da UE em reduzir as áreas de conflito existente entre vários instrumentos legais. O resultado da combinação da não abrangência das regras relativas a contratos públicos pela Directiva e da definição de *serviço*, proposta pela Comissão com as relações comerciais que incorporarão actividades educativas e sociais em geral, será um indicador não só do conflito, mas também da direcção da actuação que as instituições comunitárias adoptarão. O facto de o artigo 7 (c) antecipar que os “meios e condições de acesso aos registos e bases de dados públicos relativos aos prestadores e aos serviços” (JOUE, 2006, p. 53) sejam disponibilizados, permitirá avaliar o âmbito e a natureza da comercialização, assim como da participação de entidades privadas não-comerciais nas funções e actividades estatais.

A Directiva tem um poder que nenhum outro mecanismo de regulação – como, por exemplo, o método aberto de coordenação – teve até agora. Desde que a nível nacional não existam obstáculos legais à contratação de funções e de actividades educacionais e à participação de entidades privadas sem fins comerciais na provisão da educação, cada Estado está obrigatoriamente submetido à necessidade de promover o mercado interno de serviços e, por consequência, a comercialização e provisão não-estatal de funções e de actividades. A Directiva é diferente de outros mecanismos europeus, pois a promoção do mercado interno exige a mudança de sistemas e práticas. O método aberto

de coordenação (MAC) das políticas sociais (Agenda Social), definidas em função das prioridades para o crescimento e emprego (CCE, 2008), por exemplo, funciona num quadro de expectativas de cumprimento. Ele é um instrumento de coordenação sem constrangimento legal, de condução suave das administrações públicas, à distância, a partir de Bruxelas ou da capital de cada país. A Directiva tem como quadro de referência as redes de relacionamento entre decisores e funcionários dos vários países, a aplicação de pressão indirecta pela Comissão através da atribuição de fundos europeus e a adopção do que a Comissão entende por práticas de referência, que se desenvolveram no quadro do MAC. Existem, no entanto, diferenças entre o MAC e a Directiva. Esta tem a força de um quadro legislativo e a determinação de intensificar a comercialização e o MAC não. Enquanto instrumento de execução da Agenda Social da UE, o MAC foi, de acordo com Kay e Akrill (2007), introduzido num contexto de reduzida capacidade financeira. O'Connor (2005) defende que os objectivos definidos para o MAC não têm condições de se realizarem, nem em termos de processo de coordenação, nem de garantia que a Agenda Social seja cumprida. Apesar disso, a articulação entre os propósitos da Directiva e do MAC no quadro de direcção à distância da UE e do papel do MAC na transformação das práticas dos Estados-membros (Jacobsson, 2004, p. 2), na área do emprego e na concretização dos objectivos da Agenda Social da UE, não pode ser ignorada.

A definição do que constitui um serviço

O que a UE entende por *serviço* e a relação entre a Directiva e outra legislação europeia são aspectos determinantes da definição do âmbito da Directiva. Principalmente, em relação à definição do que constitui um serviço e à expressão legal do que a Comissão entende por *modernização* dos serviços. A sua definição depende do que se considerem ser serviços abertos à comercialização e do quadro legal que prevalece em caso de incerteza ou de conflito (o que decorre da Directiva ou da legislação comunitária). A Directiva abrange os serviços de consultoria na área da gestão e o financiamento privado da formação e educação. Os serviços de interesse geral (n. 17), que o Concelho da UE define como “serviços prestados mediante contrapartida económica” (CUE, 2006, p. 10) e o CE como “serviços comerciais e não-comerciais que as autoridades públicas consideram como sendo de interesse geral, por

esse motivo, sujeitos obrigações específicas de serviço público” (CE, 2003, p. 7; 2004, p. 24), não estão abrangidos. Logo se verifica que a comercialização de serviços, em geral, e de actividades educativas, em particular, na UE está posicionada não só entre vários quadros legislativos e pressupostos jurídicos, mas a sua expressão está dependente do que se entende por serviço no contexto da regulação de mercado aplicável à comercialização. Exemplo: a Directiva impõe limites sobre os serviços que abrange, mas o Tribunal Europeu defende que

(...) a identificação de certas actividades, em particular de actividades que são publicamente financiadas ou prestadas por entidades públicas, como pertencentes à categoria “serviços” tem de ser efectuada caso a caso, à luz de todas as suas características, em particular quanto à forma como são prestadas, organizadas e financiadas no Estado-membro em questão. (JOUE, 2006, p. 40)

