

GOVERNANÇA E REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO

Perspetivas e conceitos

Isaura Reis*

É propósito deste artigo apresentar e discutir diferentes perspetivas metodológicas e analíticas de governança e regulação. Para tal, tem-se em conta a etimologia e os eixos de desenvolvimento dos conceitos de governança e regulação no seio das ciências sociais, dando particular atenção às abordagens de natureza económica e sociológica. Fazendo uso das perspetivas conduzidas pela escola francesa da teoria da regulação e pela teoria da regulação social, discutem-se os conceitos de regulação e governança da educação, sintetizando os seus elementos definidores. Conclui-se que, pese embora governança e regulação serem conceitos distintos, os mesmos podem ser usados e combinados na análise de sistemas sociais concretos, como é o caso da educação. A validade e o interesse desta circunstância parecem residir nos ganhos de compreensão dos processos políticos, económicos e sociais que marcam as tendências de mudança das políticas educativas e da educação dos nossos tempos.

Palavras-chave: governança, regulação, políticas educativas, sistemas educativos

Introdução

A agenda das ciências sociais tem vindo a consolidar um novo paradigma de abordagem socioeconómico ao considerar as *instituições* na análise das interações sociais. Investigadores de diversas disciplinas fazem uso do termo *análise institucional*, mas é no seio do pensamento económico que surge e se destaca o seu estudo enquanto objeto de análise. De facto,

* Doutora em Educação pela Universidade da Beira Interior (Covilhã/Portugal).

a literatura económica conta com um promissor quadro teórico de análise e compreensão da economia e da sociedade, designado por *economia institucional*.

Entre as diferentes abordagens refira-se o *Institucionalismo originário*, particularmente desenvolvido por economistas americanos durante os finais do século XIX (Thorstein Veblen e John Commons), à qual se junta, a partir dos anos de 1940, a *Nova Economia Institucional* com um quadro teórico bastante elaborado, mas próximo da corrente neoclássica (Ronald Coase, Oliver Williamson e Douglas North). Porém, na década de 1970, o olhar económico acerca das instituições diverge e alarga-se com o *Institucionalismo heterodoxo e alargado* (André Orléan, Mark Granovetter, Pierre Bourdieu, Robert Boyer, Michael Aglietta e Yves Saillard), acolhendo os contributos da história, da sociologia e das ciências cognitivas e comportamentais. O termo *heterodoxo* é usado para sublinhar um entendimento que se assemelha a uma visão antítese da visão neoclássica e o termo *alargado* enquanto afirmação de que as questões económicas são sujeitas a uma abordagem sistémica, no sentido de uma dada integração das ciências sociais (Reis, 1998).

Esta abordagem tem como eixo fundamental o entendimento da atividade económica como processo institucional e atividade socialmente enraizada, porém as opções metodológicas que suportam os seus desenvolvimentos são plurais: a Economia das Convenções, a Sociologia Económica e a Escola da Regulação (Salazar, 2001).

A análise económica das convenções assume um certo ecletismo teórico, pois está aberta não só às diferentes ciências sociais, como também ao individualismo metodológico da teoria neoclássica. Dando importância às formas não mercantis de coordenação, produção e alocação de recursos, a economia das convenções procura compreender como se constitui a lógica coletiva, tendo em conta um quadro comum de referências e de compromissos-convenções (Reis, 1995). Porém, um aspeto limitativo desta abordagem reside, designadamente, na não consideração do Estado enquanto objeto da análise organizacional e da produção de compromissos (Reis, 1998).

A sociologia económica considera três elementos essenciais: (i) a ação económica é uma forma de ação social; (ii) a ação económica é historicamente determinada; (iii) as instituições económicas são construções sociais que não se explicam por simples motivos individuais (Salazar, 2001; Swedberg, 2004). De acordo com esta perspetiva, as instituições económicas não surgem automaticamente, pois estão circunscritas a um conjunto de redes sociais que é moldado por um determinado regime de acumulação. Isto é, as *instituições* vão-se construindo graças à «mobilização de recursos e por meio de redes sociais, a partir de limitações determinadas pelo desenvolvimento histórico anterior da sociedade, da política, do mercado e da tecnologia» (Swedberg & Granovetter, 2001: 134). Com a introdução do conceito de *campo económico*, Bourdieu (2000: 13) sustenta que o mundo social, com toda a sua complexidade, está presente em cada ação designada de económica, daí que os instrumentos que servem o

conhecimento devam «pôr entre parêntesis a multidimensionalidade e a multifuncionalidade das práticas, permitindo construir modelos históricos capazes de dar razão, com rigor e parcimónia, às ações e instituições económicas que se podem observar empiricamente».

