

Recensões

TODO O MUNDO É COMPOSTO DE MUDANÇA, TOMANDO SEMPRE NOVAS QUALIDADES

João Barroso (org.) (2006). *A Regulação das Políticas Públicas de Educação: espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: Educa/Unidade de I&D de Ciências da Educação

MUDAM-SE OS TEMPOS, MUDAM-SE AS VONTADES

A compreensão de que o mundo educacional está a ser reordenado é uma evidência recorrentemente sublinhada e laboriosamente demonstrada neste livro que procura interrogar os processos como essa nova ordem está a ser ensaiada com ocorrências e sucessos diversos¹. Aprender as formas e os percursos, as sequências e os actores, os sentidos e os paradoxos das mudanças em educação são desde logo os objectivos anunciados através da escolha do título que apresenta esta investigação integrada no Projecto *Reguleducnetwork* envolvendo cinco países europeus (Portugal, França, Inglaterra, Hungria, Bélgica). Ao longo de uma série de estudos considera-se a “regulação institucional, normativa e de controlo”, enquanto acção (regras, discursos, procedimentos...) de uma instância com autoridade “para orientar as acções e as interacções dos actores”, averiguando-se também a “regulação situacional, activa e autónoma” de que aqueles são protagonistas. Esta última dimensão releva a produção de “regras (normas, injunções, constrangimentos) que orientam o funcionamento do sistema” e de cursos de acção que resultam quer da apropriação das injunções ou constrangimentos institucionais, quer da negociação e confronto de interesses, influências e estratégias múltiplas (cf. Introdução da autoria de João Barroso).

Procura-se, assim, apreender a produção da ordem *in situ* e em acto, enquanto jogo ou interacção dos constrangimentos (regras) e recursos disponibilizados aos ac-

tores e desigualmente mobilizáveis e mobilizados por estes nos quadros de acção observados (cf. Giddens, 1997). As políticas públicas de educação são, então, analisadas através de uma problemática em que a acção estruturada e organizada (regras e recursos institucionalizados) é articulada, traduzida e reproduzida através de processos e cursos de acção marcados ainda por sentidos e interpretações, interesses e poderes contextuais e locais.

Dessa forma, a problemática da *regulação*, definida nas dimensões seleccionadas (institucional e situacional), permite identificar e compreender as configurações, actores e efeitos da acção política nos contextos específicos actualmente relevantes; por seu turno, os conceitos de “regulação transnacional”, “regulação nacional” e “regulação local” são orientados para apreender fenómenos e relações sociais cuja relevância decorre quer do quadro teórico, quer das realidades empíricas salientes nos campos de observação seleccionados. Por outro lado ainda, a exploração das políticas públicas de educação como acção política torna cruciais as mediações, articulações e (des)conexões entre processos e cursos de acção reguladores nos múltiplos níveis (cf. capítulo 1 da responsabilidade de João Barroso).

Uma tensão aqui se insinua entre as duas ordens de conceitos, originários do quadro analítico (regulação institucional, situacional) e empírico-descritivos (transnacional, nacional, local): constituem os primeiros dimensões analíticas desenhadas para apreender relações sociais específicas que, em distintas configurações, constituem os segundos, ou os segundos são marcadamente definidos pela predominância ou exclusividade de uma das dimensões, institucional/situacional? Por outras palavras, a regulação institucional tem expressão decisiva através da regulação transnacional e nacional enquanto a regulação situacional é uma dimensão relevante sobretudo e especificamente no quadro da regulação local ou tais distinções carecem de fundamento

teórico e empírico? Ainda na sequência desta discussão qual o estatuto da “regulação intermédia”? Ela é apresentada como uma categoria empírica que interpela de forma mais visível as questões que antes avançamos: este contexto aparece interessantemente definido pela combinação sincrética entre as duas dimensões conceptuais: há algum significado analítico a retirar daqui? E qual seria? A multidimensionalidade específica de qualquer dos contextos de acção ou a estruturação distinta dos diversos níveis de regulação?

