

# Até que ponto há liberdade na liberdade de escolha?

**Paulo Guinote**

*Cheque-ensino. Charter schools. Magnet schools. A liberdade de escolha da escola tem assumido diferentes formas. São muitas as experiências e diferentes os graus de sucesso. Da Suécia aos Estados Unidos. Um ponto da situação possível de uma discussão que continuará a marcar o debate sobre modelos educativos.*



O tema da liberdade de escolha em Educação é um dos mais armadilhados e enredados em preconceitos ideológicos um pouco por todo o lado, mas muito em especial em Portugal onde a sua análise se faz com base em leituras e conceitos apre(e)ndidos em segunda ou terceira mão, de forma muito simplificada e simplista.

Há quem defenda a liberdade de escolha em Educação como se isso se tratasse de uma crença quase cega nas virtudes libertadoras e regeneradoras de um liberalismo educativo, quase só por tal ser enunciado, sem atender às condições práticas da sua implementação e conhecimentos adquiridos em múltiplas experiências já feitas em outros países. E

há quem se oponha de forma quase automática, por apego anquilosado a um conceito restrito de Escola Pública, não procurando sequer entrar no debate das vantagens que algumas medidas da liberdade de escolha em Educação podem conter, exactamente com base nas experiências já conhecidas.

O debate encontra-se, desta forma, fortemente enviesado e entrincheirado, sendo indispensável abordá-lo com essa consciência, procurando reduzir os efeitos dos olhares posicionados sobre o fenómeno e tentando discernir entre a multiplicidade de testemunhos e análises disponíveis a informação útil para um conhecimento minimamente isento do que está em causa. Em qualquer das trincheiras cavadas em torno deste de-

bate há dois discursos fortemente condicionados por concepções restritas do que é considerado liberdade e escolha, sendo comuns às duas partes em confronto a tendência para cometer três erros básicos que devem ser evitados. O primeiro reduz a liberdade de escolha a uma única dimensão (escolhida pelo analista conforme as suas convicções). O segundo isola a Educação do contexto social, económico e cultural específico que a envolve em cada situação particular, local, regional ou nacional. O terceiro ignora o trajecto particular de cada sistema nacional de ensino desde as suas origens no século XIX, e as circunstâncias em que se desenvolveram as teses e as práticas relacionadas com a liberdade de escolha.



## As origens: os sistemas de ensino

Começemos por uma ligeira digressão pelas duas formas fundamentais de desenvolvimento dos actuais sistemas de ensino no chamado mundo ocidental (Europa e América), em especial no que conhecemos como Ensino Básico, a partir dos tempos do Iluminismo e da ascensão do Liberalismo como ideologia fundamental dos Estados-nação modernos, tal como os conhecemos na Época Contemporânea. Porque tanto o modelo de rede exclusivamente (ou quase) pública, estatal, mais ou menos centralizada, quanto o modelo de rede de origem predominantemente privada, mais ou menos localizada, daquilo a que podemos chamar Ensino Primário ou Básico têm origem nos princípios do Liberalismo, embora em duas formas de o interpretar, uma mais anglo-saxónica e atlântica, com um maior peso das comunidades locais e da religião, no caso reformada ou protestante, e outra mais europeia e continental, com predominância da acção de um Estado laico em territórios de maioria religiosa católica.

No noroeste atlântico da Europa, bem como nos EUA, a rede de escolas primárias desenvolveu-se principalmente a partir de iniciativas das comunidades locais, por regra congregadas em torno de uma aprendizagem da fé protestante, divulgada em escritos religiosos, a começar pela Bíblia, divulgados em língua comum e não em latim. É um modelo que se desenvolve de forma descentralizada, com múltiplos pólos de difusão da alfabetização e da literacia. Está associado a um liberalismo basista, muito ligado ao domínio de uma ideologia individualista, de liberdade pessoal de iniciativa, naturalmente privada em que o Estado Central é encarado mais como um entrave do que como um ajudante. A sociedade civil, as comunidades locais e as famílias são os elementos fundamentais de um processo em que o Estado surge apenas como distante regulador, solucionador de conflitos de interesses ou limitador de situações abusivas como os monopólios.

Na Europa do Sul, bem como nos seus territórios coloniais, uma rede escolar equivalente só vai surgir, em relativo con-

flito com o monopólio até então exercido sobre a Educação pelas estruturas da Igreja Católica, através da acção e pressão de um poder político progressivamente laico e, a partir de finais do século XVIII, adepto de uma concepção de igualdade liberal imposta a partir de um centro irradiador ou difusor que assume para si a função de eliminar os particularismos, os privilégios e tudo aquilo que se considera serem obstáculos a uma cidadania vivida plenamente por todos, em igualdade de oportunidades. Neste caso a iniciativa pública de um Estado Central é o factor determinante para a expansão de uma escolarização e alfabetização que se pretendem universais e estão ao serviço da ascensão dos Estados-Nação modernos.

## As origens: a liberdade de escolha e os cheques-ensino

Apesar das diferentes origens, nos séculos XIX e XX, a generalidade dos sistemas de ensino evoluiu, não apenas quanto à rede escolar, no sentido de uma maior centralização e de um acrescido papel do Estado na definição da maior parte dos aspectos das políticas educativas.

Seja por pressão dos ideais nacionalistas que incitavam a tornar a Educação a forma mais adequada de formar os cidadãos e as escolas o local mais adequado para o fazer, seja pelas contingências vividas na primeira metade do século XX (em particular com as consequências da Grande Guerra e da Grande Depressão), que levaram ao progressivo crescimento do papel do Estado Central, em meados do século XX predominava o modelo de rede pública de ensino mesmo nos países com maior tradição libertária e de descentralização. É nesse contexto que se entende o aparecimento de um debate, de início muito localizado, em torno da necessidade de desnacionalizar alguns serviços públicos como a Educação, em nome do retorno a uma liberdade (de escolha, de iniciativa) que o Estado estaria a tolher.