Já a Escola da Regulação revela um interesse particular pelo estudo da variabilidade no tempo e no espaço das dinâmicas económicas e sociais e pelas formas institucionais que permitem esclarecer a origem e o papel das regularidades, no contexto da reprodução económica, durante um dado período histórico (Jonsson, 1995). Surgida em França no final dos anos de 1970, esta abordagem tem como objetivos centrais estabelecer a diferença entre as várias fases do capitalismo, explicar a dinâmica da acumulação, de uma fase em relação à outra, e descrever a natureza das crises que, ao reorganizarem o sistema, se desdobram em novos e duradouros surtos regulados de crescimento e expansão do capital. A teoria da regulação económica comporta duas dimensões importantes: por um lado, trata-se de compreender os mecanismos de coordenação da atividade económica, enquanto conjunto plural de arranjos institucionais determinados; por outro, impõe-se conhecer se esse dado conjunto ganha sentido, coerência e integração numa determinada configuração social, ou seja, num dado *sistema social de produção* (Reis, 1998).

As diversas abordagens sobre as transformações socioeconómicas ocorridas após os anos de 1980, designadamente a transição do regime de acumulação *fordista* para o *pós-fordista*, a emergência das dinâmicas «global-local», a «crise» do Estado-Providência e as mudanças acerca do modo como as sociedades são pensadas, estão na origem do surgimento de novos vocábulos, ao mesmo tempo vagos e polissémicos. A complexidade inerente a estas novas realidades coloca dificuldades na sua compreensão, assistindo-se a uma crescente difusão dos termos *governança* e *regulação*. Mas será que o seu uso remete para significados semelhantes?

A resposta a esta questão envolve uma considerável dificuldade. Por um lado, existe um enorme leque de abordagens, por outro, regista-se a sua menção em termos genéricos e indiferenciados. Acontece, ainda, que uma boa parte das suas referências tem uma natureza mais normativa do que analítica. Face a estas dificuldades, a tarefa de desocultação e clarificação dos seus conceitos induz a adoção de um roteiro, tendo como ponto de partida a origem de cada conceito, o percurso, respetivos desenvolvimentos, definindo como meta a tentativa de explicitação fundamentada dos conceitos de *governança* e *regulação da educação*.

Governança e regulação: perspetivas metodológicas e analíticas

O termo governança, tradução portuguesa do inglês *governance*, tem como étimo o verbo latino *gubernare* e o significado remete para a palavra grega *kubernân*. Com os tempos,

foram surgindo numerosos termos nas diversas línguas: no inglês, *govern*, *government*, *governance*, etc.; no francês, *gouverner*, *gouvernement*, *gouvernance*, etc.; no português, *governar*, *governo*, *governança*, *governança*, etc. Todos estes vocábulos remetem para um significado próximo do governamental, o que não corresponde ao sentido conferido ao vocábulo inglês *governance*, designadamente no que se refere ao uso pioneiro que os autores do *novo institucionalismo económico* fizeram deste termo.

Foi Ronald Coase que, num artigo intitulado «The nature of the firm», em 1937, se refere pela primeira vez ao termo *governance*, a propósito dos dispositivos adotados pelas empresas para reduzir os custos de transação, resultantes da coordenação económica. Mas é em 1975 que este conceito se formaliza com o trabalho do economista americano Oliver E. Williamson, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. A partir de então, o conceito de *governance* difunde-se, mas também se diferencia, no âmbito das análises económicas à problemática da coordenação. Com efeito, o significado de *governança* não é sinónimo de governabilidade nem tem como objeto de estudo a arquitetura institucional de um dado sistema jurídico-político. O seu significado é simultaneamente mais aberto e distintivo, na medida em que se refere à análise dos padrões de articulação e cooperação entre os atores e os arranjos institucionais que coordenam os sistemas sociais.