A resposta deste livro aponta, a meu ver, num sentido por vezes insuficientemente destacado: cada contexto de acção (transnacional, nacional, local) é fonte e palco de regulação institucional e situacional. Isto porque a acção política nas nossas sociedades ocorre sempre condicionada por regras (hetero e autonomamente determinadas) e recursos protagonizados e disponibilizados por actores no quadro de relações sociais com um certo grau de institucionalização: “estruturas supra-nacionais (como é o caso, para Portugal, da União Europeia) que mesmo não assumindo formalmente um poder de decisão em matéria educativa, controlam e coordenam, através das regras e dos sistemas de financiamento, a execução das políticas nesse domínio (...) programas de cooperação, apoio, investigação e desenvolvimento com origem em diferentes organismos internacionais (Banco Mundial, OCDE, UNESCO, União Europeia, Conselho da Europa, Fundação Soros, etc.) que reúnem especialistas, técnicos ou funcionários de diferentes países” (cf. capítulo 2, com assinatura de João Barroso)².

As políticas públicas são então acção, sob formas ou traduções diversas, em todos os contextos e momentos do seu desenvolvimento e a *regulação* pode assumir um carácter institucional e situacional nos vários níveis de acção em que ocorre e/ou é apreendida. Uma tal compreensão é permitida exactamente pela construção de um quadro analítico que procura articular conceitos teóricos (gerados e apenas pertinentes no âmbito de uma teoria e dela constituintes) e categorias empíricas (que são o ponto de partida e resultado de investigações e cujo sentido se altera em função de mudanças do objecto que designam e apreendem, neste caso, a organização, mais ou menos formalizada, das nossas sociedades)³, de tal modo que potencialmente uns e outras se visibilizam e interpelam mutuamente.

CONTINUAMENTE VEMOS NOVIDADES

De múltiplos ângulos os estudos apresentados nos vários capítulos dão conteúdo e interpelam a construção teórica que vai iluminando facetas e recortes da realidade observada. Assim, a exploração da “regulação intermédia” como multirregulação, no nível das Direcções Regionais de Educação (DRE’s), desenrola-se a partir de uma discussão que mobiliza conceitos de “modos (...) de regulação” enquanto modelos de “coordenação

da acção colectiva”. São identificados dois: um modelo de coordenação vertical, de controlo, de natureza burocrática e centralizada e um outro mais horizontal, difuso, de “ajustamento mútuo”, frequentemente apoiado na negociação, tal como exemplificado pelo mercado e configurando ainda modalidades de “regulação autónoma”. Estes conceitos permitem sustentar a complexidade da acção da DRE, afirmar a ambiguidade e duplicidade da sua intervenção, sugerida pela pluralidade de sentidos assumidos pela missão de ajuda, e argumentar o entendimento daquela instância como “espaço intermédio de mestiçagem entre a regulação política (de controlo) e a regulação autónoma”. O estudo apresentado suscita ainda a interpelação dos conceitos de “modos de regulação” inicialmente mobilizados; desse modo, sugere-se que o poder e os desequilíbrios de poder são intrínsecos aos processos e relações sociais apreendidos por cada um dos conceitos. Nesse sentido, a distinção entre os modelos, e entre as suas combinações efectivamente concretizadas, decorre dos diferentes modos como o poder é desigualmente distribuído; a quem; protagonizando que conflitos e institucionalização de interesses; com que resultados (quem ganha e quem perde); com que efeitos (na estrutura e organização das sociedades) (cf. capítulo 2, da autoria de Natércio Afonso).

