

# A PROMOÇÃO DO MERCADO EDUCACIONAL E A POLARIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO \*

Roger Dale \*\*

*Defende-se, neste artigo, que as disparidades inevitáveis entre escolas, em termos de financiamento, recursos e oportunidades, são susceptíveis de ser muito ampliadas ao abrigo do tipo de liberalização dos sistemas educativos agora em consideração em muitos países. Como mostra o exemplo da Nova Zelândia, as consequências da promoção de um mercado em educação podem ser produzidas sem qualquer recurso à «privatização». Ao abrigo de tais sistemas liberalizados, a diferenciação, aparentemente inevitável, inter e intra-escolas parece susceptível de tornar-se em forte polarização. O resultado global é susceptível de ser não uma maior diversidade de fornecimento, em resposta a diferentes necessidades e preferências, mas uma acrescida uniformidade de educação escolar, baseada em critérios de exclusão cada vez mais homogêneos em termos de classe, género e etnicidade.*

## **Promovendo o mercado (marketing the market)**

Em termos muito gerais os principais objectivos das políticas da Nova Direita em educação são retirar custos e responsabilidades ao Estado e, simultâ-

\* Esta é uma publicação revista de uma comunicação apresentada no primeiro Seminário de Política Comparada, «Novos Contextos Políticos para Educação: Suécia e Reino Unido», Universidade de Upsala, Abril 1993. Estou grato a todos os participantes neste seminário pelos seus comentários construtivos à comunicação e àqueles que comentaram partes da comunicação apresentadas em seminários na Universidade de Auckland, Universidade de Monash e na Universidade de Melbourne. Este texto foi traduzido do inglês por Pátima Antunes e revisto pela mesma e por Steve Stoer.

\* Departamento de Educação da Universidade de Auckland, Nova Zelândia.

neamente, aumentar a eficiência e capacidade de resposta – e consequentemente a qualidade – do sistema educativo.

A forma mais frequentemente utilizada de atingir ambos os objectivos parece envolver a colocação da educação numa base mais comercial. Desta forma, aos pais será dado acesso a um leque mais vasto de escolhas em educação em vez de ter que aceitar tudo o que lhes é atribuído, e as escolas tornar-se-ão mais eficientes, quer em respostas à situação competitiva em que se encontram quer através da adopção das práticas reputadamente mais eficazes do sector privado. Neste trabalho concentrar-me-ei na primeira destas duas ênfases, o encorajamento das escolhas dos pais. Isto combina bem com o empenhamento ideológico no alargamento da «escolha» individual sempre que possível. A suposição mais habitual acerca de como esse objectivo será conseguido é que tal incluirá algum grau de «privatização» dos sistemas educativos públicos existentes. E isso será realizado capacitando, encorajando ou mesmo exigindo que as pessoas façam escolhas económicas individuais em educação em lugar da determinação do sistema por decisões políticas colectivas; o alvo é a substituição de mecanismos burocráticos por mecanismos de mercado.

Contudo, dado que pretendo dedicar a maior parte deste trabalho à discussão da natureza e consequências dos mercados educacionais desejo antes de mais tornar claro que a «privatização» está longe de ser o único processo de realizar as aspirações da Nova Direita em Educação. De facto, a distinção público-privado parece-me absolutamente inadequada para captar as complexidades das mudanças a que os sistemas educativos estão a ser submetidos.

Embora não seja possível tratar aqui esta questão em pormenor é importante referir a variedade de meios alternativos capazes de provocar essas mudanças. Essencialmente, o que quero sugerir é que o que está envolvido não é tanto uma deslocação directa do público para o privado, mas um conjunto muito mais complexo de mudanças nos mecanismos institucionais através dos quais são regulados o que continuam a ser essencialmente sistemas educativos estatais. Isto pode incluir um papel maior, e/ou modificado, para o Estado (e não necessária ou automaticamente um papel menor – ver, por exemplo, Dale e Jesson, 1993) e um papel diferente para a comunidade assim como, ou acoplado, um papel em mudança para o mercado.

O que está em questão são novas formas e combinações de financiamento,

fornecimento e regulação da educação. Tradicionalmente, pelo menos na maior parte das sociedades «ocidentais», todos esses aspectos da administração da educação foram assumidos como sendo da responsabilidade do Estado; mesmo quando havia um vasto sector não-estatal (geralmente religioso), este existia, em maior ou menor grau, sob o controlo, e com a homologação, do Estado. As perspectivas e expectativas neoliberais acerca da educação, contudo, obrigam à alteração, se não transformação, deste pressuposto «estatista». O Estado pode retirar-se completamente quer do financiamento quer do fornecimento da educação, mas manter a autoridade reguladora que somente ele pode exercer e com ela o controlo último do sistema.

As numerosas combinações possíveis de financiamento, fornecimento e regulação tornam possível a ampla série de mecanismos de «mercado» e «mesclas» da economia da política social que produz a heterogeneidade e complexidade dos «mercados» educacionais que aparentemente estão a proliferar por todo o mundo Ocidental. Não é necessário mais do que listar algumas formas possíveis para confirmar esta ideia e para a ideia associada – que essas formas são susceptíveis de ter uma série de consequências muito diferentes – ser inferida. Assim, poderíamos encontrar concessão, concurso (para produzir um serviço completo ou especializado, e. g. ensinar a ler ou desenvolvimento curricular), autorização, vendas directas, (promoção de mercados especializados), cartelização, ou controlo de aglomerados, para mencionar somente algumas das variações mais ou menos prováveis<sup>1</sup>.

Posto isto, é necessário examinar o conceito de privatização um pouco mais de perto. A ideia da educação ser comprada e vendida no mercado tem estado, intencionalmente ou não, associada com o «controlo» dos sistemas educativos estatais pela Nova Direita.

Não é, todavia, uma questão de a educação ser comercializada para lucro;

<sup>1</sup> Um exemplo interessante aqui é o das escolas «públicas» (i.e. privadas) tradicionais inglesas que são financiadas por meio de uma combinação de mecanismos de mercado (através das propinas), estatais (através de subsídios de tributação – ver Robson e Walford, 1989) e de rede de apoio (doações de «amigos» da escola, especialmente antigos alunos – vivos e mortos através de testamentos). Até que ponto estas escolas, que antecedem a tentativa do ERA (*Education Reform Act*) para universalizar o mercado em educação, numa base de quase-mercado, se conformam de facto aos critérios de quase-mercados é uma questão intrigante.

não é apenas a aceitabilidade política, mas a possibilidade técnica de tal ideia que a torna insusceptível de ser até seriamente considerada como uma opção para além das mais extremas franjas da Nova Direita. Por outro lado, não há uma associação necessária entre privatização e competição, como os clientes de monopólios privados por toda a parte confirmarão. Paul Starr (1989) distingue utilmente entre privatização e liberalização, neste contexto. Enquanto privatização envolve a venda de bens do Estado, «liberalização» significa a redução do controlo governamental através da abertura duma área a pressões competitivas.

E, tal como é possível haver privatização sem competição, da mesma forma é possível haver liberalização sem privatização, introduzindo a competição no sector público sem transferir a propriedade. O que Starr refere como liberalização, então, parece ter sido a forma tomada pela maior parte das inovações usualmente referidas como envolvendo a privatização da educação ou da sua promoção no mercado. Contudo, tal não encerra a questão. Há um conjunto de vias através das quais a liberalização pode ser produzida que terão efeitos muito diferentes. Uma boa parte deste trabalho tratará dessas alternativas e suas conseqüências, mas é necessário, em primeiro lugar, insistir numa ideia, simples mas essencial, acerca de como qualquer forma de liberalização pode ser produzida. Isto é, que, como é adiantado por Gareth Williams, «(n)um sistema publicamente financiado, o efeito de um mercado nos serviços educacionais pode ser obtido por intermédio de uma variedade de mecanismos administrativos» (Williams, 1987: 20). Assim, tornam-se claras duas ideias óbvias, mas ainda assim essenciais, sobre mercados. A primeira é que, em nenhum sentido, são «naturais». Não se trata de que, despojada de todos os interesses hierárquicos do Estado e direitos adquiridos da comunidade, a sociedade se «renderia» a uma forma de co-ordenação social de mercado primitivo. Mais exactamente, os mercados são inteiramente dependentes de uma série de condições que só podem ser proporcionadas pelo Estado como o detentor do monopólio do controlo e sanção legais. O que já é largamente reconhecido. Contudo, o que é menos frequentemente admitido (talvez porque parece tão óbvio), e que é de interesse «local» especial para as discussões sobre educação, é que o termo «mercado» é essencialmente conotativo mais que denotativo. Opera como uma metáfora ou *slogan* mais do que como um guia explícito e

