
PARA UMA DISCUSSÃO DAS POLÍTICAS EDUCATIVAS À LUZ DE RAWLS

Paulo Mourao¹
Pedro Seixas Miranda²

Mourao, P. e Seixas, P. (2013). Para uma discussão das políticas educativas à luz de Rawls. *Cuadernos de Economía*, 32(60), 395-412.

John Rawls é um autor a redescobrir no âmbito das políticas públicas de educação. Ele fornece-nos uma apreensão de uma sociedade justa. E é a partir dela que pensamos, também, a Escola, na discussão do bem-estar individual e social; na observação do padrão de desigualdades; no atentar do conjunto institucional envolvente, assim, aqui, se desenha uma função de bem-estar, derivada da conhecida equação de Bergson-Samuelson – susceptível de fornecer mais sólidas/consistentes referências para discutir a Escola.

Palavras-chave: Rawls, política educativa, equação de Bergson-Samuelson.

JEL: I24, B31.

¹ Doctor de la Universidad de Minho, actualmente es professor auxiliar de la Universidad de Minho. Dirección de correspondencia: Dept. Economía Univ. Minho. 4700 Braga. Portugal. Correo electrónico: paulom@eeg.uminho.pt.

² Estudiante en la Universidade Católica, Braga, Portugal.

Os autores reconhecem o trabalho estimulante deixado por 3 avaliadores anónimos de *Cuadernos de Economía* sobre uma versão anterior. Limitações remanescentes são de responsabilidade dos autores.

Este artículo fue recibido el 25 de enero de 2012, ajustado el 23 de junio de 2012 y su publicación aprobada el 10 de septiembre de 2012.

Mourao, P. y Seixas, P. (2013). Para un análisis de las políticas educativas a la luz de Rawls. *Cuadernos de Economía*, 32(60), 395-412.

John Rawls es un autor que merece ser redescubierto al momento de discutir políticas educativas. Rawls presenta una comprensión de una sociedad justa y desde esta sociedad justa también se discute a la Escuela (como institución). El pensamiento de Rawls es útil para proporcionar una discusión combinada que relaciona el bienestar individual y social, la desigualdad y los ambientes institucionales. Por tanto, se agrega la riqueza rawlsiana en una ecuación Bergson-Samuelson muy conocida, con el fin de desarrollar una herramienta práctica para evaluar políticas educativas.

Palabras clave: Rawls, política educativa, ecuación Bergson-Samuelson.

JEL: I24, B31.

Mourao, P. e Seixas, P. (2013). Towards a Discussion of Rawls's Thinking On Education. *Cuadernos de Economía*, 32(60), 395-412.

John Rawls is an author who deserves to be rediscovered in discussions of educational policy. Rawls provides tools to understand what is meant by a fair society. The article discusses the School (as an institution), arguing that it is far from representing such a society. Rawls' thought is useful as it provides a discussion that links individual and social welfare to inequality levels and institutional contexts. In recognition of this contribution, the authors, insert the richness of a Rawlsian approach into the well-known Bergson-Samuelson equation, in order to develop a practical tool for evaluating educational policies.

Keywords: Rawls, educational policy, Bergson-Samuelson equation.

JEL: I24, B31.

Mourao, P. et Seixas, P. (2013). Pour une analyse des politiques éducatives à la lumière de Rawls. *Cuadernos de Economía*, 32(60), 395-412.

John Rawls mérite bien d'être relu au moment de débattre de politiques éducatives. Cet auteur présente une compréhension d'une société juste, et depuis cette société juste l'on discute également de l'École (comme institution). La pensée de Rawls est utile pour favoriser une discussion combinée mettant en relation le bien-être individuel et social, l'inégalité et les contextes institutionnels. La richesse rawlsienne vient donc s'ajouter à l'équation bien connue de Bergson-Samuelson, afin de mettre au point un instrument pratique d'évaluation des politiques éducatives.

Mots-clés : Rawls, politique éducative, équation Bergson-Samuelson.

JEL: I24, B31.

INTRODUÇÃO

O pensamento contemporâneo sobre políticas educativas precisa de uma revisão. Em concreto, sentimos que a discussão de políticas educativas revela elementos derivados de visões extremadas (liberais versus marxistas) ou de perspectivas de aplicabilidade dicotomizadas (gestão descentralizada versus gestão estatal).

Como consequência destes antagonismos, os resultados educativos são aferidos por construções (indicadores) que reflectem estas dicotomias. Ou temos indicadores endogeneizados, que olham para os desempenhos de cada unidade dentro do conjunto em hierarquia imediatamente superior (por exemplo, o desempenho do aluno na turma, ou o desempenho da turma na escola), ou então temos indicadores absolutizados que discutem os desempenhos de cada unidade em face de critérios ‘universalizados’ (como o desempenho do aluno considerando todos os alunos do universo escolar, independentemente dos pontos de partida da aprendizagem, do complexo envolvente sócio-familiar ou do percurso realizado).

Assim, torna-se premente trazer as políticas educativas à discussão. Nesse sentido, este trabalho pretende contribuir para tal debate, nomeadamente, descortinando a importância de John Rawls e das suas propostas no pensamento da reforma escolar, como a significância da desigualdade endógena e como a importância dos padrões institucionais envolventes são questões incontornáveis neste debate sobre o papel da escola e, sobretudo, das escolas nos actuais contextos nacionais e globais.

Assim, este trabalho encontra-se estruturado da seguinte forma: a secção 1 reflecte sobre a base teórica do pensamento actual sobre a Escola, com base na reforma de Rawls; a secção 2 visa desenvolver um instrumento (uma função de bem-estar social) inspirada na revisão rawlsiana, que possibilite desenvolvimentos futuros, nomeadamente, o desenho de indicadores mais consistentes de avaliação de políticas públicas sobre o universo escolar; a secção 3 conclui.

