

---

# REGULAÇÃO E RISCO NA GOVERNAÇÃO DA EDUCAÇÃO. GESTÃO DOS PROBLEMAS DE LEGITIMAÇÃO E COESÃO SOCIAL EM EDUCAÇÃO NOS ESTADOS COMPETITIVOS\*

---

Susan Robertson\*\* e Roger Dale\*\*\*

---

*De algum tempo a esta parte, temos reflectido nos nossos ensaios sobre as consequências das mudanças no estado providência keynesiano, no sentido daquilo que designamos por estados competitivos, de acordo com Cerny, e sobre o efeito dessas mudanças na reestruturação educativa. Neste ensaio, centramo-nos especificamente sobre as consequências dessa mudança para a legitimação do sistema, o papel da educação neste processo e as consequências dessas alterações para a educação e para a sua própria legitimação*

## Introdução

Cerny (1997) defende que no cerne da globalização política está um estado competitivo. O “estado competitivo” refere-se a um processo onde “os actores do estado e do mercado procuram reinventar o estado como uma ‘associação quase empresarial’ num contexto mundial” (Cerny, *ibid*: 251). Por outras palavras, o discurso e a prática da competitividade e da implementação da lógica

---

\* Este trabalho foi realizado no âmbito do projecto de investigação “Para uma Teoria da Educação em Contextos Sociais: a Emergência da Contratação Competitiva”, projecto esse subsidiado pelo Marsden Award da Royal Society de Nova Zelândia. Tradução do inglês de Humberto Lopes e Leontina Luís. Revisão científica de Stephen R. Stoer e António M. Magalhães.

\*\* Universidade de Bristol (Inglaterra)

\*\*\* Universidade de Auckland (Nova Zelândia)

de mercado orientam a agenda política do estado e, simultaneamente, são usados para legitimar essa mesma agenda, tanto a nível externo como interno. A legitimação externa é direccionada em sentido ascendente e para o exterior em relação às organizações supranacionais e regionais, assim em relação às empresas transnacionais que têm interesse no desempenho económico global do estado, na estabilidade política, nas práticas do mercado de trabalho, nas relações de comércio/intercâmbio internacional, etc. A legitimação interna é direccionada para a sociedade civil e para o capital nacional e centra-se em assuntos como a produtividade económica, a estabilidade social e os direitos de cidadania. Em conjunto, a reestruturação global, regional, nacional e local mudaram a natureza e o âmbito da legitimação e a maneira como este se constitui como problema para o estado. Num trabalho recente argumentámos que o fardo da legitimação do estado foi gerido dando prioridade à acumulação em detrimento da legitimação e que, de facto, *acumulação é legitimação* (cf Dale e Robertson, 1997; Robertson e Dale, 2000). Isto significa que o estado procurou de forma retórica e prática privilegiar e promover acima de tudo a competitividade económica e a mercadorização em quase todas as esferas da vida, com o argumento de que este comportamento iria conduzir a um efeito de difusão (*trickle-down effect*). Por um lado, tal garantiria que todos poderiam partilhar os benefícios da prosperidade daí resultante; por outro lado, preconiza que o aumento generalizado das oportunidades de concorrência contribui mais para aliviar os encargos dos pobres do que as anteriores e desacreditadas políticas de compensação. Sugerimos que, na esfera da educação, o efeito prático desta combinação política da legitimação com a acumulação pode ser visto na elaboração de novas formas de fazer política e de oferta educativa que sublinharam um conjunto de estratégias de “competitividade”: por exemplo, definir como prioridade a economia do conhecimento, os mercados escolares, o espírito de iniciativa, a avaliação internacional, a linguagem e a literacia dirigidas para o comércio, os padrões, a exportação da educação, etc.

No entanto, embora seja verdade que os estados competitivos têm promovido sistematicamente a visão de que o “efeito de difusão” da estratégia de acumulação do estado – regulada pelo mercado – serve os interesses da generalidade da população, tal não constitui em si a “resposta” para o problema da legitimação. Há dois problemas que ressaltam do facto de se encarar o fardo da

legitimação como resolvido com sucesso através da distribuição em larga escala dos benefícios da acumulação alargada. O primeiro é que isso implica a aceitação da “retórica oficial” do estado como o ponto de partida para a análise, encobrendo assim a constatação de que o programa de reestruturação do estado ao longo das duas últimas décadas conduziu a transformações significativas e fundamentais da natureza dos estados capitalistas, das respectivas agendas e da oferta educativa. O segundo é que o exemplo das reformas neo-liberais ao nível da educação em vários países anglófonos ao longo da última década sugere que, independentemente de existir um certo nível de aceitação – bastante tácita – dos argumentos baseados no “efeito de difusão” (dado que a agenda competitiva para a escolarização tem sido amplamente, se não mesmo entusiasticamente, assumida), uma das maiores consequências tem sido um grande aumento da polarização, com base na classe social, da oferta educativa. Esta situação criou um conjunto marginal de escolas, cada vez mais afastadas da corrente principal, que são consideradas inadequadas ou mal sucedidas. Isso torna-se evidente sobretudo nas inspecções a escolas efectuadas por “organismos nacionais de inspecção” como o *Office for Standards in Education* (OFSTED) em Inglaterra e o *Education Review Office* (ERO) na Nova Zelândia.

Paralelamente, é cada vez mais notório que os discursos sobre eficiência, responsabilidade, oportunidade e inclusão não são suficientes para suavizar os problemas reais da legitimação e da coesão social que os estados enfrentam, tais como a forma como indivíduos e grupos experienciam – de forma muito real – as consequências do mercado (como o aumento da pobreza e a incerteza face ao futuro) e a incapacidade de se auto-regularem (ou, de facto, cripto-regularem ou inventarem) de acordo com os postulados neo-liberais. Quando um número crescente de indivíduos ou grupos reside em zonas “selvagens”, por oposição a zonas “domesticadas”, tal como Kelly (1999) as descreveu recentemente, as questões sobre a capacidade do estado para governar tornam-se fulcrais.

Neste ensaio, sugerimos que os estados neoliberais se confrontam – embora de forma desigual – com sérios problemas de legitimação e controlo social, decorrentes dos problemas estruturais do próprio capitalismo. Todavia, não só o neo-liberalismo cria novos tipos de problemas políticos, como também os modos de racionalidade política em que se baseia exigem formas de

intervenção e de gestão da crise diferentes dos utilizados pelos estados-providência keynesianos. Sugerimos, em particular, que os postulados neo-liberais do reduzido *envolvimento dos* estados, embora através de uma mais transparente e responsável *regulação* por parte do estado em actividades como a educação, foram até certo ponto implementados e corresponde àquilo a que chamamos “quadro de regulação” para o sector. Este quadro de regulação constitui o principal meio para coordenar as organizações e actividades do sector, ocupando decididamente o espaço e desempenhando as funções que as políticas anteriormente exerciam (Dale e Robertson, no prelo). Argumentamos, porém, que um tal quadro de regulação tem limites intrínsecos em termos de abrangência e de eficácia. Estes limites derivam directamente da lógica de mercado do neo-liberalismo que depende do fracasso de alguns para justificar, ou até construir, o sucesso de outros. Embora os quadros de regulação não sejam coerentes ou homogêneos nos seus efeitos, em última análise a sua credibilidade assenta na sua capacidade de garantir o sucesso – ou, pelo menos, uma clara possibilidade de sucesso – a todos. Assim, a racionalidade política neo-liberal não constitui uma base adequada para lidar com os fracassos que cria e com as zonas do sector excluídas ou não abrangidas pelo quadro de regulação. Este facto cria um novo nível de problemas de legitimação para o sistema como um todo, face à criação de um amplo número de escolas marcadas pelo insucesso – que pode incluir 30%, ou mais, das escolas do sistema. Para lidar com estas escolas, a tendência tem sido a de recorrer à intervenção directa do estado através de políticas, no sentido “tradicional”, como forma de sustentar a legitimação do sistema como um todo. Nesse sentido, preconizamos que os estados neo-liberais retomam elementos de uma racionalidade política anterior e procuram isolar e localizar os problemas de “grupos e indivíduos isolados” de forma a abranger e gerir os riscos reais e imaginados a eles associados. Pensamos que estes problemas, e correspondentes respostas por parte do estado, parecem assumir cinco formas que podem ser vistas genericamente como *estados locais de emergência*.