*Em meados do século XX predominava o modelo de rede pública de ensino mesmo nos países com maior tradição libertária e de descentralização. É nesse contexto que se entende o aparecimento de um debate, de início muito localizado, em torno da necessidade de desnacionalizar alguns serviços públicos como a Educação, em nome do retorno a uma liberdade (de escolha, de iniciativa) que o Estado estaria a tolher*

**EFEITO DO CHEQUE-ENSINO NOS PARTICIPANTES**  
número de estudos

	EFEITO positivo		EFEITO não visível	EFEITO negativo
	todos os estudantes	alguns estudantes		
Milwaukee	2	0	0	0
Charlotte	2	0	0	0
Washington DC	2	0	0	0
New York	0	2	1	0
Dayton	0	1	0	0

**EFEITO DO CHEQUE-ENSINO NAS ESCOLAS PÚBLICAS**  
número de estudos

	EFEITO positivo	EFEITO não visível	EFEITO negativo
Milwaukee	2	0	0
Florida	2	0	0
Outros	2	0	0
Washington DC	0	2	1

A questão da liberdade de escolha em Educação tem a sua origem seminal reconhecida num artigo de Milton Friedman, datado de 1955<sup>1</sup>, sob influência da chamada *GI Bill* para os veteranos da II Guerra Mundial. A Educação é aí encarada como um serviço cujos prestadores as famílias deveriam poder escolher livremente – desnacionalizando-a nas palavras de Friedman –, traduzindo uma concepção liberal de organização dos serviços públicos, em que a eficácia deve ser aferida pelo mercado, devendo o Estado providenciar aos cidadãos os meios materiais para exercerem uma escolha livre. Nesta concepção, o papel da rede pública de ensino não é excluído, tornando-se apenas uma das ofertas possíveis aos utentes encarados como consumidores.

A aplicação de uma medida deste tipo demoraria muito tempo, permanecendo algumas décadas mais no âmbito do debate académico e das ideias. Nem nos momentos de viragem mais liberal ou conservadora (Nixon, Reagan), em especial na sequência do alarmante relatório *A Nation at Risk*<sup>2</sup>, existiria um esforço das autoridades federais americanas nesse sentido, em parte porque o Congresso esteve dominado pelos Democratas durante boa parte dos anos 80, que, em aliança com a maior federação sindical de professores, bloquearam a generalidade das iniciativas que visassem o que era encarado como uma privatização da Educação<sup>3</sup>.

Só no início dos anos 90, já no mandato de George Bush, e inicialmente apenas na cidade Milwaukee, no Wisconsin, arrancou o primeiro programa de cheques-ensino na Educação (o Milwaukee Parent Choice), visando essencialmente um público carenciado, maioritariamente afro-americano, e em risco de exclusão

social. Em 1992, seria a vez de o próprio governo federal apresentar um projecto de cheques-ensino – que ficaria conhecido com *GI Bill for Children* – com características bastante moderadas e prudentes, longe de pretensões universalizantes e de novo com o alvo em populações carenciadas<sup>4</sup>. A partir desse momento sucederam-se outras experiências a nível estadual, mas permaneceu com uma difusão lenta, por vezes enfrentando pesadas derrotas em referendos locais e estaduais quanto à sua adopção<sup>5</sup>. Na maior parte dos casos avançaram programas privados de cheques-ensino – Albany, Austin, Denver, Detroit, Little Rock, Phoenix e Washington DC, em 1993 –, enquanto em 1994 a Fundação da Família Walton dedicaria dois milhões de dólares ao programa CEO América<sup>6</sup>.

Mas não se deve considerar que os cheques-ensino esgotam a liberdade de escolha em matéria de Educação, pois a mesma não se resume a colocar directamente nas mãos das famílias/alunos dinheiro para escolherem a escola da sua preferência. Para existir liberdade de escolha deve existir entre o que escolher, ofertas diversificadas, propostas pedagógicas diversas, modelos de gestão alternativos.

## Os elementos da liberdade de escolha

A liberdade de escolha precisa de ter instrumentos práticos de concretização, de modo a ser operacionalizada, testadas as suas alegadas qualidades, detectados os seus potenciais defeitos.

Os elementos mais comuns da liberdade de escolha colocam-se nos dois pontos deste processo: por um lado, a liberdade de escolher a escola por parte dos alunos/famílias; por outro, a liberdade de as escolas escolherem os seus alunos. Só com estes dois elementos podemos ter uma verdadeira liberdade de escolha em Educação. O problema é que estas duas liberdades conduzem a uma situação de potencial conflito e fricção, pois a segunda pode limitar em muito a primeira. Mas a isso se voltará mais adiante.

Por agora fiquemos com a análise dos instrumentos mais comuns da liberdade de escolha, seja no plano das opções dos alunos/famílias, seja no plano das opções alternativas de gestão e financiamento das escolas.

Voltemos então aos cheques-ensino, o elemento mais tradicional da argumentação dos defensores da liberdade de escolha. O debate em torno das suas (des)vantagens continua bastante aceso nos EUA, onde se esgrimem os argumentos mais compreensíveis sobre o assunto. Quanto a estudos sobre dos ganhos para os alunos e para a economia do sistema educativo, há-os para todo o tipo de gostos, com conclusões ajustadas às mais variadas premissas e posições de partida.

Os defensores de tal opção só encontram vantagens<sup>7</sup>. Por seu lado, os críticos consideram que esta é uma opção profundamente errada para a reforma educativa e que provoca danos à coesão das comunidades<sup>8</sup>.

O consenso mínimo que é possível extrair das dezenas de estudos, relatórios e pontos da situação é que os maiores ganhos para os alunos se encontram nos que são originários de grupos sociais desfavorecidos, quando o sistema de cheque-ensino lhes permitiu

condições económicas para acederem a escolas com propostas pedagógicas alternativas, sejam aquelas públicas ou privadas, melhor ou pior posicionadas em termos de resultados em exames<sup>9</sup>.

Um outro elemento da liberdade de escolha passa pela existência de diversidade na oferta educativa, pois sem ela a escolha não é possível. É neste contexto que surgem as propostas alternativas ao nível dos seus modelos de organização pedagógica e/ou de gestão e financiamento, dentro e fora da rede pública de ensino<sup>10</sup>.

Historicamente, as escolas de tipo alternativo, em matéria de gestão financeira e organização pedagógica desenvolveram-se nos EUA ao longo dos anos 60 do século passado, no âmbito do próprio sistema público de ensino e ficaram conhecidas como *magnet schools*. O seu objectivo inicial era providenciar uma oferta educativa de qualidade contra a segregação racial que permanecia no sistema educativo, apesar das leis em contrário, funcionando como pólos de atracção para alunos por vezes de zonas bem afastadas. Ainda agora estes objectivos permanecem, como se pode ler na introdução de um recente relatório da Magnet Schools of America<sup>11</sup>.