UMA REFLEXÃO DA ESCOLA À PROCURA DE RAWLS

A influência de rawls no pensamento contemporâneo sobre a escola – uma síntese

Imaginemo-nos em eras porvir, situemo-nos em épocas distantes e olhemos para trás. Sentemo-nos. Utilizemos um telescópio. Avaliaremos dali melhor o presente. Um juízo projectadamente *ex post*, mas feito, deliberadamente, já hoje. Um bom analista (economista, político ou outro cientista social) usará deste raciocínio e verá, na prudência espacial, os efeitos, para as gerações vindouras, das medidas de agora. O conselho é de um filósofo, Schopenhauer, de acordo com Delpech (2007).

De acordo com Bruto da Costa (2008), há um ciclo vicioso associado à pobreza, discutido actualmente em vários espaços europeus, como em Portugal: porque as pessoas são pobres, como têm poucos recursos (económicos, mas também educacionais/culturais familiares), tendem, muitas vezes, a adquirir pouca qualificação (académica); pouco qualificadas, terão empregos com baixos salários e serão pobres. Com baixos salários, os descontos mensais resultam diminutos, o que, dadas as regras vigentes no domínio da Segurança Social, se traduzirá por minúsculas pensões. Ou seja, como não raramente acontece, uma pessoa pode manter-se pobre da infância à velhice.

O lugar para cortar esta cadeia é, seguramente, a escola. Bruto da Costa (2008) expõe de modo muito claro como uma visão de combate à pobreza, em países com modelos de Estado-Providência de tipo mediterrânico, assente, exclusivamente, numa abordagem assistencial –a garantia, a todos, do que a sociedade conceba, a cada tempo, como *mínimo(s)* de dignidade humana– é extremamente redutora. Enquanto cada pessoa, cada cidadão não se autonomizar e alcançar a independência, mesmo que satisfeitas as necessidades normativamente plasmadas como básicas, continuará a ser pobre. A exigência ao Estado, longe de diminuir, propende a densificar-se: facultar aos cidadãos, nomeadamente através do ensino, a possibilidade de aquisição dos conhecimentos/instrumentos/ferramentas necessárias para que a liberdade de um estágio de não pobreza possa emergir, com o devido acesso ao mercado de trabalho. Citando o estudo acima referido (Bruto da Costa, 2008, 187) “o sistema educativo adquire uma importância decisiva que, para ser correspondida terá de assegurar não só o *acesso* normal das crianças pobres ao sistema escolar, certamente indispensável, mas também as condições de *sucesso* (que efectivamente se traduza na aquisição de conhecimentos e aptidões) e, ainda, o *apoio à família*, que permita «libertar» a criança da sua função de contribuir para o rendimento familiar”.

Uma meritocracia, baseada numa igualdade de oportunidades que seja manto diáfano que esconda uma desigualdade pré-existente, de modo a apenas, ou sobretudo, recompensar os que “possuem contextos familiares afortunados ou dotes genéticos” seria injusta (como diria Crosland, assim descrito por Plant, 2006, em Espada, Plattner e Wolfson, 2006).

É necessário fazer funcionar, para com os mais desfavorecidos também no domínio da capacidade de aprendizagem, o *princípio da compensação* (Rawls, 1993), isto é, como em nenhum mérito concorreram aqueles que a natureza dotou de maiores faculdades (e de um contexto pessoal-social propício a desenvolvê-las), levando-os a maiores proventos, sem que o talento, propriedade individual, mas o rendimento/benefício acrescido resultante de uma desigualdade *a priori* que moralmente não se qualifica como meritória seja taxado e, ainda, na medida em que a prioridade à liberdade implica que tais capacidades (superiores) possam ser expressas sem que necessariamente sejam comercializáveis (Rawls, 2003), tudo resulte em benefício maior, concentrado na escola, dos menos dotados. Mas aqui importa não incorrer numa falácia igualitária: recompensas desiguais são neces-

sárias “para mobilizar o talento, numa sociedade livre que não controle o trabalho” (Rawls, 2003, 110). Há um conjunto de actividades e/ou profissões, cujo esforço, rigor, treino, disciplina, trabalho, dedicação, estudo só serão apetecíveis para um amplo conjunto de cidadãos, caso exista uma boa recompensa. E não há que presumir, desde logo no momento do *desenho* de uma situação meramente hipotética, uma *posição original*, espécie de *estado natureza* onde se definem, através de representantes, as regras (societárias) mais justas, a coberto de um *véu da ignorância*.

A diferenciação de recompensas é justificada e legítima, mesmo do ponto de vista do *princípio da diferença*, em que tal desigualdade tem como escopo o benefício dos menos afortunados “os mais bem dotados (...) são estimulados a adquirir benefícios adicionais (...) com a condição de que treinem os seus talentos naturais e os utilizem com o intuito de contribuir para o bem dos menos bem dotados (...) A reciprocidade é uma ideia moral situada entre, por um lado, a imparcialidade, que é altruísta, e a vantagem mútua por outro” (Rawls, 2003, 108).

Quando nos referimos à aquisição de aptidões, ao treino dos talentos - que são, assim, observados, como estando, na pessoa humana, (apenas) em potência, dependendo da vontade e mobilização de cada um a sua concretização, e daí (a existência de) o mérito individual, não podemos deixar de perspectivar a escola como centro das atenções. Hoje, como ontem. Uma escola capaz de *puxar para cima* os mais desfavorecidos. Com menos estatísticas, menos relatórios burocráticos para fazer, mas com o livro que não queremos que desapareça.

Mas a escola também é nuclear na actualidade global. As teses de Keen (2008) sobre o modo como a Internet está a mudar a cultura e a economia globais podem ser parciais, olhando, unicamente, aos aspectos negativos da *rede* – e de facto, a crítica é apaixonada e parcial, com o seu quê de miopia para com os benefícios, largos, proporcionados pela *net*. Mas em boa medida é, igualmente, justa. A combinação da generalização de um conceito televisivo marcadamente tendente à mera satisfação dos gostos mais primários de um público pouco exigente, uma opção discutivelmente democrática – “nada no seio da democracia proíbe as pessoas mais instruídas de comunicarem o seu saber às que o são menos. Pelo contrário, a democracia sempre procurou elevar o nível de educação; é essa a sua aspiração”, escreve Popper e Condry (1995): terá transformado o *homo sapiens* em sub espécie de *Homo ludens*, o *homo videns* que não evolui já pelo pensamento abstracto que conceitos como “Estado” ou “Democracia” inculcam, mas se fixa na vertigem do acesso directo a “mesas” e “cadeiras” ou “camas” *visíveis* (Sartori, 2000).