detalhado para acção. Isto significa que, dependendo da interpretação particular do *slogan*, aquele pode não usufruir de credibilidade automática como a forma de co-ordenação social mais apropriada para conduzir ao sucesso dos objectivos implícitos no projecto da Nova Direita para a educação. Mais ainda, em muitos sistemas educativos, o slogan não é o mais adequado para chamar a si uma ampla e imediata aceitação, mesmo que pudesse obter tal credibilidade. Quer dizer, o mercado, ele próprio, tem de ser «promovido»; o ideal tem de ser «vendido a», ou imposto sobre, aqueles que nele estarão envolvidos. Há aqui dois factores-chave. Um, o económico, envolve a criação duma série de condições institucionais para serem instalados mercados em educação e nas quais possam florescer; o outro factor, político, envolve o estabelecimento do nível mínimo de credibilidade ou aceitabilidade, se não legitimidade, para mercados, numa área, da qual, em muitos países, estiveram, mais ou menos, totalmente ausentes.

Estas considerações políticas são prévias e colocam limites às condições e perspectivas económicas dos mercados educacionais mais do que o inverso. Isto porque as decisões para introduzir a disciplina de mercado em educação são, evidentemente, decisões políticas; a forma mais precisa desse mercado é menos importante que a instalação do princípio.

É importante insistir nestas questões dado o papel central desempenhado pela introdução do mercado no projecto de «despolitização» da educação, que, conforme argumentei anteriormente, é uma componente essencial da estratégia da Nova Direita para a educação. Esta toma uma variedade de formas, todas destinadas a reduzir o fardo que a legitimação (para não mencionar o custo) do sistema educativo representa para o Estado. Aquelas incluem: (i) «mainstreaming» os departamentos de política social, como a educação, assim lhes negando qualquer direito a tratamento especial (ver Dale e Jesson), (ii) a introdução de «alvarás» (*school charters*, isto é, cartas de direitos) de escola que podem ter o efeito de colocar a educação fora, se não «acima», da política e (iii) a devolução à «comunidade» (deliberadamente construída como um grupo «politicamente neutro») duma série de responsabilidades no fornecimento de educação.

Neste caso, o que vemos é o mercado sendo usado para tornar individuais o que constituíam, previamente, decisões colectivas, por exemplo, acerca da distribuição da educação, assim como o uso de mecanismos privados para

introduzir quase sub-repticiamente medidas cuja aceitabilidade política pode estar em dúvida. Vale a pena notar aqui o que foi referido por Richard Nelson. Escrevendo sobre os Estados Unidos, constata: «Antes de avançar, as acções governamentais que ameaçam o *status quo* são encaradas como sendo adequadamente constrangidas pelas exigências resultantes de um amplo consenso prévio. As acções privadas são vistas como apropriadamente menos constrangidas... Uma questão interessante para os cientistas políticos é a base racional que permite que determinadas coisas sejam feitas através da acção privada, enquanto as mesmas coisas seriam bloqueadas se a única forma de as realizar envolvesse o governo num papel activo (1987: 547). Uma questão similar, e mais directamente relevante, foi colocada por Ruth Jonathan. Sugere que o trabalho de «persuasão» – ou promoção – pode ser minimizado pela adopção de mecanismos políticos que conduzam a que elementos-chave da política sejam implantados como *faits accomplis* sem nunca terem sido formalmente considerados no *forum* político. Defende que «o recurso a mecanismos de mercado para efectuar o tipo de mudanças na natureza e distribuição de educação, que provavelmente não conseguiriam a aceitação popular se fossem introduzidas através de planeamento político, (é) um aspecto da alteração do clima de elaboração da política educativa... A introdução de forças de mercado não deve ser vista apenas como um procedimento negativo de "fazer recuar o Estado" simplesmente em ordem a devolver o poder às pessoas, com o governo procurando somente maximizar a liberdade individual. Já que, delegando em decisões individuais que, em conjunto, têm efeitos políticos substanciais, os legisladores não diminuem a extensão em que dirigem a política, mas, encobertamente, mudam a sua direcção..., esta mudança de procedimentos no mecanismo da política provoca mudanças substantivas na natureza e distribuição da educação, e na economia política geral, e eliminam (*sic*) tais mudanças do *forum* de debate apropriado» (Jonathan, 1990: 116, 119, 125). Isto não significa que todas as políticas usadas para a liberalização do fornecimento da educação têm de ser introduzidas por meios relativamente indirectos. O ERA em Inglaterra foi objecto de um autêntico debate público e político geral, por exemplo (ainda que a sua implementação decorresse algo menos publicamente; ver Ball, 1991). Por outro lado, poderia ser realçado que a mais forte tentativa para tornar o fornecimento da educação mais concorrencial na Nova

Zelândia, a proposta de financiamento imediato e global de todas as escolas, resultou muito mal em consequência da sua exposição pública, enquanto que os dois mecanismos «administrativos» que, conforme defenderei, foram mais eficazes para realizar aquela finalidade foram introduzidos com muito menos brilho e mais sucesso.

Não obstante, mesmo se os enquadramentos podem ser estabelecidos sub-repticiamente (uma estratégia em relação à qual há limites claros), o seu sucesso dependerá da sua implementação, e isso é susceptível de requerer maior promoção política do mercado. Podemos então assumir que os factores económicos e políticos conjuntamente constituem os critérios para a selecção das formas de mercado a ser instalados e os enquadramentos no interior dos quais funcionarão (notar o uso do plural; como será adiante discutido os mercados educacionais não são homogêneos). Como estes dois factores são interpretados e implementados constituem as características centrais, se não únicas, a estabelecer os tipos de mercado educacional que emergirão.

Os detalhes e combinações das estratégias e mecanismos políticos e administrativos variarão consideravelmente através das diferentes sociedades com base em factores como (i) a dimensão, a natureza e representação de quaisquer escolas privadas já existentes, (ii) a força da ligação da profissão docente à educação pública, (iii) a forma histórica do Estado de Bem-Estar e a força da vinculação geral aos seus princípios e (iv) a natureza e aceitabilidade, para fornecedores e clientes, das formas existentes de administração educacional. Serão também influenciados pela combinação mais vasta de modos de coordenação social – i.e. pelos modos hierárquicos e comunitários – que conjuntamente produzem a política global para a educação.

### **Quatro constrangimentos na configuração de mercados educacionais**

Mais genericamente, dados os objectivos políticos de avanço no sentido da introdução de mercados em educação, poderemos esperar encontrar pelo menos quatro constrangimentos e influências adicionais na configuração de mercados educacionais. O primeiro está associado com a probabilidade de «falhanço de mercado» em educação, como foi argumentado por um conjunto

de economistas da educação (uma variação recente e interessante na argumentação usual e convincente acerca da propensão de os mercados de educação «falharem» encontra-se em Bown, 1992). Em segundo lugar, não deveria haver custos significativos associados com o estabelecimento de mercados educacionais. O que teria como efeito eliminar, por exemplo, alguns dos esquemas radicais baseados na utilização do *voucher*. O terceiro constrangimento é que qualquer sistema de mercado deveria restringir tendências monopolizadoras, o que é uma questão aparentemente insolúvel para a Nova Direita na área da política social (para perspectivas diversas das referidas tendências, ver Bertram, 1988; Moe, 1984: 760 e Le Grand, 1992: 435). Isto excluiria qualquer forma de promoção no mercado através de autorização, concessão, aquisição ou concurso que pudesse ser interpretado como o equivalente educacional para «açambarcamento» em larga escala.