As *charter schools* correspondem a uma outra fase e a um outro tipo de escolas, pois são de iniciativa e gestão privadas, com um contrato (carta) con-

cedido pelo poder público, recebendo um financiamento para funcionarem e atingirem os objectivos definidos no referido contrato<sup>12</sup>.

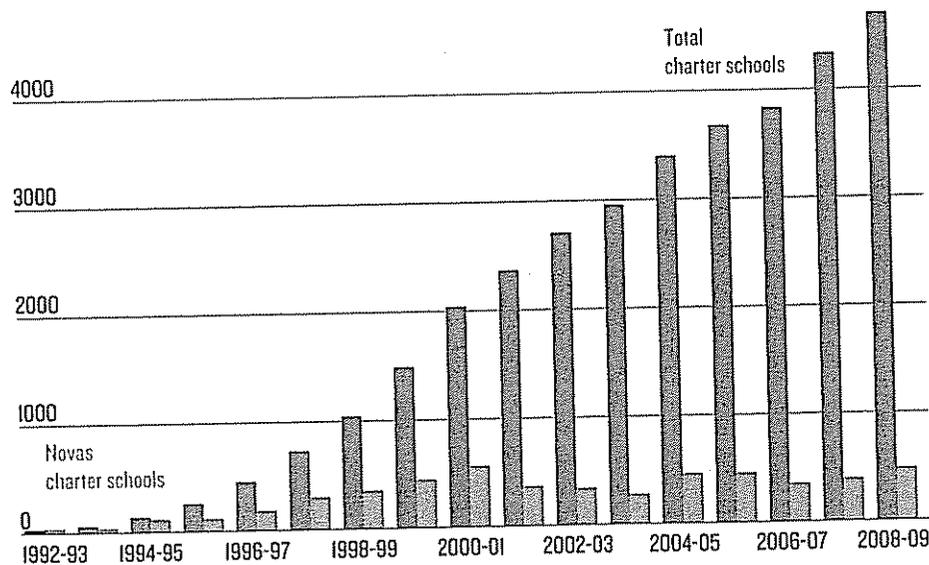
O movimento das *charter schools* ganhou impulso teórico nos anos 80, um pouco em paralelo com o dos cheques-ensino, procurando afirmar-se como alternativa ao ensino público tradicional a que era atribuída responsabilidade pela decadência dos resultados dos alunos americanos. A primeira experiência surgiria no estado do Minnesota, na sequência de legislação introduzida pelo governador Rudy Perpich na segunda metade dos anos 80 do século passado, abrindo a primeira *charter-school* em 1992. A partir de então a experiência alargou-se nos EUA à maioria dos estados, contra todas as expectativas nas palavras de uns e criando esperança e oportunidade para a Educação nas de outros, mas quase sempre associada a uma retórica com contornos salvíficos e regeneradores<sup>13</sup>.

E no que consiste uma *charter school*? É uma escola que faz um contrato com o distrito escolar ou outra autoridade pública competente do mesmo tipo que nas escolas públicas se estabelecem contratos com fornecedores de refeições ou empresas de transportes escolares, só que para fornecer um outro tipo de serviço. Professores, gente de negócios, organizações sem fins lucrati-

**O objectivo inicial das "magnet schools", que se desenvolveram nos EUA ao longo dos anos 60 do século passado, era providenciar uma oferta educativa de qualidade contra a segregação racial que permanecia no sistema educativo**

vos, pais ou outros podem formar uma cooperativa ou parceria e tornar-se, essencialmente, empresários educacionais, estabelecendo um contrato ou carta para dirigir a sua própria escola. Como é natural, conforme as situações e a legislação estadual específica, nem todas as *charter schools* são criadas de igual modo e a diversidade é enorme, embora fosse possível encontrar algumas características comuns quando o movimento se começou a espalhar: eram consideradas escolas públicas, não devendo ser sectárias, cobrar propinas ou usar testes de admissão para escolher os alunos (em caso de excesso de procura, foi introduzido em muitos locais o método do sorteio para seleccionar os candidatos admitidos).

As *charter schools* têm autonomia pedagógica, de contratação de professores e podem financiar-se fora da esfera pública, não sendo raro contratarem administradores para uma gestão mais eficaz ou aceitarem o apoio de financiadores privados em troca de uma participação nessa mesma gestão.



Quadro 1. Evolução do número de *charter schools*. Em 2008-2009 existiam 4662 *charter schools*, que representavam 4,8% do total de escolas públicas

Fonte: National Charter School Research Project

Como com os cheques-ensino, o balanço do funcionamento das *charter schools* não é claro quanto a vantagens e desvantagens, apenas sendo evidente o seu crescimento ao longo dos últimos anos, conforme é possível confirmar através dos relatórios anuais do National Charter School Research Project. O último disponível<sup>14</sup> apresenta os dados sobre a expansão deste tipo de escolas visíveis no quadro 1.

Num outro documento recente dá-se ainda a conhecer o fenómeno ainda mais recente das *charter schools* virtuais, que já atingirão cerca de 200<sup>15</sup>.

Quanto ao aproveitamento dos alunos, os estudos com amostras mais alargadas são bastante inconclusivos, verificando-se queixas quanto à falta<sup>16</sup> de dados disponíveis ou à sua escassa qualidade de dados disponíveis<sup>17</sup>. As pesquisas que procuram sistematizar um maior número de dados sobre o aproveitamento dos alunos apontam para ganhos marginais, principalmente em grupos socioculturais minoritários e tradicionalmente com maus resultados na rede de ensino tradicional<sup>18</sup>. A revisão dos dados acerca do desempenho dos alunos em 16 estados, feito pela Universidade de Stanford, indica resultados globalmente inferiores por parte dos alunos das *charter schools* em comparação com os da rede pública tradicional<sup>19</sup>.

Por fim, pode ainda considerar-se integrada no princípio da liberdade de escolha, a tendência crescente nos EUA para o *homeschooling*, ou seja, o desejo de educar os filhos em casa num modelo de ensino doméstico que pode, posteriormente, ser colocado à prova em testes de âmbito nacional. Sobre esta opção os estudos comparativos disponíveis são ainda escassos, apenas existindo um valor global para 1,5 milhões de crianças e jovens nesta situação, nos Estados Unidos em 2007, valor que subiu para mais de dois milhões em 2010, o que revela um crescimento bastante acelerado nos últimos anos<sup>20</sup>.