Desafios difíceis à escola: minada pela “ilusão democrática” (Keen, 2008) de que cada comentário e opinião – ainda que com diferenças abismais de conhecimentos e aptidões pelo meio – valem o mesmo (uma ilusão que, na verdade, a rede potencia); com o ruído do ver a sobrepor-se ao silêncio dos livros; onde o “convocar para o significado” – Steiner (2007), definindo o papel do professor

de *Humanidades*— se torna mais difícil se o pensamento abstracto é desvalorizado, a transcendência uma impossibilidade, o útil, o pragmatismo asséptico o preceito, o único preceito.

Falar de escola é ainda e sempre perguntar o que é o homem (e não, como às vezes parece, para que serve o homem?). E encontrar lugar para as matérias entendidas como fundamentais ao seu desenvolvimento harmonioso. Uma visão global do humano a que os gregos chamavam *Paideia*. Desde logo, tarefa “para os próximos cinquenta anos”, “definir o humano” (Tofler, 2011). Encontrar lugar para a bioética, informada, porventura, como sugere Steiner (2008) com a criação nos currículos escolares de uma “introdução à biologia molecular e à genética”.

É importante, nestes termos, recuperar Rawls (2003) e o seu precioso conceito de *razão pública* como registo processual de organização do fórum público. O que propõe Rawls? Partindo da constatação de uma existência partilhada em que o pluralismo —ideológico, crente, ateu, agnóstico, mundividencial— é factor relevante, sociedades heterogêneas como regra, toda a proposta política jamais poderá ser justificada com base em uma *verdade revelada*. Sem embargo, e este é o ponto fulcral, “isso não significa, contudo, que doutrinas abrangentes razoáveis não possam ser introduzidas e discutidas na razão pública. Em geral, as pessoas têm a liberdade de fazer” (Rawls, 2003, 127). Sendo tal perfeitamente plausível, aceitável, mas, agindo e explicando tais motivações, “os cidadãos por assim dizer informam os outros de onde vêm, e com que base apoiam a concepção política pública de justiça”.

A Escola segundo Rawls enquanto espaço redutor de desigualdades

O pensamento de Rawls sobre a Escola tem tido seguidores. Por exemplo, Esping-Andersen e Palier (2009) é uma obra que reflecte claramente essa influência.

Além dos benefícios do pré-escolar —que a investigação amplamente demonstra; há, em Aghion e Roullet (2012) uma crítica que se debruça sobre os métodos pedagógicos, dividindo-os em verticais —quando o professor dá aulas a alunos com fracos níveis de rendimento, que tiram apontamentos e têm de trabalhar sozinhos com os seus manuais— e horizontais— quando o professor pede aos alunos para trabalharem em grupo, para participarem em jogos, discussões, animações ou em qualquer outro projecto. Por países, vemos que a França tem um ensino mais vertical, enquanto os países nórdicos aplicam métodos mais horizontais. Duas conclusões, de sentido diverso, aqui a tirar:

- 1) A Suécia é um bom exemplo dos limites da generalização dos métodos «horizontais». Nos anos 1990, chegou-se a um consenso quanto à reforma do sistema educativo, centrando-o essencialmente na criatividade dos alunos. Todavia, ao contrário de todas as expectativas, esta mudança contribuiu, no fundo, para cavar o fosso entre as classes sociais. Os alunos de

estratos sociais mais elevados, que podiam ser ajudados pelos pais (nos trabalhos de grupo ou em outros projectos), obtinham bons resultados, ao passo que os alunos filhos de emigrantes ou oriundos de estratos sociais mais desfavorecidos ficavam para trás. Parece, pois, que é necessário voltar-mo-nos para uma mescla das denominadas práticas «horizontais» e «verticais».

- 2) O estudo mostra igualmente os efeitos a longo prazo dos métodos pedagógicos sobre os valores preponderantes na sociedade, nas instituições, no mercado de trabalho e na organização empresarial. Assim, os países que fomentam um ensino horizontal caracterizam-se, regra geral, por um nível de confiança mais elevado, um maior civismo e, inclusivamente, um melhor governo do que os países onde o ensino é mais vertical. Uma pedagogia mais horizontal está também associada a empresas organizadas mais «horizontalmente», isto é, de forma mais descentralizada, no sentido de a autoridade ser delegada mais facilmente e de existir uma maior entreaajuda nas relações laborais

Uma das questões que sempre se colocaram ao debate político foi saber se a igualdade de oportunidades bastava, ou se seria necessária uma igualdade de resultados, como referido em Esping-Andersen e Palier (2009). Por mais que os esforços no sentido de promover importantes reformas no ensino fossem adiante, contudo, excepção feita aos países nórdicos, a repetição social, nos resultados escolares e, conseqüentemente, no tipo de empregabilidade e massa salarial, mostrou-se demasiado resiliente às mudanças. Aqueles a quem a lotaria natural havia proporcionado melhores condições de partida, estando depois em compita num plano aberto de igualdade de oportunidades na escola, viram, nos países europeus, largamente confirmada essa vantagem inicial. É, hoje, claro como os anos iniciais de cada pessoa, na aquisição de capacidades cognitivas e não cognitivas, pode ser tão determinante para um trajecto futuro. O investimento das políticas públicas centradas nas crianças entre o seu nascimento e os 6 anos tem um grau de reprodutividade – digamos, é um investimento tão seguro, multiplicado, aliás, nos casos de crianças oriundas de meios desfavorecidos –, que desde há vários anos, em diferentes estados europeus, o financiamento, por exemplo, de creches é entendido como uma boa despesa. Acontece que tal se verifica, com real apoio público, a partir dos três anos. E, no entanto, quer ao nível da aquisição de competências cognitivas – de estímulos vários, como por exemplo a leitura, mas não só –, como de competências não cognitivas – modos de comportamento, por exemplo – esses anos são, igualmente, fulcrais. Quem se preocupa com as questões da pobreza e atenuação de desigualdades não pode ignorar esta questão. Pensá-la quanto a um efectivo investimento que atenua gastos futuros, que incluem, por exemplo, a criminalidade juvenil. Para um gasto de 0,4% do PIB, com despesa nesta área, há um ganho de 4% na riqueza, avançam diferentes estudos norte-americanos e dinamarqueses, de que fala Esping-Anderson e Palier (2009), um dos maiores especialistas no Estado Providência, em Três Lições sobre o Estado Providência. No acesso a creches, o