O termo *regulação*, nos dicionários, significa o *ato ou o efeito de regular*, entendendo-se por regular, designadamente, o encaminhar segundo a regra, sujeitar a regras, moderar. Porém, no vocabulário científico, consoante uma dada área do saber, *regulação* pode traduzir conceitos diferentes. Segundo Boyer (1990), a primeira aceção remete para as ciências físicas, biologia e teoria dos sistemas, significando o modo como se ajusta a ação. Na segunda, o conceito é entendido como intervenção ativa e consciente do Estado ou de outras organizações coletivas. Na terceira, *regulação* é compreendida como a «conjugação de mecanismos que promovem a reprodução geral, tendo em vista as estruturas económicas e as formas sociais vigentes» (*ibidem*: 46).

A literatura anglo-saxónica regista, muitas vezes, a noção de regulação como uma noção jurídico-política, próxima de regulamentação (Cohen, 2001). Porém, em estudos político-económicos desenvolvidos em França, no seio da *teoria da regulação*, o conceito de *regulação* tem um significado mais distintivo, remetendo para a ideia de uma trama de coordenação específica que põe em coerência elementos contraditórios. Ou, como refere Boyer (1990: 46), «uma conjugação de mecanismos que promovem a reprodução geral, tendo em vista as estruturas económicas e as formas sociais vigentes».

Se as referências etimológicas permitem uma primeira distinção dos referidos conceitos, a sua clarificação obriga a revisitar as principais agendas das ciências sociais.

De facto, o termo *governança* é usado em várias disciplinas. Ciência política, gestão, eco-

nomia e sociologia recorrem cada vez mais ao seu uso e a sua referência surge associada aos problemas gerados pelas novas dinâmicas económicas, políticas e sociais. Para Jessop (1998: 31), a sua emergência corresponde à rejeição das abordagens redutoras, simplistas, dicotómicas e incapazes de trazer luz à compreensão do mundo real, complexo e em rápida mudança.

Seguindo Van Kersbergen e Van Waarden (2004), é possível encontrar nove abordagens de *governança* que cruzam diferentes disciplinas, com objetos de estudo e perspectivas metodológicas e analíticas distintas.

Num primeiro grupo são de referenciar a (i) *good governance*, (ii) *good governance – nova gestão pública* e (iii) *governança empresarial*. Neste caso, o termo *governança*, quer como paradigma científico, quer como referencial político, afirma-se nos anos de 1990, surgindo como um potente motor de reformas ao nível de métodos de decisão e de ação coletiva que tem em conta a evolução do papel do Estado. Face aos processos de «globalização», à emergência de novas categorias de atores (diversas organizações mundiais) e à integração económica de várias zonas e regiões do globo, impõe-se uma redefinição do lugar e do papel do Estado, cujas configurações possíveis confrontam a sua legitimidade e o seu tradicional princípio de soberania (Chevallier, 2003).

Valorizando os princípios de legitimidade política e de racionalidade e eficiência económica, desenvolvidos nos trabalhos sobre a *governança empresarial*, estas abordagens apontam no sentido da redefinição da natureza e formas da intervenção pública, associada à ideia de «Estado Mínimo» e de «menos governo e mais *governança*», sustentada nos desenvolvimentos da *Nova Gestão Pública* referidos, designadamente, por Osborne e Gaebler (1993). Em ambos os casos, estamos perante uma enorme carga normativa que, ao valorizarem uma dimensão descritiva e prescritiva, acolhem a fórmula de *good governance*, alimentada e disseminada por instâncias transnacionais, designadamente o Banco Mundial e OCDE, para, no quadro dos seus programas de ajustamento económico, definirem os critérios de uma boa administração pública.

