



CONTRADITÓRIO
think tank

Matilde Pais | O princípio da liberdade de
escolha

Policy Paper 11/17 | Dezembro 2011



O princípio da liberdade de escolha

Matilde Pais

Policy Paper 11/17
Dezembro 2011

Contraditório
www.contraditorio.pt

e-mail: info@contraditorio.pt

As opiniões expressas no artigo são da inteira responsabilidade do(s) autor(es) e não coincidem necessariamente com a posição do Contraditório.

O Contraditório é uma associação sem fins lucrativos, independente e sem qualquer vínculo político-partidário, que tem como missão divulgar boas práticas e propor soluções inovadoras. Acreditamos que a liberdade cria espaço para a criatividade, o mérito e a responsabilidade. O Contraditório assume a sua missão com coragem e confiança, sem medo e sem favor.

Os estudos do Contraditório procuram estimular o debate de ideias.

Citação: Matilde Pais, *O princípio da liberdade de escolha*, Policy Paper 11/17, Dezembro 2011, Contraditório, www.contraditorio.pt

Copyright: Este Policy Paper é disponibilizado de acordo com os termos da licença pública creative commons (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/pt/deed.pt>).



RESUMO

O princípio da escolha na educação é necessário. É um direito fundamental das famílias e a História já demonstrou que um mercado livre e competitivo em educação é um sistema melhor que todos os outros na medida em que vai ao encontro dos objectivos educativos geralmente expectáveis pela maioria das famílias.

A escolha por si só não torna a educação de melhor qualidade mas a descentralização (dar mais poderes às escolas) e a oferta de diferentes tipos de escolhas são dois dos elementos presentes quando identificamos um sistema de sucesso. Estes elementos devem também ser acompanhados por medidas de monitorização, avaliação e, conseqüentemente, responsabilização das escolas.

A escolha é uma de várias formas possíveis de promover a educação pública e nenhum sistema de escolha é bom ou mau por si só; depende sobretudo se consegue proporcionar a todas as crianças a aprendizagem para se tornarem confiantes, capazes e cidadãos com espírito crítico.

O desafio passa por aumentar as boas alternativas que tenham em conta as necessidades do mercado, incluindo informação, transparência e protecção do interesse público.

Depois de uma breve introdução, sintetizamos algumas das conclusões que a História nos mostra e com as quais podemos e devemos aprender. Depois identificamos e desenvolvemos dois conceitos que consideramos essenciais para este debate: liberdade e mercado. Por fim, apresentamos as conclusões. Por isso, este é apenas o ponto de partida desta longa discussão que envolve questões como



qual é o melhor sistema de escolha; quais os critérios de selecção dos alunos e os custos.

Palavras-chave: Educação, Escolha das escolas, Liberdade, Mercado, Autonomia, Responsabilização

Autor: Matilde Pais

e-mail: map@contraditorio.pt



1. Introdução

“ (...) In an advancing society, any restriction on liberty reduces the rate of progress. In such a society freedom of action is granted to the individual, not because it gives him greater satisfaction but because if allowed to go his own way he will on average serve the rest of us better than under any orders we know how to give”, H.B.Phillips

A educação é um tema sensível para os pais por ser determinante no futuro, na vida dos seus filhos. A importância do tema não os pode excluir do debate sobre a educação.

Mas a dimensão social, ou seja, o impacto da educação na forma como a sociedade vai ser capaz de enfrentar os desafios do seu próprio desenvolvimento, proporcionar benefícios económicos e contribuir para a produtividade de um país não pode deixar de lado os decisores políticos que devem garantir o acesso a uma educação de qualidade.

Segundo Claudia Goldin e Lawrence F. Katz¹, no início do século XX a educação nos Estados Unidos da América, menos elitista em comparação com os países europeus, foi a principal responsável pelo seu crescimento económico e produtividade. Isto não significa que o crescimento económico depende apenas do investimento em educação. No entanto, o século XX foi considerado o Século Americano e o Século do Capital Humano pela combinação de políticas de crescimento, tecnologia e educação. Contudo, os benefícios do crescimento económico podem ser distribuídos de uma forma desigual e o padrão médio de uma elevada qualidade de vida pode não traduzir-se numa melhoria para todos.

¹ Goldin e Katz (2008)



Mas o capital humano é a fatia mais importante da riqueza de um país e a educação permite tornar a força de trabalho mais eficiente e as pessoas mais capazes de agarrar todo o tipo de mudanças, inclusive a introdução de novas tecnologias.

O acesso à educação é por isso fundamental. Mas não um acesso restrito. Um sistema sem escolha põe em causa a justiça social porque limita a boa qualidade das escolas a alguns, normalmente àqueles que vivem ou que se podem mudar para comunidades com escolas públicas de qualidade ou aqueles que podem pagar por uma escola privada de qualidade. Esta limitação já conduziu a situações de algum desespero que inclusivamente já levou os pais a agirem contra a lei. Por exemplo, no último ano, pais dos estados americanos de Connecticut, Kentucky e Missouri foram presos – e aguardam sentença – por terem inscrito os filhos numa escola pública fora do seu distrito. Consequentemente já há estados a contratarem investigadores especiais e a desenvolverem programas para confirmar a verdadeira morada dos alunos².

A escolha dá às famílias o poder e a liberdade de escolher a educação para os seus filhos, por forma a responder às diferentes necessidades educativas de cada criança. A ideia não é duplicar os custos (impostos e valor das propinas de uma escola privada) mas sim dar o poder financeiro às famílias para que possam escolher a escola pública ou privada. Consequentemente a educação fica exposta à competitividade e a qualidade tende por isso a melhorar: as escolas têm que atrair alunos e saber satisfazê-los.