rendimento familiar a elas destinado é de 25% na França e 10% na Dinamarca. E em Portugal? Por outro lado, um financiamento universal de creches –e de creches com grande qualidade– poderia implicar já gastos na ordem dos 4 e 5 % do PIB, o que seria tremendo, e, por outro lado, desnecessário, na medida em que há famílias que as podem pagar sem dificuldade. Contudo, Esping-Andersen e Palier (2009) convida-nos a reflectir quanto a esta ideia: por um lado, porque tal gasto exigiria consenso social e, portanto, todos necessitariam de o consentir; por outro lado, porque as crianças mais desfavorecidas conseguem um salto de aprendizagens múltiplas ao lado dos que foram beneficiados com um leque de opções formativas maiores à partida. Mesmo que muitos considerem, e bem, que a ida, logo no primeiro ano de vida, de uma criança, para uma creche possa ser, para esta, prejudicial –a sua, ainda escassa, imunidade a todo o tipo de, digamos, viroses, ou o facto de porventura não se poder fixar tanto num único elemento de absoluta confiança, para lá dos pais, com passagens por diferentes educadores, em vez da tradicional avó–, a verdade é que numa creche de grande qualidade, que permite, nomeadamente, à mãe trabalhar, com os ganhos futuros para toda a família, criança incluída, e para a própria mulher no seio familiar–, essas desvantagens podem ser, claramente, menos evidentes quando comparadas com os benefícios trazidos. Na Dinamarca, por exemplo, onde já há várias décadas, estas políticas estão em cima da mesa, a exigência de boas creches é um facto e uma certa homogeneidade educativa –no pólo oposto, os EUA– uma realidade. Esta homogeneidade educativa é um elemento normalmente negligenciado na abordagem do problema: as transferências ou redistribuição são, geralmente, aceites por um vasto consenso político, mas não se coloca, depois, a questão cultural. Ou seja, até podemos ter executivos com um grande rendimento que não gastam nem tanto tempo de tão boa qualidade como o que pais que são, por exemplo, professores (ou profissionais de outros ramos) que até ganham menos, mas que lêem para e com os filhos-crianças. E para lá das questões da pobreza e rendimento familiar, este factor cultural é determinante (p.ex., o número de livros em casa). De resto, gostaríamos aqui de citar um estudo (V.a., 2011) muito recente de Mark Taylor, da Universidade de Oxford, que ouviu 17200 pessoas, chegando à conclusão que o factor que de forma mais consistente esteve associado à ascensão social foi a leitura. Nenhuma outra actividade –cinema, desporto, visitas a museus ou galerias– teve um impacto relevante. O conhecimento de maior vocabulário e de conceitos abstractos a ser decisivo.

Em Portugal, uma percentagem significativa de mulheres trabalha; isso não sucede em outros países, o que faz com que, nestes, um divórcio, com a criança a ficar entregue à mãe, possa colocar ambas em grandes dificuldades.

Em síntese, igualdade efectiva de oportunidades, passaria, para Esping-Andersen e Palier (2009), numa grande aposta nas creches e jardins de infância. O investimento seria grande, mas ganho: nos primeiros anos de vida, multiplicado de sobremaneira, principalmente entre os mais desfavorecidos. Antes mesmo de qualquer descriminação positiva para estes, o princípio da universalidade garantir-lhes-ia consenso social e qualidade de estruturas (de estímulos e afectos). Diminui-

ria a delinquência juvenil, jovens mais capazes fariam parte de uma sociedade do conhecimento assente em grandes capacidades cognitivas e não cognitivas. Estes jovens seriam determinantes para assegurar a continuidade do Estado-Providência – que longe da ineficiência, daria, assim, lugar a jovens com formação, saudáveis, produtivos e com uma rede de segurança que, precisamente, os tornaria mais aptos à mudança, todo o contrário do conservadorismo triunfante. O retorno deste investimento seria, pois, tanto individual como colectivo. Num tempo em que as declarações nacionalistas e xenófobas voltam à luz do dia, Esping-Andersen e Palier (2009) deixa-nos, ainda, esta ideia a guardar: a ideia de superioridade genética de uma nação sobre outra é indefensável. É preciso atribuir a factores institucionais as enormes diferenças entre países em matéria de abandono escolar e de dispersão de capacidades cognitivas.

No entanto, observe-se o registo de sentido contrário de autores como Judt (2011).