O último constrangimento, e talvez o mais importante, é a necessidade de manter o controlo do Estado quer sobre «o produto» quer sobre «o serviço». Por um lado, há suficientes benefícios de «bem-público» e «externalidade positiva», derivados da educação estatal, para a legitimidade do Estado ficar em risco se fossem casual ou descuidadamente abandonados numa precipitação para a privatização. Por outro lado, o Estado deve manter o poder de verificar, controlar, alterar ou até abandonar o mercado educacional. Deve também continuar a deter pelo menos uma «sentinela» ou autoridade inspectoral sobre todas as escolas; mesmo se tal não envolvesse a inspecção de níveis académicos, deveria incluir a política dos direitos civis das crianças com respeito, por exemplo, a agressão física ou abuso sexual. Finalmente, ainda que vasto o âmbito do mercado em educação, o Estado parece ser susceptível de ser mantido como responsável político último para garantir que uma educação de alcance e qualidade mínimos esteja disponível para todas as crianças. Dada a tendência do mercado para «falhar» em tais situações, parece provável que essa responsabilidade terá de ser exercida permanentemente e com vigilância.

Como salientei antes, países diferentes interpretarão este conjunto de variáveis de formas diferentes, em consonância com as suas tradições de política social e educativa, a força e orientação de quaisquer influências da Nova Direita na sua política e a sua situação económica mais ampla. Será útil ilustrar isto com um par de exemplos. Na Nova Direita havia um impulso muito pode-



roso, muito bem informado relativamente às respostas do mercado que tocava quase a privatização total, com origem no Ministério das Finanças que era um dos mais puros advogados do racionalismo económico em todo o mundo (ver *NZ Treasury*, 1990, por exemplo; ver também Hood, 1991). Um certo número de comentadores aceitou essa iniciativa do Ministério das Finanças como caso encerrado. Todavia, a posição do Tesouro não conduziu a que o mercado fosse estabelecido como o modo de coordenação social dominante em educação. Em vez disso, pode argumentar-se (ver Dale e Jesson, 1993) que na agenda do *State Service Commission* (o outro corpo de «controlo» do governo central encarregado de supervisionar a eficiência e eficácia dos serviços do Governo como um todo) de «mainstreaming» a educação era dominante e inibitória da agenda do Tesouro (porque fortalecia o controlo central do sistema educativo de várias formas, reduzindo simultaneamente a autonomia de que as escolas necessitariam para implementar algo aproximado do nível de promoção no mercado considerado pelo Tesouro). E enquanto o SSC era o suporte mais importante – na verdade o promotor – da política de financiamento imediato e global (*bulk funding*), parece provável que esse apoio fosse motivado pelo desejo de reforçar a responsabilização das escolas mais do que a sua autonomia. Por outro lado, a devolução às escolas de algumas responsabilidades operacionais e financiamento (sob a legislação *Tomorrow's Schools*) estabeleceu uma base necessária de autonomia da escola, a partir da qual podia ser instaurado um sistema mais competitivo. Essa base foi consideravelmente fortalecida pela fórmula de financiamento das escolas de acordo com o número e tipo de alunos que matricularam. Essas duas medidas foram crucialmente ampliadas por dois «mecanismos administrativos», a abolição das zonas escolares e a autorização das escolas para decidir os seus próprios esquemas de matrículas.

Estas quatro componentes configuram o enquadramento essencial que tornou possível a introdução da «escolha» como uma característica-chave subjacente à promoção de um mercado educativo na Nova Zelândia, que tomarei como exemplo na segunda parte deste trabalho. É útil como modelo porque está razoável e integralmente organizado e tem similaridades consideráveis com os modelos inglês e escocês que foram objecto de valioso trabalho de pesquisa. É útil, a outro nível, também, porque não contém nenhum elemento de «privatização» no sentido literal e, por isso, não pode ser facilmente sujeitado

ciando indivíduos, através de subsídio ou *voucher*. É crucial notar que aumentar a intensidade da procura do consumidor não depende do fornecimento duma efectiva *voucher* negociável; tornar o financiamento da escola dependente duma fórmula *per capita* coloca o consumidor numa posição muito mais forte face à escola, quase na posição de o cliente poder assumir-se como um «quase-*voucher* móvel»!

Exactamente porque essa *voucher* seria usada preferencialmente num sentido que noutra é uma questão central em toda esta discussão. Le Grand argumenta que a distribuição de fundos do Estado, num quase mercado, será determinada pelo padrão de preferência dos pais, mas não é auto-evidente em que é que seriam baseadas essas preferências. O que é que faz uma escola «melhor» ou, pelo menos, mais atractiva para os pais? A resposta mais óbvia é que eles conhecem e estão satisfeitos com a educação oferecida numa escola específica. Além disso, é também óbvio que nem todos os pais estão igualmente contentes com a escola que o seu filho frequenta (não obstante a oposição dos pais ao encerramento de qualquer escola, ainda que aparentemente impopular ou inadequada) e que nem todos acolheram bem uma oportunidade para escolher qual a escola que o seu filho frequenta. Quero defender que a base mais importante de tal escolha é o número de credenciais com que a escola parece ser capaz de habilitar a criança em questão. A escolha pode ser baseada quer em «produtos» alternativos (e.g. um leque de ofertas curriculares diferentes) ou na qualidade de «serviço» no fornecimento dum produto padronizado (e. g. um curriculum nacional).

O que constitui exactamente o produto da educação foi já largamente debatido, mas eu sugeriria que o produto da educação que é mais amplamente reconhecido ou pressuposto, em discussões de mercados educacionais, é o certificado. A característica mais importante do diploma é que é um bem posicional (ver Hirsh, 1982). Quer dizer, é um bem cuja posse eleva a posição de uma pessoa mais do que aumenta a sua riqueza ou seja de valor instrumental directo para ela.

A questão crucial acerca dos bens posicionais, do ponto de vista desta discussão, é que nunca existem em quantidade suficiente; são, como se diz, um jogo de soma nula. Isto significa que a sua posse por alguém depende de quantos outros os possuem. Os diplomas escolares são o principal exemplo de

bens posicionais apresentado por Hirsh, mas outro dos seus exemplos pode ser útil. Hirsh sugere que aquilo que se pode chamar «esconderijos de férias» só têm valor enquanto nem toda a gente os tem; uma vez que o esconderijo é descoberto por mais e mais pessoas a vantagem de o possuir em primeiro lugar desaparece. Acontece o mesmo com os diplomas escolares. À medida que mais pessoas obtêm um nível particular de diploma, o seu valor cai e para manter uma vantagem comparável à que inicialmente conferia, torna-se necessário obter mais diplomas ou diplomas «superiores». A consequência disto é que os pais estão inevitavelmente colocados sob alguma pressão empenhando-se em maximizar as oportunidades dos seus filhos na aquisição de diplomas, sejam quais forem outras compensações menos palpáveis que eles possam receber da educação. Há argumentos sociológicos, filosóficos e económicos que sustentam esta discussão. Sociologicamente, Randall Collins foi o principal representante do argumento credencialista. O seu argumento essencial é que a escolarização se expandiu não em resposta a necessidades de competências técnicas mas devido a pressões das populações no sentido da expansão de oportunidades de adquirir posições (*status*) (Collins, 1988: 178). Defende que «a moderna educação de massas se tornou largamente num sistema de formalidades burocráticas, preenchendo cursos em conteúdos quase arbitrários para que as escalas e resultados dos testes possam ser fixados, os graus académicos recebidos, e os estudantes possam prosseguir através de níveis suficientes de credencialização para entrar no mercado de trabalho» (*ibid.*: 179). Em suma, a teoria de Collins propõe que «o processo credencializador da educação se tornou uma base fundamental de estratificação: a realização profissional dum indivíduo depende de um grau considerável (...) de qual o título académico que obteve, e também do valor que tal título tem em relação a todos os outros que existem no mercado competitivo por posições sociais» (*ibid.*: 180, sublinhado no original). Ruth Jonathan chama a atenção para uma questão muito semelhante. Escreve: «(...) a educação do indivíduo assume dois tipos de valor: o valor próprio e o valor de troca. O seu valor de troca torna a educação um bem posicional; o tipo de bem cuja validade, para aqueles que o detêm, depende em boa parte tanto do seu valor genérico percebido como de outros que o possuem em menor grau. O seu valor de troca é assim necessariamente socialmente relativo: o que conta para o indivíduo a esse respeito não

é a quantidade absoluta desse bem de que ele dispõe mas o facto de possuir mais do que outros, independentemente de quanto ou de quão pouco é exigido para colocar nessa posição favorável de troca» (Jonathan, 1989: 333).