Simultaneamente, o *Manual de Implementação da Directiva* cita um exemplo decorrente de uma decisão do Tribunal de 2000, de onde decorre o pressuposto de que “o simples de uma actividade prestada pelo Estado, por um organismo público ou por [uma] organização sem fins lucrativos, não significa que não constitua um serviço (...)” (p. 10). Ao mesmo tempo, a definição de “serviços de interesse geral” (que a Directiva 123 expressa não abranger) adoptada pela UE nos Livros Verde e Branco sobre esses serviços cria um quadro de base para a comercialização que poderá dar origem a um âmbito de aplicação da Directiva muito mais alargado do que o texto da Directiva sugere. Verifica-se que a Comissão abandonou o uso da expressão “serviço público”, ao estabelecer que:

(...) os termos “serviço de interesse geral” e “serviço de interesse económico geral” não devem ser confundidos com a expressão “*serviço público*”, que é menos específica. Esta pode ter diferentes significados e provocar assim confusão. Pode referir-se ao facto de um serviço ser oferecido ao grande público ou quando um papel particular lhe é atribuído no interesse público, ou ainda referir-se ao regime de propriedade ou ao estatuto do organismo que fornece o serviço em questão. Por conseguinte, não é utilizada no Livro Branco (EC, 2004, p. 24) (...) facto de os fornecedores de serviços de interesse geral serem públicos ou privados não tem importância no direito comunitário. Gozam de direitos idênticos e estão sujeitos às mesmas obrigações. (p. 25)

Este abandono está associado ao incentivo à participação privada nas actividades sociais e à aplicação da regulação de mercado a essa participação e à actuação do Estado. A Comissão entende que

(...) o fornecimento de serviços de interesse geral possa ser organizado em cooperação com o sector privado ou confiado a empresas privadas ou públicas, a definição das obrigações e missões de serviço público, em contrapartida, continua a ser da competência das autoridades públicas ao nível adequado. As autoridades públicas competentes estão igualmente encarregadas de regular os mercados e de assegurar que os operadores realizem as missões de serviço público que lhes foram confiadas. (EC, 2004, p. 12)

O âmbito da Directiva depende do que se entende por serviço aberto à comercialização e da interpretação da relação da Directiva com outra legislação comunitária, mas também nacional, porque o que se entende por *modernização* dos serviços também depende de como as actividades e funções do Estado são alteradas em função das relações comerciais e da interpretação da regulação de mercado exercida pelas autoridades governamentais competentes. O RU, por exemplo, em consonância com a Conferência de Alto Nível organizada pela presidência Checa e pela CE no início de 2009, considera que “a Directiva é aplicável a todos os serviços excepto aqueles que são especificamente excluídos (transporte, jogo, actividades de audiovisual e serviços de segurança privada)” (DBIS, 2009, p. 6).

A agenda social

No quadro da Agenda Social, o incentivo à comercialização é justificado pela necessidade de *modernização* dos serviços sociais e esta poderá ter a forma de “(...) contratação externa de tarefas relativas aos serviços públicos ao sector privado, detendo as autoridades públicas a regulação da competição; [e] o desenvolvimento de parcerias público-privado e o uso de outras formas de financiamento para complementar o financiamento público” (EU, 2006, p. 5). A modernização do modelo social europeu é articulada em termos de “facilitar (...) o funcionamento harmonioso do mercado único” (CE, 2005, p. 2) e a “organização do trabalho” (p. 7).

A este nível, ela acompanha o espírito da Directiva que também prevê, em primeiro lugar, “a modernização das regulamentações

nacionais de forma compatível com as exigências do mercado interno” (JOUE, 2006, p. 45), de modo a proceder à remoção de barreiras ao comércio dos serviços que a CE verificará. Cada país membro terá de produzir um relatório, no primeiro ano da aplicação da Directiva a nível nacional, informando a CE das medidas tomadas nesse sentido (p. 45).

