

Mercantilização, competitividade e *accountability* no sistema de ensino em Portugal: o que se pode aprender da experiência chilena

Luísa Quaresma & Cristobal Villalobos

Resumo

Neste artigo refletiremos sobre a abertura do sistema educativo português aos princípios da privatização, da competitividade e da *accountability* e sobre o debate que acompanhou este processo, convocando para a reflexão a experiência de implementação destes mecanismos no Chile, um dos países do mundo onde a lógica do mercado educacional se impôs com mais força. Num primeiro momento, damos conta das práticas e dos discursos acionados em Portugal para fomentar a mercantilização e a competitividade. Posteriormente, analisamos o processo de implementação deste modelo no Chile, onde vigora há mais de 30 anos, e problematizamos as suas consequências, entre as quais se destacam a privatização do sistema educativo, o aumento da segregação social e académica, as restrições à liberdade de escolha da escola e o empobrecimento do papel da educação. Finalmente, discutimos as semelhanças e as diferenças entre este processo nos dois países, evidenciando a existência de pontos de convergência discursiva e de divergências estruturais ao nível da forma de implementação destas políticas e facultando elementos que permitirão promover uma discussão fundamentada, ampla e democrática sobre o papel e o significado da educação em Portugal.

Palavras-chave:

mercantilização; competitividade; *accountability*; educação em Portugal e Chile

Mercantilization, competitiveness and accountability in the school system in Portugal: what we can learn with the Chilean experience

Abstract: In this paper we reflect on the permeability of the Portuguese school system to the principles of privatization, competitiveness and accountability and on the discussion that followed it, analyzing the implementation of these mechanisms in Chile, which can be considered as one of the countries of the world where the logic of the market logic have gained more strength. To do this, first we review the discourses and practices that have developed in Portugal to promote the commercialization, competitiveness and accountability. Subsequently, we describe the implementation process and main consequences of the Chilean case, as privatization of the system, the increase of socioeconomic and academic segregation, a limitation of freedom of choice and the reduction in the role of education which this model has generated in more than 30 years of application. Considering this, in the last section the similarities and differences between the two countries and processes are discussed, showing the existence of discursive points of convergence but structural differences in the way of implementation of these policies, allowing some elements to deliver promotion a-grounded, broad and democratic debate on the role and significance of education in Portugal.

Keywords: marketization; competitiveness; accountability; Portugal and Chile - Education.

Mercantilisation, compétitivité et accountability dans le système éducatif au Portugal: ce que l'on peut apprendre de l'expérience chilienne

Résumé: Dans cet article nous proposons une réflexion sur l'ouverture du système éducatif portugais aux principes de privatisation, compétitivité et d'*accountability* et sur le débat qui a accompagné ce processus, en faisant appel à l'expérience de l'implémentation de ces mécanismes au Chili, un des pays au monde où la logique du marché dans le domaine éducatif s'est imposée avec le plus de vigueur. Nous commençons par rendre compte des pratiques et des discours mobilisés au Portugal pour stimuler la mercantilisation et la compétitivité. Ensuite, nous examinons le processus d'implémentation de ce modèle au Chili, où il est en place depuis plus de trente ans, et nous réfléchissons sur ses conséquences, parmi lesquelles la privatisation du système éducatif, l'augmentation de la ségrégation sociale et académique, les limites à la liberté de choix de l'école et l'appauvrissement du rôle de l'éducation. Finalement, nous discutons les similitudes et les différences entre ce processus dans les deux pays, en mettant en évidence les points de convergence discursive et les divergences structurelles en ce qui concerne la mise en œuvre de ces politiques et en apportant des éléments qui permettront de promouvoir une discussion appuyée sur des fondements, ample et démocratique sur le rôle et le sens de l'éducation au Portugal.

Mots-clés: mercantilisation; compétitivité; *accountability*; Portugal et Chile-Éducation

Mercantilización, competencia y accountability del sistema educativo en Portugal: lo que se puede aprender de la experiencia chilena

Resumen: En este artículo reflexionamos sobre la permeabilidad del sistema escolar portugués de los principios de la privatización, la competencia y el *accountability*, y sobre el debate que ha acompañado este proceso, analizando la experiencia de la implementación de estos mecanismos en Chile, que puede ser considerado como uno de los países del mundo donde las lógicas de mercado han cobrado más fuerza. Para ello, se revisan en primer lugar los discursos y prácticas que se han desarrollado en Portugal para fomentar la mercantilización y la competencia. Posteriormente, se estudia el proceso de implementación y principales consecuencias del caso chileno, entre las que destacan la privatización del sistema, el aumento de la segregación socioeducativa y académica, la generación de una limitada libertad de elección y el empobrecimiento del rol de la educación que ha generado este modelo en más de 30 años de aplicación. Considerando esto, en la última sección se discuten las semejanzas y diferencias entre ambos países y procesos, mostrando la existencia de puntos de convergencia discursivos pero de diferencias estructurales en la forma de implementación de estas políticas, lo que permite entregar algunos elementos para la promoción de un discusión fundamentada, amplia y democrática sobre el papel y significado de la educación en Portugal.

Palabras claves: mercantilización; competencia; *accountability*; Portugal y Chile - educación.