O nosso método consiste em trabalhar a partir de exemplos recolhidos na Nova Zelândia (embora incluindo algumas referências a Inglaterra), na medida em que este país é um paradigma da reestruturação neo-liberal do estado, e em desenvolver as nossas categorias teóricas, que devem ser encaradas como

aproximativas e requerendo ainda um trabalho mais sistemático. Começamos por fazer uma breve síntese dos problemas centrais do estado capitalista, focando em particular os dois conceitos nucleares deste ensaio, a “legitimação” e a “coesão social”, antes de estudarmos o modo como a competição tenta isolar e localizar estes problemas enquanto *estados locais de emergência*.

### **Problemas centrais do estado capitalista**

Dale (1982) defendeu que os Estados capitalistas são permanentemente confrontados com três problemas nucleares:

- apoiar a *acumulação* de capital;
- garantir um nível de *coesão social* que permita a produção e reprodução pacífica das relações sociais da economia capitalista; e
- *legitimar* o sistema capitalista – incluindo o próprio papel do estado no sistema

Estes três problemas centrais não esgotam a agenda dos sistemas educativos estatais; nem tudo o que acontece nas escolas e nas universidades, por exemplo, pode ser relacionado com um destes problemas centrais. Eles não têm uma ordem de prioridade intrínseca ou obrigatória e não suscitam soluções particulares. Contudo, moldam de forma fundamental a agenda educativa do estado. E a sua importância é ampliada pelo facto de as soluções para os problemas centrais tenderem a ser tão reciprocamente contraditórias quanto complementares. No entanto, ao mesmo tempo que problematizavam a natureza da relação entre a educação e o estado, os críticos salientaram correctamente que o quadro institucional da educação não pode ser reduzido aos interesses económicos do estado capitalista (Livingstone, 1996). Pelo contrário, a agenda política do estado para a educação é também moldada pelas dinâmicas sociais dentro da sociedade civil. Por exemplo, é possível argumentar que a actividade de elaboração de políticas por parte do estado sobre temas como a educação sexual ou a religião têm pouca relação directa com a economia e emergem do seio da própria sociedade civil. Isto leva-nos a outra questão, levantada por

Jessop (1990), segundo o qual o estado é *agente e objecto* da regulação. Por outras palavras, o estado não só age sobre a economia e a sociedade civil de forma a garantir as condições para uma acumulação de capital estável e para a coesão social, como ele próprio está sujeito a pressões da economia e da sociedade civil. Esta questão é importante para evitar representações das relações estado / economia / sociedade civil que definem o poder do estado como unidireccional e totalizador. No nosso trabalho (cf Robertson e Dale, 2000), defendemos que as dinâmicas no seio de sectores institucionais como a educação são consequência de complexas articulações de interesses que emergem da sociedade civil e da economia e que constroem, mantêm e limitam os poderes do estado.

### **Problemas de legitimação e de controlo para os estados**

Vale a pena reiterar os argumentos-chave relativos aos problemas de legitimação do estado moderno dada a sua centralidade neste documento. No ensaio *Problemas de Legitimação no Estado Moderno*, Habermas (1979:178) constata o seguinte: "Legitimação significa o reconhecimento do valor de uma dada ordem política". Esta concepção de legitimação salienta uma série de questões importantes. A primeira é que a legitimação é uma pretensão discutível em termos da sua validade. Ou seja, está aberta ao questionamento ou à contestação tanto por parte da sociedade civil como do capital. Alan Wolfe (1977), por exemplo, explora os limites da legitimação do estado nos Estados Unidos a partir do fracasso da participação dos americanos no processo eleitoral e do modo como os políticos são encarados pela opinião pública. Por outras palavras, a legitimidade do estado para governar está aberta à contestação e depende do reconhecimento da sociedade civil e do capital. Se o capital estiver descontente com a situação, desloca-se para outro lugar ou pode até intervir (Taylor, 1998; Beck, 2000). Se a sociedade civil estiver descontente com o estado, pode, por exemplo, votar contra o ramo legislativo do estado – o governo da altura –, ou pode protestar – de forma violenta, por vezes. A segunda é que a estabilidade da ordem de dominação depende do reconhecimento da autoridade política do estado. A estabilidade não é só importante

para estabelecer condições previsíveis para o desenvolvimento económico, mas também para assegurar um nível de coesão social entre a população e para apoiar a governação do estado. A estabilidade na ordem de dominação cria as condições para a reprodução dessa ordem social. Poderíamos assim dizer que *a legitimação é um processo* que envolve duas ou mais partes.

O valor do estado é claramente testado durante os períodos de crise económica e política em que os seus mecanismos de governação parecem ter fracassado. *Quando a legitimação da ordem é questionada* ou é posta em dúvida, pode dizer-se que *surgem problemas de legitimação para o estado*. Habermas (op. cit.) observa o seguinte: "Um lado nega, o outro lado defende a legitimação". O caso extremo da perda de reconhecimento do valor do estado é uma revolução onde os problemas de legitimação conduzem a uma mudança nas instituições fundamentais de toda a sociedade. Outra questão é o facto de que *só as ordens políticas podem deter ou perder a legitimação*. Por outras palavras, as empresas multinacionais, por exemplo, não estão sujeitas à legitimação. Não precisam dela nem a procuram. Só as ordens políticas, na medida em que procuram dominar com o consentimento daqueles que governam, necessitam de legitimação. Habermas afirma:

*«O estado não fixa por si só a identidade colectiva da sociedade, nem pode efectuar a integração social através de valores e normas que não se encontram à sua disposição. Porém, na medida em que o estado assume a responsabilidade de impedir a desintegração social através de decisões vinculativas, o exercício do poder do estado está ligado à exigência de manter a sociedade na sua identidade determinada de forma normativa. A legitimação do poder do estado é então medida em relação a este facto, e a sua sobrevivência está dependente desta legitimidade» (1979: 180)*

É um aspecto central deste ensaio a análise da forma como o estado gere a produção do consenso perante a mudança, e no âmbito de um programa político, ele próprio em mutação, com o seu conjunto específico de tecnologias de exercício do poder.

As teorias do controlo social e da ordem têm uma história mais complexa e atribulada do que as da legitimação, embora devamos começar por observar

que o controlo social tem a ver fundamentalmente com a regulação social da sociedade civil. Colin Sumner (1997: 1) afirma que o valor teórico do conceito de “controlo social” foi modelado pelas mãos dos sociólogos que tendiam a escorar-se nele perante o fracasso de outras formas de explicação. Mais importante ainda, o conceito de controlo social tem sido associado normativamente ao projecto transformador de mudança social e de ordem social e aos meios intelectuais para definir esta “ordem”. Assim, embora o valor filosófico e político da interpretação seja importante, não nos aproxima muito mais de uma análise da economia do poder e dos processos através dos quais o poder funciona.

As primeiras teorias de regulação e ordem social surgiram como uma forma de compreender o modo como se poderia dar às populações e respectivas práticas alguma forma de coesão social, enquanto comunidades transformadas pela industrialização, urbanização e migração. Durkheim (1964), por exemplo, defendia que à medida que a divisão do trabalho se tornou mais diferenciada em sociedades urbanizadas complexas, a coesão social seria gerada através da dependência mútua das pessoas na divisão funcional do trabalho, mudança essa que Durkheim teorizava como a transição da solidariedade mecânica para a solidariedade orgânica. A primeira teoria, que era também a dominante, sobretudo na sociologia americana, centrava-se na produção da conformidade através da “dominação civilizada” – seja como socialização ou como repressão (Ross, 1969; Meltzer *et al* sobre Mead, 1975; Park, 1921). Na medida em que estas teorias tendiam a centrar-se na integração dos sistemas sociais, elas relegavam para segundo plano os dilemas do conflito instabilidade/ordem e coesão social que os estados enfrentavam nas economias capitalistas.