Como bem sintetizou Paul Hill no âmbito da apresentação de um estudo co-publicado na Brookings Institution³, na qual é investigador, a escolha das escolas

² Wall Street Journal, “The Latest Crime Wave: Sending Your Child to a Better School”, 1 Outubro 2011

³ The Brown Center on Education Policy - The Brookings Institution, “School Choice: Doing it the Right Way Makes a Difference – A report from the National Working Commission on Choice in K-12 Education” (2003)



não vai revolucionar por si só a educação pública mas, por outro lado, também não vai provocar uma catástrofe na educação pública.

A escolha por si só não torna a educação de melhor qualidade mas a descentralização (dar mais poderes às escolas) e a oferta de diferentes tipos de escolhas são dois dos elementos presentes quando identificamos um sistema de sucesso⁴. A descentralização significa que as escolas têm liberdade para definir as suas regras (por exemplo o curriculum e os salários dos professores) o que, por sua vez, permite abrir a concorrência na educação. A diversidade na oferta permite a cada escola escolher os seus objectivos educativos e dessa forma atrair e dedicar-se àqueles que neles estiverem interessados. Ao serem criadas diferentes alternativas⁵, permite-se que entrem novas opções no mercado.

Jay Greene, professor na Universidade do Arkansas, investigador no Manhattan Institute e autor de vários estudos sobre o assunto, considera que a escolha e a concorrência são os incentivos certos para as escolas encontrarem instrumentos tão essenciais como os melhores professores, curriculum ou técnicas pedagógicas. Segundo este autor, a escolha é apenas um mecanismo para a reforma e que deve partir da procura dos seus consumidores (os pais) que querem encontrar a melhor educação, uma vez que não vão ser as escolas a querer definir padrões rigorosos (*top down approach*). Para Jay Greene, o maior benefício da escolha é permitir que cada um tenha uma educação de acordo com as suas necessidades e preferências porque os alunos são diferentes entre si - têm diferentes níveis e formas de aprendizagem - e existem diferentes objectivos para a educação. Ou seja, a escolha permite personalizar a educação. O segundo maior benefício, segundo este autor, é a possibilidade de melhorar a qualidade média e manter os custos baixos⁶.

⁴ McKinsey & Co (2010), “How the world’s most improved school systems keep getting better”

⁵ Por exemplo, públicas, privadas, *charters*, *vouchers*, escolas virtuais, educação em casa.

⁶ Ideias sintetizadas numa entrevista à revista “Reason” (Maio 2011) mas desenvolvidas em diferentes artigos e livros publicados pelo autor, como por exemplo “Why America Needs School Choice” (2011)



A escolha é uma de várias formas possíveis de promover a educação pública e nenhum sistema de escolha é bom ou mau por si só; depende sobretudo se consegue proporcionar a todas as crianças a aprendizagem para se tornarem confiantes, capazes e cidadãos com espírito crítico.

Depois de sintetizarmos algumas das conclusões que a História nos mostra e com as quais podemos e devemos aprender, identificamos dois conceitos que consideramos essenciais para este debate: liberdade e mercado. Por isso, este é apenas o ponto de partida desta longa discussão que envolve questões como qual é o melhor sistema de escolha; quais os critérios de selecção dos alunos e os custos.

Por último, o programa do actual governo português refere a intenção de “desenvolver progressivamente iniciativas de liberdade de escolha para as famílias em relação à oferta disponível, considerando os estabelecimentos de ensino público, particular e cooperativo”⁷. Aguardamos que medidas concretas sejam adoptadas para que as possamos analisar.

2. Desde a Grécia Antiga

*"If you would understand anything, observe its beginning and its development",
Aristotle*

Apesar da actualidade do tema⁸, a ideia da liberdade de escolha da educação tem muitos anos e por isso podemos e devemos aprender com o que a História já nos pode contar.

⁷ Presidência do Conselho de Ministros, “Programa do XIX Governo Constitucional”, p.114

⁸ Por exemplo, este ano foi considerado o ano da escolha da escola nos EUA, uma vez que cerca de 12 estados aprovaram legislação nesse sentido e 28 estão em vias de o fazer, Wall Street Journal, “The Year of School Choice”, 5 Julho 2011



Andrew J. Coulson, especialista em educação e director do Center for Educational Freedom do think tank Cato, dedicou três anos a estudar e comparar sistemas de educação desde a Grécia Antiga ao século XX nos EUA⁹ e conclui¹⁰ que um mercado livre e competitivo em educação é o sistema que demonstra ser melhor que todos os outros porque vai ao encontro dos objectivos educativos geralmente expectáveis pela maioria das famílias¹¹. Pelo contrário, os sistemas educativos dominados pelo Estado demonstraram geralmente ser de má qualidade, sendo o pior dos cenários aquele que existe actualmente na maioria dos países industrializados: propriedade, funcionamento e gestão do Estado.

Depois de estudar diferentes exemplos ao longo da História, Coulson identificou cinco razões que explicam porque é que o mercado funciona: 1) escolha dos pais, 2) responsabilidade dos pais, 3) liberdade das escolas, 4) competitividade entre as escolas e 5) o fim lucrativo das escolas.

1) **Escolha dos pais.** Ao longo dos séculos, as escolhas feitas pelos pais no mercado de educação têm sido consistentemente melhores que aquela imposta pelo Estado. Normalmente os pais focam-se no essencial. As sociedades e economias que cresceram nestes mercados são aquelas mais produtivas e coesas da História.