I. Introdução

Neste artigo propomo-nos trazer novas pistas de reflexão ao debate que tem acompanhado a abertura do sistema de ensino português à ideologia de mercado e aos seus princípios de avaliação, accountability e privatização. Para o efeito, convocaremos a experiência do Chile, um dos países do mundo em que o sistema de ensino mais se deixou permeabilizar pelas lógicas de mercado, caracterizando-se hoje pela subordinação a mecanismos de avaliação e prestação de contas, pela expansão do fenómeno da privatização, pelo recurso ao sistema de vouchers e pela municipalização das escolas. Acreditando que é possível “descrever o que podem ser as consequências de determinados cursos de ação ao analisar a experiência noutra(s) país (es)” (Phillips, 1999: 15), lançaremos mão do diálogo com a realidade educativa chilena, conscientes, no entanto, dos limites de qualquer extrapolação para outra realidade de fenómenos condicionados e moldados pelos contextos específicos em que se inscrevem, como é o caso dos fenómenos educativos.

Conhecer a experiência educacional de um caso paradigmático como o chileno servirá para abrir pistas sobre as possíveis implicações da adesão do sistema educativo português ao modelo de mercado, nomeadamente no que diz respeito ao papel e centralidade do Estado em matéria de educação, à submissão da praxis educativa às exigências de um sistema voltado para a prestação de contas, ou aos efeitos sobre a qualidade do ensino. De facto, Portugal tem vindo a confrontar-se, ainda que sob uma forma mitigada, com a implementação de políticas de índole liberal já adotadas, com graus de intensidade distintos, noutros países, onde o seu êxito se explicará, como explica Van Zanten (2000), pela capacidade de congregar lógicas distintas: a lógica do mercado, responsável pela substituição do ideal de “*democracia cidadã*” pelo de “*democracia de consumo*” (2000: 356); a lógica conservadora, adepta dos princípios morais, da força da tradição e do valor da hierarquização; e, finalmente, a lógica modernista que toma como referencial a realidade empresarial e as suas linhas de ação. O ideal de “liberdade de escolha da escola” terá, em Portugal, idêntica capacidade de congregação, unindo em torno dela setores ideológicos nem sempre unidos pelos mesmos valores, como é o caso dos neoliberais e dos neoconservadores: os primeiros, porque a veem como condição para a existência do mercado competitivo e os segundos como expressão do direito da família a decidir onde e como educar os filhos (Afonso, 2010).

Este artigo começa por refletir sobre algumas das práticas reveladoras da adesão do sistema educativo português à mercantilização da educação e sobre o debate que opõe defensores e opositores desta nova visão do fenómeno

educativo. Seguidamente, analisaremos a situação Chilena no que diz respeito ao processo histórico de desenvolvimento e consolidação do modelo de mercado e às consequências que o modelo neoliberal, iniciado há cerca de 30 anos, tem provocado no sistema educativo. Finalmente, realizaremos um exercício comparativo entre os sistemas de ensino dos dois países, mapeando conceitualmente as similitudes e diferenças entre estes dois contextos tendo por base as teses de Aasen, Prøitz e Sandberg (2013)¹.

II. A permeabilidade do sistema de ensino ao modelo de mercado, *accountability* e concorrência. O caso de Portugal

Pensar as políticas educativas pressupõe, necessariamente, pensar as ideologias que as sustentam e que enformam os discursos educativos, como lembra Correia (2000) a propósito da evolução do sistema educativo português ao longo do processo democrático iniciado em Abril de 1974. Após 40 anos de ditadura fascista em que prevaleceu, no campo educativo, uma ideologia obscurantista e elitista que transformou a escola salazarista num reduto de “herdeiros”, a educação vai ser pensada, nos primeiros anos de revolução, à luz de ideologias democratizantes e democráticas. No entanto, elas acabam por ser substituídas ao longo dos anos 80 pela ideologia de modernização de matriz economicista (Correia, 2000) que ditará, aliás, “*políticas idênticas assumidas por partidos ideologicamente diferentes*” (Teodoro & Anibal, 2007: 19).

A realidade educativa portuguesa não ficou imune à lógica da performatividade e da competitividade que se foi afirmando como prioridade na agenda educativa internacional e que trouxe para a ribalta temas como a produção de resultados, a eficiência, a avaliação, a excelência e o mérito. Não deixa de ser significativo, por exemplo, que a quase totalidade (91,7%) das escolas portuguesas com Ensino Secundário disponha hoje de mecanismos de reconhecimento público do mérito (Torres & Quaresma, 2014), regulamentados normativamente em 1990 (Decreto-Lei nº 281/90) e consagrados desde 2012 como “*direitos do aluno*” (Lei nº 51/2012).

A partir da década de 80 é já perceptível no setor educativo português a adesão à ideologia neoliberalista educacional, ainda que exteriorizada “*mais por uma retórica discursiva do que por concretização de medidas*” (Teodoro & Anibal, 2007: 20). O enfoque nos resultados de alunos, professores e escolas, o reforço dos mecanismos de avaliação e *accountability*, a implementação de formas de competição e mensuração são alguns dos sinais da emergência no contexto português desse novo paradigma de educação que também Afonso diz expressar-se sob uma forma “mitigada” (1999: 232), nomeadamente devido às

"pressões contraditórias exercidas pelos diferentes grupos e classes sociais que participaram direta ou indiretamente na definição das políticas educativas (...)" (1999: 232).