*As "charter schools" correspondem a uma outra fase e a um outro tipo de escolas, pois são de iniciativa e gestão privadas, com um contrato (carta) concedido pelo poder público, recebendo um financiamento para funcionarem e atingirem os objectivos definidos no referido contrato*

## Os equívocos

Passemos então a uma leitura crítica do que se pode considerar liberdade de escolha em Educação, quando nos colocamos numa perspectiva prática de implementação dos seus princípios num contexto específico. Entre nós o debate sobre estas matérias está num estado muito embrionário e aplica-se o que foi escrito há cerca de uma década atrás por Terry Moe, um dos entusiastas deste sistema nos EUA:

"Quando perguntamos às pessoas acerca do impacto social dos cheques-ensino, estamos a mover-nos (de novo) em águas incertas. Estes assuntos são inerentemente complexos até para os especialistas e a maioria dos americanos está a pensar sobre eles pela primeira vez, com pouca informação e apoio. Não estão a ser questionados sobre uma preferência simples, pedem-lhes para avaliarem condições objectivas ou relações de causa-efeito no mundo real -

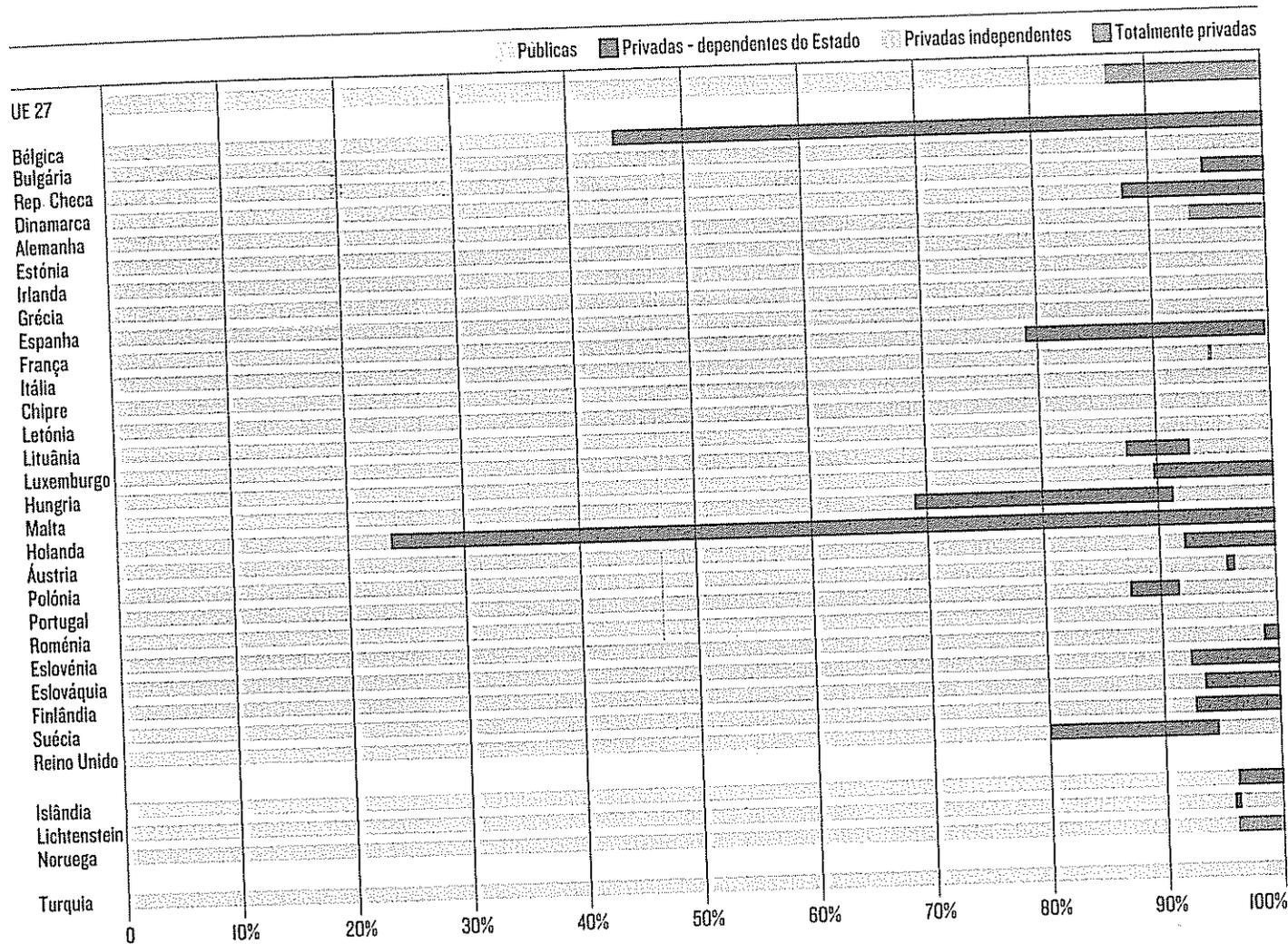
questões para as quais não têm literalmente as respostas"<sup>21</sup>.

Até que ponto podem as famílias escolher livremente as escolas para os seus filhos/educandos se a informação que lhes é disponibilizada está toda codificada e condicionada por quem a produz? E, mais importante, até que ponto são livres as escolhas se as escolas também tiverem a liberdade para impor regras de admissão, algo tanto mais natural quanto as mais concorridas e desejadas terão um excesso de procura dos seus serviços?

Os mecanismos mais comuns de selecção/exclusão são dois: a análise da adequação do perfil do aluno às características da escola, o que pode traduzir-se em diversas provas de admissão (da entrevista à família até a exames de conhecimentos do aluno), conforme o nível de escolaridade; e requisitos de ordem económica, como a necessidade de pagamento de um montante variável para a inscrição e matrícula, de propinas mensais e de outros encargos com, por exemplo, uniformes, transporte ou actividades extra-curriculares.