Claus Offe (1997) dá um passo importante ao estudar a ideia da ordem social nas sociedades capitalistas nos seus dois sentidos; o dos lugares estratificados e da necessidade de previsibilidade e estabilidade social, mas onde o sistema de estratificação e relações sociais desiguais cria as condições para o conflito e a instabilidade na ordem social. Como Offe salienta, tal envolve o estado em dois problemas centrais que têm ser por ele resolvidos de uma forma institucionalizada:

*“Em primeiro lugar, tem de afectar poder de trabalho humano a funções produtivas assumidas como tendo valor, colocando assim as pessoas nos*



*seus lugares. Este processo proporciona às pessoas expectativas relativamente estáveis quanto às suas pertenças e quanto à conduta apropriada no trabalho e na vida. Em segundo lugar, as sociedades devem dotar as populações, de forma igualmente padronizada e rotinizada, dos meios de existência em troca das funções valorizadas que elas desempenham (ou desempenharam) e como condição prévia para a continuação do desempenho dessas funções. Esses meios incluem o salário (ou, pelo menos, o direito a meios de consumo de bens) e protecção (ou a, pelo menos parcial, compensação de riscos, ou de ocorrência de prejuízos)" (1997: 81)*

Claramente, o modo como estes dois problemas são resolvidos varia ao longo do espaço e do tempo e de sociedade para sociedade. Todavia, o que foi e continua a ser central nessa relação é o contrato de trabalho como alicerce da ordem social e base da relação entre alocação e distribuição (Offe, 1997: 82). O problema do desemprego, sobretudo se não existir uma redistribuição adequada de rendimento por parte do estado, cria uma precaridade tanto em termos de subsistência como em termos sociais mais alargados. Para lidar com o problema da precaridade, os estados capitalistas devem procurar equilibrar as tendências internas do capitalismo com a necessidade de coesão e ordem sociais. Tal pode ser alcançado através de um conjunto de meios (redistribuição e outros) e localizando o poder do estado, enquanto acção (quer o estado opte ou não por actuar), no âmbito de uma racionalidade política específica com determinados efeitos (poder). Neste contexto, o neo-liberalismo é uma racionalidade política útil; pode ser mobilizado para suavizar o problema de precaridade privilegiando o indivíduo, enquanto ser empreendedor, como responsável pela criação e participação na actividade produtiva, sendo esta actividade a base para a distribuição. O contrato de trabalho é assim localizado ao nível do indivíduo e não ao nível do estado ou do cidadão; o indivíduo interioriza ideologicamente o estado e ao mesmo tempo o risco potencial da precaridade.

É neste contexto que o trabalho de Foucault e dos teóricos da governação (cf. Rose, 1999) é potencialmente útil para reflectir sobre o poder e o controlo social como meios do governo e para a governação. No seu ensaio acerca do poder e do sujeito, Foucault (2000) explora o poder como uma forma de con-

trolo social e procura entender o modo como os seres humanos se tornam sujeitos através de processos de objectificação e de racionalidades particulares. O neo-liberalismo é assim uma racionalidade política que funciona para “formar o objecto de que se fala” (Foucault, 1972: 49) através da demarcação dos limites dentro dos quais é possível negociar. Uma racionalidade política funciona então como um regime de verdade em nós e através de nós. Foucault (2000: 11) está particularmente interessado em explorar a questão do poder não através de uma análise da sua racionalidade interna, mas sim através daquilo a que chama “o antagonismo das estratégias”; ou seja, a utilização de pontos de resistência para “salientar relações de poder, localizar a sua posição, descobrir o seu ponto de aplicação e os métodos utilizados” (*op cit.*) Encontram-se aqui duas ideias que gostaríamos de retomar. A primeira relaciona-se com as ideias anteriormente referidas de Habermas sobre a legitimação do estado e o regime de verdade de Foucault. É possível afirmar que a identidade de uma sociedade determinada de forma normativa pelo estado pode ser vista como sendo construída e reproduzida no interior de e através de um regime de verdade que tem efeitos aos níveis do indivíduo, da instituição e da formação social. Uma dimensão do poder do estado (nos termos em que entendemos o poder, segundo Steven Lukes [1993] englobando três dimensões, e onde o poder também pode ser positivo na sua capacidade [ver Yeatman, 1992]), a de garantir o direito de governar, pode ser detectada através de antagonismos de estratégias ao nível dos indivíduos e ao nível dos grupos. Estes antagonismos de estratégias podem verificar-se entre o estado e indivíduos e grupos, causando a ruptura do regime de verdade e, portanto, confrontando o estado com problemas de legitimação e controlo social, tais como os estados locais de emergência. A segunda questão que pretendemos retomar é a ideia da racionalidade interna das relações de poder. Em particular, gostaríamos de defender que, para compreender os pontos de resistência ou o antagonismo de estratégias, podemos investigar a fonte do antagonismo tanto a montante como a jusante; a jusante como um momento de antagonismo ou resistência de agentes autónomos, e a montante como consequência de tensões na racionalidade interna do paradigma político, sendo que estas tensões surgiram como resultado de contradições no modo como o estado dá solução às contradições dos problemas centrais que enfrentam os estados capitalistas. Sem traçar este segundo movimento

a montante, na senda dos problemas que enfrentam os estados capitalistas, resta-nos uma teoria do poder e do sujeito dissociada de uma teoria do sujeito e do poder do estado

### **Problemas de legitimação e de controlo dos estados competitivos**

Desde finais dos anos 70 que os estados estão empenhados num complexo processo de reestruturação e transformação em resposta a problemas internos de desenvolvimento económico e pressões externas associadas à globalização económica e política. No seu nível mais amplo, a reestruturação envolveu os estados-nação no realinhamento de relações económicas e políticas nos três pólos regionais – a Europa (UE), a América do Norte (NAFTA) e a Pacífico Asiático (APEC) –, embora seja de notar que estes alinhamentos são fortemente políticos e diferentes na natureza dos seus tratados. A reestruturação também envolveu os estados na transformação dos mecanismos de governo e de governação, desta feita sustentados pelos princípios neo-liberais: liberalização do mercado, privatização, internacionalização, reestruturação dos mercados de trabalho para uma maior flexibilidade na utilização da mão-de-obra, aumento de produtividade e capacidade de resposta aos mercados. Além disso, envolveu os estados na promoção de uma nova identidade neo-liberal baseada em normas cuja orientação e práticas sociais, emocionais e cognitivas se reflectem em comportamentos como o espírito empreendedor, o cálculo do risco, o individualismo e a auto-reflexão.

Perguntaríamos, então, de que forma é que o estado competitivo neo-liberal garante a sua “legitimidade para governar” na sequência da mudança no regime de acumulação e do modo de regulação? A reconstrução do regime de verdade ocorre na medida em que o estado privilegia um conjunto diferente de pressupostos e práticas relativos à natureza humana e aos meios através dos quais a liberdade individual ideal e o bem-estar social são assegurados (Pierson, 1998: 39). Desta forma, o estado procura reconstruir a base da sua legitimação relocalizando e, portanto, despolitizando o poder do estado em benefício dos indivíduos e dos grupos. Um mecanismo-chave está no discurso do neo-liberalismo: “homo-economicus”, “espírito empreendedor”, “sujeito

empreendedor”, “responsabilidade” e “competição”. Alinhada com este discurso está a ênfase no “efeito difusão” dos mercados livres onde *acumulação é legitimação*. Por outras palavras, ao minimizar a intervenção nas vidas dos indivíduos e nas suas actividades no mercado, este processo cria as condições para a criação de riqueza, enquanto matéria de interesse individual e nacional e onde a riqueza social decorrente se vai difundir a todos os indivíduos

Nem todos os serviços do estado, como a escolarização, os cuidados de saúde e a prevenção do crime, podem ser facilmente despolitizados através da criação de mercados. O discurso da responsabilidade e do dever dirigido ao indivíduo e à comunidade abre uma página alternativa ao estado. No entanto, deve destacar-se aqui que a própria ideia de “comunidade” foi reconstruída pelo estado nas mais diversas dimensões, nomeadamente como grupos de consumidores com gostos semelhantes e como membros da sociedade civil ligados por um quadro moral consensual, pelas virtudes do altruísmo e do dever. O problema para o estado, porém, assenta na forma de conciliar as contradições da teoria neo-liberal: o interesse individual no contexto do mercado e o altruísmo no seio da família e da comunidade, o que garantiria que os interesses da comunidade teriam, sempre que necessário, prioridade sobre o interesse individual enquanto instituição governativa. Esta problemática teve a atenção do estado da Nova Zelândia. Por exemplo, o Ministério das Finanças da Nova Zelândia, aconselhando o recém-formado governo em 1987, escreveu o seguinte:

*“Sabemos que as pessoas valorizam as suas ligações à família e à comunidade. Sabemos também que as estruturas da comunidade podem opor-se ao comportamento não-altruísta. O objectivo do aconselhamento na política social é tentar explorar quais das estruturas da comunidade serão mais bem sucedidas na mobilização do comportamento (muitas vezes não altruísta) dos indivíduos para o bem colectivo” (Ministério das Finanças da Nova Zelândia, 1987: 435)*

Em consequência, a comunidade passa a ser o conceito colectivo relativamente ao qual é necessário harmonizar o comportamento das pessoas e ao qual se atribui responsabilidade por esse comportamento. O fracasso das esco-

las ao nível da comunidade, ou da escola ao nível do indivíduo, pode situar-se no interior da comunidade ou do indivíduo como resultado das escolhas individuais ou comunitárias. Podemos então ver como é que os indivíduos na sua actividade de auto-governança “pensam” o estado através de escolhas auto-reguladas na “comunidade” e no “mercado” regulados pelo estado (Rose, 1999). Estas mudanças ideológicas e práticas do estado instituem-se como ideias do senso comum que, por sua vez, moldam as novas estruturas e práticas institucionais do novo regime de regulação do estado. Isto envolve um conjunto complexo de tecnologias políticas, todas elas ligadas por pressupostos neo-liberais sobre o indivíduo que se governa a si próprio: auto-crítica, análise do risco, auto-monitorização, avaliação do desempenho, direitos em troca de responsabilidades ou de deveres, e noção de um Código de Responsabilidade Social ainda por estabelecer.