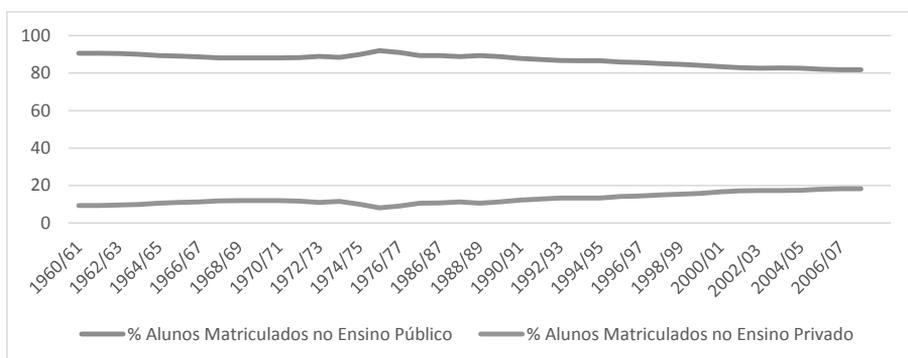
É assim que a partir dos anos 90 serão reintroduzidos os exames nacionais abolidos depois do 25 de Abril e serão criados o Observatório da Qualidade das Escolas, o Projeto Qualidade XXI e o Programa de Avaliação Integrada das Escolas, antecipando o lançamento do sistema de avaliação externa das escolas. Em 2001, é pela primeira vez publicado um *ranking* de escolas, estabelecido com base nos resultados obtidos pelos respetivos alunos em exames nacionais. A elevada taxa de abandono escolar – que em 2000 atingia os 43,6%, segundo dados do EUROSTAT – e o fraco desempenho dos alunos portugueses nas provas internacionais do Pisa, serviam de argumento aos que, nas páginas da imprensa, lideravam uma fervorosa campanha a favor desta seriação e se insurgiam contra a "crise da escola pública". Muitos eram então os intelectuais mediáticos, entre os quais o atual Ministro da Educação, que denunciavam o estado calamitoso da escola pública do pós 25 de Abril. Alegadamente dominada pelos pedagogos das Ciências da Educação e pelas suas teorias românticas do "ensino centrado no aluno" (Crato, 2006: 18) e da "contextualização das aprendizagens" (2006: 70), a escola pública teria deixado de centrar forças *"no ensino das matérias básicas, na avaliação constante e na valorização do conhecimento"* (2006: 116).

A elaboração e divulgação dos rankings das escolas, alegam os desencantados com o estado da educação, permitiria não só fomentar o regresso da cultura de mérito e de excelência aos estabelecimentos de ensino mas também facultar aos pais os indispensáveis termos de comparação objetiva sobre a eficácia das diferentes escolas públicas e privadas para que pudessem praticar o exercício esclarecido da parentocracia, escolhendo livremente a escola (Cotovio, 2004). Como diz este autor, assegurar-se-ia assim o direito das famílias à informação sobre o sistema educativo e o dever de prestação de contas aos cidadãos pon-do fim à "impunidade da incompetência" e ao "anonimato da competência", ao mesmo tempo que se estimularia a melhoria da qualidade do ensino através da divulgação das boas práticas das melhores escolas e da promoção da emulação.

Em paralelo, entra na ordem do dia o tema da privatização da educação. Como afirmou Oliveira Martins, ministro da Educação entre 1999 e 2002, "se a iniciativa privada e a liberdade de ação estão consagradas como regra na vida económica e social, não faria sentido uma interpretação limitativa sobre o papel da iniciativa privada no campo da Educação" (Santos, 2011: s/p.), nem tão pouco se justificaria, como acrescenta, o monopólio estatal da educação. Permanecendo embora com um peso minoritário no sistema, o ensino privado aumentou o seu público escolar, que passou de 9% em 1960/61 para 18% em 2006, num

movimento inverso ao do ensino público, que em 1960/61 era frequentado por 91% de alunos e, em 2006/07, por 82%.

Gráfico 1: Matrículas no Ensino Público e Privado, entre 1960/61 e 2006/07



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do INE

Sob pretexto de que as escolas privadas asseguram uma qualidade de ensino superior à das públicas, os adeptos da privatização defendem que o ensino particular deixe de ser uma liberdade restrita aos que detêm poder económico, reivindicando a implementação do cheque-ensino, um mecanismo de financiamento estatal cuja ideia remonta a Adam Smith e que decorre do conceito de *quase-mercado* instaurado no campo educacional (Cotovio, 2004). Com a sua implementação, ganharia o erário público, já que a escola privada teria custos menores do que a estatal e ganhariam as classes mais desfavorecidas, já que terminaria o segregacionismo classista que as exclui das melhores escolas, como diz o mesmo autor.

A comunidade científica, no entanto, não partilha esta “euforia” sobre as potencialidades da introdução dos mecanismos de mercado na educação e procura desconstruir as “evidências”, que têm nos media um veículo privilegiado de difusão. Barroso, lembrando que a crise da escola pública não justifica “o recurso ao modelo do mercado como alternativa para a regulação e provisão do serviço público educativo” (2005: 746), alerta contra o perigo de a escola privada não ter lugar para os alunos que “exigem mais tempo, mais dinheiro e melhores recursos para obterem sucesso educativo” (2005: 746). Quanto à introdução do cheque-ensino, antevem que ela geraria mais *apartheid* educativo, arrastando o setor público de educação para um círculo vicioso de fuga dos bons alunos e de degradação da sua qualidade e imagem pública que o converteria numa nebulosa de escolas para pobres. O debate, mais vigoroso do que a concretização