Para além disso, a UE entende que “é essencial estabelecer obrigações claras e juridicamente vinculativas, de forma que os Estados-membros cooperem eficazmente” (p. 49). No caso de não cooperarem, a UE entende que devem ser aplicadas “sanções e subsequentes actividades de acompanhamento” (idem). O artigo 16 (4) estipula que, até ao final de 2010, a Comissão considere a necessidade de harmonização das actividades dos serviços. Em segundo lugar, a Directiva promove, de forma não intervencionista e de acordo com a opção de regulação de mercado, a alteração de condições de trabalho. Para que sejam realizadas através de processos de comercialização, as actividades e funções estatais sujeitas à contratação geram condições de emprego paralelas no interior das instituições de Estado. Essas condições são, no espírito da regulação de mercado que informa a Directiva, influenciadas por ela quando se prevê, por exemplo, que as “relações contratuais entre o prestador e o cliente, bem como entre uma entidade patronal e o trabalhador, não deverão estar abrangidas pela presente directiva. A lei aplicável às obrigações contratuais e extracontratuais deverá ser determinada pelo direito internacional privado” (p. 47). Apesar do artigo 1º (6 e 7) prever que a

(...) directiva não afecta a legislação laboral, (...) quaisquer disposições legais ou contratuais em matéria de condições de emprego, de condições de trabalho, incluindo a saúde e a segurança no trabalho, e da relação entre o empregador e o trabalhador, que os Estados-membros aplicam em conformidade com o respectivo direito nacional no respeito do direito comunitário (...) a legislação de segurança social dos Estados-membros (...) o direito de negociar, celebrar e aplicar convenções colectivas e o direito de acção colectiva, em conformidade com o direito e as práticas nacionais que respeitam o direito comunitário. (p. 51)

A alteração das regras nacionais de emprego reestrutura as relações profissionais e laborais e fragmenta os sistemas de remuneração e as condições laborais e profissionais.

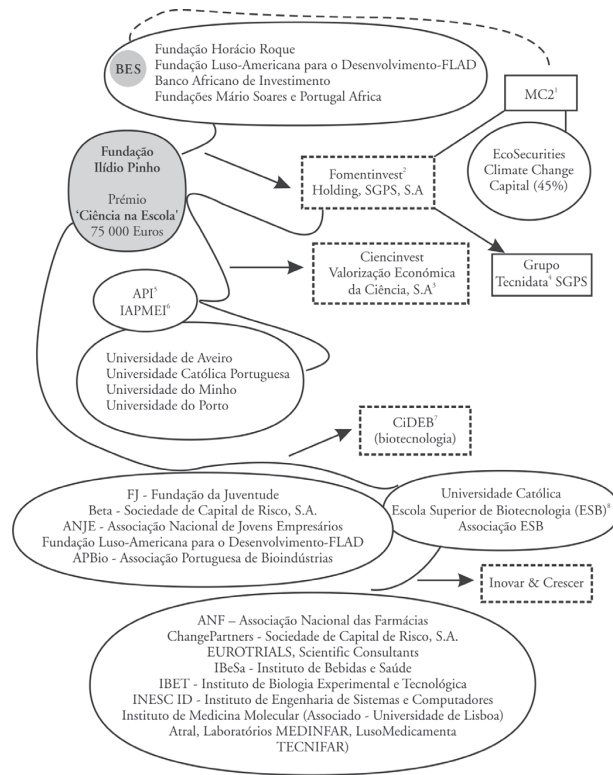
O estado actual da comercialização de serviços

Ao actuar sobre a base de comercialização de serviços estatais, fortemente implantada a nível global e europeu, a Directiva incorpora as suas características. Dentre outras, destacam-se duas pela sua influência na disseminação de conhecimento e de práticas de natureza empresarial e nas medidas adoptadas pelos governos para aplicação nos serviços de Estado. A primeira relaciona-se com a formação de agrupamentos de competição e de cooperação comercial e a segunda com o estabelecimento de subsidiárias nacionais de empresas globais. Relativamente à primeira, ela é uma característica da actividade comercial que tem vindo a ser integrada na formulação de políticas sociais e educacionais. Nomeadamente, como é o caso da estratégia tecnológica portuguesa (Cardoso, 2008, p. 246) ou da actividade da Fundação representada na Figura 1, na área da inovação e descoberta científicas. Na área da educação, um dos agrupamentos mais activos a nível europeu é o MENON, que trabalha em conjunto com o *European Learning Industry Group* e com a Comissão. A Comissão apoia os agrupamentos através do Observatório Europeu dos Agrupamentos, porque tem interesse no potencial destes para a criação de emprego e para apoiar as suas prioridades para a administração pública, o financiamento público em geral e da educação e o relacionamento entre instituições geradoras de conhecimento científico.

O relatório sobre o apoio actual aos agrupamentos de inovação na Europa (DGEI, 2007) associa várias medidas nessas áreas às políticas de apoio aos agrupamentos. Como se verifica na Figura 1, estes agrupamentos são uma fonte importante de disseminação de conhecimento e de força de intervenção empresariais que maximizam as possibilidades comerciais, decorrentes do investimento voluntário no estímulo à formação de cientistas nas áreas de investimento onde essas empresas actuam.