Brown reforça este ponto de uma perspectiva económica. Defende que «há forças em acção que tendem a tornar as escolas – públicas e privadas – semelhantes na sua organização e curriculum. A maior parte dessas forças surgem face à incerteza acerca da capacidade dos estudantes e perspectivas de emprego futuro». Ele distingue entre «serviços primários» que produzem as características dos estudantes para o mercado de trabalho e que todas as escolas proporcionam, e «serviços secundários» (como formação religiosa) que não produzem directamente as opções dos estudantes para o mercado de trabalho. A uniformidade polivalente que surge em todas as escolas proporcionando uma série completa de serviços primários é comum a todas as escolas, porque permite que as pessoas diversifiquem as suas escolhas de escolarização em confronto com a incerteza. Uma consequência disto, argumenta Brown, «(...) é que as escolas privadas terão dificuldade em encontrar um nicho vazio no mercado educativo, excepto pela sua diferenciação em dimensões de serviço secundário, tais como a formação religiosa» (Brown, 1992: 288). Pode argumentar-se que desenvolvimentos como as *Magnet Schools* e as *City Technology Colleges* representam uma excepção para esta discussão; poderia igualmente argumentar-se, talvez, que as suas próprias carreiras tendem a prová-lo (ver, por exemplo, McNeill, 1987; Edwards, Fitz e Whitty, 1989).

Acima de tudo estes argumentos parecem demonstrar que, certamente desde que se trata de considerar o valor de mercado da educação, o diploma é o produto dominante em todo e qualquer tipo de escola. Parece claro que a escolha das escolas pelos pais é provavelmente baseada mais no «serviço» que no «produto» que elas oferecem.

A combinação da base de competição – serviço ou produto – e facilitação da escolha – orientada pela oferta ou pela procura – produz o seguinte quadro. Registei o que me parece ser a posição pós-ERA em Inglaterra e País de Gales.

Modo de facilitação da escolha		
Base de competição	Oferta	Procura
<b>Serviço</b>	Escolas financiadas por subvenção ( <i>Grant Maintained Schools</i> )	Escolas Privadas <sup>2</sup>
<b>Produto</b>	<i>City Technology Colleges</i>	Fornecedores privados de formação, e. g., Institutos Comerciais, Escolas de Língua

### O valor do capital social como um bem posicional

Não devemos, todavia, deixar a questão acerca do que conta como produto ou serviço no mercado educacional meramente ao nível das credenciais, sob a forma de certificados ou outras qualificações comprovadas, ainda que sejam importantes (ver Dale com Lemos Pires, 1984). Parece haver uma outra forma de bens posicionais em causa, o que Bourdieu chama «capital social», pelo qual ele designa coisas como relações, maneiras, atitudes, etc. (Bourdieu e Boltanski, 1977: 145). Tal torna-se evidente em pelo menos três sentidos: (i) maximizando o rendimento das qualificações educacionais, (ii) elevando o seu valor e (iii) compensando pela sua ausência.

No primeiro caso é relevante referir a utilização do conceito por Bourdieu e Boltanski. No seu trabalho consideraram o capital social como sendo usado para maximizar o benefício possível de ser obtido a partir das qualificações educacionais, as quais assumiam maior importância para as classes altas como mecanismos que justificariam a sua dominação continuada numa época de mudança económica; os diplomas como capital escolar tornam-se «capital cultural incorporado que recebeu ratificação da escola e é assim juridicamente garantido» (*ibid.*). Contudo, a mera posse de um diploma escolar não garante que o seu valor potencial seja realizado. Isto porque «(...) fora do mercado

<sup>2</sup> Coloquei as escolas privadas na linha correspondente a «serviço», embora não sejam obrigadas a aderir a todos os requisitos, curriculares e outros, das escolas estatais, já que parece pouco evidente que o seu desafio às escolas estatais seja baseado na sua adopção duma clara diferenciação curricular, ao contrário dos *City Technology Colleges*.

estritamente educacional, o título académico vale o que o seu possuidor valer económica e socialmente (...), sendo o rendimento do capital escolar uma função do capital económico e social que pode ser dedicado à sua exploração» (Bourdieu e Boltanski, 1978: 225); em particular, «quanto mais lugar há para estratégias de *bluff*, mais (...) os possuidores de capital social (...) podem obter uma alta taxa de rendimento sobre o seu capital escolar» (Bourdieu e Boltanski, 1977: 145). Este argumento é corroborado pelo trabalho de Marshall e Swift acerca da influência da origem de classe na Grã-Bretanha. Na base duma vasta pesquisa empírica, argumentam que «na moderna Grã-Bretanha a origem de classe e sexo podem minar os princípios meritocráticos de igualdade de oportunidades. (...) Pessoas com diferentes origens de classe têm desiguais oportunidades não só de sucesso educativo mas de sucesso profissional, mesmo tomando em linha de conta os seus diplomas» (Marshall e Swift, 1993: 206).

Podemos mostrar o segundo efeito do capital social, a potenciação das credenciais, observando que não somente o diploma não tem um valor constante ou imutável, mas que a sua valia está dependente, também, em alguma medida, das circunstâncias em que foi obtido. É importante não só que se tenha o diploma (e que os outros não), mas onde foi obtido. O capital social, numa certa medida, define o valor das credenciais antes de iniciar a multiplicação dos seus efeitos. Não nos referimos meramente ao «valor *snob*» da educação escolar privada inglesa, se bem que seja importante. A melhor ilustração disto é a descoberta de Heath e Ridge de que, mesmo seguindo-se a um acréscimo significativo da importância das credenciais para conseguir empregos, os rapazes da classe dos serviços (i.é. classe média), sem qualificações, arranjavam-se melhor para obter colocações que os seus parceiros de classe trabalhadora qualificados (Heath e Ridge, 1983). O que isto demonstra é que o capital social também contém um elemento de «posicionalidade». Todos os «clubes», formais ou informais, têm limites para o seu número de associados.

O efeito compensador do capital social é novamente evidente nos dados de Marshall e Swift que «sugerem que, na distribuição de recompensas profissionais para resultados escolares, pessoas iguais podem ser tratados desigualmente. A origem de classe pode contrabalançar os fracassos e os homens tendem a ser favorecidos face às mulheres. (...) Aqueles que (...) começaram a partir de origem de classe de serviços, apesar da sua falta de sucesso educa-

tivo, (...) são (...) funcionários públicos, directores gerais e de serviços, dos quais todos deixaram a escola aos 15 anos e sem terem obtido qualificações formais; nenhum sequer dos quais passou algum exame ou obteve alguns outros diplomas reconhecidos. (...) Se as crianças de origens favorecidas sofrem fracasso escolar, a sua posição de classe torna provável que elas sejam capazes de apelar a outros recursos, talvez mais decisivos, sob a forma de redes sociais de relações de classe que podem protegê-las das consequências» (*ibid.*: 207, 211).

Duas importantes conclusões podem ser retiradas a partir desta discussão sobre o valor do capital social como um bem posicional. O primeiro é que o reconhecimento do seu valor, e a que aspectos das escolas ele é inerente, pode levar os pais a escolher as escolas na base da sua contribuição percebida para o capital social duma criança, assim como para o sucesso académico; e isto não apenas quando se pretende a confirmação do capital económico, mas também quando se considera que um capital social mais rico pode tornar-se disponível para aqueles que não o possuem. O segundo ponto diz respeito ao impacto provável deste tipo de ênfase no processo de escolarização. É claro que tenderá a aumentar a uniformidade (possivelmente, de forma absolutamente literal) mais que a diversidade, mas o que precisa também de ser entendido é que a base desta uniformidade, o que lhe dá coerência, é uma perspectiva muito tradicional da carreira profissional, cujo traço mais relevante, deste ponto de vista, é a sua associação restrita com um conjunto de características específicas de classe, género e etnia. Quer dizer, são assumidas e privilegiadas as «necessidades» educativas dos rapazes brancos de classe média. Quanto mais se fizer este tipo de suposição acerca da profissão, mais conservadora será a orientação do processo de escolarização.