⁹ Segundo Coulson (2009), a comparação internacional não tem nem deve estar destinada ao fracasso pelas diferenças culturais e económicas entre os países. Para ultrapassar as diferenças entre os países, Coulson propõe a seguinte metodologia: comparação de diferentes sistemas num país. Por exemplo, comparar o sistema educativo privado e público num determinado país e repetir este tipo de comparação em diferentes países. Se obtivermos recorrentemente os mesmos resultados, podemos estar confiantes que o padrão que estamos a observar não é uma resultado accidental de uma determinada circunstância porque apesar das circunstâncias serem diferentes entre os países, os resultados são os mesmos. De facto, quanto maiores forem as diferenças culturais e económicas dos países analisados, maior é a consistência do padrão dos resultados.

¹⁰ Coulson (1997)

¹¹ Um sistema que 1) satisfaz as necessidades educativas académicas, de carreira e de moral/religião; 2) Promove ou pelo menos não prejudica a harmonia social; 3) Permite que famílias de baixos rendimentos tenham acesso a uma educação de qualidade e considerando que 4) um sistema educativo é melhor quando ensina aos alunos o conhecimento e as capacidades que eles realmente precisam através dos métodos pedagógicos mais eficientes e eficazes e a um custo razoável.



2) **Responsabilidade dos pais.** Normalmente as escolas que não cobram propinas não têm em consideração as necessidades das famílias. Ou seja, só quando os pais pagam pelo ensino é que conseguem assumir uma maior responsabilidade e participação na educação dos seus filhos. Caso contrário, os pais são postos de lado e não lhes são oferecidas grandes alternativas, considerando até que devem preocupar-se com outras coisas e que a educação fica a cargo dos especialistas¹². Esta ideia também não é nova: Nos anos 60 do século I A.D. Pliny the Younger, um cidadão e advogado de sucesso do Império Romano, vivia numa pequena cidade onde não havia uma escola secundária e decidiu fundar uma investindo apenas com um terço do orçamento, não por falta de dinheiro mas por uma questão de princípio: ele considerava que se os pais contribuíssem com parte do dinheiro responsabilizar-se-iam mais pela escolha da escola que estavam a fazer.

3) **Liberdade das escolas.** Assim como os pais precisam de liberdade para escolher as escolas para os seus filhos, as escolas também precisam de liberdade para inovar. As escolas precisam de ser capazes de atrair o seu público, conseguir retirar o melhor dos seus professores e pessoal e atingir os objectivos a que se propõem. A ausência destas liberdades leva à frustração e desânimo entre os professores, assim como a ineficiências e estagnação pedagógica.

4) **Competitividade entre as escolas.** A competitividade é aquilo que permite às escolas responderem de uma forma eficaz aos seus clientes, atraindo-os e mantendo-os à medida que correspondem aos objectivos esperados por alunos e pais.

¹² Curiosamente os professores das escolas públicas referem que a falta de participação dos pais é um dos seus maiores problemas. Pelo contrário, as escolas privadas relatam que a apatia dos pais é rara.



5) **Fim lucrativo das escolas.** Das razões até agora referidas, Coulson considera que o fim lucrativo é aquela que permite a excelência na educação pois não ter o lucro enquanto fim conduz à estagnação. Por exemplo, a falta de progresso pedagógico e tecnológico nas escolas públicas e sem fins lucrativos no último século não tem precedente noutros sectores. Curiosamente, a quase total universalidade da literacia em Inglaterra e nos EUA foi alcançada durante o século XIX antes de o Estado intervir na educação destes países e as escolas com fins lucrativos foram as primeiras a surgir em Inglaterra. O fim lucrativo levanta inevitavelmente a questão do acesso a estas escolas a famílias de baixos rendimentos mas os mercados são normalmente complementados com mecanismos de apoio para estas famílias.

Concluindo, um mercado livre com as características acima descritas complementado, se necessário, com um programa de bolsas privadas parece ser o mais promissor no sentido de ir ao encontro dos objectivos educativos geralmente esperados pelos encarregados de educação.

3. Conceitos fundamentais

3.1. Liberdade

“The complementarity of liberty and responsibility means that the argument for liberty can apply only to those who can be held responsible”, F. A. Hayek

É impossível falar da liberdade de escolha sem falar de Milton Friedman, prémio Nobel da economia em 1976, recordado mundialmente enquanto um dos maiores influentes e defensores da liberdade do século XX. A liberdade de escolha das escolas em específico é um tema ao qual M. Friedman, juntamente com a sua mulher, se dedicou directamente. Friedman e a sua mulher chegaram à conclusão que um sistema com financiamento do Estado mas com administração



privada das escolas era mais equitativo e eficiente que um financiamento e administração estatais. Para permitir a transferência de administração das escolas do Estado para o sector privado propunham um sistema de *vouchers* (cheque ensino) que permitisse aos pais escolher livremente as escolas que os filhos iriam frequentar. Para isso, o *voucher* deveria ser universal, disponível a todos os pais e o valor deveria ser inferior aquele gasto actualmente pelo Estado mas o suficiente para permitir uma educação de qualidade. Se assim fosse, um número substancial de famílias estaria disponível e apto a sustentar o *voucher* para obter uma melhor qualidade na educação. Assim, promover-se-ia a concorrência através de uma saudável variedade de escolas e de uma flexibilidade no sistema educativo e nos salários dos professores.

O casal acrescenta ainda que para ser possível uma escolha eficaz é preciso um esforço contínuo para informar o público. Isto envolve também a cooperação de vários grupos que estejam dedicados a melhorar a qualidades das escolas, quer sejam estatais ou privadas. Por isso, em 1996, criaram a Fundação Milton e Rose D. Friedman¹³.