Tony Judt não alinha no nivelamento por baixo na educação –como espécie, o êxito plasmado em diplomas, de direito natural à felicidade– e, de resto, liga-o a um aumento das desigualdades sociais e a um fosso verdadeiramente elitista. Novamente, acordo completo –no que a uma escala que transcende certamente o Reino Unido diz respeito– quando escreve: ‘Durante 40 anos, o ensino britânico tem sido sujeito a uma sequência catastrófica de «reformas» que visam restringir o seu legado elitista e institucionalizar a «igualdade». Observe-se a seguinte transcrição (Judt, 2011, 145-147): “Hoje em dia, quando o governo britânico estipula que 50 por cento dos alunos que concluem o liceu devem ir para a faculdade, o fosso que separa a qualidade da educação da minoria que frequenta o ensino particular do restante é maior do que em qualquer outra altura desde a década de 40 (...) Entretanto, agora temos no governo britânico mais formados por escolas particulares do que nas últimas décadas (17, pelas minhas contas) –e o primeiro antigo aluno de Eton a ser primeiro-ministro desde 1964. Talvez devêssemos ficar pela meritocracia (...) As universidades são elitistas: o seu propósito é seleccionar o grupo mais capaz de uma geração e educá-lo o melhor que sabe– aumentando a elite e renovando-a, constantemente. Igualdade de oportunidades e igualdade de resultados não são a mesma coisa. Uma sociedade dividida pela riqueza e pela herança não pode combater esta injustiça disfarçando-a em instituições de ensino –negando a distinção de capacidades ou restringindo a oportunidade seletiva– ao mesmo tempo que favorece um fosso de rendimento que, lenta e gradualmente, se vai cavando, em nome do mercado livre. Isto é mera falácia e hipocrisia. Na minha geração, considerávamo-nos simultaneamente radicais e membros de uma elite. Se isto parece incoerente, é a incoerência de um certo legado liberal que nós intuitivamente absorvemos nos nossos anos de faculdade. É a incoerência do aristocrata Keynes a criar o Royal Ballet e o Arts Council para benefício de todos, mas certificando-se de que era gerido por peritos. É a incoerência da meritocracia: dar a todos uma hipótese e depois premiar o talento. Era a incoerência do meu King’s e tive a sorte de a viver”’.

Finalmente, autores como Sen (2003), Dornelas, Oliveira, Veloso e Guerreiro (2010) ou Aguiar e Silva (2010) não escondem, no seu pensamento sobre o sistema escolar, a influência de Rawls.

Sen (2003) evidencia especificamente a conexão empírica entre a literacia feminina e a promoção de bem-estar social, mais concretamente, no aumento das taxas de sobrevivência infantil feminina nos países em que vigora a tradição da “preferência masculina” no seio familiar. Dornelas et al. (2010) alertam que, contrariando a sua vocação primária de veículo de promoção da igualdade de oportunidades, a escola pública comporta dinâmicas invisíveis de exclusão social, redundando no reforço das posições desfavorecidas de certos segmentos da população na sociedade portuguesa. Tal constatação é tanto mais grave quanto mais se acumula evidência de que melhores qualificações escolares e profissionais constituem um instrumento essencial de combate à exclusão social, já que permitem o acesso a mais oportunidades de emprego, como também a aquisição de recursos culturais e cognitivos essenciais à leitura da realidade em mudança. De entre as referidas dinâmicas, os autores salientam três: 1) os processos socialmente seletivos de admissão dos alunos nas escolas públicas; 2) os processos socialmente seletivos de distribuição de alunos por turmas; e 3) os modos de relação entre os professores e pais e Educadores de Educação. Estas dinâmicas evidenciam o papel da escola na manutenção e reprodução de desigualdades sociais e, paralelamente, a segregação de que são alvo os alunos oriundos de famílias desfavorecidas. Por sua vez, Aguiar e Silva (2010), mostra como a formação e o desenvolvimento da sensibilidade e do gosto estéticos não são um luxo, um privilégio ou um adorno supérfluos, aristocráticos ou burgueses, pois que constituem uma dimensão primordial e constante, antropológica e socialmente, do homem. A escola de massas, que acolhe nos nossos dias crianças e jovens de múltiplos estratos sociais, alguns deles culturalmente muito desfavorecidos, deve desempenhar também neste domínio um papel emancipatório, proporcionando a todos, a partir das suas diversidades culturais de origem e sem as humilhar ou rasurar, o acesso a um capital simbólico que transcende as clivagens das classes e dos grupos sociais. Os autores *clássicos* não pertencem, enquanto tais, a nenhuma classe social.

Síntese

Em síntese desta secção, podemos sublinhar que o pensamento de John Rawls é relevante para uma discussão actual das políticas educativas. Nomeadamente, o pensamento de John Rawls recorda-nos que:

- 1) Os resultados da acção política são uma função agregada do bem-estar de todos os indivíduos de uma sociedade;
- 2) Mas também que estes resultados da acção política são derivados do padrão/nível de desigualdade observada na sociedade, predominantemente numa função negativa (i. e., tendencialmente, um aumento da desigualdade, quer

seja sócio-económica, quer seja na detenção de direitos constitucionais, produz uma deterioração dos resultados finais);

- 3) E, finalmente, estes resultados da acção política são, incontornavelmente, influenciados pelo envolvimento institucional (considerando aqui o conceito institucional na abrangência sugerida por Mourão, 2007, isto é, compreende-se como ‘instituição’, todo o padrão de comportamento individual e social presente numa sociedade).

Nesta sequência, importa caminhar para o desenho de instrumentos de avaliação de políticas públicas que ultrapassem algumas limitações da generalidade dos instrumentos correntes. Assim, importa caminhar para o desenho de instrumentos de avaliação de políticas públicas que considerem este “triângulo” rawlsiano, composto por:

- 1) agregação dos níveis de bem-estar de todos e de cada um dos indivíduos;
- 2) observação do padrão de desigualdade endógeno à sociedade;
- 3) e consideração do complexo institucional envolvente.

A próxima secção discute uma sugestão de um instrumento (um modelo teórico) relevante para a avaliação de políticas públicas sob uma leitura rawlsiana.

UM MODELO TEÓRICO

A base para este modelo teórico foi inspirada em Mourão (2012). Desigualdade económica, crescimento económico e bem-estar social têm sido temas de debate intenso na literatura (Alesina e Rodrik, 1994; Bertola, 2000; Kuznets, 1955; Persson e Tabellini, 1994; Williamson, 1965). Desde os primeiros estudos que os investigadores têm tentado desenvolver modelos e encontrar resultados no modo como o padrão de desigualdade económica afecta o próprio crescimento económico e o bem-estar (ou como este sentido pode ser reverso³).