Assim, esta ênfase na importância do capital social conduz-nos a abordar a questão de que pais estão escolhendo e quais as consequências para as escolas, de um ângulo levemente diferente. Isso implica utilizar a distinção de Ralf Dahrendorf entre **ter direito a** (*entitlement*), e **fornecimento de**, bens e serviços sociais. Essencialmente, uma política caracterizada por uma ênfase em *entitlement* procura maximizar a distribuição mais que a disponibilidade de bens e serviços, enquanto uma ênfase no fornecimento inverte estas prioridades. Em suma, fornecimento significa que mais coisas estão disponíveis para menos pessoas, e *entitlement* significa o oposto. *Entitlement* conota universa-

lidade; fornecimento conota posicionalidade. As implicações desta conceptualização para a compreensão da natureza e consequências da escolha da escola pelos pais estão indicadas nesta figura.

	<i>Entitlement</i>	<b>Fornecimento</b>
<b>Serviço</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• fiscalização da qualidade e eficácia</li> <li>• Charters (cartas de direitos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• «escolas de natureza mista (público/privado)</li> <li>• «capital comunitário»</li> </ul>
<b>Produto e Capital</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• currículo nacional e exames</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• criação, manutenção e confirmação do social</li> </ul>

Há duas questões-chave a notar acerca deste quadro. Primeiro, o «produto» é diferenciado. Não consideramos a escolha dos pais limitada à dimensão única do diploma; o quadro sugere que escolas diferentes podem ser vistas a oferecer produtos diferentes mesmo no interior do sistema totalmente gerido e controlado pelo Estado. Segundo, isto está estritamente ligado ao que sabemos sobre as razões dos pais que escolhem escolas, mesmo quando a base desta escolha fica limitada aos diplomas escolares.

O que está implícito acima é que esta avaliação será quantitativa mais que qualitativa, i. e., que é o número de certificados, mais que qualquer outro critério mais abstracto de serviço, que será central. A evidência da Inglaterra (Bowe e Ball) e Escócia tende a confirmar isto. Willms e Echols, por exemplo, referem, a partir do seu trabalho na Escócia, que aqueles pais que «escolhem» escolas «tendem a escolher (aquelas) com nível sócio-económico mais alto e níveis mais altos de sucesso» (Willms e Echols, 1992: 347).

Devemos reconhecer a importância de ambos os factores mencionados por Willms e Echols, pois estão intimamente ligados e em sentidos que comprovam consequências cruciais da promoção de um mercado de educação. Isto aponta para uma dimensão-chave da escolha e competição nos mercados educacionais. Isto é, que, diversamente do mercado clássico, nem todos os clientes são de igual valor; na verdade alguns são de valor negativo. A qualidade de «serviço» que uma escola é capaz de fornecer é tipicamente medida pela realização académica dos seus alunos. É sabido que diferentes grupos ou categorias de



alunos dão contributos distintos para essa reputação. Isto foi muito claramente documentado na análise dos desempenhos diferentes dos alunos nas escolas privadas e públicas. O estudo americano mais conhecido, Coleman *et al.*, *High School Achievement*, mostrou que os estudantes das escolas privadas obtinham resultados levemente melhores que os alunos das escolas públicas. Contudo, uma vez que estes dados foram reanalisados levando em conta o ambiente social da escola – ou muito cruamente, a qualidade dos seus clientes –, essas diferenças desapareceram; isto é, a realização superior das escolas privadas era devida não à sua qualidade, organização, padrões, ou seja o que for, mas às diferenças nos estudantes que as frequentavam (ver Anderson, 1992). Isto é provavelmente mais completamente compreendido em Willms e Echols e na sua teoria dos efeitos contextuais. Desta forma, eles designam «o efeito das características do grupo nos resultados individuais, para além dos efeitos das características ao nível individual. (...) Isto é, a realização das escolas é condicionada pelas categorias de alunos que as frequentam» (Willms e Echols, 1992: 341-342). Isto levanta uma série de questões importantes que apenas posso aqui mencionar. Uma questão-chave é esta acerca da qualidade ou atributo que é definido como «negativo». É a capacidade ou origem social mais importante, por exemplo. Há referências explícitas à capacidade em esquemas de matrículas na Nova Zelândia, mas a origem social parece ser a «qualidade» em que as escolas estão mais interessadas. Este problema foi recentemente considerado por John Roemer. Ele defende que é o «tipo de criança» que é a variável crucial, mas que não é possível por uma série de razões avaliar rigorosamente o «tipo de criança». Em vez disso, o rendimento dos pais torna-se um substituto bastante insatisfatório. Roemer sustenta que «quando o rendimento das famílias é utilizado para determinar o valor das *vouchers*, mesmo a regulamentação não impedirá as escolas que funcionam na base de *vouchers* de tentar discriminar na admissão de algumas categorias de crianças» (Roemer, 1992: 307). Os estudantes podem ser vistos como portadores de capital cultural, económico e social e as escolas têm uma ideia mais ou menos clara de onde, em tais cálculos, deve ser traçada a linha entre crédito e débito.

Uma consequência disto é que a *voucher* de um pai não é tão boa como a de outro; alguns estudantes são, literalmente, mais embaraçosos que valiosos. Esta é uma questão importante, como sugere Philip Brown: «(...) a resposta da

Nova Direita à crise da educação gera uma ideologia de parentocracia em que a educação que uma criança recebe deve conformar-se à riqueza e desejos dos pais mais do que às capacidades e esforços da criança» (Brown, 1990: 65). Além disso, evidencia-se, a partir da pesquisa sobre o esquema dos *City Technology Colleges*, que o apoio e empenho dos pais são critérios de selecção cruciais.

O que isto significa, acima de tudo, é que as escolas, numa situação de mercado competitivo, são susceptíveis de competir não apenas para poder aceitar algumas categorias de alunos, mas também para rejeitar outras. Exactamente como a competição no fornecimento de saúde é susceptível de ser feroz e categórica na área das disfunções físicas que activamente atormentam os jovens ou adultos de meia-idade, mais que os muitos jovens ou (principalmente) os velhos e cronicamente doentes, assim as escolas, numa situação competitiva, são pressionadas no sentido da selecção daqueles claramente capazes – ou, pelo menos, aqueles comprovadamente dóceis. Como Howard Glennester defende, «(...) qualquer empresário escolar actuando racionalmente procuraria excluir alunos que baixariam o nível de realização total da escola, o seu principal argumento de venda para os pais (1991: 1271). Ele continua, «qualquer sistema educativo não selectivo seria então um equilíbrio instável. Seguir-se-ia um processo de ajustamento, avançando em direcção a um equilíbrio no qual as escolas acolheriam as crianças de diferentes capacidades e origens sociais. Algumas aceitariam esta consequência, outras não. O que a teoria económica sugere é que um autêntico mercado interno entre escolas não produziria um resultado neutro, (mas) (...) um sistema educativo selectivo, de acordo com os atributos que mais fortemente determinam a realização da escola, quer dizer, aptidão natural e classe social» (*ibid.*). Um elemento poderoso da discussão acerca da educação sugere que as escolas podiam ser compensadas por aceitar determinados alunos «conhecidos» como susceptíveis de ser «fracos realizadores». Contudo, como Glennester aponta, tais estratégias compensatórias pouco fizeram para melhorar a realização (escolar) individual ou colectiva; além disso, pode haver consequências negativas para a imagem duma escola, se for vista como tendo que recorrer a aceitar um grupo específico de alunos meramente porque eles vêm com uma etiqueta de preço mais alto (*ibid.*: 1271-2).

## A polarização da educação escolar

Há um conjunto de consequências do tipo de promoção de um mercado de educação levado a cabo numa base de quase mercado ao abrigo do *ERA* em Inglaterra. Aquelas que incluem o equilíbrio entre *entitlement* e fornecimento, *voice* e *exit*<sup>3</sup>, o dilema de «perspectiva educativa ou imagem da escola» e a polarização da educação escolar. Para os objectivos deste trabalho posso abranger as duas primeiras dessas consequências por referência aos trabalhos em que já foram mais completamente desenvolvidas (no caso da primeira em Dale, 1993 e Dale e Ozga, 1993; no caso da segunda, em Bowe and Ball, 1992 e Dale, 1993b).