Segundo Friedman, todos teriam a ganhar com a escolha: pais, estudantes, professores, contribuintes - para quem o custo do sistema de educação iria diminuir – e especialmente os habitantes das grandes cidades que teriam uma verdadeira alternativa de escolha. Para além disso, a comunidade empresarial estaria a contribuir para a expansão de futuros potenciais recursos humanos qualificados e para manter uma sociedade livre e aberta ao mercado internacional. Por último, uma extensa privatização da educação iria inevitavelmente permitir uma nova indústria lucrativa que poderia oferecer novas oportunidades a pessoas talentosas.

¹³ Apesar de a fundação ter hoje em dia um nome diferente, “The Foundation for Educational Choice”, a sua missão mantém-se, <http://www.edchoice.org/>.



Ainda segundo Friedman, a adesão a esta iniciativa passava essencialmente por explicá-la de uma forma simples e directa ao eleitor e, ao mesmo tempo, garantindo que a carga fiscal não aumentaria mas, pelo contrário, reduziria a despesa líquida do Estado.

Friedman promoveu estas ideias desde 1955 mas a maioria das tentativas em adoptá-las falharam especialmente devido ao poder político dos estabelecimentos escolares reforçados pela Associação Nacional das Escolas e pelo Sindicato Americano de Professores que juntos formam o lóbi político mais forte nos EUA. Mas quase um século depois do nascimento de M. Friedman¹⁴, Robert Enlow, actual presidente da Fundação, considera que muitas das suas ideias podem ser celebradas¹⁵: cerca de 18 programas de escolha foram adoptados em Janeiro deste ano em diferentes estados americanos; foi possível acabar com alguma resistência burocrática; e há mais pessoas sem receio de abraçar esta iniciativa.

Em vários países, como a Suécia, Dinamarca, Holanda e Chile, a escolha é possível para todos os pais, mas em algumas cidades e estados nos EUA a escolha é restrita a um grupo definido, em particular aqueles com rendimentos mais baixos. As diferentes formas que a escolha assumiu nestes países não impedem que todos partilhem uma ideia comum: os alunos devem frequentar as escolas que os seus pais escolhem e o dinheiro dos impostos deve acompanhar as escolhas dos pais quaisquer que sejam as escolas.

Uma característica fundamental deste sistema é a liberdade de boas escolas poderem expandir-se e a liberdade de novas escolas abrirem, o que não quer dizer que não se institua um sistema de *accountability*¹⁶ - essencial em qualquer serviço, nomeadamente público. Esta é uma condição necessária para melhorar a qualidade, sobretudo das piores escolas. Se as escolas tiverem liberdade de gestão,

¹⁴ Celebrou-se dia 31 Julho 2011 o 99º aniversário do seu nascimento.

¹⁵ Enlow, "Is 2011 Milton Friedman's Year of School Choice?", *Education Week* (2011)

¹⁶ Responsabilidade (democrática). Questão discutida aqui, Gryphon e Meyer (2003)



nomeadamente do seu curriculum, podem responder melhor às preferências e exigências dos pais.

Uma das principais questões que se coloca nesta discussão é quem é que está mais apto para fazer a escolha das escolas: o Estado ou os pais?

Nos EUA existem duas tendências. Por um lado, a sua história de educação revela uma tradição de liberdade de escolha, na medida em que sempre houve uma boa parte da educação descentralizada e instituições de educação voluntárias que envolveram professores, estudantes, instituições de caridade e governos locais. Por outro lado, também existe uma forte tradição de uma educação controlada pelo Estado que acompanhou a chegada de um grande número de imigrantes no século XIX. Considerava-se que o Estado seria aquele que melhor assimilaria as crianças imigrantes no sistema educativo, evitando conflitos. O Professor Stephen Gilles, da Faculdade de Direito da Universidade de Quinnipiac explica esta tendência ao considerar que esta liberdade está ligada a uma outra tradição: “liberal paternalism”. Esta corrente limita o envolvimento do Estado em assuntos íntimos da vida familiar, por forma a beneficiar as crianças e a preservar a tolerância social e o Estado limitado. Ou seja, partindo do princípio que estas decisões não podem ser tomadas pelas crianças, os pais devem ter o máximo de liberdade para tomar as decisões relativas à educação dos seus filhos, excepto quando essas decisões são manifestamente prejudiciais às crianças. Os defensores desta corrente consideram que os pais são mais aptos que o Estado porque este não tem o tempo nem a motivação que os pais têm para o fazer para cada criança.

Esta ideia não é unânime pois há quem considere que os pais não têm conhecimento suficiente nem são dignos de confiança para tomar esta decisão e, por isso, devem ser os especialistas, normalmente o Estado, ou através dele, a fazê-lo.



Mas a liberdade é um direito fundamental que os pais podem e devem exercer ao fazer as suas escolhas. A capacidade dos pais para fazerem estas escolhas não está dependente do seu nível de educação. Há estudos¹⁷ que provam que os alunos de meios mais desfavorecidos beneficiam das escolhas dos seus pais que os inscrevem em escolas de melhor qualidade, apesar da forma como a informação é apresentada aos pais ter um papel determinante numa escolha esclarecida. Há vários desafios a ter em conta para permitir que a melhor escolha seja tomada: como providenciar aos pais a informação que os ajude a tomar as decisões; como disponibilizar as escolhas para que os pais utilizem essa informação no interesse dos seus filhos; e como estruturar os sistemas para que funcionem da forma mais eficaz.¹⁸

Os dados demonstram que geralmente a escolha das escolas gera consistentemente avaliações mais positivas por parte dos pais do que quando as escolas lhes são impostas¹⁹. No processo de decisão dos pais uma coisa é certa: cada pai tem os seus critérios de avaliação para escolher a escola para o seu filho. Aquilo que é importante para alguns pais não é para outros, até porque as crianças são diferentes.