O novo regime de regulação não é apenas um conjunto de políticas, mas igualmente um preceito moral, em que o trabalho é a responsabilidade fulcral e o mecanismo para a redistribuição no seio da sociedade civil. Isto justifica-se apelando ao conceito de “sociedade civil”, onde os indivíduos são responsáveis pelas suas acções no âmbito de um quadro moral consensual ou virtude (*cf* Green, 1993; 1996). Na Nova Zelândia, como em Inglaterra, não há nada parecido com o “desemprego voluntário”; pelo contrário, essas formas de “dependência” são encaradas como erosões da liberdade individual e do direito de confiar na própria capacidade de cada um para encontrar emprego no mercado de trabalho (Bedgood, 1999: 133). Com efeito, o estado da Nova Zelândia foi bem mais longe do que a política do *New Labour* de Blair em Inglaterra ao preconizar que a verdadeira questão política não era a pobreza, ou de forma ainda mais abrangente a exclusão social, mas sim a dependência em relação aos benefícios. Por outras palavras, a dependência em relação aos benefícios criou o ciclo inter-geracional de dependência e pobreza (Stephens, 2000). No entanto, a responsabilidade cívica de trabalhar não pressupõe apenas que existam oportunidades de emprego reais (Reich, 1999: 13; Levitas, 1998), ou que os indivíduos empreendedores vão criar essas oportunidades caso não exista emprego ou assumir a responsabilidade em relação às consequências, mas também que o nível de remuneração é suficiente para que os indivíduos possam participar como consumidores no mercado social. Como já salientámos, porém,

o aumento do desemprego e a redução dos benefícios da segurança social criaram problemas reais de precaridade não só em termos de subsistência, mas também em termos de coesão e de ordem sociais.

Na tentativa de solucionar o problema da precaridade, os estados neo-liberais procuraram ser mais explícitos e contratuais relativamente aos deveres dos cidadãos em substituição das despesas sociais estatais (Davis, *et al*, 1997). Os contratos são a base para a garantia por parte do estado dos direitos da sociedade civil e o esteio do estado para assegurar a sua operacionalidade de uma forma particular. Para determinar que os indivíduos merecem os seus direitos e que essas prerrogativas foram atribuídas pela comunidade, os estados criaram complexos sistemas de auditorias. Os mercados, a comunidade e a auditoria tornam-se assim meios poderosos, embora contraditórios, de regular e de atribuir responsabilidades, reduzindo assim o problema de legitimação do estado e garantindo o controlo e a coesão sociais.

### **Os mercados na educação e o problema do fracasso crónico**

A principal fonte de legitimação e dos problemas de controlo social no sector da educação resulta, por um lado, da tendência dos mercados para criar polarização social e o fracasso do mercado e, por outro lado, do pressuposto de que a devolução do poder do estado às comunidades irá produzir necessariamente uma melhor governação das escolas (por oposição ao profissionalismo burocrático e ao estatismo centralizado). Contudo, é a ligação de ambos os fenómenos e respectivas consequências – as comunidades que se defrontam com os problemas mais difíceis de resolver são aquelas que têm menos recursos materiais, culturais e sociais para se governarem – que confrontaram o estado com um sério desafio quanto aos seus pressupostos de governação.

Para efeitos desta análise, é importante explorar com mais profundidade o funcionamento dos mercados no sector da educação. Em países como a Nova Zelândia e a Inglaterra, a introdução dos mercados na educação assumiu a forma de quase-mercados, ou seja, os mercados escolares diferiam de forma substancial dos clássicos mercados livres tanto em questões de oferta como de procura (Le Grand e Bartlett, 1993). Do ponto de vista da oferta, as instituições

não têm necessariamente de ser propriedade privada ou de ter a maximização do lucro como principal objectivo. Do ponto de vista da procura, o comprador não é necessariamente o consumidor do que as escolas oferecem; ou seja, o comprador é o Ministério da Educação. Outro aspecto é que o acto de escolher transforma o produto enquanto escolha, coisa escolhida ou desejada, e aumenta o valor do produto ou serviço (Walford, 1997: 31). É assim que os mercados educativos estão preocupados com a alocação de bens posicionais (Hirsch, 1977) e o único fundamento para a competição é, na medida em que a educação é obrigatória, a qualidade como quantidade. Daqui resulta a competição entre pais e entre escolas e nesta competição, como em muitas outras, há inevitavelmente vencedores e perdedores.

Esta é uma das causas do fracasso crónico nos mercados educativos que, como seria de prever, produzem certos resultados desfavoráveis, a que poderíamos chamar danos colaterais. Uma consequência específica e localizada disto é o “fornecedor pouco escolhido”. Isto ocorre sobretudo porque o que tem vindo a acontecer nos mercados da educação não é tanto uma devolução às comunidades do poder de procurar bens públicos locais, mas sim a base do desenvolvimento de “clubes” de famílias semelhantes e da mesma classe social, cujo único interesse comum é a protecção dos privilégios educativos que os seus atributos e competências comuns lhes permitiram adquirir para os filhos. Esta situação permite que as escolas muito procuradas elaborem esquemas de matrículas que não precisam de considerar a localização como um critério de acesso, afastando assim a ligação entre a comunidade e a localidade. O aparecimento de clubes vem minar as formas tradicionais de coesão e significado comum da comunidade, substituindo-as pelos interesses comuns (Robertson, 1999). O reverso da medalha é que aqueles que são excluídos – e cujos interesses são vistos como antagónicos aos interesses dos clubes de consumidores semelhantes – são encarados como riscos. Este panorama agrava os problemas dos “fornecedores pouco escolhidos”, que se arriscam a cessar a sua actividade por “fracasso” se não conseguirem deter o ciclo do declínio (em que o declínio dos números traz consigo o declínio dos recursos, o que conduz a um declínio muito maior e assim por diante), provocando uma deslocação ainda maior (Tomlinson, 1997).

Um problema igualmente sério surge da comunidade esvaziada e residual quando os recursos disponíveis para a governação adequada da comunidade

são significativamente “reduzidos” e o “efeito de difusão” não se concretiza. Como demonstram Bedggood (1999) e Stephens (2000), a reestruturação na Nova Zelândia foi acompanhada por um crescimento económico baixo e até negativo, e deu azo a um aumento do nível e da duração do desemprego, particularmente nas comunidades rurais, ao mesmo tempo que a estrutura da distribuição das receitas (e a pobreza) se alterou significativamente, criando um nível de precaridade considerável para determinados grupos e comunidades. É possível demonstrar que os escalões mais baixos correspondentes a 50% da população tiveram um declínio de 14% no seu nível de vida, enquanto os escalões mais altos, representando 20% da população, melhoraram a sua posição em cerca de 7,5%. Para as pessoas com rendimentos consideravelmente reduzidos, este facto traduz-se numa diminuição das percentagens de salários reais para as pessoas com salários baixos e numa diminuição dos benefícios reais para aqueles que dependem do estado (Stephens, 2000: 82). Calculou-se que a Nova Zelândia teve o maior aumento de todos países da OCDE em termos de desigualdade de rendimentos (Hills, 1995), e os grupos que mais sofrem esta disparidade são as comunidades étnicas do Pacífico e os Maori (Stephens, 2000: 83). Estas populações são incapazes de mobilizar os recursos com facilidade dentro das respectivas comunidades e, além disso, são consideradas como risco fiscal e social face ao investimento do Estado na educação e na infra-estrutura social. Todavia, o dilema para o estado neo-liberal é a forma de intervir nas questões individuais e da comunidade sem *parecer* intervir. Estes dilemas são agravados pelos fracassos de múltiplos mercados (trabalho, habitação, saúde) e pelo carácter residual do apoio do estado sob a forma de serviços de segurança social para mediar os efeitos do desemprego, os problemas de saúde crónicos e os custos elevadíssimos da habitação.