O primeiro destes mecanismos de selecção pode, em termos teóricos, conduzir a um sistema de acesso meritocrático, em que os melhores são admitidos nas melhores escolas ou, pelo menos, nas escolas que preferem frequentar. Ainda no plano teórico é um mecanismo típico de funcionamento de mercado, de regulação entre a procura e a oferta em que funciona a forma mais virtuosa de selecção e aquela que, em princípio, levanta menos objecções de carácter ético, embora se saiba como na prática existem imensos fenómenos que podem conduzir a distorções na aplicação do princípio.

Já o segundo mecanismo, por ser mais desequilibrado (pois a determinação dos encargos está nas mãos da escola), pode encarar-se como socialmente mais injusto (se alguns dos melhores alunos não tiverem condições para suportar os encargos) e é o que justifica de forma mais evidente a necessidade de uma intervenção do Estado no sentido de eliminar ou minorar as desigualdades económicas que podem distorcer um acesso meritocrático e em igualdade de oportunidades, às melhores instituições privadas de ensino. Sendo certo



Proporção dos diferentes tipos de escola nos países da Europa  
Fonte: Eurostat

que estas podem ter, embora sempre de forma residual, programas de incentivo à inclusão de alunos de meios carenciados, desde que demonstrem um desempenho acima da média (bolsas, empréstimos), até como estratégia de promover a sua imagem para o exterior.

Por isso, não deixa de ser algo paradoxal que em ambientes que afirmam nortear-se pelos princípios liberais, pela liberdade do mercado e pela primazia da iniciativa privada e individual, surjam tantos protestos e reclamações quanto à necessidade de o Estado intervir no sentido de facultar meios materiais, necessariamente insuficientes, para as famílias entrarem no mundo concorrencial da Educação privada. E é nesse contexto que surge a promoção do *voucher* ou cheque-ensino, o seja, de uma quantia disponibilizada pelo Estado a cada aluno cuja família pretenda exercer o seu

direito à liberdade de escolha de um estabelecimento de ensino fora da rede pública tradicional, universal e gratuita.

No plano teórico, é um conceito interessante, tanto mais quando aplicado de um modo socialmente justo, o que não parece transparecer sempre no discurso dos seus defensores em Portugal, que sistematicamente ignoram o conceito de *targeted vouchers* e enveredam pela defesa do cheque-ensino a quem o pretenda. Para além de que o sistema nem sempre produz uma melhoria evidente dos resultados dos alunos, uma efectiva liberalização do acesso às escolas privadas mais conceituadas ou mesmo uma economia significativa nos encargos do Estado com a Educação.

A realidade é bem diversa e, apesar da bondade dos princípios e dos benefícios detectados em alguns grupos de alunos, o cheque-ensino não é o meca-

***É minha convicção que, numa sociedade dual como a nossa, a atribuição de cheques-ensino com um valor padrão, sem uma selecção dos destinatários por escalões de rendimento, servirá principalmente os objectivos de uma classe média ou média-alta que já actualmente opta pelo ensino privado***

nismo ideal para atingir os objectivos que muitos dos seus defensores proclamam e ainda o é menos se, numa sociedade com forte disparidade de rendimentos, for aplicado de modo universal, pois tenderá a servir preferencialmente aqueles que têm mais meios, permitindo-lhes acompanhar um processo de elitização económica no acesso às melhores escolas privadas<sup>22</sup>. É minha convicção que, numa sociedade dual como a nossa, a atribuição de cheques-ensino com um valor padrão, sem uma selecção dos destinatários por escalões de rendimento, servirá principalmente os objectivos de uma classe média ou média-alta que já actualmente opta pelo ensino privado. O argumento de que, dessa forma, pagam duplamente a Educação, é ultrapassável através da manutenção de um sistema efectivamente compensatório (mas com um *plafond*) de deduções fiscais.

É verdade que um sistema de cheques-ensino seria benéfico, em termos de negócio, para o alargamento da oferta privada, através da expansão da sua rede para áreas e grupos sociais actualmente pouco atractivos, mas isso seria necessariamente feito em concorrência com a rede pública, através da redução dos encargos médios por aluno, ou seja, através de uma oferta de baixo custo para os promotores através de equipamentos e pessoal mais barato e não necessariamente com melhor qualidade.

Em qualquer destes cenários, a adopção de um sistema universal de cheques-ensino não significará uma real liberalização da escolha por parte das famílias, podendo mesmo conduzir a situações de maior desigualdade no acesso a uma Educação (pública ou privada) de qualidade e a uma maior segregação/guetização educacional, a menos que sejam adoptados mecanismos como o direccionamento dos cheques-ensino para escalões socioeconómicos mais desfavorecidos, a criação de quotas para o acesso dos portadores desses cheques às escolas privadas e/ou o sorteio como método aleatório de selecção dos alunos em instituições com um excesso da procura. Isto para além de medidas que garantam a possibilidade de mobilidade dos alunos entre o local de residência e o do estabelecimento de ensino desejado.

## A liberdade de escolha na rede pública de ensino

De acordo com um discurso de senso comum é redutor e limitativo que os alunos sejam obrigados a frequentar um estabelecimento da sua área de residência, de acordo com os padrões rígidos da rede escolar pública.

Para comodidade da análise e benefício da tese, vamos assumir que isso é verdade, mesmo se na própria legislação existem várias excepções a uma regra fraca. Aceitemos então que é verdade que os alunos frequentam obrigatoriamente as escolas das zonas onde residem. Para os críticos, essa regra impede a mobilidade, a liberdade de escolha e a possibilidade de optar por melhores, ou diferentes, ofertas educativas, disponíveis algures.

Mas voltamos aqui a deparar-nos com alguns dos dilemas já antes enunciados: até que ponto há ou pode haver liberdade de escolha quando o acesso passar a ser regulado, tal como no caso das escolas privadas, pelas regras da oferta e procura? Complementarmente, quem está em condições de, mesmo na rede pública, exercer uma liberdade de escolha que implique um acréscimo de encargos e um conhecimento adequado das ofertas existentes?

Isto não significa passar um atestado de menoridade intelectual seja a quem for ou ser adepto de um qualquer determinismo cultural ou socioeconómico. É apenas olhar em nosso redor, não nos ficarmos pelas nossas vizinhanças, observar a múltipla realidade e o contexto específico da nossa sociedade, fortemente marcada por mecanismos informais que limitam qualquer liberdade. Por muito decretada que esta seja, não existem formas de regulamentar o seu exercício com transparência e punir com celeridade os desvios. Para além disso, é difícil não reconhecer que a liberdade de escolha de escola já existe entre aqueles que podem mover instrumentos mais ou menos informais de pressão ou sedução junto dos respectivos órgãos de gestão. Uma regra só faz sentido, só produz os desejados efeitos, se for respeitada e, adicionalmente, se as infracções forem detectadas e punidas em tempo útil.