Ao intervir no campo educacional, através da atribuição de donativos, as parcerias entre agrupamentos de empresas e fundações exercem funções estatais de estímulo à aprendizagem na área das biotecnologias, em simultâneo com estratégias de investimento financeiro em empresas de tecnologia de ponta. Neste caso, as fundações preenchem, em parceria e com o apoio dos governos, um espaço educacional com actividades e iniciativas que são integradas, a *posteriori*, nas políticas

Figura 1



- 1 MC2 (55% Fomentinvest) é um Fundo de Investimento de Carbono que conta entre os seus accionistas os Bancos BANIF, Banco Espírito Santo, Millenium BCP e a Caixa Geral de Depósitos.
- 2 Fundo de investimento e de gestão que permite que fundações tenham actividades comerciais nas áreas da saúde, energia, ambiente e tecnologias da informação.
- 3 Empresa privada com actividade comercial na área das patentes.
- 4 Este grupo é constituído por ROFF e outras empresas e Fomentinvest tem uma participação de 24,5% no Grupo.
- 5 Associação Portuguesa de Investimento
- 6 Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento
- 7 Centro de Incubação e Desenvolvimento de Empresas de Biotecnologia
- 8 Promove actividades estratégicas orientadas para a transferência de conhecimento e de tecnologia de laboratórios de Investigação para o contexto comercial.

educativas nacionais. Estas parcerias têm uma acção educacional limitada, mas uma projecção pública superior ao efeito gerado no sistema educativo. Esses limites existem não só porque o âmbito de acção destas instituições é circunscrito, mas também porque suas iniciativas usam a oportunidade comercial de actuar na área social e científica em condições de oportunidade económica e retraem a sua acção quando essas oportunidades não existem. Para além disso, elas expandem o seu âmbito de actuação para abranger funções sociais e educacionais em condições de oportunidade económica, porque podem retirar o seu apoio a essas funções sem estarem sujeitas a sanções. Ao serem voluntárias, de iniciativa própria e exercidas num espaço onde se espera que o sistema educativo tivesse actuado mas não actuou, elas usufruem de uma imagem positiva que as interpretam enquanto efeito de mais-valia, em sistemas educativos que são percebidos pela opinião jornalística, política e pública como não sendo inovadores. A disseminação própria, mas também pelos governos (porque eles estão fortemente investidos neste processo), das suas actividades produz um efeito de acção em áreas essenciais de provisão estatal e de resolução de problemas resultantes da ausência de inovação e das insuficiências de investimento estatais. Este efeito não é real, e o facto de essas acções estarem sujeitas às relações de mercado e a doações gera um quadro de incertezas sobre a sua eficácia de médio e longo prazos, apelando à necessidade de sistemas estatais que garantam a eficácia para além do curto prazo e da intervenção circunscrita deste tipo de agrupamento. Sendo voluntárias e mercantis, quando essas acções deixam de existir, porque são essenciais, a responsabilidade pela sua substituição é estatal. É este que, nesses e em todos os casos, tem de repor o que de essencial foi retirado. O Estado tem a obrigação, que na maioria dos países é constitucional, de garantir funções ou actividades fundamentais que foram abandonadas por um agrupamento gerador de funções não vinculativas ou comerciais, resultantes de contratação ou de acordos tácitos. As acções voluntárias ou comerciais de entidades privadas não asseguram funções fundamentais a longo prazo. Essa garantia pertence ao Estado. Apesar desta incerteza e ausência de garantia, os agrupamentos são actualmente a opção favorita de governos.

Relativamente ao estabelecimento de subsidiárias nacionais de empresas globais, elas aplicam à escala nacional o conhecimento comercializado à escala europeia, por meio de actividades de consultoria, auditoria,