Geralmente o ponto de partida para escolher uma determinada escola surge de uma conversa casual entre pais ou de anúncios, mas a importância da decisão exige mais informação, mesmo quando os pais se recusam a considerar qualquer coisa que vá contra as suas opiniões e preconceitos.²⁰

¹⁷ Por exemplo, Brookings Institution - Brown Center on Education Policy, “Expanding Choice in Elementary and Secondary Education - A Report on Rethinking the Federal Role in Education” (2010)

¹⁸ A Brookings Institution, nomeadamente o Brown Center on Education Policy, criou o *Education Choice and Competition Index (ECCI)*, um índice online e interactivo que informa sobre a escolha e concorrência na educação ao classificar alguns distritos americanos com base em diferentes categorias e políticas de escolha e concorrência na educação, <http://www.brookings.edu/brown/ecci.aspx>

¹⁹ Brookings Institution - Brown Center on Education Policy, “Expanding Choice in Elementary and Secondary Education - A Report on Rethinking the Federal Role in Education” (2010)

²⁰ Sobre este assunto, Peg Tyre, escritora e investigadora sobre educação, escreveu recentemente um livro, “The good school, How Smart Parents Get Their Kids The Education They Deserve,” para ajudar os pais a escolherem a escola certa para os seus filhos.



3.2. Mercado

“The purpose of having free choice is to provide competition and allow the educational industry to get out of the 17th century and get into the 21st century and have more innovation and involvement”, Milton Friedman

A comparação entre a educação e outras indústrias tem sido feita por diversos autores²¹. As experiências de outras indústrias que demonstraram ser imaginativas e competitivas, oferecendo novos produtos e serviços no mercado e de forma a satisfazer os seus clientes podem servir de inspiração para a educação.

A ideia de mercado contrapõe-se ao termo ‘monopólio’ que não se refere apenas a um único fornecedor de um serviço mas pode também referir-se a um fornecedor dominante que mantém os restantes fornecedores afastados (de forma a não afectar a sua domínio), cobrando, por exemplo, um preço abaixo do custo de produção de forma a retirar outros fornecedores do mercado. Isto é exactamente aquilo que as escolas públicas fazem quando oferecem os seus serviços de graça, através das receitas fiscais, impedindo outros fornecedores de ameaçar seriamente a sua posição dominante.

Um mercado livre de educação é um sistema no qual os encarregados de educação decidem qual, onde, por quem e por quanto tempo é que os seus filhos vão ser educados. É um sistema no qual os professores têm total controlo sobre o curriculum que oferecem, os métodos de ensino que usam, os preços que cobram e o número de horas que trabalham. Neste mercado, qualquer pessoa que queira abrir uma nova escola tem o direito de o fazer. É também um sistema em que o fim lucrativo promove a inovação e a expansão do sector educativo e no qual os

²¹ Por exemplo, Mr. Boudreaux, “If Supermarkets Were Like Public Schools” (2010), Wall Street Journal ; Forster (2007); Dillon (2009); Hess (2001)



consumidores são os primeiros e principais pagadores e no qual as escolas públicas não gozam de uma vantagem competitiva²².

Frederick M. Hess, professor na Universidade de Virgínia, considera²³ que não temos que reexaminar os princípios de mercado para a educação mas aprender com a aplicação desses princípios noutros sectores. Segundo o autor, os economistas já estudaram que a capacidade do mercado promover resultados depende frequentemente do ambiente competitivo.

Hess considera que apesar da pressão pública ir no sentido de exigir melhores resultados e mais e melhor *accountability*, os decisores políticos também têm um papel a desempenhar para acelerar este processo da competitividade e a forma mais simples de o fazer é torná-la mais ameaçadora. Quem nas escolas públicas estiver preocupado em perder o seu emprego ou prémios está mais disposto a cooperar e responder às ameaças competitivas. Por isso, a competitividade deve ser intensificada para aumentar o número e a alternativa de escolhas das escolas, o tamanho destas escolas ou o seu sucesso financeiro. As escolas com fins lucrativos são a forma mais rápida e eficaz para permitir esta expansão porque permitem aumentar drasticamente o capital disponível para isso e diminuem a necessidade de apoio a recursos filantrópicos e governamentais.

Para aumentar e reforçar a competitividade também é necessário que os responsáveis pela direcção das escolas tenham informação consistente sobre os alunos, professores e resultados das escolas assim como os incentivos para responderem a todos eles. Por exemplo, é importante que possam premiar e sancionar o pessoal pelos resultados (contratando, despedindo, promovendo e monitorizando) por forma a melhorarem os resultados e atrair pessoal mais empreendedor.

²² Coulson (2006)

²³ Hess (2001)



Hess sugere ainda que os responsáveis pela direcção da escola deveriam ter uma formação semelhante aquela dos gestores de negócios e os requisitos de recrutamento deveriam igualmente ter em conta as capacidades de gestão e a prévia experiência educativa para responderem da melhor forma às exigências que um mercado em educação exige.

Um mercado cria sempre concorrência mas para esta influenciar a qualidade e eficiência, a gestão da escola tem que se organizar de uma forma mais eficiente e procurar melhores resultados. Inversamente, a falta de concorrência pode causar aquilo a que se chama de “xinefficiency”²⁴: não alcançar o melhor resultado possível porque os recursos não são utilizados da melhor forma possível. Isto não significa que os trabalhadores não estejam a trabalhar muito ou o suficiente mas que há uma falta de pressão para a mudança que deixa os trabalhadores ocupados a fazer as tarefas erradas. Por isso, quando a concorrência é introduzida este tipo de ineficiência torna-se mais evidente – porque torna-se possível comparar organizações – e torna-se também possível aprender com outras organizações e assim implementar melhorias. Aprender com as boas práticas e com os erros pode contribuir para uma melhoria da qualidade média da educação.