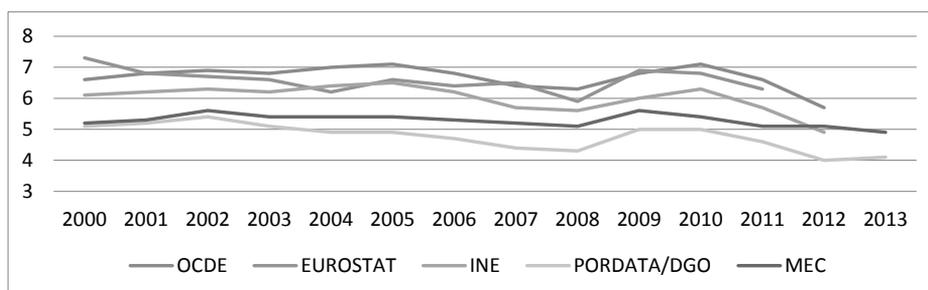
de medidas, leva-nos a admitir que o fenómeno da privatização em Portugal terá tido “mais a ver com uma ideia, com uma retórica ainda pouco consistente e menos com uma prática política definida” (Estêvão, 2000: 156) e que a força impositiva das políticas privatizadoras ficou muito aquém da revelada noutros países, por razões a que não são alheias especificidades nacionais como a tradição centralista do Estado.

No entanto, o então Ministério da Educação vinha dando passos no sentido de uma maior abertura à privatização do ensino por via da implementação do cheque-ensino, que parece vir a tornar-se uma realidade a curto prazo, através de uma nova modalidade de contrato entre o Estado e as escolas privadas prevista pelo Decreto-Lei nº 152/2013: o contrato simples de apoio à família. Com este Decreto-Lei, que inclui nas atribuições do Estado possibilitar “o acesso das famílias às escolas particulares e cooperativas, através da celebração de contratos e da concessão de apoios financeiros (...) permitindo progressivamente o acesso às escolas particulares em condições idênticas às das escolas públicas” (artigo 6º i) são dados novos passos para o crescimento do setor privado. Os contratos de associação deixam de ter como cláusula a inexistência de escolas públicas na área e são criadas três modalidades de financiamento estatal ao setor particular: Contratos de Cooperação, para as escolas que recebam alunos com necessidades educativas especiais, Contratos de Desenvolvimento, para as que promovam a rede de apoio pré-escolar e Contratos Simples de Apoio à Família que consubstanciam o anunciado “cheque-ensino”, cujas condições de atribuição e respetivos montantes permanecem ainda por regulamentar.

Outro passo recente no sentido da transferência das responsabilidades do Estado em matéria de Educação, agora no âmbito da territorialização das políticas educativas, prende-se com a atual proposta de municipalização das escolas, a concretizar já em 2014-15, ainda que a título experimental. Contestado por docentes e respetivos sindicatos, que receiam o acentuar das assimetrias entre as escolas dos diferentes municípios e que anteveem os efeitos perversos de uma eventual transferência para o poder local da contratação e gestão salarial dos docentes, este projeto alargará ao ensino secundário as responsabilidades que mais de uma centena de municípios vêm assumindo, desde os anos 80, com as escolas do pré-escolar e do ensino básico, em domínios como a contratação do pessoal não docente, a ação social e transportes ou a manutenção do parque escolar. Em causa estará a transferência para as escolas de poderes em matéria de gestão e organização. O “factor de eficiência” previsto por esta mais recente proposta de municipalização -materializado num prémio atribuído às Câmaras que consigam reduzir o quadro do pessoal docente sem pôr em causa o rendimento dos alunos- é expressivo do pendor economicista que caracteriza as

atuais políticas educativas, marcadas por um forte desinvestimento público na educação, como documenta o Gráfico 2.

Gráfico 2: Evolução da despesa do Estado em Educação, em percentagem do PIB Nacional 2000-2013



Fonte: Conselho Nacional de Educação

A implementação de medidas como a criação de mega-agrupamentos, o encerramento de escolas ou o aumento do número de alunos por turma inscreve-se, afinal, nessa mesma linha de subordinação da educação à lógica da racionalidade económica tão cara ao modelo de mercado e que, para algumas vezes, tem penalizado a escola pública.

III. A implementação de um sistema escolar baseado no mercado. O caso do Chile

Ao contrário do que aconteceu em Portugal, no Chile a implementação do modelo educativo baseado nos princípios de mercado ocorreu num contexto político de ditadura militar, apoiada por setores da direita, líderes empresariais e elite tecnocrática que exerceram um controle ilegítimo do país durante mais de 17 anos. Foi neste cenário que ocorreu uma verdadeira revolução neoliberal no âmbito das estruturas institucionais, económicas, políticas, sociais e culturais do país, consolidada através da promulgação de uma nova Constituição em 1980 que, de maneira geral, se mantém vigente.

No âmbito educativo, este novo modelo começa a ser implementado em força a partir de finais dos anos 70 e constrói-se a partir de "ondas sucessivas" de transformação dos elementos centrais do sistema escolar. Um dos primeiros processos de mudança foi a construção de um sistema de financiamento escolar, baseado na proposta de Friedman de *voucher*, na lógica de igualdade de tratamento entre as escolas públicas e privadas e de concessão de uma total liberdade de escolha da escola aos pais (Aedo, 2000). Ao mesmo tempo, é levada

a cabo a municipalização do sistema público, ou seja, os estabelecimentos públicos deixam de ser administrados pelo Estado e passam a ser dirigidos pelos municípios, sem que, no entanto, esta transferência seja acompanhada por uma verdadeira desconcentração de poderes ou por um aumento da autonomia escolar. A municipalização foi particularmente nociva para os docentes, baluarte da antiga educação pública, que não só viram reduzidas as suas remunerações em cerca de 40% do salário real como ainda viram as suas organizações sindicais serem alvo de perseguições (Oliva, 2010).