Uma das principais consequências do fracasso do efeito de difusão é o facto de as suas vítimas não serem sempre passivas ou obedientes. Com efeito, será cada vez mais difícil para o estado convencer os “perdedores” de que a pobreza e o deslocamento social são bons para eles ou de que eles são, de algum modo, responsáveis por ambos, nomeadamente se os membros do grupo conseguem chegar à conclusão de que as razões da sua desvantagem lhes são exteriores. Se não for resolvida, esta situação irá causar problemas de controlo social e de legitimação, pois um dos maiores componentes da contribuição



legitimadora da educação tem sido a capacidade de fornecer um “controle social antecipador” que, por sua vez, é baseado no grau em que a educação consegue cumprir as suas pretensões de legitimação

### **“Estados Locais de Emergência” – Gerir problemas de legitimação e controlo em educação**

Gostaríamos agora de abordar os problemas de legitimação e de controlo social que enfrentam os estados competitivos neo-liberais ao nível da educação. Interessa-nos, em particular, onde e o modo como se localizam estes “problemas”, o seu ponto de aplicação e os métodos utilizados (Foucault, 2000:11). Defendemos que estas questões e os respectivos métodos assumem cinco formas:

- gerir o “self”
- reforçar a rede de segurança
- serviços de emergência
- “pontos quentes”
- zonas de emergência

**Gerir o “self”:** Uma característica do discurso e das práticas neo-liberais é a noção de “self” como gestor de escolhas e, portanto, responsável por um leque de acontecimentos previsíveis e imprevisíveis. Os “selves” não só escolhem consumir a partir das prateleiras das cadeiras de consumo, como também as políticas sociais traduzidas nos mercados da saúde, da educação, da habitação e do trabalho são apresentadas como proporcionadoras de escolhas de estilo de vida pelos indivíduos (Robertson, 2000). O que acompanha e facilita esta mudança em direcção ao “self” e as várias proliferações de um sistema de segurança social baseado no mercado é o aumento da desconfiança por parte dos especialistas da segurança social e a relocalização do risco socializado através da distribuição universal estatal da individualização do risco e da sua gestão.

Contudo, nem todos os “selves” se comportam segundo os padrões que o estado classifica como escolhas responsáveis e modelares de cidadãos respon-

sáveis numa sociedade exemplar. Nas escolas, por exemplo, alguns alunos não levam a sério o regime de regulação da escola mais estritamente controlado em questões como a assiduidade (inclusão social/exclusão social), a indumentária (por exemplo, uniformes, o controlo do *piercing*), o comportamento (violência) e o desempenho (níveis de sucesso). Ainda assim, o controlo deste comportamento salienta as novas práticas reguladoras do estado destinadas a identificar os pontos e os locais de resistências. Ser o alvo do que parece ser atenção injustificada ou excesso de zelo por parte dos administradores e governantes da escola pode levar os que colocam em causa as regras à frustração, à hostilidade e à ira. Estes tipos de reacção por parte dos estudantes não são novos. As escolas sempre se preocuparam com o controlo dos estudantes e com a disciplina devido ao carácter obrigatório e às relações sociais da escolarização. No entanto, estes comportamentos são interpretados como formas de resistência e, portanto, como novos riscos a serem geridos por escolas cuja "posição" no mercado educativo será ameaçada por algo que é visto como anti-social (e, conseqüentemente, como anti-aprendizagem).

O que também mudou foram os métodos através dos quais o estado e a comunidade procuram lidar com os estudantes. As exclusões permanentes são desencorajadas, o que coloca ao estado a questão da protecção da propriedade privada (o que fazem as crianças quando não estão na escola?) e problemas de legitimação quando as exclusões envolvem um grande número de estudantes, em escalas que podem ser potencialmente perniciosas em termos políticos. Para a comunidade de consumo, porém, tolerar o desvio poderá vir a ameaçar a sua posição no mercado. Uma estratégia apoiada pelo estado é a de uma gestão de casos minuciosa e intensa; prática esta que se tornou corrente na transição de programas de uma política social baseada no bem-estar (keynesiana) para outra baseada no trabalho (neo-liberal), e crescentemente direccionadas para o âmbito da escola. O Ministério da Educação disponibiliza recursos para que exista um "conselheiro" ou "gestor de casos"<sup>1</sup> (tipicamente uma pessoa sem experiência de ensino) e onde a monitorização atenta é um compromisso

<sup>1</sup> No relatório *Excellence in Cities*, que aborda a forma de ultrapassar os problemas colocados por estudantes difíceis em escolas de cidades do interior de Inglaterra, a utilização desta perspectiva é recomendada pelo Department for Education and Employment.

entre o estado e a escola, de forma a que a escola conserve o estudante se o estado disponibilizar recursos de emergência suplementares. Esta estratégia é utilizada em muitas escolas da Nova Zelândia para indivíduos considerados demasiado jovens para abandonar a escola, que não são suficientemente “maus” para serem colocados em centros educativos especiais de apertada vigilância, mas demasiado “perigosos” para a população escolar existente para que possam ser deixados sem acompanhamento. Um agente educativo acompanha o estudante a todas as aulas, agindo simultaneamente como orientador e como guarda. O agente educativo enquanto orientador guia o indivíduo no sentido de uma resposta adequada em termos de ensino e de comportamento, e enquanto provê no sentido de despertar um leque de respostas desejáveis. O indivíduo “desviante”, incapaz de controlar e gerir o “self”, é monitorizado e gerido por um outro presente.

Um outro exemplo de acção em relação ao “self” pode ser observado em estudantes suspensos por questões de violência pessoal e agressão na escola (tal como responderem mal aos professores e insultar os colegas). Todavia, em muitas escolas na Nova Zelândia, negociar um regresso à escola depende muitas vezes de frequentar um crescente número de cursos destinados à gestão das emoções (Boyer, 1997), como cursos de controlo da ira que são leccionados no sector privado (por exemplo, *Man Alive*). Estas formas de auto-gestão – ou do que Maria Valverde (1998) designou como “doenças da vontade” – cresceram nos locais onde os gestores da escola excluíram estudantes com um comportamento emocional considerado de risco para a escola. Nesta altura, é pertinente perguntar o que teria acontecido aos rapazes de Willis – esses resistentes infames das escolas do estado-providência dos anos 70 – se tivessem sido transportados para as escolas competitivas dos anos 90. Ao contrário de então, em que os “rapazes” eram “desviantes” irritantes para os professores e a escola, hoje “estar na galhofa” seria visto como destrutivo em termos institucionais por ameaçar a sobrevivência da escola no mercado competitivo e anormal em termos individuais. O aumento destas intervenções – e, em particular, os pressupostos subjacentes quanto à causa e à solução do problema das emoções e da vontade – merece que os investigadores das questões da educação lhes dediquem mais atenção.

**Reforçar a rede de segurança:** uma segunda forma de acção de emer-

gência ocorre com o “reforço” selectivo da rede de segurança em resposta a sinais de aviso prévios ou “indicadores de risco” do fracasso da governação pela comunidade (declínio das matriculas escolares, dívidas, inexperiência do conselho directivo) Mas o dilema do estado é o facto de o paradigma neo-liberal pressupor que as comunidades se encontram na melhor posição para se auto-governarem e que têm recursos e predisposição para o fazerem de formas que valorizam a comunidade (capital social) O estado deve, assim, assumir uma posição “passiva”, ao mesmo tempo que assegura que o seu investimento na educação (risco fiscal) está protegido e que consegue garantir o direito de cada indivíduo à educação como um direito de cidadania (legitimação) Já constatámos, porém, que o “fracasso” não se deve necessariamente à escassez de recursos da comunidade (embora isso também possa acontecer), ou à incapacidade dos governantes que avaliam o seu risco de preverem as mudanças no mercado educativo (embora isso também seja possível, cf Robertson, 1999) Pelo contrário, como sublinhámos, o fracasso é endémico aos mercados educativos

A amplitude do problema do fracasso e a necessidade de intervenção por parte do estado podem ser vistos no crescimento do Projecto de Apoio Escolar do Ministério da Educação neozelandês Definido oficialmente como Projecto de Apoio à Auto-gestão Escolar e com um orçamento superior às funções de auditoria e controlo do sistema, o objectivo do Projecto de Apoio Escolar, de acordo com o Ministério da Educação (1996), é fornecer uma “rede de segurança” quando surgem problemas no âmbito da implementação de um contrato entre a escola e a comunidade, daí se concluindo que as escolas precisam de orientação e aconselhamento do exterior Já em 1999 o Ministério da Educação preconizava o seguinte:

*É da **responsabilidade** dos conselhos de gestão das escolas garantir que são cumpridos os objectivos definidos no contrato entre a escola e a comunidade*

*Na esmagadora maioria das escolas da Nova Zelândia, esta auto-gestão funciona bem Às vezes, porém, os conselhos de gestão podem precisar de apoio para resolver os problemas Ocasionalmente, o conselho de gestão pode precisar de apoio para solucionar problemas relacionados com a ges-*

*tão ou a organização de uma escola. Se esses problemas não forem solucionados, pode estar em **risco** a educação dos estudantes da escola.*

*O Ministério da Educação criou o Projecto de Apoio Escolar para fornecer uma **rede de segurança** caso surjam problemas com a implementação de um contrato. Os processos de que dispõem os conselhos directivos foram acordados pelo Ministério da Educação, pelo Education Review Office e pelos principais grupos do sector educativo.*

*Os potenciais problemas podem ser **assinalados** pelo conselho de administração ou pela comunidade de uma escola, pelo Education Review Office, pelo Ministério da Educação e pelas Redes Locais.*

*As **Redes** Locais são constituídas por representantes do Ministério da Educação e dos principais grupos da área da educação, como o New Zealand School Trustee's Association, de associações de presidentes do conselho de gestão e da Parent Teachers' Association. Os membros identificam e fazem consultadoria em **situações de risco** na sua área e trabalham com os conselhos de gestão de forma a desenvolver estratégias para lidar com essas situações. O Projecto de Apoio Escolar fornece **uma rede de segurança para as escolas que estão em risco**, com vista a trabalhar em **parceria** com elas a nível local de forma a solucionar os seus problemas o mais rapidamente possível (sublinhados nossos).*

Os sublinhados salientam as principais características neo-liberais da construção discursiva do problema por parte do estado, da sua natureza prática e das respectivas soluções e intervenção; "responsabilidade", "risco", "sinais", "redes" e "parceria". Em particular, é possível ver como o estado neo-liberal procura governar à distância e através de redes de comunidades locais, todas elas construídas pelo estado. O poder do estado está assim presente, mas encontra-se difundido na comunidade local e no "self".

Não é de admirar que as escolas que necessitam de reforço sejam aquelas que tiveram resultados menos bons no mercado escolar e no regime de auditorias. Em 1999, por exemplo, os relatórios indicavam que cerca de 10% (ou seja 270 escolas) deviam receber apoio (Gerritsen, 1999: 1) e que estas escolas tinham perfis sócio-económicos que oscilavam entre 1 e 3 valores (de um nível de 1 a 10, onde 1 = baixo e 10 = alto). É de salientar também que estas escolas

e os respectivos estudantes pareciam sofrer de múltiplos problemas resultantes sobretudo da sua localização em comunidades da classe trabalhadora pobre/indígena/étnica que tinham sofrido as consequências da reestruturação global dos mercados e da reformulação das despesas públicas do estado. Gerritsen (*op cit*) constata, porém, que o SES "( ) não é apenas sobre acção de emergência", mas visa antes de mais identificar e responder a indicadores de "risco" através do reforço das ligações entre a escola e a comunidade e "( ) encorajando as escolas com características semelhantes a aprenderem e a apoiarem-se mutuamente" (Gerritsen, 1999:2)

É de salientar o pressuposto do estado sobre as razões que levam a governação da escola a fracassar e ao modo como a intervenção deveria ocorrer. De acordo com as expectativas do estado, os riscos aumentaram devido à fragilidade das ligações da escola com a comunidade, as quais podem ser reforçadas através de um contrato entre a escola e a comunidade sob a forma de um plano estratégico e através de melhores ligações com as escolas da vizinhança. Embora seja verdade que estas ligações são frágeis, poderíamos argumentar que a fragilidade destas comunidades não é uma patologia localizada (que se pode detectar através de um complexo sistema de vigilância que avalia os riscos a conter e a sanear). Em contrapartida, é possível relacionar este fracasso com os problemas estruturais endémicos nas economias capitalistas (desigualdade social) que foram intensificados no interior de um sistema de fornecimento de educação numa lógica de mercado. Por outras palavras, é provável que estes riscos tenham surgido devido a desigualdades sociais criadas dentro do próprio sistema (capitalismo, patriarcado, raça) e que foram agravadas em determinados grupos ainda mais desfavorecidos pelas estruturas e práticas de governação neo-liberal do estado.

A solução sobre o modo como as escolas poderiam reforçar as suas ligações com as comunidades sofre das mesmas contradições ideológicas (e, poderíamos acrescentar, de miopia política) sobre as consequências dos mercados educativos e da auditoria escolar para as comunidades. Por exemplo, propõe-se que as escolas aprendam umas com as outras a partilhar e a resolver os problemas. Por outras palavras, a colocar o altruísmo da comunidade acima do interesse económico individual. Todavia, estas escolas estão em competição entre si e daí resulta que as condições estruturais reduzem logicamente o

espaço para uma aprendizagem mútua. Esta questão é levantada num relatório sobre o Apoio Escolar dirigido ao Ministério da Educação. Os consultores afirmavam o seguinte:

*Será que foi justo pedir-lhes [às comunidades] para assumirem uma tal responsabilidade na melhoria das relações entre as escolas quando a causa das relações competitivas, e em alguns casos destrutivas, entre as escolas era, na perspectiva das comunidades, o resultado directo da política governativa sobre a escolha das escolas? (Timperley, Robinson & Bullard, 1999: 3)*

A segunda característica da intervenção do estado é o facto de um plano estratégico poder ser encarado como a ligação contratual entre a rede de segurança do estado e a auto-responsabilidade por parte da escola. Por outras palavras, a comunidade – através de um plano estratégico – é legalmente responsável pela rede de segurança e, portanto, pelo risco do fracasso. É possível argumentar que a plataforma comum do Apoio Escolar não é tanto o reforço das comunidades com escolas pobres (embora esta seja claramente uma das características das comunidades mais afectadas pelos mercados e pela devolução de poderes à comunidade), mas sim o reverso lógico do funcionamento da *troika* neo-liberal: “competição”, “contrato” e “comunidade”. Além do mais, como as intervenções do estado para garantir a coesão social e a legitimação têm de integrar-se no paradigma neo-liberal – que é, ele próprio, profundamente contraditório – tal conduzirá a problemas ainda maiores a gerir pelo estado.

**Serviço de emergência:** Estas são formas de provisão estabelecidas pelo estado para enfrentar as limitações manifestamente intrínsecas mas intensificadas dos sistemas educativos, por exemplo, as faltas injustificadas, as disposições para estudantes expulsos e a oferta de professores. Para o estado neo-liberal, o novo contrato social entre o estado e os cidadãos é o garante do direito a uma determinada “quota” e a um determinado “padrão” de educação, legalmente contratado para a comunidade e auditado por uma agência “independente”. Os direitos, porém, acarretam deveres, e o dever da escola, da família e do estudante é o de garantir que o estudante está apostado “na” aprendizagem escolar. Ainda assim, para alguns alunos, estar integrado “na” escola e “na” aprendiza-

gem ainda é mais difícil do que poderia ter sido porque os novos regimes de marketing (imagem), de avaliação (desempenho) e de auditoria (direito e dever) afectaram profundamente as relações dentro das escolas e entre as escolas, entre professores e estudantes. Para os estudantes, o novo regime exige uma considerável capacidade de resistência e para os professores a necessidade de uma tolerância considerável. Nash e Harker (1998) falam dos estudantes que desistem de tentar devido à intensificação do seu trabalho e a uma avaliação realista relativamente ao que o futuro lhes reserva. Para os professores, abandonar o sistema devido ao desencanto e à frustração gera um novo problema para o estado – o problema da oferta de professores e, potencialmente, da qualidade e da moral dos professores. Na Nova Zelândia, por exemplo, a redução da oferta de professores foi tão grave (cerca de 20% entre 1996 e 1998) que o Ministério se viu ele próprio forçado a contratar professores, embora esta seja uma responsabilidade local (Robertson, 1998). Foi mesmo necessário recorrer ao mercado de trabalho global dos professores. Na Nova Zelândia, fornecer um direito com um número insuficiente de professores para todas as turmas chamou a atenção das autoridades de auditoria (padrões) do estado, o *Education Review Office*. Este departamento afirma especificamente que se verificou uma diminuição dos padrões de competência e de motivação entre os professores que afectou o desempenho das escolas nas áreas mais pobres (Robertson, 1998).