A concorrência também pode afectar o funcionamento interno e pedagógico da escola, como o número total de horas escolares ou a forma de envolver mais os pais na educação dos seus filhos. Para além de poder também aumentar os salários dos professores e assim servir de incentivo para o seu desempenho, apesar de a curto prazo poder ser simultaneamente um obstáculo económico para algumas escolas. Por outro lado, a longo prazo pode atrair pessoas competentes para a profissão.

Num mercado concorrencial, há geralmente um efeito de selecção que conduz a uma melhoria da produtividade média e há novos operadores que entram enquanto os menos competitivos são forçados a sair do mercado.

²⁴ Bergström e Sandström (2002)



Os críticos mais extremistas da escolha consideram que as forças de mercado corrompem inevitavelmente o propósito público. Ou seja, pensam que os mercados são incompatíveis com os objectivos da educação pública porque produzem sempre vencedores e perdedores e colocam os interesses dos indivíduos acima do interesse público da educação. Para além disso, pensam que a escolha e a concorrência vão estratificar as escolas por raça, classe social e religião, tornando-as menos responsáveis perante o público.

Há também críticos mais moderados que apesar de estarem dispostos a admitir que mais opções podem permitir que alguns alunos tenham uma educação melhor do que a que actualmente recebem, receiam que essa melhoria não seja suficiente para permitir uma melhoria substancial para todas as escolas. Eles receiam que os alunos e professores mais capazes vão para as novas escolas e opções disponíveis e, por isso, os restantes estudantes e escolas ficarão piores.

Partindo do princípio que as famílias de baixos rendimentos estão geralmente em desvantagem, alguns opositores da escolha consideram que a solução passa por igualizar o financiamento e melhorar as actuais escolas para que todos os alunos tenham as mesmas oportunidades para aprender. Estão convencidos que o sector privado não tem conhecimento especial sobre como oferecer bons serviços públicos. Assim, a actual escolha pelo sector privado por famílias de médios e altos rendimentos não justifica a expansão da escolha a todas as famílias.

Acima de tudo, os opositores da escolha preocupam-se com as famílias que actualmente não têm escolha e que podem vir a sofrer ainda mais num ambiente mais competitivo. Segundo este ponto de vista, aqueles que não têm experiência em escolher correm um maior risco de serem prejudicados.



Mas por exemplo, Fredrik Bergström e F. Mikael Sandström²⁵ apesar de considerarem o risco de redução da qualidade da educação de algumas escolas por levar os melhores alunos e professores a escolherem as escolas mais competitivas, não identificaram qualquer correlação negativa entre a concorrência e a qualidade da educação. A tendência é, pelo contrário, a de que a concorrência contribui para um desenvolvimento positivo da escola²⁶. Para além disso, ao longo do tempo, em diferentes países e depois de medir os resultados, a maioria dos estudos econométricos referidos por estes autores concluíram que o sistema privado educativo é melhor que o público e quando comparados com os sistemas educativos públicos, os mercados menos regulamentados são aqueles que se destacam²⁷.

Concluindo, existem vantagens comprovadas para deixar a educação funcionar como um mercado livre, no qual os consumidores comprem serviços e produtos de acordo com as necessidades e desejos pessoais e os fornecedores competem através de qualidade, especialização, preço e inovação.

Do lado dos defensores do mercado existem no entanto diferentes visões. As mais extremistas consideram que as escolas públicas sozinhas não melhoram, por isso a força do mercado sozinha é suficiente para produzir qualidade e equidade na educação. Segundo esta visão, as escolas públicas não são mais do que coligações de sindicatos intransigentes que protegem professores incompetentes, burocratas obstinados que defendem o *status quo* e membros do conselho de escola politicamente motivados e especialmente preocupados com a sua eleição para o ano seguinte.

²⁵ Bergström e Sandström (2002)

²⁶ Os autores estudaram os casos da Suécia e EUA.

²⁷ Coulson (2008)



Segundo uma visão mais moderada, expandir a escolha é uma forma de acabar com o acumular de décadas de regulação e legislação que amarram vários sistemas, particularmente os de grandes centros urbanos.

A escolha torna-se uma nova forma de oferecer educação pública e não um ataque às escolas públicas. Estes defensores da escolha estão convencidos que ao colocar as escolas numa situação em que têm que demonstrar bons resultados - se não, as famílias vão procurar outras alternativas - a escolha cria incentivos para melhorar e encoraja a disseminação de boas e novas ideias, a inovação de abordagens educativas de sucesso e a réplica das boas práticas.

Os defensores da escolha acreditam que o sistema que cria opções e responde à procura dos pais vai introduzir elementos importantes do mercado que pode tornar a maioria das escolas melhores e um menor número de escolas piores. As famílias mais desfavorecidas vêem as suas oportunidades reforçadas, uma vez que não têm que ficar limitadas a determinadas escolas, muitas vezes pouco eficazes. Apesar da sua pouca experiência em escolher as escolas, elas vão rapidamente aprender como distinguir entre escolas que respondem bem às necessidades dos seus filhos e aquelas que não o conseguem fazer.

Por último, o mercado de educação não tem que ficar limitado à dicotomia entre escolas públicas *versus* escolas privadas, até porque actualmente já existem modelos mistos - escolas que não são totalmente públicas nem totalmente privadas²⁸. Por isso, Andrew J. Rotherham, director do “21st Century Schools Project” no Progressive Policy Institute coloca a ênfase da discussão das escolhas na modernidade do sistema de educação de forma a tirar vantagens de ambos os tipos de escolas (público e privado)²⁹.