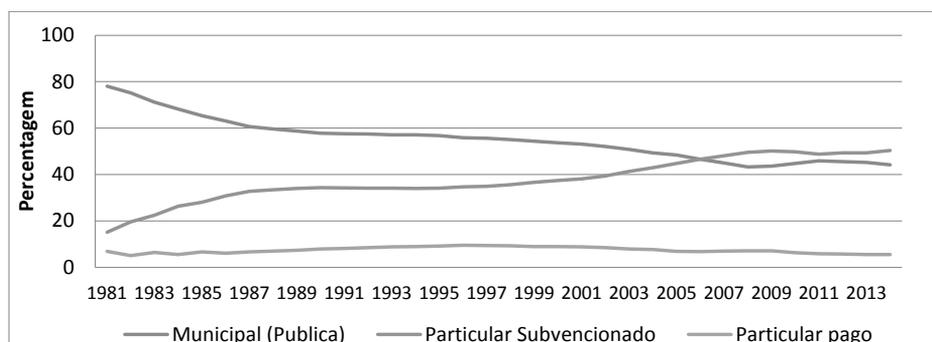
Nos anos 80, o sistema educativo vai lançar mão de mecanismos de avaliação estandardizada da qualidade, com o objetivo de melhorar a eficiência do novo sistema escolar. É com este objetivo que em 1982 vai ser criada a *Prueba de Evaluación del Rendimiento Escolar* (PER), que será substituída seis anos depois pelo *Sistema de Medición de la Calidad de la Educación* (SIMCE). Durante a ditadura estas medições tinham como objetivos principais obter informações que permitissem adjudicar recursos às escolas e criar políticas educativas para grupos específicos (Pino, 2014).

Em Outubro de 1988, a ditadura de Pinochet perde um plebiscito para se perpetuar no poder. Dá-se então início a uma transição para a democracia. Em rota de colisão com as lógicas da década anterior, nos anos 90 assiste-se a um alargamento da influência do Estado, que aumenta os recursos públicos destinados à educação, especialmente orientados para a introdução de mudanças nas condições do processo pedagógico e para o desenvolvimento de projetos visando apoiar academicamente as escolas com menores rendimentos (*Programa P-900*, *MECE-Básica*, *MECE-Media*, *LEM*, entre outros). Em termos de financiamento, são introduzidas duas mudanças: a implementação, em 1993, de um mecanismo complementar de financiamento das escolas ("financiamento partilhado"), através do qual as escolas podem pedir aos pais uma contribuição financeira para a educação dos seus filhos sem que tal implique, para as mesmas, a perda do benefício do subsídio que lhes é atribuído pelo Estado; a aprovação, em 2009, da Subvenção Escolar Preferencial que atribui recursos adicionais às escolas que recebem alunos vulneráveis (Raczynski, Muñoz, Weinstein & Pascual, 2013)2013; Raczynski, Muñoz, Weinstein, & Pascual, 2013. Por outro lado, em linha de continuidade com as reformas iniciadas na era de Pinochet, a partir dos anos 90 reforçou-se o sistema de avaliação estandardizada, que deixa de ser entendido como um mecanismo de adjudicação de recursos para passar a ser concebido como um sistema de *accountability* e de prestação de contas através de duas vias: a construção de uma estrutura e cultura de avaliação dos estabelecimentos educativos e o recurso a exames estandardizados, especialmente através do SIMCE, um mecanismo de controlo e comparação das escolas

(Weissbluth, 2013)B^a. A lógica da prestação de contas acentua-se especialmente depois de 2009, com a promulgação da Ley General de Educación, que agrava a situação das escolas pior avaliadas, chegando-se a ponto de encerrar algumas delas (Insunza, Pino & Oyarzún, 2013).

A implementação de um sistema de mercado e a adesão à lógica de concorrência entre escolas, ao longo de mais de 30 anos, trouxeram consequências em termos da qualidade, equidade, eficiência e eficácia do sistema de ensino. Em primeiro lugar, a aplicação do sistema de funcionamento baseado na subsidiarização e na municipalização da educação gerou uma drástica diminuição da matrícula nas escolas públicas e um aumento da oferta privada. Como se mostra no gráfico 3, se em 1981 cerca de 15% dos estabelecimentos eram escolas privadas, em 2010 esta percentagem sobe para 40%, tornando o Chile dos nossos dias num dos países com maior participação privada na educação.

Gráfico 3. Percentagem de estabelecimentos, segundo dependência (1980-2014)

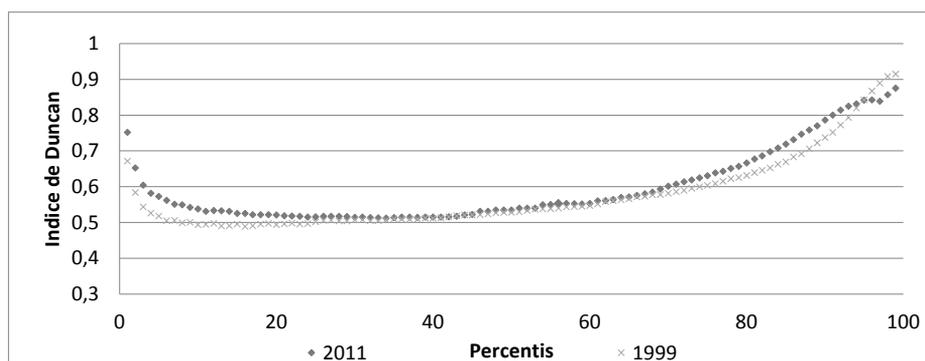


Fonte: Elaboração própria com base no "Directorio de Establecimientos, Ministerio de Educación Chile"