inspecção, avaliação e diagnóstico. Esse conhecimento e práticas são versões *standard* diluídas daquelas comercializadas no país sede, versões pronto-a-usar de conhecimento, práticas e procedimentos que respondem ao apetite governamental de reestruturação de funções e de actividades de Estado. Estas versões são mediadas pela dinâmica de forças político-educacionais, pela regulação do sistema de ensino, pelas dinâmicas e forças sociais, pelas tradições das administrações públicas e orientação política de governos a nível nacional. A Directiva actua sobre esta base de standardização incorporada¹¹ (si), que é sustentada pela capacidade que as empresas globais já possuem de se instalarem em outro Estado-membro e de aí acederem aos serviços jurídicos de apoio de que necessitam para a comercialização dos seus produtos, de acordo com e no quadro jurídico de cada Estado. Estas duas características do processo de comercialização, por si só, não asseguram a manutenção de um mercado interno de serviços sociais e educacionais. Os níveis financeiros existentes nos sistemas públicos não são suficientes para assegurar as relações de mercado e a comercialização de serviços públicos. Tal comercialização depende também dos instrumentos financeiros, estatais e europeus, de compensação, cujo acesso por entidades privadas é garantido pela Directiva. À escala europeia, o FSE existe para compensar os obstáculos ao desenvolvimento social derivados da actividade económica assente nas relações de mercado. Ele funciona como um “Estado-providência”, que permite que os Estados nacionais e a actividade económica europeia se mantenham, apesar das desigualdades de desenvolvimento social e educacional que afectam grupos e comunidades específicos.

Num sentido restrito, a distribuição de fundos mantém a estabilidade política (Brine, 2004). A UE entende-o como sendo um instrumento essencial para o avanço da sua Agenda Social. Enquanto quadro de financiamento público, ele está limitado pelos objectivos específicos de certificação profissional, inovação tecnológica ou científica necessários à estratégia europeia de crescimento económico, que está alicerçada na comercialização do conhecimento e na criação de pequenas e médias empresas. A base de lançamento da Directiva já inclui também a experiência de entidades comerciais de acesso a esses fundos de compensação públicos e europeus. O acesso ao financiamento do FSE por entidades privadas já é uma realidade. Os fundos europeus que são encaminhados directamente para escolas, instituições

do/e governo local e central são partilhados por empresas globais especializadas em consultoria (este é o caso da KPMG, em Itália) e por entidades não-comerciais. Em alguns casos, existe mesmo apoio por entidades-rede (no RU) que incentivam e promovem o acesso a fundos sociais europeus por parte dessas entidades. O objectivo da Directiva de intensificar a criação de médias e pequenas empresas, sem restrição de acesso aos fundos europeus existentes, tem já essas experiências de base. Tal como a comercialização a nível nacional, a intensificação da participação de entidades privadas nas funções sociais de Estado, entre elas a educação, é variável e produz resultados diferentes, pois ela sobre-põe-se a níveis diversos de desenvolvimento social, económico, político e a diferentes administrações públicas de sistemas sociais e de ensino.

Na Europa dos 27 países, a distribuição da riqueza apresenta assimetrias consideráveis (EC, 2009). O desemprego distribui-se também de forma assimétrica, afectando as antigas regiões industriais, as fronteiras leste e o sul da Europa. Existe uma divisão norte/sul e centro/leste em termos da “intensidade de capital humano” (EC, 2009, p. 8), de regeneração da economia (p. 18 e 20) e de despesa em investigação e desenvolvimento no sector empresarial (p. 24) (em favor do norte). No contexto da comercialização de serviços, as desigualdades de desenvolvimento e as desigualdades sociais são vantagens, devido à possibilidade de oportunidades para as entidades privadas não-comerciais e para os interesses segmentados que elas representam.

Hierarquias: vantagens comerciais e desvantagens estatais

O processo de SI tem como resultado a produção de plataformas comerciais diferentes. De facto, insinuam-se já hierarquias comerciais e diferenças nos sistemas nacionais de apoio à comercialização que a Directiva incentiva. Apesar de todos os países membros da UE estarem a preparar os seus sistemas para a adopção e promoção da Directiva, eles estão a fazê-lo de diferentes formas. Em alguns casos, a administração pública já inclui alguns dos mecanismos de regulação sugeridos pela Directiva nos seus mecanismos de regulação. Este é o caso do RU, onde o Departamento de Contractos Governamentais do Tesouro já elaborou, como parte do seu processo doméstico de contratação de funções e de actividades governamentais, incluindo as educacionais, uma base de dados de entidades comerciais preferidas e certificadas pelo

governo para fornecerem serviços e produtos a escolas e a autarquias locais. O RU considera que um dos benefícios da Directiva se relaciona com o facto de “a autarquia local beneficiar de uma maior escolha de fornecedores de serviços públicos que já estão abertos à competição através da contratação pública” (DBIS, 2009, p. 2). Essas hierarquias e diferentes plataformas comerciais constituem a base de lançamento da Directiva, sugerindo, desde logo, diferenciação de intensidade na intensificação do comércio na UE.