*Até que ponto há ou pode haver liberdade de escolha quando o acesso passar a ser regulado, tal como no caso das escolas privadas, pelas regras da oferta e procura? Complementarmente, quem está em condições de, mesmo na rede pública, exercer uma liberdade de escolha que implique um acréscimo de encargos e um conhecimento adequado das ofertas existentes?*

Por muito que se afirme, com razão aparentemente óbvia, que é melhor ter uma lei que garanta a liberdade do que não a ter, a verdade é que a liberdade legislada só se torna eficaz com meios reguladores eficazes e uma capacidade coerciva que vença as inércias e resistências que se oponham à sua aplicação. E se há algo em que podemos ter, infelizmente, absoluta confiança no nosso país é na ineficácia de boa parte do nosso sistema judicial para actuar de forma célere em matérias com esta.

Estaremos então condenados de forma inapelável a não avançar na direcção certa? A ficarmos imobilizados e estagnados? A não ousar a mudança, a inovação?

Não necessariamente. Estamos é bem avisados quanto aos obstáculos que é necessário remover para que avancemos com um mínimo de segurança, quanto aos erros cometidos por outros, e principalmente estamos mais do que alertados quanto aos erros em que somos reincidentes e que nos habituamos

a lamentar *a posteriori*, sem que alguma vez alguém seja responsabilizado.

Na rede pública de ensino, tal como na rede privada, há que criar mecanismos reguladores e fiscalizadores que assegurem que a liberdade de escolha não é tomada como refém dos mais poderosos, acentuando fenómenos de agravamento das desigualdades e segregação. Algo que já é visível, em especial nos espaços urbanos, onde as escolas secundárias com melhor posicionamento nos rankings são obrigadas (ou aderem de moto próprio) a mecanismos informais de selecção dos alunos com melhores percursos educativos ou mais garantias de sucesso no sentido de se manterem competitivas em relação às escolas privadas e à concorrência na própria rede pública.

## O estado actual da questão: alguns exemplos europeus

O balanço das experiências desenvolvidas em torno da liberdade de escolha é múltiplo e contraditório, conforme as fontes que se usem, pois os estudos, relatórios, pontos da situação, em particular nos últimos 10-15 anos, utilizam abordagens e metodologias muito diversas e em muitos casos com perspectivas particulares que condicionam as conclusões, ainda antes de serem tratados os dados. Embora essa forma de estudar o fenómeno seja mais característica dos momentos e espaços de luta pela implementação de soluções como o cheque-ensino e as *charter schools*, é sempre necessário proceder com bastante precaução perante as dezenas de balanços aparentemente objectivos e validados cientificamente sobre, por exemplo, o desempenho dos alunos e os encargos com o financiamento destas soluções alternativas à da rede pública tradicional.

O exemplo da Suécia é normalmente apresentado pelos defensores da liberdade de escolha como o mais radical e de maior sucesso na Europa, chegando mesmo a ser apontado como um exem-

plo para os EUA<sup>23</sup>. A reforma foi profunda e estendeu-se por quase toda a década de 90<sup>24</sup>. Entre nós foi objecto de recente e entusiasmada análise que sublinhou bastante as suas características inovadoras<sup>25</sup>. O que faltou destacar foi que estas reformas, incluindo um sistema universal de cheques-ensino e o reforço do papel das comunidades locais na gestão das escolas, foram implementadas no país com menor disparidade nos rendimentos de acordo com os dados mais recentes para o coeficiente de Gini e que este não é um factor a desprezar. Enquanto a Suécia tem o coeficiente de 0,23 pontos, Portugal tem de 0,385, o que o coloca em 63.º lugar<sup>26</sup>.

Outro problema esquecido é o da evolução dos resultados dos alunos suecos nos testes PISA não ter sido a melhor na primeira década do século XXI. Em 2009, as posições no *ranking* foram 19.º na Leitura, 26.º na Matemática e 29.º em Ciências. As quedas foram acentuadas em relação aos resultados anteriores (10.º na Leitura e 16.º em Ciências, em 2006, e 14.º em Matemática, em 2003). O que dá a entender que a situação está longe de ser animadora e que a evolução do sistema educativo pode não ter sido a mais adequada. E isto raramente é abordado pelos defensores do modelo educativo sueco.

Sobre a liberdade de escolha numa perspectiva da liberdade de iniciativa de criação de escolas e do seu apoio pelo Estado, há exemplos interessantes de seguir pelo que demonstram de diferente em relação aos habituais lugares comuns. Deixemos de parte o caso inglês, muito específico e actualmente em mutação em direcção a um destino que ainda não se percebe exactamente qual será, depois de assumidos os falhanços das últimas décadas. Os casos belga e holandês revelam-se bem mais interessantes pois nesses países a rede privada atinge, respectivamente, mais de 55% e 75% da rede escolar, mas é completamente subsidiada pelo Estado, não existindo iniciativa privada independente<sup>27</sup>. Só que isso implica a impossibilidade de cobrança de propinas ou a exigência de quaisquer encargos adicionais para os alunos e famílias. E, por outro lado, parece ter limitado a existência de uma iniciativa privada pura, ou seja, autónoma do financiamento público.

## O estado actual da questão em Portugal

Como se disse logo a abrir, a discussão sobre este assunto está profundamente enviesada por preconceitos ideológicos e assenta amiúde em pressupostos falsos, lacunares ou fundamentados de modo muito parcial, com recurso a exemplos seleccionados e a propostas que parecem esconder as alternativas disponíveis em outros países.