Um segundo efeito importante deste modelo educativo de mercado é a existência de altos níveis de segregação social entre as escolas (Valenzuela, Bellei & De Los Ríos, 2014). Se os estabelecimentos públicos acolhem alunos vulneráveis, as escolas privadas subvencionadas pelo Estado recebem estudantes de classes médias-baixas, médias e médias altas, sendo os colégios particulares totalmente custeados pelas famílias frequentados pelas elites. As estatísticas indicam que, em grande medida, este processo de segregação produz-se pelo facto de as escolas de maior nível socioeconómico não serem acessíveis à maioria da população. Tal como se pode observar no Gráfico 4, os maiores níveis de segregação - medidos através do Índice de Duncan, que distingue por percentis socioeconómicos os estudantes do sistema - concentram-se principalmente nos

níveis superiores (últimos 30%), demonstrando assim o “fechamento social” das escolas de elite (Van Zanten, 2000). Em termos comparativos, o Chile é o país da OCDE com índices mais elevados de segregação escolar, ocupando as duas primeiras posições nas avaliações de 2006, 2009 e 2012 (Valenzuela, Bellei & De Los Ríos, 2014).

Gráfico 4: Níveis de segregação socioeconómica (4. Básico) entre 1999 e 2011. Índice de Duncan percentis



Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Valenzuela, Villalobos e Gomez (2013).

Em terceiro lugar, e no que diz respeito à liberdade de escolha da escola, Flores e Carrasco (2013) salientam que a escolha da escola não se faz tendo por base a lógica de mercado, mas sim fatores geográficos e culturais, o que reforça a segmentação do público escolar dos diferentes estabelecimentos. A livre escolha fica também limitada pelo sistema de financiamento do Estado aos estabelecimentos (Mizala & Torche, 2012) - que, assim, mantém algumas escolas não financiadas fora do leque de escolhas das famílias com menos recursos - e ainda pela criação de mecanismos de seleção de alunos pelas escolas. Assim, o sistema de mercado não combate as dinâmicas de seletividade escolar que, pelo contrário, se mantêm instaladas, se veem institucionalizadas pelo sistema (Contreras, Sepúlveda & Bustos, 2010) e permanecem transversais ao tipo de dependência do estabelecimento (municipal, particular subvencionado e particular pago).

Finalmente, o aprofundamento das lógicas de *accountability* e de prestação de contas trouxe consequências a nível político-institucional (macro), de interação entre as escolas (meso) e no interior das escolas (micro). No plano macro, o excessivo enfoque nos resultados sedimentou o papel do Estado como Estado-Avaliador. Assim, entre 2006 e 2014, os gastos relativos à aplicação de testes standardizados aumentaram 500%, sendo o sistema avaliado, durante

o ano de 2014, 17 vezes através de 11 provas (Insunza, Pino & Oyarzún, 2013). Esta dinâmica avaliativa levou a que escolas e sistemas partilhassem uma visão monolítica do conceito de qualidade, restringindo-o aos resultados nos testes e empobrecendo-o do ponto de vista educativo e sociocultural. Em termos meso, a prestação de contas potenciou a concorrência entre escolas pela atração de estudantes e a (paradoxal) homogeneização dos projetos educativos que se cingem, quase exclusivamente, aos aspetos académicos (Villalobos & Salazar, 2014). Como se pode ver na Tabela 1, a maioria dos estabelecimentos contam com projetos educativos orientados para a excelência académica, o que aponta para um afunilamento das opções dos estudantes.

Tabela 1. Características dos Projetos Educativos

Dependencia	Excelencia Académica	Desportivo ou Artístico	Inclusivos	Ecológico
Municipal	75,95%	28,39%	4,49%	2,56%
P. Subvencionado c/ lucro	74,44%	18,85%	4,52%	1,53%
P. Subvencionado s/lucro	85,48%	5,73%	1,43%	0,20%
P. Pago	61,57%	12,41%	0,91%	0,45%
Total	75,43%	22,09%	3,99%	1,87%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Villalobos y Salazar (2014).

No que diz respeito à dimensão micro, o sistema de *accountability* traduziu-se na imposição da lógica de individualização, na diminuição da cooperação e dos laços de coesão social e no aumento da competitividade entre alunos, docentes e escolas (Insunza, Pino & Oyarzún, 2013). As estratégias pedagógicas sofrem também mudanças e o currículo vê-se empobrecido (Waissbluth, 2013), já que os docentes se cingem à transmissão dos conteúdos sujeitos a avaliação através de exames.

IV. Conclusão. Política educativa e mercantilização da Educação em Portugal e no Chile numa perspetiva comparada.

Do ponto de vista comparativo, Portugal e Chile têm importantes semelhanças na sua configuração e resultados nas principais esferas políticas, económicas e educacionais. Como se pode ver na Tabela 2, apresentam níveis similares de desenvolvimento em áreas como o PIB, a governabilidade, a competitividade, o desenvolvimento humano e educacional, com exceção de dois aspectos: o crescimento económico nos últimos anos e o nível de desigualdade.

Tabela 2: Indicadores económicos, sociais, políticos e educativos no Chile e em Portugal.