²⁸ Por exemplo: Nos EUA *charter schools*, *magnet schools* e escolas públicas geridas por privados; na Nova Zelândia há um largo espectro de tipos de escolas com diferentes estruturas e níveis variados de ‘publicidade’ – *independent schools*, *state integrated schools*, *Kura Kaupapa Maori* e *designated character schools*

²⁹ Rotherham (2003)



Rotherham defende uma posição de compromisso³⁰, nomeadamente aquela que permite um sistema de *accountability* na escolha educativa. Ou seja, mais escolha de escolas para os pais e menos barreiras para as novas escolas que querem servir os alunos juntamente com um sistema público de *accountability* e fiscalização, o que permite uma maior oferta pública educativa, mais dinâmica e mais adequada.

Mais concretamente, a proposta do autor passa por um modelo de escolha sob responsabilidade pública. Ou seja, em que a responsabilidade pública e financiamento público seguem os alunos para as escolas que escolherem, quer sejam geridas pelo Estado, pelo sector privado ou autoridades paroquiais. No entanto, estas escolas mantêm-se públicas – resultados públicos, responsabilidade pública em troca de financiamento público. Concluindo, segundo este paradigma uma escola pública não se define por quem assume a sua gestão mas sim por outras duas características: acesso universal e responsabilidade pública dos resultados.

Assim, perante casos como os EUA e Nova Zelândia onde há grandes disparidades de qualidade entre as escolas públicas e privadas, particularmente em comunidades menos favorecidas, o desafio político passa por aumentar as boas alternativas e não simplesmente transferir os alunos para uma escola privada. Há duas respostas possíveis para este problema do lado da oferta: melhorar as escolas públicas de fraca qualidade e permitir que novas escolas entrem no mercado público educativo e sirvam os alunos. Estas respostas devem ainda ser acompanhadas por medidas de *accountability* que tenham em conta as necessidades do mercado, incluindo informação, transparência e protecção do interesse público.

³⁰ Considerando que num dos extremos existem aqueles que resistem a qualquer mudança no sistema e, no extremos oposto aqueles que querem acabar com o sector público na educação.



4. Conclusão

“The only freedom which deserves the name is that of pursuing our own good in our own way, so long as we do not attempt to deprive others of theirs, or impede their efforts to obtain it. Each is the proper guardian of his own health, whether bodily, or mental or spiritual. Mankind are greater gainers by suffering each other to live as seems good to themselves, than by compelling each to live as seems good to the rest”,

J. S. Mill

O princípio da escolha na educação é necessário. É um direito fundamental das famílias e a História já demonstrou que um mercado livre e competitivo em educação é um sistema melhor que todos os outros na medida em que vai ao encontro dos objectivos educativos geralmente expectáveis pela maioria das famílias. A escolha é uma de várias formas possíveis de promover a educação pública e nenhum sistema de escolha é bom ou mau por si só; tudo depende se consegue proporcionar a todas as crianças a aprendizagem para se tornarem confiantes, capazes e cidadãos com espírito crítico.

Para tornar este mercado eficaz é igualmente essencial dar liberdade às escolas para estabelecerem os seus objectivos e responderem da melhor forma às preferências e exigências dos pais. Para além disso devem tomar-se medidas de monitorização, avaliação e, conseqüentemente, responsabilização das escolas.

O desafio passa por aumentar as boas alternativas que tenham em conta as necessidades do mercado, incluindo informação, transparência e protecção do interesse público.



Referências

Bergström, F. and Sandström, M., “School Choice Works! The Case of Sweden”, (2002), *Milton & Rose D. Friedman Foundation Volume 1. Issue 1*, http://heartland.org/sites/all/modules/custom/heartland_migration/files/pdfs/11451.pdf

Brookings Institution - Brown Center on Education Policy, “Expanding Choice in Elementary and Secondary Education - A Report on Rethinking the Federal Role in Education”, 2 Fevereiro 2010, http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2010/0202_school_choice/0202_school_choice.pdf

Buckingham, J., “Fund kids not schools”, *Education Forum*, Opinions on Education, No. 128, Julho 2009

Coulson, A., “Comparing Public, Private, and Market Schools: The International Evidence” (2009), *Journal of School Choice*, 3:31–54, 2009

Coulson, A., “Forgotten lessons”, Oral presentation delivered to the conference on rethinking school governance, *Harvard University, Kennedy School of Government*, 13 Junho 1997, <http://www.schoolchoices.org/roo/harvard.htm>

Coulson, A., “How Sweden Profits from For-Profit Schools” (2011), *Cato Institute*, http://www.cato.org/pub_display.php?pub_id=13355

Coulson, A., “Markets vs. Monopolies in Education: A Global Review of the Evidence”, 10 Setembro 2008, Policy Analysis No. 620, *Cato Institute*, <http://www.cato.org/pubs/pas/pa620.pdf>

Coulson, A., “The Cato Education Market Index”, 14 Dezembro 2006, Policy Analysis No. 585, *Cato Institute*, <http://www.cato.org/pubs/pas/pa585.pdf>

Dillon, E., “Food for thought: Building a High-Quality School Choice Market”, Maio 2009, *Education Sector*, http://www.educationsector.org/sites/default/files/publications/Food_for_Thought.pdf



Enlow, R., “Is 2011 Milton Friedman's Year of School Choice?”, *Education Week*, Vol. 30, Issue 37, Published Online: 28 Julho 2011

Forster, G., “Monopoly versus Markets: The Empirical Evidence on Private Schools and School Choice,” Foundation for Educational Choice, Outubro 2007, <http://www.oecd.org/dataoecd/0/8/39750827.pdf>

Friedman, M., “Public Schools: Make Them Private”, Junho 1995, Briefing Paper No. 23, *Cato Institute*, <http://www.cato.org/pubs/briefs/bp-023.html>