Desde logo, os defensores da liberdade de escolha não são muito claros e transparentes em relação ao que defendem. Defendem um sistema universal de cheques-ensino ou direccionado a grupos carenciados? Defendem um cheque-ensino padrão, ou um sistema ajustado às circunstâncias particulares e cada situação? Defendem a entrega do valor às famílias, ou a sua canalização directa para as instituições de ensino escolhidas? Defendem um sistema de financiamento de uma rede pública de ensino em que a oferta do Estado e dos privados se

***Na rede pública de ensino, tal como na rede privada, há que criar mecanismos reguladores e fiscalizadores que assegurem que a liberdade de escolha não é tomada como refém dos mais poderosos, acentuando fenómenos de agravamento das desigualdades e segregação***



© Paulinho Valente Pimentel

*A liberdade de escolha de escola já existe entre os que podem mover instrumentos de pressão ou sedução junto da gestão das escolas*

apresenta em igualdade de condições, ou em que a oferta tradicional (pública) é obrigada a seguir um conjunto de regras (laborais, organizacionais, pedagógicas) que a oferta alternativa (privada) pode dispensar? Em que medida aceitam a flexibilização concorrencial da oferta pública? Defendem uma liberdade plena fora e dentro da rede pública, ou apenas a liberdade para os privados concorrerem com uma rede pública, espartilhada por regras e regulamentos? Consideram que há liberdade de escolha porque são atribuídos cheques-ensino às famílias e se permitem parcerias público-privadas na Educação em igualdade de acesso ao financiamento público? Não há assimetrias e desigualdades por resolver? Não devem ser testadas soluções-piloto localizadas e monitorizadas antes de se avançar para medidas de tipo global? Pretendem transpor de forma acrítica e descontextualizada as experiências tidas como de sucesso em outras paragens?

Por outro lado, há em Portugal uma aparente confusão quando se fala ou escreve sobre o peso relativo dos sectores público e privado na Educação. Várias vezes se acena contra um monopólio esmagador da rede pública quando, afinal, estabelecidas as devidas comparações, o sector privado na Educação é dos mais fortes no contexto europeu.

De acordo com os dados estatísticos oficiais, o sector privado da Educação é em Portugal mais relevante do que em muitos países europeus. Em estudos comparativos recentes, o nosso país aparece nos primeiros lugares quanto ao peso da iniciativa privada em matéria de Educação<sup>20</sup>. Será que tem verdadeiro fundamento factual a denúncia de ser Portugal um caso atípico, no contexto europeu e ocidental, de ausência de liberdade na Educação? Os dados não apontam nessa direcção.

## Até que ponto podemos colocar a liberdade no centro da liberdade de escolha?

Ser livre decreta-se com facilidade, mas vive-se com muito maior dificuldade. A liberdade em si mesma é um bem, mas enquanto se enuncia em abstracto, sem correspondência com as condições concretas, é como se não existisse. Poderiam decretar a liberdade de viajar até à Lua que eu não teria qualquer possibilidade de o fazer, quer por falta de meios, quer de informação para o fazer. Quando os defensores da liberdade de escolha afirmam que a sua existência é em si mesma um bem para os cidadãos, têm razão. Mas... falta depois tudo o resto que permite que essa liberdade de escolha seja exercida de forma cons-

**De acordo com os dados estatísticos oficiais, o sector privado da Educação é em Portugal mais relevante do que em muitos países europeus. Em estudos comparativos recentes, o nosso país aparece nos primeiros lugares quanto ao peso da iniciativa privada em matéria de Educação**

- 1 Milton Friedman (1955) "The Role of Government in Education," in *Economics and the Public Interest*, ed Robert A. Solo. New Brunswick: Rutgers University Press.
- 2 *A Nation at Risk: The Imperative for Educational Reform - A Report to the Nation and the Secretary of Education* United States Department of Education by The National Commission on Excellence in Education (1983), consultado em <http://teachertenture.procon.org/sourcefiles/a-nation-at-risk-tenure-april-1983.pdf> Setembro de 2011.
- 3 Diane Ravitch (2010), *The Death and Life of the Great American School System* New York: Basic Books. p. 117.
- 4 Patrick J. McGuinn (2006), *No Child Behind and the Transformation of Federal Education Policy, 1965-2005* Lawrence: University of Kansas Press, p. 69.
- 5 Alexandra Usher e Nancy Kober (2011), *Keeping Informed about School Vouchers: A Review of Major Developments and Research* Washington: CEP, p. 1.
- 6 Danny Weill (2002), *School Vouchers and Privatization - A Reference Handbook* Santa Barbara: ABC-CLIO, pp. 33-34.
- 7 Greg Forster (2011), *A Win-Win Solution: The Empirical Evidence on School Vouchers*. Indianapolis: The Foundation for Educational Choice (consultado em Setembro de 2011 em [www.edchoice.org/Research/Reports/A-Win-Win-Solution-The-Empirical-Evidence-on-School-Vouchers.aspx](http://www.edchoice.org/Research/Reports/A-Win-Win-Solution-The-Empirical-Evidence-on-School-Vouchers.aspx)).
- 8 William A. Fischel (2002), *An Economic Case against Vouchers: Why Local Public Schools Are a Local Public Good* Hanover: Dartmouth College.
- 9 Cecilia Elena Rouse (2008) *School Vouchers and Student Achievement: Recent Evidence, Remaining Questions* Princeton: Princeton University and NBER (consultado em Setembro de 2011 em [www.ers.princeton.edu/workingpapers/28ers.pdf](http://www.ers.princeton.edu/workingpapers/28ers.pdf)).
- 10 Robert D. Barr e William H. Parrett, *Alternative, Magnet, and Charter Schools That Work*. Bloomington, National Educational Service, 1997, p. 39.
- 11 Robert Brooks e Doreen Marvin (2011), *HISD Comprehensive Magnet Program Review*. Este e outros materiais estão disponíveis em [www.magnet.edu/modules/info/related\\_articles\\_and\\_resources.html](http://www.magnet.edu/modules/info/related_articles_and_resources.html).
- 12 Jennifer Hochschild e Nathan Scovronick (2003), *The American Dream and the Public Schools*. Oxford: Oxford University Press, p. 109.
- 13 Paul Hill et alii (2006), *Charter Schools Against All Odds*. Stanford: Education Next Books; Joe Nathan (1996), *Charter Schools - Creating Hope and Opportunity for American Education*. San Francisco: Jossey Bass Publishers.
- 14 Robin Lake, ed (2010), *Hopes, Fears & Reality - A Balanced Look at American Charter Schools in 2009*. Washington: University of Washington Bothell (disponível em [www.erpe.org/cs/crpe/view/csr\\_pubs/306](http://www.erpe.org/cs/crpe/view/csr_pubs/306), consultado em Setembro de 2011).
- 15 Susan Dynarski et alii (2010), *Charter Schools: A Report on Rethinking the Federal Role in Education*. Washington DC: The Brookings Institution, p. 14.
- 16 Gary Miron and Christopher Nelson (2001), *Student Academic Achievement in Charter Schools: What We Know and Why We Know So Little*. Kalamazoo: Western Michigan University.

ciente e livre, na verdadeira e completa aceção do conceito.