Esta experimentação das possibilidades heurísticas dos conceitos volta a concretizar-se no capítulo seguinte, ainda em torno da temática da regulação intermédia, mas agora enquanto intervenção autárquica municipal. Aqui é traçado um quadro esclarecedor das competências e áreas de acção efectivamente assumidas a este nível do sistema político no campo da educação; aquelas estendem-se desde o domínio da participação no desenho do sistema educativo, da construção e gestão de equipamentos e serviços e do apoio às populações e escolas, à actuação na esfera do currículo, alargando inesperada e, sugere o autor, expressivamente o campo de influência dos actores do estado local. Desta vez, é sublinhada a operacionalização local de normas centrais, ainda que de “modos peculiares”, e permitindo ainda “a emergência de uma regulação institucional distinta da regulação central”. A multirregulação oferece, neste caso novamente, específicos “factores de ambiguidade e de adaptação na regulação central” e espaço para o “desenvolvimento de processos de ‘regulação autónoma’”. Por outro lado, as consequências recenseadas de tal quadro, no que toca ao combate às desigualdades na educação, parecem pautar-se por “uma intenção paliativa dos efeitos da marginalidade e da exclusão social” (cf. capítulo 3, da responsabilidade de João Pinhal).

A discussão em torno do “mercado” em educação, da “livre-escolha” da escola, da combinação deste e do dispositivo da “carta escolar” enquanto reguladores dos fluxos de alunos, converge para o argumento de que, em Portugal é visível a transição de uma coordenação através

da oferta para uma influência significativa, mesmo que localizada, da procura. De novo, o estudo apresentado averigua os modos como o serviço de educação a que diversos segmentos da população tem acesso é modelado de forma crucial pela configuração específica dos dispositivos e processos de regulação, mobilizados agora nos contextos de acção locais e organizacionais. No entanto, mesmo que a “atractividade” dos estabelecimentos de ensino se afigure manifestamente distinta, e que a vinculação das escolas à procura de que são alvo e aos territórios se mostre também variável, os autores afirmam que a “tónica dominante nas lógicas externas e internas desenvolvidas pela gestão das escolas continua a ser a do ‘serviço público’ universal e igual para todos, mesmo se, na prática, ele apresenta deficiências e desigualdades importantes” (cf. capítulo 4, assinado por João Barroso e Sofia Viseu).

A coordenação interna da acção colectiva nas escolas mostra-se não apenas dotada de uma complexidade assinalável como apresenta características e efeitos diversos, em termos quer das “determinantes externas” e “dinâmicas internas”, quer das “lógicas de acção” dominantes, quer ainda dos factores envolvidos na construção de uma “escola de elite”, num caso, ou de uma “escola de integração”, na outra situação estudada. Ao surpreender a regulação como acção situada em micro-contextos, estruturada e estruturante, este estudo revela alguns dos seus componentes e dimensões, os modos como se entrecruzam e os efeitos que desenvolvem; do mesmo passo, suscita ainda interrogações quanto aos resultados de tais modalidades de regulação em termos de oportunidades de vida que, através da educação, são proporcionadas aos diferentes públicos nos diversos contextos locais (cf. capítulo 5, da autoria de João Barroso, Luís Leandro Dinis, Berta Macedo e Sofia Viseu).

Os cursos de acção adoptados nas escolas, sendo modelados pelas múltiplas ordens de dinâmicas, condicionantes e factores já percorridos, revelam ainda uma associação forte com “as lógicas de posicionamento no ‘mercado’ local”. As pressões competitivas tenderão, assim, a gerar condições favoráveis para que a afirmação face ao exterior mobilize atenções e acções em detrimento da centralidade da melhoria do funcionamento interno ou do atendimento às necessidades dos alunos. A identificação de diversos tipos de escolas – com distintas orientações dominantes (empreendedora, quasi-monopólio, tacteante e adaptativa, esta podendo ainda assumir uma via humanitária ou igualitarista) e com capacidades também desiguais para desenvolver cursos de acção sustentados e consistentes entre os diversos domínios de actuação considerados – sugere, como resultado importante do projecto europeu em questão, a pluralidade dos efeitos dos dispositivos de regulação em acção, bem como a mutabilidade dos contextos e dos processos em presença (cf. capítulo 6, da responsabilidade de Agnès van Zanten).