A última consequência do avanço no sentido da promoção de um mercado em educação, contudo, requer elaboração adicional. Esta é o que parece ser uma propensão crónica dos mercados em educação para produzir uma polarização maciça do fornecimento em termos de classe. Observei, aquando da publicação do *Education Act*, que uma consequência provável das suas suposições era a separação segundo as categorias «mínimas» e «de mercado» (Dale, 1989), e nada do que ocorreu durante a implementação desta lei parece ter feito muito para conter esta tendência para a polarização.

É essencial notar, contudo, que esta polarização não é apenas o efeito daqueles factores que habilitam as pessoas da classe média a receber benefícios desproporcionados de todas as políticas sociais, devido à sua maior compreensão dos processos políticos e capacidade e oportunidade para se organizarem em grupos de pressão (ver Godin and Le Grand, 1987). Não é mesmo somente consequência, no campo da educação, da experiência e relacionamento mais vastos com o sistema educativo, ou de um capital cultural e social mais adequados, conquanto estes factos continuem a ser importantes.

A polarização é encorajada pela própria estrutura e pressupostos do mercado em, pelo menos, três sentidos, cujo impacto individual e colectivo é intensificado por um conjunto adicional de mecanismos a que chamarei os «3 M's». Já me referi à primeira daquelas suposições fundamentais: diz respeito à «racio-

<sup>3</sup> Termos utilizados por A. Hirschman (1970) para significar a procura de resolução de problemas através da política (*voice* = **voz**) ou através da procura de novos mercados (*exit* = **saída**).

nalidade» da decisão das escolas de seleccionar alunos com base na classe social, desse modo aumentando o seu capital cultural (e social) e colocando-os numa virtuosa espiral de sucesso sempre crescente no mercado educativo. O segundo factor relaciona-se com a distinção de Hirschman entre *voice* e *exit*. É claro que a liberalização da educação escolar encorajará uma resposta de *exit* mais do que de *voice*.

Contudo, isto não esgota o valor da distinção. Podemos verificá-lo considerando o papel dos pais como (provavelmente a maioria dos) membros dos conselhos directivos das escolas. É sempre duvidoso até que ponto os pais representam um eleitorado cujos interesses comuns são mais poderosos do que os seus interesses individuais. Onde as escolas estão organizadas numa base competitiva, todavia, pode ser que os interesses colectivos dos pais no bem-estar da escola como um todo sejam mais susceptíveis de ser subordinados aos seus interesses individuais no bem-estar dos seus próprios filhos em concorrência com outras crianças. Isto poderia ter o efeito de alimentar o que Hirschman chama «*voice* traiçoeira» – quando diferentes consumidores têm ideias diversas acerca de que melhorias são necessárias e as ideias e gostos dos activistas diferem sistematicamente dos daqueles não-activistas, na medida em que tal seja bem sucedido, a *voice* (voz) do grupo activista obrigará a qualidade do produto a variar de tal modo que as vantagens lhes sejam primária ou exclusivamente concedidas» (Hirschman, 1982: 242).

Os argumentos adiantados por Ruth Jonathan sugerem que se bem que tal voz possa ser traiçoeira, a traição resulta de factores essencialmente estruturais e pode esperar-se que seja a norma mais que uma expressão de baixos padrões éticos individuais. Ela defende que porque a educação – ou pelo menos os diplomas – é um bem posicional (e consequentemente de soma zero) e porque «os direitos dos pais como pais estão fundamentados nos seus deveres de curadoria ou actuação no sentido de proteger os interesses actuais ou futuros dos seus filhos» (*op. cit.*: 122), quer eles gostem ou não, tendo (num mercado educacional) apenas a oportunidade de tentar garantir uma superioridade para aqueles cujos interesses eles têm à sua guarda, são pressionados para adoptar uma atitude social conservadora e prudente. Num jogo estruturado como o dilema dum prisioneiro, os curadores, longe de poder escolher livremente, não têm opção razoável senão tomar atitudes individualistas e competi-

tivas mesmo que estas impliquem um resultado pior para alguns jovens – e podem eventualmente implicar um efeito pior para todos eles do que teria resultado um enquadramento menos competitivo para a decisão. E ainda que os pais possam ser avessos a exercer os direitos que lhes foram dados buscando vantagens para os seus próprios filhos, qualquer relutância é susceptível de ser agudamente testada pelo reconhecimento que a outorga daqueles direitos, exporá, como Jonathan propõe, «simultâneamente os nossos filhos às consequências que advêm do similar exercício daqueles poderes por outros» (*ibid.*: 122).

O terceiro factor, que contém a essência do princípio «o utente paga», está rigorosamente relacionado. É claro que uma das atracções e motivações dos governos para o mercado de educação é que lhes permite largar uma boa parte da carga financeira e transferi-la para os consumidores individuais. Contudo, quanto mais o Estado se retira do financiamento da educação, mais polariza o fornecimento. Isto porque quanto mais reduzida a base da educação «mínima» disponível para todos, financiada por impostos, mais desvalorizado e menos atractivo esse mínimo se torna para os pais. Ao mesmo tempo, como torna a aquisição da educação suplementar mais atractiva ou mesmo necessária, tal transferência de responsabilidade pelo financiamento disponibiliza mais investimento (através de menor tributação) que os pais podem gastar directamente com os seus próprios filhos e os de mais ninguém. A redução do mínimo, que pode ser vista como uma pressão crónica nos governos, habilita e encoraja as escolas e os pais a diferenciarem-se uns dos outros pela aquisição de bens e serviços/acessórios, um processo que não é difícil ver avançar rapidamente no sentido da polarização (um exemplo desta tendência em embrião vem de Auckland, onde as contribuições voluntárias que as escolas recebem dos pais oscilam de zero a mais de \$100.000 – o suficiente para pagar a mais de quatro professores). Uma manifestação desta tendência é notória no que Galbraith chama a «cultura do contentamento», que tem muito em comum com os argumentos de Hirsh em *The Social Limits to Growth* (ver Galbraith, 1991). Isto, até certo ponto, é baseado naqueles que chegaram a um nível de qualidade de vida com o qual estão satisfeitos, tentam «parar o relógio», retirar a ponte levadiça por detrás deles; procuram consegui-lo em parte consolidando a sua própria posição (e ao mesmo tempo restringindo o acesso dos que a ela aspiram) através da oposição ao aumento de impostos que pagariam a educação dos

pobres. Este fenómeno atinge provavelmente o seu apogeu na fuga da classe média das cidades nos Estados Unidos; isto simultaneamente diminui os seus encargos tributários (não têm mais que pagar pela educação dos pobres e garante que os pobres ficam menos capazes de desafiar ou manchar a sua cultura de contentamento.

Uma conclusão essencial a extrair destas consequências da liberalização do fornecimento de educação é que decisões individualmente racionais se adicionam a políticas colectivamente irracionais. Isto deve-se à condição de bens posicionais dos diplomas escolares. Isto foi bem exposto por Frank. Este defende que «o mecanismo da mão invisível apoia-se na suposição do modelo de interesse pessoal de que o rendimento de uma pessoa confere satisfação independentemente do rendimento de outros. Mas, porque muitas metas económicas são indirectamente posicionais no seu carácter, temos que rejeitar essa suposição – e com ela a noção de que a busca do interesse pessoal está genericamente em harmonia com o bem-estar global da sociedade» (Frank, 1991: 81-2). Apenas um de muitos exemplos desta irracionalidade vem do fornecimento de educação elementar em algumas áreas de Auckland, onde, como uma consequência da reacção «racional» de escolas a escolhas «racional» de escola por pais, um certo número de crianças encontrou-se em «terra de ninguém». Isto é, foram excluídas de qualquer «área de residência» pelas políticas «racional» de distribuição de zonas das escolas da sua área e podem ter que deslocar-se quilómetros, muitas vezes sem beneficiar de transporte público (mesmo presumindo que os seus pais podiam pagá-lo), antes de conseguir uma escola que esteja disposta a aceitá-las como estudantes «fora de zona» (ver Jesson, 1993).