País	Chile	Portugal
PIB per capita em US Dólares PPP (2012)	22.363	25.389
Crescimento PIB (2009 - 2012)	4,03	-1,45
Índice de Gini (2009)	0,52	0,36
Índice de Governabilidade (Government Effectiveness) (2012)	1,25	1,03
Índice de Competitividade Global (Global Competitiveness) (2012)	4,61	4,4
Índice de Conhecimento Económico (Knowledge Economy) (2012)	7,21	7,61
Categoria Desenvolvimento Democrático (2012)	Libre	Libre
Índice Desenvolvimento Humano (2013)	0,819	0,816
Índice de Desenvolvimento Educativo (2008)	0,968	0,969
Nº de Universidades entre as 400 primeiras (2013)	0	2
Taxa de escolarização secundária (2011)	90	110

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Banco Mundial, PNUD, UNESCO; World Economic Forum, Freedom House y Worldwide Governance Indicators.

Orientados em maior ou menor grau para a lógica do mercado, da concorrência e da *accountability*, os sistemas educativos apresentam, em ambos os países, diferenças significativas. Como este artigo documenta, é evidente que esta diversidade é explicada em parte pela forma e intensidade com que foram aplicadas políticas públicas neoliberais nestes dois contextos sociopolíticos. Assim, enquanto no Chile o modelo foi implementado principalmente por “choques”, num curto espaço de tempo e sem discussão, a introdução destas políticas em Portugal tem sido gradual, sem recurso a medidas radicais - bem na linha do neoliberalismo educacional “mitigado” de que fala Afonso (1999) – e acompanhada de debate. Apesar destas diferenças, há uma sobreposição dos argumentos utilizados pelos tecnocratas e políticos destes dois países para promover as políticas de mercado, de prestação de contas e de territorialização. Em Portugal, como no Chile, eles são adeptos de uma ideologia que promove a competição, a sua sobrevalorização face à Justiça Social, a redução do papel do Estado e a priorização do privado no domínio educativo, acreditando que este modelo de educação trará ao sistema altos níveis de eficiência e eficácia.

Como se poderão entender os processos de mercantilização? É possível estabelecer um diálogo entre a realidade chilena e a portuguesa? Para responder a estas perguntas, importa compreender estes processos de mercantilização à luz das teses de Aasen, Prøitz & Sandberg (2013) que propõem a distinção entre *policy*, *politics* e *the political*. Para os autores, *policy* diz respeito às regras gerais

que organizam sistemas de ensino e integram elementos ideológicos, políticos e morais, formando um sistema de conhecimento (*knowledge regime*), ou seja, um conjunto de estruturas, ações, ideologias e instituições que determinam e moldam o campo da educação no país. Por outro lado, *politics* relaciona-se com as lutas e decisões políticas legalmente determinadas e reguladas. Por fim, *the political* refere-se às ações concretas tomadas pelos agentes educacionais para orientar o futuro a curto prazo.

Partindo destes conceitos, poderíamos dizer que a nossa principal conclusão é a de que se a instalação de mecanismos de concorrência e territorialização no Chile procurou, desde o início, gerar uma mudança na política (*policy*), as mudanças em Portugal têm sido, principalmente, delineadas desde a esfera da política (*politics*). Assim, embora em ambos os casos os instrumentos específicos (*the political*) sejam bastante semelhantes, o alcance e o propósito das mudanças nos dois países são diferentes. Tomando em consideração os conceitos de Aasen, Prøitz & Sandberg (2013), isto implica que, apesar dos “ataques neoliberais” ao campo educativo, o sistema Português mantém a “alma” democrática e colaborativa nascida nos anos da Revolução dos Cravos e que parece ainda contribuir para que largas franjas da sociedade civil e académica se mobilizem para travar estas “investidas” - um cenário de *luta* e debate que contrasta com a atávica realidade chilena que mantém há mais de 30 anos um sólido sistema escolar de mercado contra o qual poucas vozes se erguem.

O facto de a paulatina instalação da lógica de mercado no sistema educativo português (*politics*) ainda não ter desmoronado a estrutura e funcionamento de cariz público e democrático da sua educação (*policy*) não significa, no entanto, que tal não possa vir a acontecer num futuro próximo. Assim, a implementação de mudanças importantes e duradouras no sentido da mercantilização e *accountability* pode gerar, brevemente, profundas mudanças em todo o sistema de ensino, ou seja, as constantes alterações no plano da *politics* podem ter como consequência uma alteração da *policy*.

Assim sendo, há que considerar os efeitos negativos da adoção de um sistema de ensino de mercado verificados no Chile. É neste sentido que a experiência chilena pode dar o seu contributo, servindo para uma reflexão sobre a pertinência e o sentido das mudanças que vêm sendo propostas em Portugal e que têm suscitado ferveroso debate. Como mostrámos, o Chile confronta-se hoje com a degradação do seu sistema público de ensino, com a agudização do fenómeno da segregação social e académica entre as escolas, com o excessivo enfoque na dimensão académica da educação - e conseqüente empobrecimento do currículo e da ação pedagógica -, com a subordinação à lógica da competitividade de escolas, professores e alunos e com a impotência das “regras de

mercado” para permitir a “livre eleição” da escola, o que nos convida a pensar criticamente os processos de mercantilização e privatização da educação em Portugal. Até porque ambos os países partilham semelhanças ao nível cultural e de desenvolvimento humano, a experiência chilena poderá servir de ponto de partida para uma discussão e reflexão sociologicamente fundamentada sobre a problemática e o rumo da educação em Portugal. Essa experiência poderá, acreditamos nós, abrir pistas para a construção de mais e melhor escola para todos, num quadro que não seja o de uma democracia escolar segregativa mas sim integrativa e de equidade social.