Nos países onde a comercialização de funções educativas e governamentais já se encontra bem desenvolvida, os governos – fortemente investidos no aumento da vantagem da capacidade nacional empresarial no estrangeiro e na intensificação da comercialização já existente fora de fronteiras – podem mais facilmente fazer uso da experiência e capacidade das suas empresas globais não só para assegurar a sua capacidade geopolítica global, mas também para promover e incentivar as suas pequenas e médias empresas. Ao fazê-lo, intensificam a comercialização à escala europeia e reforçam também a influência das empresas globais com sede no seu território. Na UE, a presença de novas empresas estrangeiras em território nacional já existe de forma assimétrica na fronteira leste (Roménia e Polónia), na fronteira oeste (RU e Irlanda) e no centro (Austria, Bélgica, países Baixo e Luxemburgo) (EC, 2009, p. 21). Os sistemas educacionais de cada país estão fortemente implicados neste processo europeu de comercialização, caracterizado por hierarquias comerciais que estão associadas à capacidade político-económica de cada Estado.

O sistema económico-político global, tal como ele se manifesta no território europeu, constroi-se em escalas coincidentes e não coincidentes de actividades comerciais e funções governamentais. As empresas globais com sedes nacionais podem não coincidir com as estruturas fiscais nacionais, ao mesmo tempo que coincidem com estratégias nacionais de emprego ou de comércio externo e de escolarização e estão ainda fortemente enraizadas no território nacional. Quando à comercialização extensiva de funções e de actividades educacionais em cada país é exportada, os serviços comercializados contribuem para a constituição de hierarquias não só comerciais ou políticas, mas também educacionais. A disseminação de conhecimento e de práticas educacionais, através de actividades de consultoria, auditoria, inspecção, avaliação e diagnóstico, é exemplo deste processo. O espírito da Directiva insinua

o reforço das hierarquias ao determinar, por exemplo, que, se um Estado não conceder uma licença ou autorização num período de tempo previamente fixado considerado “razoável”, existirá um consentimento tácito por parte desse Estado. Desde logo, se verifica a desvantagem à partida dos países cujas administrações estatais não se orientam pelos princípios da regulação de mercado e cujo incentivo às relações mercantis nos sectores sociais não constitui uma opção política. No contexto actual da UE, onde a opção pela regulação de mercado é dominante, as empresas globais com grande capacidade de resposta na preparação de contratos de venda e de fornecimento de bens ou serviços estão numa posição de vantagem comercial. Dado que elas podem actuar a partir do seu país de origem, é imediata a vantagem dos países com capacidade empresarial consolidada sobre os países sem essa capacidade. Desde logo, torna-se assim necessário colocar não só a questão de quem controla a gestão e direcção escolares e o conhecimento e práticas educacionais, mas também qual é a distribuição da presença empresarial por nacionalidade das empresas em cada sistema educativo nacional ou em cada região, em termos da execução de funções educativas.

A Directiva insinua também a vantagem de sistemas nacionais de justiça orientados para a regulação de mercado, ao estabelecer que “(...) um Estado-membro não deverá restringir a capacidade jurídica e a capacidade judiciária das empresas constituídas nos termos da lei de outro Estado-membro e no território do qual têm o seu estabelecimento principal” (JOUE, 2006, p. 44). Os sistemas de Justiça orientados para a regulação de mercado estão organizados de forma a permitir a resolução rápida de disputas comerciais e possuem mecanismos bem consolidados de protecção comercial do conhecimento e dos sistemas para a sua aplicação. Ao permitir essa vantagem, as empresas são favorecidas e contribui-se para a criação de uma distribuição assimétrica do controle do conhecimento comercializado e do controle local do conhecimento aplicado às entidades educativas ou sociais. Neste caso, a participação das comunidades educativas em geral é atrofiada, em favor das alianças com sectores da comunidade educativa que apoiam e incentivam os processos de comercialização, a participação de entidades privadas na direcção escolar e a contratação de funções educativas e do Estado a entidades comerciais nacionais e globais.

A plataforma que a Directiva proporciona tem como possibilidade a intensificação do acesso a fundos públicos nacionais e europeus por entidades privadas e a promoção da comercialização, por parte dos governos, para que estes actuem com reduzida participação das comunidades educativas. Este quadro de regulação gera a situação paradoxal de, apesar de continuarem a ser o lugar da escolarização e da educação, os sistemas nacionais não serem o elemento caracterizador mais importante para explicar o que está a acontecer à formulação e à execução de políticas educativas, ao ensino/aprendizagem, aos professores, alunos, escolas e às várias comunidades locais e nacionais na Europa.