### Os três mecanismos de polarização

Quero agora voltar aos «3 Ms», três mecanismos que fortemente intensificam a polarização potencial inerente à selecção diferencial, *voice* traiçoeira e ao princípio do que o utente paga. O primeiro desses mecanismos é o *efeito multiplicador*. Já referi brevemente a tendência muito clara e aberta para as pessoas da classe média obterem benefícios desproporcionados do Estado-

-Providência. Isto pode ser atribuído à sua maior compreensão do processo político e capacidade e oportunidade para se organizarem em grupos de pressão. No campo da educação, a experiência e relacionamentos mais extensos com o sistema, por parte daqueles que nele foram bem sucedidos, são de particular importância. Os efeitos directos de tais diferenças de capital cultural, social e económico nas oportunidades de sucesso educativo dos alunos são tão significativos como bem conhecidos. Mas o que eu quero argumentar é que no sistema educativo liberalizado, em que as escolas estão autónomas e em concorrência, o significado de tais diferenças de capital é ainda maior. Em resumo, quero sugerir que o sistema liberalizado permite, facilita até, que essas diferenças tenham um efeito multiplicador que habilita algumas escolas a obter, dos mesmos recursos, muitíssimo maior valor que outras. O melhor exemplo que posso dar vem da investigação de Liz Gordon acerca da composição do Conselho de Administração (C.A.) da escola na Nova Zelândia. Os C.A. nas áreas de classe média podem realizar com facilidade mesmo as consideráveis funções administrativas básicas que lhes são impostas pelas reformas Neozelandesas. Aqueles C.A. tipicamente incluirão (ou facilmente serão capazes de cooptar) contabilistas, advogados e outros profissionais para quem essas funções são banais. Isso deixa o Conselho livre para se dedicar a outras áreas de oportunidade. Mas não estão apenas disponíveis para o fazer; o seu capital económico, cultural e especialmente social – que na sua forma colectiva podemos referir como «o capital comunitário» da escola – habilita-os a explorar essas possibilidades muito mais completamente do que poderiam os C.A. das escolas de classe trabalhadora, supondo que alguma vez conseguissem essa oportunidade. Para os C.A. das escolas de classe trabalhadora manter-se a par das exigências mínimas (muito vastas) que lhes são feitas é muito mais dispendioso que para os seus homólogos profissionais liberais de classe média. O resultado final é que, qualitativa e quantitativamente, nas escolas de classe média a disponibilidade, não somente de dólares, mas de mãos e «vozes» é muito maior que nas escolas de classe trabalhadora – o que significa que são capazes não apenas de obter mais «massa» mas também «massa com mais consistência». Para os pais profissionais liberais, a pertença ao C.A. – e mesmo às Associações de Pais – é uma oportunidade de exercer as suas competências num novo campo e para o benefício dos seus próprios filhos. Nas escolas de classe

trabalhadora, em contraste, a pertença ao C.A. é mais susceptível de ser encarada como um fardo a ser suportado por causa dos seus próprios filhos e os da sua comunidade. A consequência é, quer directa quer indirectamente (através do efeito multiplicador), a polarização dos recursos disponíveis para diferentes escolas.

O segundo mecanismo intensificador é o efeito «*marginal*». Há três características da liberalização da educação que aumentam o efeito marginal da escola dos pais na educação. O primeiro é que somente uma minoria de pais realmente deseja, ou é capaz, de exercer a escolha. No entanto, «tal como o eleitor flutuante», aqueles que de facto tencionam escolher são susceptíveis de atrair muito mais atenção e serem muito mais notadas as suas preferências do que aqueles cujas preferências estão estabelecidas ou são incapazes de as efectivar. As escolas, numa situação de competição, são mais susceptíveis de procurar tornar-se atractivas para os pais «flutuantes» (as estimativas do número de pais nesta categoria variam Bowe e Ball com Gold apontam para 5-10%; 1992: 29) que para aqueles que estão comprometidos com elas ou lhes são leais, com o resultado de que as preferências dos pais «flutuantes» podem ter um impacto maior na escola que as dos pais «leais». O segundo efeito marginal está associado com o facto de que os investimentos educacionais feitos nas margens, isto é, em adição ao, e não dependente do, financiamento básico, tendem a ter uma influência desmesurada no fornecimento de educação. Isto é evidente, por exemplo, no impacto do financiamento do Banco Mundial aos sistemas educativos do Terceiro Mundo, ou, mais perto de nós, no sentido de que o programa TVEI<sup>4</sup> foi capaz de ter um impacto maior na orientação da educação secundária, através do investimento de somas relativamente pequenas «nas margens», ou seja, como «extras suplementares». Especialmente quando os recursos básicos são mínimos, e maximamente aproveitados, tais suplementos marginais proporcionam as únicas fontes de novo financiamento e se tornam os únicos focos de crescimento determinando fortes directrizes e direcções para o desenvolvimento da instituição. O terceiro efeito marginal é análogo. Como é exposto por Rudolf Klein, «muita da atracção do sector privado (para o qual se pode ler escola orientada para o mercado?) depende da sua marginalidade. Na extensão

<sup>4</sup> TVEI = *Technical and Vocational Education Initiative*.



em que o sector privado *substitua* o sector público há um risco de que possa também reproduzir as suas inflexibilidades, as suas insensibilidades e os seus custos administrativos – com a burocracia do regulamento tomando o lugar da burocracia de gestão» (citado em O'Higgins, sublinhado no original). Quer dizer, as escolas empresariais podem beneficiar da sua iniciativa, na medida em que, e desde que, a sua empresa permaneça marginal. A iniciativa está dependente, para o seu sucesso, da sua própria condição marginal, isto é, no facto de que as actividades centrais da instituição serem levadas a cabo através de outros meios. Acima de tudo, então, as compensações da selecção de alunos, *voire* traiçoeira e bens e serviços acessórios têm um impacto muito maior dada a sua condição marginal, que evidentemente apenas aumenta a probabilidade de polarização de fornecimento.

O terceiro destes efeitos é o *efeito de aceleração* (este fenómeno foi detalhado numa excelente análise do caso australiano por Don Anderson – ver Anderson, 1992). A promoção do mercado inevitavelmente altera o equilíbrio de prestígio entre as escolas públicas e privadas em favor das últimas; quando o patrocinador e fornecedor de um produto faz publicamente a apologia de um rival, quem pode duvidar de que o rival é superior? Isto encoraja a decisão dos pais, especialmente dos estudantes «mais desejáveis», a abandonar o sistema, assim o enfraquecendo não apenas qualitativamente mas também quantitativamente. Como é exposto por Jonathan, «quando as condições de mercado são introduzidas por toda a parte no sistema estatal, o dilema da educação privada dos pais abastados, em áreas com poucos recursos públicos, *torna-se generalizado a todos os pais*» (*op. cit.*: 126, sublinhado no original). O efeito de aceleração pode também ser favorecido por elementos de «uma política de influenciar o consumidor». Como Starr propõe, «(a) qualidade reduzida do fornecimento público é uma característica auto-reforçadora. Porque os pobres são os beneficiários de muitos programas, a classe média opõe-se a gastos para produzir uma alta qualidade de serviço, visto que é obrigada a pagá-la privadamente; e porque a qualidade permanece baixa, os pobres tal como a classe média desenvolvem um menosprezo pelo sector público e uma ansiedade por lhe escapar. O movimento de privatização reflecte e promove este desdém (e aí reside parte do seu perigo político)» (Starr, *op. cit.*: 43-4). Pode objectar-se que introduzir esta questão como uma possibilidade no caso de

sistemas educativos que usufruem o nível de respeito de muitos sistemas «ocidentais» é um tanto alarmista; não tem havido nível de rebaixamento do sistema implícito na citação. Contudo, o resultado do processo de polarização pode não ser assim tão diferente; e no caso da educação seria o mais insidioso e ultrajante dado que o movimento que observamos é não tanto no sentido de uma maior qualidade do produto, ou mesmo de um melhor serviço no fornecimento do mesmo produto. Antes, como demonstramos acima, o principal estímulo para «influenciar a escolha do consumidor» no campo da educação escolar parece ser o desejo de se afastar de um tipo particular de clientela da escola; a aceleração assim encorajada é muito mais abertamente impelida por questões de classe e etnia. O fenómeno largamente observado de «fuga dos brancos» é um excelente exemplo deste efeito de aceleração conduzindo à polarização étnica.