À medida que o sistema de ensino baseado no mercado se tem vindo a revelar cada vez mais preocupado com a assiduidade, o desempenho e a gestão da imagem, também o interesse do estado na inclusão, na monitorização das faltas e na melhor forma de lidar e conter o aumento de estudantes faltosos suscitou preocupação quanto à protecção da propriedade privada. Em consequência, na Nova Zelândia – tal como em Inglaterra – financiar a investigação sobre as faltas (em Inglaterra, com a denominação de inclusão e exclusão) passou a assumir extrema importância, embora o foco incida tipicamente sobre os mecanismos de controlo em vez de sublinhar os motivos que realmente levam os estudantes a faltar (injustificadamente).

**Pontos quentes:** Estes são problemas localizados que exigem atenção imediata e urgente e, se forem resolvidos com rapidez, de curto prazo. A razão mais provável para a verificação de um ponto quente é o facto de tanto os



mecanismos de governação do mercado como da comunidade num local específico terem fracassado ou serem avaliados dessa forma (*cf.*, por exemplo, Tomlinson, 1997, sobre o encerramento de Hackney Downs no centro de Londres) Esta situação chegou ao conhecimento tanto da auditoria e da agência de controlo (o *Education Review Office* ou o *Office for Standards in Education*) como do Ministro (por exemplo, na sequência de uma crise financeira na escola e da notificação formal de uma crise financeira por parte dos auditores) Ignora-se que o “fracasso” da escola pode estar ligado a problemas económicos e sociais mais vastos decorrentes da estrutura do sistema e das consequências do mercado Por outras palavras, a classe social e as desvantagens socio-económicas não têm lugar no novo paradigma político. Pelo contrário, apelar para o contexto sócio-económico é encarado pelos profissionais como uma desculpa para esconder a sua própria incompetência E, embora se deva acrescentar que o *Education Review Office* se preocupou com o mau desempenho da população Maori indígena, centrando-se apenas na raça e não na classe social, o *Review Office* desviou a sua atenção das causas estruturais da precaridade (alocação e distribuição) e das limitações que o paradigma neoliberal apresenta para superar estes problemas, incidindo apenas em preconceitos dentro da profissão e da comunidade Ainda assim, os pontos quentes são como rastilhos – potencialmente explosivos quanto ao que poderiam revelar se fossem observados mais atentamente, tendo em consideração os pressupostos do novo regime de regulação: que o contexto social pode ser ignorado, que as comunidades, por definição, dispõem de recursos (capital social) para gerir, que as comunidades consumistas são altruístas, que as comunidades gerem melhor do que os profissionais e que o mercado não conseguiu proporcionar uma maior liberdade de escolha e de eficiência (Tomlinson, 1997)

O estado responde de diferentes modos aos “pontos quentes” localizados Um deles é localizar o problema com o conselho de gestão e os professores da escola; outra é pôr em acção um plano estratégico com indicadores de risco incorporados Em Inglaterra e na Nova Zelândia, são abruptamente enviados “super gestores” para a escola com vista a montar uma operação de salvamento, ao mesmo tempo que são construídos novos edifícios, nomeados novos professores, definidos novos objectivos para o desempenho dos estudantes, envidados novos esforços para atrair os estudantes faltosos (ver, por exemplo,

a iniciativa *New Start* na Inglaterra) Todavia, em ambos os países, a incapacidade da actual investida de “super gestores” no sentido de salvar o investimento do estado nos mercados coloca um novo dilema ao estado sobre a melhor forma de gerir estes problemas. Mais uma vez, a solução é fazer pressão para a existência de parcerias geridas com negócios especificados através de planos estratégicos e fortalecer assim a ligação contratual entre a comunidade local e o estado. Em Inglaterra, propõe-se que as iniciativas (por exemplo, a *City Academy*) sigam o modelo dos *City Technology Colleges* criados nos anos 80 como forma de englobar interesses do sector privado no sistema educativo. No entanto, sabe-se que estas instituições não conseguiram angariar quantias significativas de dinheiro da comunidade e das empresas (Walford, 1997), pelo que o estado acabou por ter de disponibilizar a quase totalidade do financiamento para conseguir manter a iniciativa e a ideologia a funcionar.

**Zonas de emergência:** Estas ocorrem quando as populações de toda uma zona geográfica são afectadas não apenas pelo fracasso do efeito de difusão da riqueza produzida pelo mercado, mas também pelo efeito crónico do mercado e dos problemas de governação da comunidade. As zonas de emergência são, assim, resultado de uma complexa combinação de fracassos do sistema residual do bem-estar e/ou dos sistemas de educação, habitação, saúde e trabalho. Actualmente, os problemas para o estado são ampliados devido à incapacidade de os conter e à ansiedade no seio das outras classes (especialmente a classe média, que tem menos capacidade de se proteger dos riscos que estas comunidades representam para ela), e aos quais o estado tem de responder mais ao nível da região em vez de os isolar como um problema localizado (apesar das contradições que isso coloca para a racionalidade interna do seu projecto político). As *zonas de emergência* correspondem assim a tipos particulares de rupturas que exigem uma intervenção mais sistemática por parte do estado.

As zonas de emergência podem ser identificadas na Nova Zelândia em áreas como South Auckland (e em regiões específicas dentro da zona), East Gisborne, ou a norte da North Island. As zonas de emergência equivalentes no contexto inglês são regiões ou cidades como aquelas que foram identificadas pela política da *Excellence in Cities* (DfEE, 1999) – por exemplo, Liverpool, Birmingham, Manchester, o centro de Londres – ou cidades como Bristol, onde a fuga para as chamadas zonas calmas e menos arriscadas (escolas privadas,

escolas selectivas subsidiadas pelo estado) acabou por criar uma “zona selvagem”, intensificando assim o risco social (Kelly, 1999) Em duas comunidades de South Auckland, na Nova Zelândia – Otaro e Mangere –, mais de 70% da população estudantil que poderia ter ido para escolas da comunidade local desloca-se para outras escolas dos arredores passando a constituir – nos termos de Beck – uma população “translocal” (2000) Todavia, é importante não poetizar o carácter potencialmente cosmopolita que este movimento diário de estudantes parece assinalar Poderíamos argumentar que o movimento para o exterior teve efeitos devastadores naqueles que permanecem Estas comunidades foram efectivamente desmembradas e metaforicamente esventradas Segundo os consultores que o Ministério contratou para desenvolver formas de fortalecer estas zonas de emergência, aqueles que diariamente abandonam a comunidade são apelidados traidores, enquanto os que permanecem desesperam Adicionalmente, poderia parecer que a população “translocal” mina a já de si frágil coesão cultural que, por sua vez, foi já sistematicamente minada pela extrema pobreza, pelo desemprego, por habitações sobrelotadas, doenças características do Terceiro Mundo, racismo, violência doméstica e *desespero da vontade* (que o estado conceptualiza como doença da vontade)

O emergência de Zonas de Acção Educativa na Inglaterra ou o desenvolvimento de associações regionais na Nova Zelândia são dois tipos de estratégias adoptadas pelo estado Estas estratégias tomam a forma de financiamento orientado para a implantação mais firme do paradigma neo-liberal no funcionamento da escola e da região, inspirado no modelo de intervenção daqueles que têm interesses (*stakeholders*) na educação (parceria de negócios e planos estratégicos com indicadores de risco integrados e sistemas de detecção) Esta estratégia pode ser vista como uma forma de tornar dominante o projecto neo-liberal em zonas de precaridade, onde os elementos centrais do projecto empresarial são introduzidos na “comunidade” através da designação dos elementos da parceria e onde os pressupostos e práticas existentes (por exemplo, a natureza dos contratos de trabalho dos professores está ligada à estratégia de acção) ficam suspensos Uma estratégia alternativa para o estado é desistir por completo, abandonar simplesmente a desorganização à restante comunidade e deixá-la prosseguir É difícil, porém, ver esta demissão do poder do estado como liberdade É desta forma que o estado, ao mesmo tempo que o estado

governa os seus súbditos regula também os mercados. Os teóricos da governação (*cf* Rose), na medida encaram o poder do estado e a liberdade individual como os dois elementos-chave de um jogo de soma zero – à semelhança dos defensores da ideologia neo-liberal – não conseguem ver que uma certa forma de regulação do estado sobre o mercado, regulando os seus excessos, pode funcionar em benefício daqueles que são explorados pelo capitalismo desenfreado