Através de uma breve revisão de literatura, observa-se que esta discussão começou com a colocação do foco dos modelos no comportamento dos indivíduos (Drazen, 2000). Outros estudos pioneiros incluem os modelos de Romer (1975), Roberts (1977) e Meltzer e Richard (1981)⁴. Estes modelos discutem como os sistemas de votação interferem com a definição das taxas de imposto sobre o rendi-

³ Alguns autores estudaram, particularmente, a direcção contrária (a direcção associada ao modo como o crescimento económico afecta a desigualdade económica). Três estudos pioneiros são os assinados por Lewis (1955), Kuznets (1955) e Williamson (1965). Os dois últimos sugerem uma curva em U invertido para descrever o modo como o crescimento económico leva a uma crescente desigualdade económica nos estádios iniciais de desenvolvimento e a uma diminuição da desigualdade nos estádios posteriores. Outros estudos influentes são os assinados por Atkinson (1997) ou Aghion e Bolton (1997).

⁴ Nos primeiros anos, encontramos ainda as referências dos trabalhos de Lowi (1964) ou de Wilson (1989) para uma discussão detalhada da terminologia envolvente de ‘políticas redistributivas’ ou de ‘transferências redistributivas’.

mento e com a definição das transferências em favor dos indivíduos beneficiários. Cox e McCubbins (1986) desenvolveram uma análise que pretendia testar determinantes destas transferências redistributivas. Lindbeck e Weibull (1987) e Dixit e Londregan (1996) aperfeiçoaram os primeiros modelos através da extensão da discussão considerando diferentes preferências políticas por parte dos eleitores e diferentes preferências acerca da combinação de interesses públicos com interesses particulares.

Outro grupo de modelos considera especificamente políticas redistributivas em espaços descentralizados, políticas assumidas por um governo federal ou por um governo central. Este caso é referente aos designados modelos ‘pork barrel’, ou, em Português, modelos de nepotismo. Alguns dos modelos de nepotismo são os desenvolvidos por Safire (1978) ou Weingast, Shepsle e Johnsen (1981).

No entanto, todos estes modelos (quer focados nos indivíduos quer focados nos espaços) tendem a convergir para soluções de optimização que relacionam a evolução do rendimento com a evolução da distribuição do rendimento. Assim, de modo a definir esta função, usamos a função de bem-estar social de Bergson-Samuelson como um argumento sintético (Myles, 2002, 56-57).

Neste caso, a função de bem-estar W segue a equação 1.

$$W = \bar{U}(x) + g[U(x) - \bar{U}(x)], \quad (1)$$

onde

$g(\cdot)$ é uma função homogénea de grau 1, $U(x) = (U^1(x^1), \dots, U^H(x^H))$, e

$$\bar{U}(x) = \sum_{h=1}^H \frac{U^h(x^h)}{H}$$

W significa que a função de bem-estar social depende da ponderação dos níveis de utilidade manifestados por H indivíduos, assim como depende da forma funcional do termo de desigualdade, $g(\cdot)$.

Afonso (2012) é um trabalho que discute o sentido de justiça em educação na obra de Rawls. Citando o próprio Rawls (1993, 95) alude que o papel da educação é o de promover “eficiência económica ou [de] bem-estar social”.

Assim, uma derivação muito comum (Mourão, 2012) da equação 1 resulta na seguinte função de bem-estar social de inspiração rawlsiana (Rawls, 1993):

$$W = \bar{U}(x) + \gamma \min[U^h(x) - \bar{U}(x)]$$

Neste caso, de uma função de bem-estar rawlsiana (função Max-min), se $\gamma = 0$, então W é utilitarista (maximizada quando o nível médio das utilidades individuais é por sua vez maximizado); se $\gamma = 1$, então W é tipicamente rawlsiana (maximizada quando o nível de desigualdade entre os indivíduos é minimizado).

A função de bem-estar de Bergson-Samuelson é uma função recorrente no teste em como o padrão de desigualdade entre os indivíduos afecta o nível de bem-estar agregado. Alguns autores (Mandal, 2009; Sen, 1973) reviram a natureza de W e de $\bar{U}(x)$ e identificaram estes elementos com recursos económicos (como valores de despesa efectiva ou de rendimento), assumindo a existência de uma correlação positiva entre bem-estar e rendimento.

Para os indivíduos educandos, vamos também seguir os trabalhos anteriores, e usar a função de bem-estar de Bergson-Samuelson como o nosso modelo teórico. Assumimos que os educandos podem ser considerados como unidades individuais cuja maximização de utilidade é importante para o Governo (ou para a Tutela). Adicionalmente, para propósitos de simplificação, assumimos que, maximizando a utilidade conjunta dos indivíduos educandos, o Governo maximiza a sua própria utilidade. Pretende-se, assim, testar o modo como o padrão de desigualdade no desempenho escolar dos educandos (i.e., o nosso $g(\cdot)$ medido por indicadores de desigualdade) influencia W , o total de bem-estar social que o Governo vai receber como resultado.

Sabemos que redistribuições de competências nunca são igualitárias (Hayek, 1944; Meltzer e Richard, 1981; Weingast et al., 1981). Muitas são as explicações teóricas para este facto, algumas propostas recentemente (Frieden, 2001; Neckerman e Torche, 2007). Apesar de Afonso (2012) reconhecer que o primeiro princípio de distribuição de Rawls é o de igual liberdade “Cada pessoa deve ter um direito igual ao mais amplo sistema total de liberdades básicas que seja compatível com um sistema semelhante de liberdades para todos (Rawls, 1993, 239)”, na verdade outras razões impelem à diferenciação.