A participação de entidades privadas comerciais e não-comerciais na gestão, financiamento, provisão, avaliação e inspecção da educação na União Europeia é o melhor elemento caracterizador do que está a acontecer à educação, pois, através de parcerias, contratação directa ou criação de serviços paralelos, essa participação altera as funções do Estado e o papel do governo e redefine os mecanismos de financiamento e do que se entende por autonomia escolar.

Recebido em agosto de 2009 e aprovado em setembro de 2009.

Notas

1. *Comercial* é aqui usado para dar ênfase ao tipo de actividade e para melhor contraste com as actividades educativas.
2. Neste contexto, o conceito é usado para expressar a tendência crescente para atribuir funções e actividades estatais a entidades não-profissionais e a instituições não-estatais representativas de segmentos sociais.
3. O sentido de governo aqui proposto adopta a definição em Marques Cardoso (2005, p. 176), que se distingue da noção de governo enquanto entidade ou actividade e também de *governança*. Governo, nesse sentido, refere-se a um conjunto de processos impulsionados por governos, com determinados objectivos políticos, que são operacionalizados por mecanismos também específicos.
4. No seu artigo 4º (1), a Directiva entende por serviço “actividade económica não assalariada prestada geralmente mediante remuneração, referida no artigo 50 do Tratado” (JOUE, 2006, L376/52).
5. Esta é entendida como conjunto de acções iniciadas pelas instituições dos governos central e local, por entidades privadas ou pelas escolas e produto do efeito conjugado de medidas específicas sem estrutura institucional e do exercício das escolhas individuais que definem a geografia da provisão. Concepção de regulação tem origem na comunicação apresentada

no 2º Congresso Nacional do Forum Português de Administração Educacional – “A escola entre o Estado e o mercado: o público e o privado na regulação da Educação” (Lisboa, de 15-17 de maio de 2003).

6. Não existe um Código Europeu de Direito relacionado com contratos, embora este seja um assunto que tem vindo a ser debatido (EC, 2001, p. 4-5).
7. Guillén e Palier (2004) analisam as características e formas da pressão exercida sobre os países membros mais recentes da UE, em matérias de políticas sociais.
8. Em representação de Ministérios da Educação, Trabalho, Ciência, Cultura, Economia, Comércio e Indústria, Institutos de Pesquisa, Fundações, Consultores, Universidades e Empresas.
9. As outras opções avançadas pela Comissão estavam todas relacionadas com intervenções legais por parte da CE (CE, 2001, 12-13).
10. Em 2001, a CE comunicou o seu desejo ao Conselho de representantes dos vários países e ao Parlamento Europeu de que a legislação relativa aos contratos regidos pelo direito privado “(...) não deveria impor constrangimentos excessivos às autoridades nacionais, regionais e locais ou ao sector privado, incluído a sociedade civil” (idem, p. 12).
11. A SI é diferente da standardização por imposição, típica da dinâmica globalizada de implantação nacional das empresas globais, que comercializam *software* e que aplicam um sistema em vários países, usando contratos de comercialização sujeitos à legislação do país onde esse *software* foi produzido. A imposição decorre normalmente do domínio ou do monopólio global ou regional da empresa que comercializa este produto com o consentimento das administrações públicas que adoptam determinados programas de *software*, porque estes são os únicos existentes ou porque não pretendem desenvolver e utilizar os seus próprios programas ou aqueles de acesso livre.

Referências

BRINE, J. The European social fund: the commission, the member State and levels of governance. *European Educational Research Journal*, v. 3, n. 4, p. 777-789, 2004.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. *Livro verde sobre serviços de interesse geral*. Bruxelas, 21/05/2003. [COM (2003) 0270 final – Jornal Oficial C76 de 25.03.2004].

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. *Livro branco sobre os serviços de interesse geral*. Bruxelas, 12/05/2004. [COM (2004) 374 final].

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. “Um compromisso

renovado para com a Europa social: reforçar o método aberto de coordenação na área da protecção social e da inclusão social”. Bruxelas, 02/07/2008. [COM (2008) 418 final].

COMISSÃO EUROPEIA. *Educação para o desenvolvimento do espírito empresarial*. - Fomentar a promoção das atitudes e competências empresariais no ensino básico e secundário. Bruxelas: DG Empresa, 2004. (Relatório final do Grupo de Peritos).

COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação relativa à Agenda Social. Bruxelas, 09/02/2005. [COM (2005) 33 final].