### **Conclusão**

Os acordos podem ser encarados como disposições em que o estado geriu da melhor forma os problemas de legitimação, acumulação e controlo no âmbito de ordenamentos institucionais e normas sociais sobre a participação na sociedade. O problema dos estados que acolhem o neo-liberalismo como paradigma de governação é que não só as suas premissas e práticas fundamentais são altamente contraditórias (auto-interesse económico e altruísmo da comunidade), como minam a base da participação na vida económica e social, minando também, portanto, a coesão social. A expansão das zonas selvagens e a retirada para zonas domesticadas torna-se realmente um problema para os estados porque apesar da retórica da globalização e da globalidade (dinâmica local/global) (Beck, 2000), são, todavia, os próprios estados que têm que gerir a lei e a ordem, o que constitui o nível mínimo de intervenção estatal. As questões relativas à capacidade de governação do estado, ou da governação através de sujeitos responsáveis, é central, mas essa governação não se pode concretizar fora do contexto. A governação nas economias capitalistas deve ocorrer de uma forma que permita a optimização da produtividade económica e do consumo social. Para minimizar a precaridade e governar legitimamente, o estado tem, pelo menos, de garantir meios de sobrevivência económica. A governação pelo estado, na medida em que permanece centralizada e não individualizada (como no liberalismo), pode efectivamente ampliar as condições para o desenvolvimento da liberdade em vez de – como argumenta Foucault (2000) – as reduzir

*Correspondência Susan Robertson, Departamento de Educação da Universidade de Bristol, email: s1robertson@bristol.ac.uk, Roger Dale, Universidade de Auckland, Nova Zelândia, Private Mail Bag 92019*

## Referências Bibliográficas

- BECK, U. (2000) *What is Globalization?* Cambridge: Polity Press.
- BEDGGOOD, D. (1999) "Beyond dependency or beyond capitalism? A critique of New Zealand's drive towards workfare", *Policy Studies* 20 (2), 133-41
- BOIER, M. (1997) "Disciplined emotions: philosophy of educated feelings", *Educational Theory*, 47 (2), 203-2217
- CERNY, P. (1997) "Paradoxes of the competition state: the dynamics of political Globalisation" *Government and Opposition*, 32 (2), Spring, 251-74
- DALE, R. e ROBERTSON, S. (1997) "'Resiting' the nation, 'reshaping' the state: globalisation effects on education policy", in M. Olssen e K. Morris Matthews (orgs.), *Education Policy in New Zealand/Aotearoa*, Palmerston North: Dunmore
- DALE, R. (1982) "Education and the capitalist state: contributions and contradictions" in M. Apple (org.) *Cultural and Economic Reproduction in Education*, Oxford: Routledge e Kegan Paul
- DALE, R. e ROBERTSON, S. (2001) *A Critical Policy Methodology of Education Research*, Sydney: Allen and Unwin (no prelo)
- DAVIS, G. SULLIVAN, B. e YEATMAN, A. (1997) *The New Contractualism?* Australia: Macmillan Education
- Department for Education and Employment, (1999) *Excellence in Cities*, Londres: HMSO
- DURKHEIM (1964) *The Division of Labor in Society* (traduzido por George Simpson), Nova York: Free Press, 1964
- FOUCAULT, M. (2000) "The subject and power", in K. Nash (org.) *Readings in Contemporary Political Sociology*, Oxford: Blackwell
- GERRITSEN, J. (1999) "School support offers a helping hand", *Tukutuku Korero*, 78 (6), 19 April
- HABERMAS, J. (1979) *Communication and the Evolution of Society* (traduzido por I. McCarthy), Boston: Beacon Press
- HILLS, J. (1995) *Inquiry into Income and Wealth, vol 2*, Londres: Joseph Rountree Foundation
- HIRSCH, Fred (1977) *The Social Limits of Growth*, Londres: Routledge e Kegan Paul
- JESSOP, B. (1990) *State Theory Putting the Capitalist State in its Place*, Cambridge: Polity Press
- KELLY, P. (1999) "Wild and tame zones: regulating the transition of youth at risk", *Journal of Youth Studies*, 2 (2), 193-211
- LE GRAND, J. e BARTIETTI, W. (1993) *Quasi-Markets and Social Policy*, Basingstoke: Macmillan
- LEVITAS, R. (1998) *The Inclusive Society? Social Exclusion and New Labour*, Londres: Macmillan Press

- LIVINGSTONE, D (1996) 'Searching for missing links: Neo-Marxist theories of education', *British Journal of Sociology of Education* 16 (1), 53-73
- LUKES, S (1993) "Three distinctive views of power compared", in M Hill (org), *The Policy Process. A Reader*, Hertfordshire: Wheatsheaf
- MELIZER, B, PETRAS, J, e REYNOLDS, I (1975) *Symbolic Interactionism: Genesis, varieties and criticism*, Londres: Routledge e Kegan Paul
- Ministry of Education (1999) *New Zealand Schools*, Wellington: Ministry of Education
- NASH, R e HARKER, R (1998) *Making progress: Adding Value in Secondary Education*, Palmerston North: ERDC Press
- New Zealand Treasury (1987) *Economic Management Brief to the Incoming Government*, Wellington: Government Printer
- O'CONNOR, J (1973) *The Fiscal Crisis of the State*, Nova Iorque: St Martin's Press
- OFFE, C (1997) "Toward a new equilibrium of citizen's rights and economic resources", in OECD (org), *Social Cohesion and the Globalising Economy*, Paris: OECD
- PARK, R (1921) "Sociology and the social sciences: the social organism and the collective mind", *American Journal of Sociology*, 27 (1), 1-2 1
- PIERSON, C (1998) *Beyond the Welfare State The New Political Economy of Welfare*, Cambridge: Polity
- REICH, R (1999) "We must still tax and spend", *New Statesman*, 1<sup>st</sup> May, 13-14
- ROBERTSON, S (1998) "Quality, Contractualism and Control. Orchestrating the sectoral settlement in teachers' work in New Zealand", *New Zealand Journal of Education Studies*, vol 33, nº 1, 1-19
- ROBERTSON, S (1999) "Risky business: market provision, community governance and the individualisation of risk in New Zealand education", *International Journal in Sociology of Education*, 9 (2), 171- 191
- ROBERTSON, S (2000) *A Glass Act Changing Teachers Work, Globalization and the State*, Falmer: Nova Iorque
- ROBERTSON, S e DAIE, R (2000) 'Competitive Contractualis: A New Social Deal in New Zealand Education', in David Coulby, Robert Cowan e Crispin Jones (org) *World Yearbook 2000 Education in Transition*, Londres: Kogan Page
- ROSE, N (1999) *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*, Cambridge University Press: Cambridge
- ROSS, E (1969) "Social control: The uses and abuses of concept in the history of incarceration", in S Cohen e A Scull, (orgs) *Social Control and the State*, Oxford: Martin Robertson
- STEPHENS, R (2000) "The social impact of reform: poverty in Aotearoa New Zealand", *Social Policy and Administration*, 34 (1), 64-86
- SUMMER, C (1997) "Social control: The history and politics, of a central concept of Anglo-American sociology", in R Bergalli e C Surrner (1996) *Social control and political order. European perspectives at the end of the century*, Londres: SAGE

- TAYLOR, A. (1998) 'Employment skills: from corporate wish list to government policy', *Journal of Curriculum Studies*, 30 (2), 143-164
- IMPERLEY, H. Robinson, V e Bullard, I (1999) *Strengthening Education in Mangere and Otara First Evaluation Report*, Wellington: Ministry of Education
- TOMLINSON, S (1997) "Sociological perspectives on failing schools", *International Studies in the Sociology of Education*, 7 (1), 81-98
- WALFORD, G (1997) "Sponsored grant-maintained schools: extending the franchise?" *Oxford Review of Education*, 23 (1), 31-44
- WOLFE, A (1977) *The limits of legitimacy: political contradictions of contemporary capitalism*, Nova Iorque: Free Press
- VALVERDE, M (1998) *Diseases of the Will. Alcohol and the Dilemmas of freedom*, Cambridge: Cambridge University Press
- WILLIS, P (1977) *Learning to Labour How Working Class Kids get Working Class Jobs*, Farnborough: Saxon House
- YEATMAN, A (1992) *Women and Power*, Proceedings, 1<sup>st</sup> Edith Cowan National Women and Leadership Conference "Women, Communication and Power, 24 December