Uma dessas razões é a ‘incerteza’ (Mourão, 2012). Por exemplo, poderíamos adoptar uma perspectiva *naïf* (Buchanan, 1967) e assumir que o Governo estaria interessado (intrinsecamente) em maximizar o bem-estar final depois da redistribuição (W , na equação 1). No entanto, para este propósito, os decisores públicos encontram-se incertos face às respostas para as seguintes perguntas:

- 1) Onde se devem colocar as transferências discricionárias nos apoios escolares – nos Educandos com notas mais altas ou nos Educandos menos qualificados?
- 2) Que problemática deve ser atendida em primeiro lugar – combater as ameaças ao crescimento de competências escolares e científicas ou reduzir a desigualdade entre os educandos?
- 3) Que tipo de critérios redistributivos devem ser adoptados de modo a maximizar o bem-estar social – critérios utilitaristas, Rawlsianos ou de Nozick (Mourão, 2006)?

Devido a este género de incertezas e devido a falhas de informação relativamente aos comportamentos dos educandos, os decisores públicos optam por políticas educativas diferenciadas (realizando programas curriculares diferentes em função

dos alunos, das realidades escolares e das expectativas). De modo a atingir-se o que Rawls (1993, 239) identificava como uma “igualdade equitativa de oportunidades”, a diferenciação impõe-se na medida em que Rawls (1993, 95) reconhece “é justificado que se consagrem maiores recursos à educação das pessoas menos inteligentes do que àquelas que o são mais, pelo menos num certo período da sua vida, como é o caso dos primeiros anos de escolaridade”.

No entanto, a legislação enquadradora coloca alguma rigidez neste processo de redistribuição. As versões mais recentes da legislação relativa a políticas escolares nos vários países usam um conjunto explícito de variáveis sócio-económicas para justificar a distribuição de transferências diferenciadas. Devido a esta distribuição desigual das variáveis explicativas observadas pelas unidades beneficiárias (por exemplo, capacidade de colecta fiscal e número de matrículas, no caso dos Estados brasileiros), a distribuição resultante das transferências é também ela uma distribuição desigual.

Assim, a nossa equação 1 é transformada na seguinte equação 2.

$$W = u(g(\cdot); \chi; \phi) \quad (2)$$

De acordo com a equação 2, o montante final de transferências em favor dos educandos de um dado país (W) é uma função de utilidade agregada, $u(\cdot)$, da medida de desigualdade [$g(\cdot)$], do conjunto de variáveis descritas constitucionalmente (χ), e do conjunto de variáveis sócio-económicas (ϕ) que também exercem influência sobre W (nomeadamente, variáveis associadas à situação do défice público ou do crescimento económico verificado).

Como linhas finais desta secção, podemos reconhecer que procuramos concretizar um instrumento de avaliação de políticas públicas educativas, a partir da discussão teórica presente na secção ‘Uma reflexão da escola à procura de Rawls’.

Assim, esta secção convergiu para o desenvolvimento da equação 2 que se torna relevante em três dimensões prioritárias. Em primeiro lugar, a equação 2 é relevante para a discussão de modelos académicos correlacionado com a avaliação social de políticas públicas. Em segundo lugar, a mesma equação permite o desenho de instrumentos derivados com direcção final na avaliação e estimação empírica (por exemplo, usando dados em séries temporais ou dados em painel). Finalmente, a nossa equação 2 assume-se como um instrumento claro que pode sugerir as principais dimensões para a avaliação prática dos resultados das políticas públicas.

Na sequência do disposto, esta equação sintetiza a anterior discussão inspirada em Rawls e que demonstra como, na avaliação das políticas públicas educativas, deve imperar a avaliação das três dimensões intrínsecas: o bem-estar de cada indivíduo beneficiário e do conjunto de indivíduos (sociedade intervencionada), o nível de desigualdade endógeno desta sociedade e, finalmente, o funcionamento institucional.

CONCLUSÃO

Este trabalho trouxe à discussão dos resultados de políticas públicas no campo da Educação o pensamento de John Rawls.

A importância da observação de cada indivíduo, mas simultaneamente do conjunto dos indivíduos, a par dos elementos primordiais como o ‘véu de ignorância’ na redacção dos direitos constitucionais e o desenho de políticas Max-min foram aqui importados numa discussão que reviu a influência de Rawls no pensamento actual.

Na secção ‘Uma reflexão da escola à procura de Rawls’, essa discussão centrou-se no levantamento de como a influência de Rawls se faz sentir na leitura que vários autores contemporâneos realizam sobre o papel actual das escolas e da Escola (enquanto instituição). Reconheceu-se que o pensamento rawlsiano obriga a uma reflexão conjunta de um conjunto tridimensional:

- 1) a aferição do bem-estar dos indivíduos e do bem-estar social;
- 2) o padrão de desigualdade endógeno;
- 3) e o conjunto de instituições envolventes.

Na secção ‘Um modelo teórico’, este resultado tridimensional da síntese do pensamento rawlsiano, possibilitou o desenvolvimento de uma equação (derivada da conhecida equação de Bergson-Samuelson) destinada a informar todo o processo de avaliação de políticas públicas educativas. Foi assim atingida uma equação que se destina a reformar as concepções enviesadas de instrumentos aferidores dos resultados educativos e que reúne a riqueza conceptual do pensamento rawlsiano.

Com este trabalho, os autores esperam não só a recuperação da discussão do pensamento rawlsiano sobre os processos de avaliação de políticas públicas educativas, mas também o desenho de caminhos futuros de investigação. Estes caminhos passam pela estimação da equação 2 deste trabalho usando dados próprios de avaliação de políticas educativas, recolhidos para diversos países e para vários períodos, assim como a exploração da causalidade associada nos parâmetros envolvidos.

REFERÊNCIAS

1. Afonso, M. (2012). Justiça em educação. Um contributo a partir de Rawls. *Brotéria – Cristianismo e Cultura*, 175, 33-44.
2. Aghion, P., & Bolton, P. (1997). Theory of trickle-down growth e development. *Review of Economic Studies*, 64, 151-172.
3. Aghion, P., & Roulet, A. (2012). *Repensar o Estado – por uma social-democracia da inovação*. Lisboa: Temas e Debates.
4. Aguiar e Silva, V. (2010). *As humanidades, os estudos culturais, o ensino da literatura e a política da língua portuguesa*. Coimbra: Almedina.