COMISSÃO EUROPEIA. Direcção Geral do Mercado Interno e Serviços (DGMI). Manual de execução da Directiva “Serviços”. Luxemburgo: Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2007. 61p.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on European Contract Law*. Brussels, 11/07/2001. [COM (2001) 398 final].

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. Communication from the Commission. Implementing the community Lisbon programme: social services of general interest in the European Union. Brussels, 26/04/2006. [COM (2006) 177 final].

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. Commission staff working document accompanying the Sixth Progress Report on Economic and Social Cohesion. Brussels, 25/06/2009. [COM (2009) 295 final]. Disponível em: <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/interim6/com_2009_295_annex_en.pdf> Acesso em: 27/07/2009.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Posição comum adoptada pelo Conselho com vista a directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos serviços no mercado interno; actos legislativos e outros instrumentos. Bruxelas, 17/07/2006. [COMPET 152, SOC294, JUSTCIV 141, CODES 569, OC430].

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Projecto de relatório conjunto de 2008 do Conselho e de Comissão sobre a aplicação do

programa de trabalho “Educação e formação para 210 – aprendizagem ao longo da vida ao serviço do conhecimento, da criatividade e da inovação”. Bruxelas, 31/01/2008. [EDUC29, SOC46].

DE BÚRCA, G.; SCOTT, J. (Ed.). The impact of WTO on EU decision-making. In: DE BÚRCA, G.; SCOTT, J. (Ed.). *The EU and the WTO: legal and constitutional issues*. Oregon: Hart, 2001.

DEPARTMENT FOR BUSINESS INNOVATION AND SKILLS (BIS). The European services directive guidance for local authorities. 2009.

EUROPEAN COMMISSION. Directorate General Enterprise and Industry (DGEI). *Innovation clusters in Europe: a statistical analysis and overview of current policy support*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007. (Europe INNOVA/PRO-INNO Europe paper n. 5).

EUROPEAN UNION. Social Services of General Interest. Summaries of EU legislation. 2006. [COM (2006) 177 Final]. Disponível em: <<http://europa.eu/legislationsummaries/competition/stateaid/I33230en.htm>>. Acesso em: 2008.

GUILLÉN, A.M.; PALIER, B. Introduction: does Europe matter? Accession to EU and social policy developments recent and new member States. *Journal of European Social Policy*, London, v.14, n. 3, p. 203-209, 2004.

HOLMGREN, C.; FROM, J. Taylorism of the mind: entrepreneurship education from a perspective of educational research. *European Educational Research Journal*, v. 4, n. 4, p. 382-390, 2005.

HUDSON, C. Governing the governance of education: the State strikes back? *European Educational Research Journal*, v. 6, n. 3, p. 266-282, 2007.

JACOBSSON, K. Soft regulation and the subtle transformation of States: the case of EU employment policy. *Journal of European Social Policy*, London, v. 14, n. 4, 335-370, 2004.

JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA. Directiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de Dezembro de 2006 relativa aos serviços no mercado interno. 2006.

KAY, A.; AKRILL, R. Financing social and cohesion policy in an enlarged EU: *plus ça change, plus c'est la meme chose?* *Journal of European Social Policy*, London, v. 17, n. 4, p. 361-374, 2007.

CARDOSO, C.M. Governo, instituições privadas e práticas de regulação: a reconciliação de um *novo* modo de governar a educação em Inglaterra. In: CONGRESSO NACIONAL DO FORUM PORTUGUES DE ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL, 2., 2003, Lisboa. *A escola entre o Estado e o mercado: o público e o privado na regulação da educação*. Lisboa, 2003.

CARDOSO, C.M. O público no privado e o privado no público em Portugal e na Inglaterra. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Org.). *O público e o privado na educação: interfaces entre Estado e sociedade*. São Paulo: Xamã, 2005a.

CARDOSO, C.M. Livrar a educação da usurpação empreendedorista: da 'escolha' individual e privada à acção pública. In: TEODORO, A.; TORRES, C.A. (Org.). *Educação crítica e utopia: perspectivas para o século XXI*. Porto: Afrontamento, 2005b.

CARDOSO, C.M. Government-Microsoft partnerships: supranacional formulation in private and public policy. *Globalisation, Societies and Education*, v. 6, n. 3, p. 241-264, 2008.

OKIN, M.S. Gender, the public and the private. In: PHILLIPS, A. *Feminism and politics*. Oxford: OUP, 1998.

O'CONNOR, J.S. Policy coordination, social indicators, and the social policy agenda in the European Union. *Journal of European Social Policy*, London, v. 15, n. 4, p. 345-361, 2005.