Isto pode colocar a escola pública numa espiral descendente de movimentos em queda livre, tendo como consequência uma oferta curricular reduzida, a diminuta atracção sobre os pais que permanecem, afastamentos crescentes, etc., numa aceleração contínua da espiral descendente que termina muito rapidamente numa escola que inclui apenas aqueles sem motivação ou capacidade para a abandonar. Este efeito de aceleração adquire ainda mais peso quando aqueles que optam por sair (ou nunca optam por entrar) do sistema educativo público são sustentáculos políticos. O seu exercício de escolha adiciona-se ao efeito de aceleração confirmando a inferioridade comparativa da instituição ou do sistema de que se afastam e, dessa forma, retirando a sua influência e prestígio, que poderiam ser meios-chave de travar a espiral descendente.

### **Conclusão**

Numa palavra, o que eu defendi é que as disparidades entre escolas, em termos de financiamento, recursos e oportunidades, são susceptíveis de ser muito ampliadas ao abrigo do tipo de liberalização dos sistemas educativos agora em consideração em muitos países. Como mostra o exemplo da Nova Zelândia, as consequências da promoção de um mercado em educação podem ser produzidas sem qualquer recurso à «privatização». Ao abrigo de tais sistemas

liberalizados, a diferenciação, aparentemente inevitável, inter e intra-escolas, parece susceptível de tornar-se em forte polarização. Isto baseia-se nas oportunidades, não apenas oferecidas mas encorajadas pela liberalização dos mecanismos de selecção diferencial, *voice* traçoeira e o utente paga, mecanismos esses cujo potencial polarizador é excessivamente intensificado pelos efeitos multiplicador, marginal e de aceleração. E o resultado global, evidentemente, é susceptível de ser não uma maior diversidade de fornecimento, em resposta a diferentes necessidades e preferências, mas uma acrescida uniformidade de educação escolar, baseada em critérios de exclusão cada vez mais homogêneos em termos de classe, género e etnicidade.

Correspondência: Roger Dale, Department of Education, Universidade de Auckland, Nova Zelândia

### Bibliografia

- ANDERSON, Don (1992), «The Interaction of Public and Private School Systems», *Australian Journal of Education*, 36, 3, 213-36.
- BOURDIEU, Pierre e BOLTANSKI, Luc (1977), «The Education System and the Economy: Titles and Jobs», in Lemert, Charles (org.), *French Sociology: Rupture and Renewal since 1986*, Nova Iorque: Columbia University Press, 141-51.
- BOURDIEU, Pierre e BOLTANSKI, Luc (1978), «Changes in Social Structure and Changes in the Demand for education», in S. Giner e M. Archer (orgs.), *Contemporary Europe: Social Structures and Cultural Patterns*, Londres: Routledge e Kegan Paul, 197-227.
- BOWE, Richard e BALL, Stephen J. com GOLD, Ann (1992), *Reforming Education and Changing Schools*, Londres: Routledge.
- BROWN, Byron W., (1992), «Why Governments Run Schools?», *Economics of Education Review*, 11, 4, 287-300.
- BROWN, Philip, (1990), «The "Third Wave"?: Education and the Ideology of Parentocracy», *British Journal of Sociology of Education*, 11, 65-85.
- COLLINS, R. (1988), *Theoretical Sociology*, San Diego: Harcourt, Brace, Jovanovich.
- DAHRENDORF, Ralf (1984), *The Modern Social Conflict*, Berkeley: University of California Press.

- DALE, Roger (1989), *The State and Education Policy*, Milton Keynes: Open University Press.
- DALE, Roger (1993a), «Constituting School-Centred Leadership in New Zealand», in S. Crump (org.), *School Centred Leadership*, Sydney: Nelson.
- DALE, Roger (1993b), «The State and Education», in A. Sharp (org.), *The Role of the State in New Zealand*, Auckland University Press.
- DALE, Roger e JESSON, Joce (1993), «"Mainstreaming" Education: the Role of the State Services Commission», in H. Manson (org.), *Annual Review of Education in New Zealand*, 2, Wellington: Victoria University Press.
- DALE, Roger com LEMOS PIRES, Eurico, (1984), «Linking education and Jobs: the Uncertain Place of Educational Credentials», in P. Broadfoot (org.), *Selection, Certification and Control*, Lewes: Falmer, 51-65.
- DALE, Roger e OZGA, Jenny (1993), «Two Hemispheres, Both New Right? 1980's Education Reforms in New Zealand and Wales», in R. Lingard, J. Knight e P. Porter (orgs.), *Schooling Reform in Hard Times*, Londres: Falmer. 63-87.
- EDWARDS, T., FITZ, J. e WHITTY, G. (1989), *The State and Private Education: An Evaluation of the Assisted Places Scheme*, Lewes: Falmer Press.
- FRANK, Robert H. (1991), «Rethinking Choice Theory», in R. Friedland e A. M. Robertson (orgs.), 53-87.
- GALBRAITH, J. K. (1991), *The Culture of the Contentment*, Londres: Penguin.
- GLENNERSTER, Howard (1991), «Quasi Markets and Education», *Economic Journal*, 101, 1268-76.
- GLENNERSTER, H., POWER, A. e TRAVERS, T. (1990), «A New Era for Social Policy: A New Enlightenment or a New Leviathan?», *Journal of Social Policy*, 20, 3, 389-414.
- GOODIN, R. e LE GRAND, J. (1987), *Not Only the Poor: the Middle Class and Welfare*, Londres: Allen e Unwin.
- HEATH, Anthony e RIDGE, John (1983), «Schools Examinations and Occupational Attainment», in J. Purvis e M. Hales (orgs.), *Achievement and Inequality in Education*, Londres: Routledge e Kegan Paul.
- HIRSCHMAN, A. O. (1970), *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- HIRSCHMAN, A. O. (1982), *Shifting Involvements: private interest and public action*, Princeton: Princeton University Press.
- HOOD, C. (1990), «De-Sir Humphreyfying the Westminster Model of Bureaucracy: A New Style of Governance?», *Governance* 3, 2, 205-14.
- JONATHAN, R. (1989) «Choice and Control In Education: Parental Rights, Individual Liberties and Social Justice», *British Journal of Educational Studies*, XXXVII, 4, 321-338.

- JONATHAN, R. (1990), «State Education Service or Prisoner's Dilemma?: the "Hidden Hand" as a Source of Education Policy», *British Journal of Educational Studies*, XXXVIII, 2, 116-32.
- LE GRAND, J. (1991), «Quasi Markets and Social Policy», *Economic Journal*, 101, 1256-67.
- LE GRAND, J. (1991), «The Theory of Government Failure», *British Journal of Political Science*, 21, 243-442.
- LEVIN, H. (1987), «Education as a Public and Private Good», *Journal of Policy Analysis and Management*, 6, 4, 628-641.
- LEVIN, H. (1992), «Market Approaches to Education: Vouchers and Social Choice», *Economics of Education Review*, 11, 4, 279-85.
- MARSHALL, Gordon e SWIFT, Adam (1993), «Social Class and Social Justice», *British Journal of Sociology*, 44, 2, 187-211.
- MCNEILL, Linda M. (1987), «Exit, Voice and Community: Magnet Teachers Response to Standardization», *Educational Policy*, 1, 193-113.
- NELSON, R. (1987), «Roles of Government in a Mixed Economy», *Journal of Policy Analysis and Management*, 6, 4, 541-557.
- NEW ZEALAND TREASURY (1990), *Briefing to the Incoming Government*, Wellington: Government Printer.
- O'HIGGINS, M. (1989), «Social Welfare and Privatization: The British Experience», in S. B. Kamerman e A. J. Kahn (orgs.), *Privatization and Welfare State*, Princeton: Princeton University Press, 157-178.
- ROBSON, M. e WALFORD, G. (1989), «Independent Schools and Tax Policy under Mrs. Thatcher», *Journal of Education Policy*, 4, 2, 149-62.
- ROEMER, J. (1992), «Providing Equal Education Opportunity: Public versus Voucher Schools», *Social Philosophy and Policy*, 9, 1, 291-309.
- STARR, Paul (1989), «The Meaning of Privatization», in S. B. Kamerman e A. J. Kahn (orgs.), *Privatization and the Welfare State*, Princeton: Princeton University, Press, 15-48.
- WILLMS, J. D. e ECHOLS, F. (1992), «Alert and Inert Clients: the Scottish Experience of Parental Choice of Schools», *Economics of Education Review*, 11, 4, 339-350.