O último capítulo do livro, assinado por Christian Maroy, sublinha alguns dos principais resultados transversais aos seis territórios estudados nos cinco países europeus envolvidos no projecto (Portugal, França, Inglaterra, Hungria, Bélgica). Por um lado, observam-se “convergências” entre políticas educativas (os binómios autonomia/controlo e centralização/descentralização; avaliação externa; escolha); por outro lado, as “divergências” e a “hibridação” das políticas, bem como a diversidade dos dispositivos e meios mobilizados, permitem também sugerir que é possível identificar tendências, soluções, opções e alinhamentos dissonantes⁴. Nesta (re)ordenação das relações sociais em educação as turbulências em torno da coordenação da acção colectiva parecem desencadear efeitos notórios em termos de segregação social e (hierarquização) de escolas e de desigualdades sociais, agudizando disputas à volta da determinação da educação como direito humano e bem público ou mercadoria e bem privado. A análise dos estudos de caso suscita ao autor a argumentação de que os confrontos, acordos e negociações a diligenciar evidenciam o lugar estratégico da regulação de nível intermédio protagonizada pelas autoridades públicas locais e regionais. Isto porque, de acordo com Christian Maroy, a observação e a acção política à escala dos territórios favorecem a monitorização do desenvolvimento de dinâmicas de escolha e de mercado em educação passíveis de vincar desigualdades e privilégios incompatíveis com opções societárias que visam a coesão e a democratização sociais (cf. capítulo 7).

OUTRA MUDANÇA FAZ DE MOR ESPANTO

Finalmente, compreende-se que o conceito de *multirregulação* fique amplamente documentado e possa ser considerado como um dos resultados mais expressivos e de mais vasto alcance nesta investigação. A complexidade e sofisticação do seu entendimento e desenvolvimento são visíveis e ilustrados, quer pelas discussões em torno do seu conteúdo e significado, quer pelas implicações que alargam o seu sentido e ainda pelas situações empíricas onde se oferece a sua compreensão. “Multirregulação” refere: dimensões analíticas (institucional, situacional); contextos de acção (transnacional, nacional, local, intermédia); modos/instituições, dispositivos de coordenação (estado, mercado, comunidade/terceiro sector⁵). Considerando poder falar-se de um “sistema de regulações” em que avulta o “papel fundamental das instâncias de mediação (...) uma vez que é aí que se faz a síntese ou se superam os conflitos entre as várias regulações existentes” e “que o estado deve assumir a função essencial de “regulador das regulações”, isto é de uma ‘metarregulação’”, desenvolve-se uma importante discussão em torno das transformações do *modo de regulação*, das suas componentes, protagonistas e arranjos institucionais, hoje indiscutivelmente “tomando sempre novas qualidades”⁶ (conferir capítulo 1, assinado por João Barroso).

NOTAS

1. O título e os subtítulos do texto são conhecidos versos de Camões que me atrevo a tomar de empréstimo (cf. Andrade, 1999, p. 144).

2. Atente-se, por exemplo, no sentido desta discussão, aqui apenas sinalizada: “a história da escola foi marcada, desde o início, por uma tensão permanente entre uma “racionalidade administrativa” e uma “racionalidade pedagógica” que configuram dois modos distintos de regulação (...). A persistência desta conflitualidade acabou por dar lugar a uma política de compromisso que, na gestão da escola, se traduziu na coexistência e interface entre a “zona de influência dos administradores” e a “zona de influência dos professores” (Hanson, 1985) e que, ao nível da decisão política, se traduziu na influência crescente dos sindicatos e associações de professores” (p. 52). Ou ainda, “Estes processos de refracção da regulação institucional, e de reconfiguração dos seus inputs em função de uma visão mais horizontal e autónoma, foram claramente identificados nas entrevistas realizadas (...). Neste processo, são definidas micropolíticas específicas e soluções singulares que visam tornar as necessidades e interesses compatíveis com o quadro normativo da regulação burocrática onde a DREL é o veículo institucional” (p. 95). Afirma-se ainda que “as principais características dos modos de regulação institucional do município” apontam um quadro que “reduz, muitas vezes, as autarquias ao papel de meros operadores locais de normas emanadas do poder central e por ele (directa ou indirectamente) reguladas” (...), em “que a intervenção dos municípios na regulação do sistema educativo se transform[a] num terreno de negociação, disputa e “jogo político” permanente, entre a administração central e local (...), incluindo ainda um conjunto de iniciativas municipais que introduz “factores de ambiguidade e de adaptação na regulação central, criando novos espaços de acção estratégica dos diferentes actores, com o consequente desenvolvimento de processos de ‘regulação autónoma’” (p. 128). “Para gerir a elevada procura que regista a escola (...) reforç[ou] procedimentos de controlo; para a matrícula é necessário apresentar documentos comprovativos de morada de residência, através de um recibo de contas de casa ou de um documento da entidade patronal que confirme a zona de trabalho (...). No ano lectivo 2003/04 a escola deparou-se com a necessidade de regulamentar a ordem de saída de sala de aula pelo professor. A solução encontrada na criação de um gabinete de gestão de conflitos: após a ordem de saída, os alunos deveriam dirigir-se a esse espaço onde, acompanhados por um professor ou o animador da escola, deveriam proceder ao registo escrito do sucedido e realizar tarefas que tivessem sido obrigatoriamente indicadas pelo professor” (p. 183).