Para que se implemente entre nós uma verdadeira liberdade de escolha em matéria de Educação, julgo ser essencial tomarem-se as seguintes medidas:

1) Determinação das necessidades efectivas em matéria de rede escolar e estabilização da oferta pública com base em critérios técnicos claros e não vulneráveis aos humores políticos do momento. Esta determinação deve ser regulada a nível central, mas coordenada a nível distrital e/ou intermunicipal.

2) Definição do que é considerado serviço público de Educação passível de ser financiado pelo Estado, estabelecendo critérios para a atribuição de subsídios. Complementarmente, estabelecer regras claras de impedimento de trânsito entre quem define essas regras do lado do poder político e quem delas beneficia, seja do lado das instituições privadas, seja do lado das públicas.

3) Criação de um sistema-piloto de cheques-ensino (a ser progressivamente alargado) direccionados para grupos desfavorecidos do ponto de vista socioeconómico, zonas (concelhos) onde a rede pública não seja suficiente em relação à procura ou onde os resultados dos alunos sejam consistentemente bastante inferiores à média nacional (por exemplo, abaixo do percentil 25).

4) Definição do valor dos cheques-ensino de acordo com a instituição a frequentar, ciclo de escolaridade e tipo de proposta pedagógica.

5) Autorização da existência de regimes privados de cheques-ensino ou bolsas de estudo com regras claras e não discriminatórias.

6) Possibilidade de as escolas públicas desenvolverem projectos pedagógicos alternativos, sem contratos de autonomia espartilhados com dezenas de páginas, assim como serem livres para mobilizar e gerir recursos financeiros adicionais (nomeadamente os conseguidos junto de patronos privados) aos facultados pelo Orçamento de Estado.

7) Possibilidade de as escolas privadas concorrerem a financiamento do Estado, sendo esse financiamento definido de acordo não apenas com o número de alunos e turmas, mas igualmente em função do tipo de propostas pedagógicas e do pessoal docente e auxiliar

em exercício, premiando as escolas com pessoal mais qualificado e especializado, assim como dos objectivos definidos e alcançados ou não (no caso da renovação dos subsídios).

8) Inspeção regular (a cada 3 ou 4 anos) das escolas públicas e privadas, no sentido de determinar se as suas obrigações e objectivos foram cumpridos, assim como se os meios humanos e técnicos correspondem às condições inicialmente apresentadas.

9) Possibilidade de as famílias escolherem livremente as escolas públicas ou privadas financiadas pelo Estado para os seus educandos mas, no caso de excesso de procura, ser usado um sorteio anual entre os novos candidatos.

10) Criação de um sistema de transportes e/ou passes escolares que permita uma efectiva mobilidade dos alunos com diferentes níveis de rendimentos.

***Quando os defensores da liberdade de escolha afirmam que a sua existência é em si mesma um bem para os cidadãos, têm razão. Mas... falta depois tudo o resto que permite que essa liberdade de escolha seja exercida de forma consciente e livre***

17. Mark Berends et alii (2006), *Charter School Effects on Achievement: Where we are and where we're going*. Nashville: Vanderbilt University, p. 28

18. Caroline M. Hoxby (2004) *Achievement in Charter Schools and Regular Public Schools in the United States: Understanding the Differences*. Cambridge: Harvard University (consultado em Setembro de 2011 em [www.vanderbilt.edu/schoolchoice/downloads/papers/hoxby2004.pdf](http://www.vanderbilt.edu/schoolchoice/downloads/papers/hoxby2004.pdf))

19. *Multiple Choice: Charter School Performance in 16 States*. Stanford: Center for Research on Education Outcomes, p. 45 University (consultado em Setembro de 2011 em [http://credo.stanford.edu/reports/MULTIPLE\\_CHOICE\\_CREDO.pdf](http://credo.stanford.edu/reports/MULTIPLE_CHOICE_CREDO.pdf)).

20. Dados disponíveis em <http://nces.ed.gov/pubsub/2009/2009030.pdf> (consultado em Setembro de 2011).

21. Terry Moe (2001), *Schools, Vouchers, and the American Public*. Washington DC: Brookings Institution Press, p. 257.

22. Para efeitos de exemplo, se o cheque-ensino corresponder a um valor médio mensal de - suponhamos - 300 ou 350 euros, uma família carenciada dificilmente poderá suportar o adicional que seja exigido por escolas que pratiquem valores mais elevados (500 a 700 euros mensais. por exemplo), enquanto uma família de maiores rendimentos encarará esse valor com muito bem-vindo para reduzir os seus encargos habituais com a Educação.

23. Emily Esfahani Smith, "Sweden's School Voucher System a Model for America", disponível em <http://ricochet.com/main-feed/Sweden-s-School-Voucher-System-a-Model-for-America> (consultado em Agosto de 2011). Ver ainda o editorial do *New York Times* sobre este assunto em <http://video.nytimes.com/video/2009/03/15/opinion/1194830660912/swedens-choice.html?emc=etal> (consultado em Setembro de 2011)

24. Um breve historial do processo pode ser encontrado em [http://oldfraser.lexinet/publications/critical\\_issues/1999/school\\_choice/section\\_06.html](http://oldfraser.lexinet/publications/critical_issues/1999/school_choice/section_06.html) (consultado em Agosto de 2011).

25. Francisco Vieira e Sousa (2010). "Reformas Educativas de Sucesso" in *Educação, Estado e Sociedade - Que Estratégia de Ensino em Portugal?* S/l: Fundação Manuel Leão, pp 103-145. mais especificamente pp 112-129.

26. Cf. [www.mongabay.com/reference/stats/rankings/2172.html](http://www.mongabay.com/reference/stats/rankings/2172.html) (consultado em Setembro de 2011)

27. European Commission (2009). *Key Data on Education in Europe 2009* (2009). Brussels: Eurydice (disponível em [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/key\\_data\\_series/105EN.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/key_data_series/105EN.pdf) e consultado em Setembro de 2011)

28. Ver nota acima