Notas

- ¹ Reflexão teórica realizada no âmbito do projeto *La excelencia académica en escuelas públicas de prestigio: percepciones, vivencias y prácticas de los actores escolares* (CONICYT - FONDECYT Iniciación Nr11140241)

Bibliografía

- Aasen, P., Proitz, T. & Sandberg, N. (2013). Knowledge Regimes and Contradictions in Education Reforms. *Educational Policy* 20, 1-20.
- Aedo, C. (2000). *La educación privada en Chile: Un estudio histórico-analítico desde el período colonial hasta 1990*. Santiago: RIL Editores.
- Afonso, A. (1999). *Políticas educativas e avaliação educacional: para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal (1985-1995)*. Braga: Universidade do Minho.
- Afonso, A. (2010). Protagonismos instáveis dos princípios de regulação e interfaces público/privado em educação. *Educ. Soc, Campinas*, 31, 1137-1156.
- Barroso, J. (2005). O Estado, a educação e a regulação. *Educação e Sociedade*, 26, 725-751.
- Contreras, D., Sepúlveda, P. & Bustos, S. (2010). When Schools are the ones that choose: The effects of screening in Chile. *Social Science Quarterly*, 91, 1349-1368.
- Correia, J. (2000). *As ideologias educativas em Portugal nos últimos 25 anos*. Lisboa: Editora Asa.
- Cotovio, J. (2004). *O ensino privado*. Lisboa: Universidade Católica Editora.
- Crato, N. (2006). *O «eduquês» em discurso direto*. Lisboa: Gradiva.
- Estêvão, C. (2000). O público e o privado em educação. A providenciação pública do privado na educação portuguesa. In J. Pacheco (Org.). *Políticas educativas* (pp. 137-159). Porto: Porto Editora.
- Flores, C. & Carrasco, A. (2013). *Preferencias de los padres, libertad de elección y segregación*. Documento de Referencia. Santiago: Espacio Público.
- Insunza, J., Pino, M. & Oyarzún, G. (2013). La estandarización educacional en Chile: Alto al SIMCE. *Revista Intercambio, Red Social por la Educación Pública en América Latina*, 5, 1-4.

- Mizala, A. & Torche, F. (2012). Bringing the schools back in: the stratification of educational achievement in the Chilean voucher system. *International Journal of Educational Development*, 32, 132-144.
- Oliva, M. A. (2010). Política educativa chilena 1965-2009. ¿Qué oculta esa trama?. *Revista Brasileira de Educação*, 15, 311-328.
- Phillips, D. (1999) On Comparing. In A. Robin, P. Broadfoot & D. Phillips (Org.). *Learning from comparing* (pp. 15-20). London: UK Symposium Books.
- Pino, M. (2014). Los valores que sustentan el SIMCE: Pensando un sistema de evaluación más allá de una medición estandarizada. *Revista Docencia*, 52, 15-29.
- Raczynski, D., Muñoz, G., Weinstein, J. & Pascual, J. (2013). Subvención Escolar Preferencial (SEP) en Chile: Un intento por equilibrar la macro y micropolítica escolar. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 11, 163-193.
- Santos, N. (2011). *Presidente do TC contra "monopólio do Estado" na educação*. Público, 22 de fevereiro.
- Teodoro, A. & Aníbal, G. (2007). A educação em tempos de globalização Modernização e hibridismo nas políticas educativas em Portugal. *Revista Lusófona de Educação*, 10, 13-26
- Torres, L & Quaresma, M..L. (2014). Configurações da distinção escolar nos planos nacional e internacional. In B. Melo, A. Diogo, M. Ferreira, J. Lopes & E. Gomes (Org.). *Entre a crise e a euforia: práticas e políticas educativas no Brasil e em Portugal* (pp. 1105-1131). Porto: Universidade do Porto.
- Valenzuela, J., Bellei, C. & De Los Ríos, D. (2014). Socioeconomic school segregation in a market-oriented educational system. The case of Chile. *Journal of Education Policy*, 29, 217-241.
- Valenzuela, J., Villalobos, C. & Gomez, G. (2013). *Segregación y polarización del sistema escolar chileno y tendencias recientes: ¿Que ha sucedido con los grupos medios?* Documento de Referencia N° 3. Santiago: Espacio Público.
- Van Zanten, A. (2000). Un libéralisme éducatif sans frontières? In A. Van Zanten (Org.). *L'école l'état des savoirs* (pp. 355-364). Paris: Éditions La Découverte.
- Villalobos, C., & Salazar, F. (2014). Proyectos educativos en el sistema escolar chileno: una aproximación a las libertades de enseñanza y elección. *Informe para la Política Educativa N° 2*. Santiago: Centro de Políticas Comparadas en Educación.
- Waissbluth, M. (2013). *Cambio de rumbo. Una nueva vía chilena a la educación*. Santiago: Debate.

Maria Luisa Quaresma

Doutoramento em Sociologia. Professora na Universidad Autónoma de Chile, investigadora do Instituto de Estudios Sociales y Humanísticos, Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma de Chile e investigadora associada do Instituto de Sociología da Universidade do Porto.

Cristóbal Villalobos

Sociólogo e Trabalhador Social (Pontificia Universidad Católica de Chile),
Mestrado em Economia Aplicada a las Políticas Públicas (Universidad
Alberto Hurtado - Georgetown University) e estudante de Doutoramento
em Ciências Sociais (Universidad de Chile). Investigador do Centro de
Políticas Comparadas de Educación da Universidad Diego Portales, Chilee

Data de submissão: Maio 2015

Data de avaliação: Agosto 2015

Data de publicação: Dezembro 2015

Correspondência:

Luísa Quaresma

Rua Teixeira de Pascoais, 33
4430-556 Vila Nova de Gaia.