3. Convoca-se aqui a esclarecedora, e já atrás referida, distinção proposta por Tortajada (1986) entre conceitos teóricos e conceitos empíricos ou categoriais.

4. Nesse sentido, seria plausível falar de um *novo modelo educativo mundial*, ou, talvez mais prudentemente, considerar a coexistência e a disputa de *modelos*, com influências acentuadamente discrepantes na construção de uma *nova ordem educacional* com ambição mundial (cf. Antunes, 2006; Laval & Weber, 2002)?

5. Dale menciona estes mesmos tipos de regulação como “instituições de coordenação social” (Dale, 1997, 2005).

6. Cito aqui novamente os conhecidos versos de Camões que, logo a seguir, se tornam ainda mais interessantes: “E, afora este mudar-se cada dia, / Outra mudança faz de mor espanto, / Que não se muda já como soía” (cf. Andrade, 1999, p. 144).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE, Eugénio (1999). *Antologia Pessoal da Poesia Portuguesa*. Porto: Campo das Letras.
- ANTUNES, Fátima (2006). A nova ordem educativa mundial e a União Europeia: a formação de professores dos Princípios Comuns ao ângulo português. *Administração Educacional*, 6, pp. 46-64.
- DALE, Roger (1997). The State and the governance of education: an analysis of the restructuring of the State-education relationship. In A. H. HALSEY; Hugh LAUDER; Phillipe BROWN & Anne S. WELLS (orgs), *Education — Culture, Economy and Society*. Nova Iorque: Oxford University Press, pp. 273-282.
- DALE, Roger (2005). A globalização e a reavaliação da governação educacional. Um caso de ectopia sociológica. In António TEODORO & Carlos Alberto TORRES (orgs.), *Educação Crítica e Utopia. Perspectivas para o Século XXI*. Porto: Afrontamento, pp. 53-69.
- GIDDENS, Anthony (1997). *Modernidade e Identidade Pessoal*. Oeiras: Celta.
- LAVAL, Christian & WEBER, Louis (2002). *Le Nouvel Ordre Éducatif Mondial. OMC, Banque Mondial, OCDE, Commission Européenne*. Paris: Nouveaux Regards/Syllepse.
- TORTAJADA, Ramon (1986). La qualification: concept empirique. In L. TANGUY (dir.), *L'Introuvable Relation Formation/Emploi. Un État des Recherches en France*. Paris: La Documentation Française, pp. 181-188.

FÁTIMA ANTUNES

fantunes@iep.uminho.pt

Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho

Antunes, Fátima (2007). Recensão da obra “A Regulação das Políticas Públicas de Educação: espaços, dinâmicas e actores”, de João Barroso [org., 2006]. Lisboa: Educa/Ui&dCE.

Sísifo. Revista de Ciências da Educação, 04, pp. 113-116.

Consultado em [mês, ano], em: <http://sisifo.fpce.ul.pt>