Gardner, W., “Alternative to Traditional School Funding”, *Education Week*, 15 Julho 2011, http://blogs.edweek.org/edweek/walt_gardners_reality_check/2011/07/alternative_to_traditional_school_funding.html

Gardner, W., “The Limits of School Choice”, *Education Week*, 6 Julho 2011, http://blogs.edweek.org/edweek/walt_gardners_reality_check/2011/07/the_limits_of_school_choice.html

Goldin, C. and Katz, L. (2008), “The Race between Education and Technology”, *The Belknap Press of Harvard University Press*

Gryphon, M. and Meyer, E., “Our History of Educational Freedom What It Should Mean for Families Today”, 8 Outubro 2003, Policy Analysis No. 492, *Cato Institute*, <http://www.cato.org/pubs/pas/pa492.pdf>

Hames, M., “The logic of school choice –a dialogue”, *Education Forum*, Briefing Papers No 8, Abril 2003, http://www.educationforum.org.nz/upload/pdf/briefing_no_8.pdf

Hess, F., “The Work Ahead - Does school choice push public schools to improve?”, *Education Next*, Winter 2001, Vol 1, No 4, <http://educationnext.org/the-work-ahead/>

Hoxby, C., “School choice: The three essential elements and several policy options” (2006), *Education Forum*, Agosto 2006, <http://www.nzbr.org.nz/site/nzbr/files/publications/school%20choice%20the%20three%20essential%20elements%20and%20several%20policy%20options%20-%202006%20b.pdf>



Kerr, R., “A fresh approach to school choice?”, *Education Forum*, Opinions on Education, No. 124, Dezembro 2008

Kerr, R., “A Swedish model for education?”, *Education Forum*, Opinions on Education, No. 130, Setembro 2009

Kerr, R., “School choice: Making a difference”, *Education Forum*, Opinions on Education, No.132, Março 2010

Machin, S. and Salvanes, K., “Valuing School Quality Via School Choice Reform”, *Centre for the Economics of Education*, Março 2010, <http://eprints.lse.ac.uk/28286/1/ceedp113.pdf>

McKinsey & Company, “How the world’s most improved school systems keep getting better” (2010), http://www.mckinsey.com/Client_Service/Social_Sector/Latest_thinking/~/_media/McKinsey/dotcom/client_service/Social%20Sector/PDFs/How-the-Worlds-Most-Improved-School-Systems-Keep-Getting-Better_Download-version_Final.aspx

Merrifield, J., “Parental choice as an education reform catalyst: Global lessons”, *Education Forum*, Junho 2005, http://www.educationforum.org.nz/upload/book/parental_choice.pdf

Merrifield, J., “School choice fallacies in the U.S.”, 8th IEA Discussion Paper, *Institute of Economic Affairs*, 23 Junho 2003, <http://www.iea.org.uk/sites/default/files/publications/files/upldbook349pdf.pdf>

Moe, T. and Hill, P., “Government, Markets, and the Mixed Model of American Education Reform”, 18 Abril 2011

Presidência do Conselho de Ministros, “Programa do XIX Governo Constitucional”, http://www.portugal.gov.pt/pt/GC19/Documentos/Programa_GC19.pdf

Reason, Interview with Jay Greene (Maio 2011), por Nick Gillespie, <http://reason.com/archives/2011/04/19/jay-greene>

Reform, “School Choice for all” (Março 2003), http://www.reform.co.uk/client_files/www.reform.co.uk/files/school_choice_for_all.pdf



Rotherham, A., “Education modernization and school choice”, *Education Forum*, Briefing Papers No 9, Abril 2003, http://www.educationforum.org.nz/upload/pdf/briefing_no_9.pdf

Sahlgren, G., “Schooling for Money: Swedish Education Reform and the Role of the Profit Motive”, *IEA Discussion Paper No. 33*, Dezembro 2010, http://www.iea.org.uk/sites/default/files/publications/files/Schooling%20for%20money%20-%20web%20version_0.pdf

Samuels, C., “Voucher Advocacy Shifting Focus, Report Says”, *Education Week*, Vol. 30, Issue 37, Published Online: 27 Julho 2011

The Brown Center on Education Policy - The Brookings Institution, “School Choice: Doing it the Right Way Makes a Difference – A report from the National Working Commission on Choice in K-12 Education” (2003), http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2003/11education_fixauthorname/20031116schoolchoicereport.pdf

The Center for Education Reform – School Choice Facts October 2010, “Fact-checking school choice research”

The Economist, “A class above”, 24 Junho 2010

Walberg, H. and Bast, J., “Education and capitalism – How overcoming our fear of markets and economics can improve America’s schools”

Wall Street Journal, ““If Supermarkets Were Like Public Schools”, Mr. Boudreaux, 5 Maio 2011

Wall Street Journal, “Markets Aren’t the Education Solution”, Randi Weingarten, 25 Abril 2011

Wall Street Journal, “School Choice and Urban Diversity”, 2 Maio 2011

Wall Street Journal, “The Latest Crime Wave: Sending Your Child to a Better School”, Micheal Flaherty, 1 Outubro 2011

Wall Street Journal, “The Year of School Choice”, 5 Julho 2011

Washington Post, “What school vouchers have bought for my family”, Vivian Butler, 2 Maio 2011, http://voices.washingtonpost.com/local-opinions/2011/02/what_school_vouchers_have_boug.html



West, M. and Wössmann, L., “School choice International: Higher private school share boosts test scores”, 2009, *Education Next* 9 (1), 2009, 54-61, http://educationnext.org/files/ednext_20091_54.pdf

Wolf, P., “Lost Opportunities”, *Education Next, Fall 2009*, Vol. 9, No.4, <http://educationnext.org/lost-opportunities/>