5. Alesina, A., & Rodrik, D. (1994). Distributive politics e economic growth. *Quarterly Journal of Economics*, 109, 465-490.
6. Atkinson, A. B. (1997). Bringing income distribution in from the cold. *Economic Journal*, 107, 297-321.
7. Bertola, G. (2000). Macroeconomics of distribution e growth. In A. B. Atkinson, & F. Bourguignon (Eds.), *Handbook of Income Distribution* (edition 1, volume 1, chapter 9, pp. 477-540). Amsterdam: Elsevier.
8. Bruto da Costa, A. B. (2008). *Um olhar sobre a pobreza - vulnerabilidade e exclusão social no Portugal contemporâneo*. Lisboa: Gradiva.
9. Buchanan, J. (1967). *Public finance in democratic process: Fiscal institutions e individual choice*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
10. Cox, G., & McCubbins, M. (1986). Electoral politics as a redistributive game. *Journal of Politics*, 48, 370-389
11. Delpech, T. (2007). *O regresso da barbárie*. Vila do Conde: Quidnovi.
12. Dixit, A., & Londregan, J. (1996). The determinants of success of special interests in redistributive politics. *Journal of Politics*, 58, 1132-1155.
13. Dornelas, A., Oliveira, L., Veloso, L., & Guerreiro, M. (2010). *Portugal invisível*. Lisboa: Mundos Sociais.
14. Drazen, A. (2000). *Political economy in macroeconomics*. New Jersey: Princeton University Press.
15. Espada, J. C., Plattner, M. F., & Wolfson, A. (2006). *Direita e esquerda? Divisões ideológicas no séc. XXI*. Lisboa: Universidade Católica.
16. Esping-Andersen, G., & Palier, B. (2009). *Três lições sobre o Estado-Providência*. Lisboa: Campo da Comunicação.
17. Frieden, J. (2001). Inequality, causes e possible futures. *International Social Science Review*, 2(1), 33-40.
18. Hayek, F. (1944). *The road to serfdom*. Chicago: University of Chicago Press.
19. Judt, T. (2011). *O chalet da memória*. Lisboa: Edições 70.
20. Keen, A. (2008). *O culto do amadorismo*. Lisboa: Guerra e Paz.
21. Kuznets, S. (1955). Economic growth e income inequality. *American Economic Review*, 45, 1-28.
22. Lewis, W. A. (1955). *The theory of economic growth* (9th impression). Great Britain: George Allen & Unwin Ltd., edition used Unwin University Books.
23. Lindbeck, A., & Weibull, J. (1987). Balanced budget redistribution as the outcome of political competition. *Public Choice*, 52, 272-297.
24. Lowi, T. (1964). American business, public policy, case studies, e political theory. *World Politics*, 16, 677-715.

25. Mandal, B. (2009). *Global encyclopaedia of welfare economics*. Delhi: Global Vision Publishing.
26. Meltzer, A., & Richard, S. (1981). A rational theory of the size of government. *Journal of Political Economy*, 89, 914-927.
27. Mourão, P. (2006). Que critérios redistributivos na lei das finanças locais? *Redes*, 11(1), 163-185.
28. Mourão, P. (2012). How the cake is distributed. The case of Portuguese decentralized grants. *Environment and Planning, A* 44(2), 477-490.
29. Mourão, P. (2007). El institucionalismo norteamericano-orígenes y presente. *Revista de Economía Institucional*, 9(16), 315-325.
30. Myles, G. (2002). *Public economics*. Cambridge: Cambridge University Press.
31. Neckerman, K., & Torche, F. (2007). Inequality: Causes e consequences. *Annual Review of Sociology*, 33, 335-357.
32. Persson, T., & Tabellini, G. (1994). Is inequality harmful for growth? *American Economic Review*, 84, 600-621.
33. Plant, R. (2006). Entrevista in Espada. Plattner, J. C., & Wolfson, M. F. (2006). *Direita e esquerda? Divisões ideológicas no século XXI*. Lisboa: Universidade Católica.
34. Popper, K., & Condry, J. (1995). *Televisão – um perigo para a democracia*. Lisboa: Gradiva.
35. Rawls, J. (1993). *Uma teoria da justiça*. Lisboa: Presença.
36. Rawls, J. (2003). *A justiça como equidade*. São Paulo: Martins Fontes.
37. Roberts, K. (1977). Voting over income tax schedules. *Journal of Public Economics*, 8, 329-340.
38. Romer, T. (1975). Individual welfare, majority voting, e the properties of a linear income tax. *Journal of Public Economics*, 4, 163-185.
39. Safire, W. (1978). *Safire's Political Dictionary*. New York: Random House.
40. Sartori, G. (2000). *Homo videns – televisão e pós-pensamento*. Lisboa: Terramar.
41. Sen, A. (1973). *On economic inequality*. New York: Norton.
42. Sen, A. (2003). *O desenvolvimento como liberdade*. Lisboa: Gradiva.
43. Steiner, G. (2007). *O silêncio dos livros*. Lisboa: Gradiva.
44. Steiner, G. (2008). *Os livros que não escrevi*. Lisboa: Gradiva.
45. Tofler, A. (2011). <http://www.youtube.com/watch?v=UK09hlZRNGM>, consultado a 15 de Maio de 2011.
46. V.a. (2011). Por que ler ainda é decisivo. *Veja*, 2217, Maio de 2011.
47. Veiga, L., & Veiga, F. (2010). Intergovernmental fiscal transfers as pork barrel (Working Paper 7/2010). NIPE, Universidade do Minho.

48. Weingast, B., Shepsle, K., & Johnsen, C. (1981). The political economy of benefits e costs: A neoclassical approach to distributive politics. *Journal of Political Economy*, 89, 642-664.
49. Williamson, J. G. (1965). Regional inequality e the process of national development a description of the patterns. *Economic Development e Cultural Change*, 13, 3-45.
50. Wilson, J. (1989). *American government*. Lexington, D. C.: Heath e Company.