No segundo grupo são de considerar a (iv) *global governance* e (v) *governança multinível*. Nestas abordagens, *governança* assume um sentido interativo e pluralista e uma dimensão mais neutra. Dando particular atenção às políticas de cooperação entre estados-nação, no quadro dos sistemas de relações internacionais, a *governança global* e a *multinível* reconhecem um vasto leque de atores políticos que são chamados a definir políticas, num quadro de relações de poder. Com efeito, a *global governance* está particularmente associada aos esforços desenvolvidos após a Conferência do Rio de 1990, no sentido do reconhecimento dos efeitos negativos da «globalização» e a *governança multinível* remete para a importância crescente dos espaços de integração economia e política, como a União Europeia.

Num outro grupo referiram-se a (vi) *governança e redes* e (vii) *governança e redes – das hierarquias às redes*. Em oposição a formas multicêntricas (mercado) e unicêntricas e hierár-

quicas (Estado), as redes, formas policêntricas de *governança*, têm um significativo reconhecimento dada a sua capacidade em estruturar as relações entre atores, privados e públicos, relativamente autônomos, mas interdependentes.

Pela sua especificidade é de mencionar, igualmente, a abordagem referente à (viii) *auto-organização*. Tendo em conta as tradições, rotinas, proximidade e confiança, esta abordagem reconhece a capacidade das comunidades em gerir os seus interesses comuns.

Finalmente mencione-se a (ix) *governança económica*. Os economistas que partilham uma perspetiva *institucionalista alargada* sublinham a relevância de fatores como a cultura na determinação dos valores, pontos de vista e objetivos dos atores económicos, acentuam que as escolhas/decisões têm um contexto, envolvem coordenação e induzem resposta dos outros atores e acrescentam que a sua função é a de permitir que sejam reduzidos comportamentos imprevisíveis e oportunistas. Tendo em conta que, em qualquer sistema, não existem formas únicas e puras de coordenação, e que estas correspondem a conjuntos complexos que necessitam de um processo que os articule e lhes dê sentido, chegou-se à noção de *governança* e ao reconhecimento da sua forma plural, complementar e até sobreposta. Isto é, *governança* pode traduzir-se pelo modo de coordenação dos diferentes tipos de *arranjos institucionais* presentes num dado *sistema social de produção, Mercados, Hierarquias, Estado, Redes, Associações e Comunidades*, cujas ordens relacionais, diversas e parciais, configuram uma dada forma institucional dominante ou prevalecente.

No que concerne às distintas abordagens de *regulação*, no seio das ciências sociais, são de sublinhar os desenvolvimentos teóricos e empíricos, de perspetiva económica, sistematizados por Boyer e Saillard (2002) e os contributos, de perspetiva sociológica, dados por Reynaud (1997, 2003).

A teoria económica da *regulação* parte de grandes sistemas globais para estudar a lógica do seu funcionamento interno e o seu modo de recomposição e decomposição. É uma teoria de natureza macrossocial e macroeconómica e tem uma vocação pluridisciplinar, em que, embora a economia seja a ciência dominante, acolhe contributos da história, sociologia, ciências políticas e outras disciplinas vizinhas. Já a teoria de *regulação social* desenvolvida por Reynaud (1997) apresenta divergências face à abordagem económica, designadamente quanto à visão do sistema social, ao processo de formação de regras e à importância dada ao poder.

Relativamente à visão e conceito de sistema social, o autor vê a vida social como uma multidão de pequenos sistemas que se influenciam mutuamente, mas que estão longe de formar um conjunto estável e coerente. Já a abordagem económica de *regulação* faz uso de uma análise metodológica holista.

Quanto à natureza e formação de regras, sustenta e desenvolve que as regras são construídas e reconstruídas no processo de *regulação*, correspondente a um compromisso instá-

vel, resultante do confronto de uma *regulação autónoma* e de uma *regulação de controlo*. Já na abordagem económica sobrevaloriza-se o esquema regra/contrato, em que as regras têm um carácter mais instrumental e funcionam enquanto solução de um dado jogo.

Por fim, no que concerne ao conceito de poder, este não é entendido como uma força, mas como uma capacidade de ação. O poder vai residir na maior ou menor possibilidade que o ator tem de aceitar ou rejeitar uma regra, aquilo que Crozier e Friedberg (1977) designam por margem de liberdade dos atores. Já na abordagem económica, as questões do poder não são consideradas.

Sem nos determos em mais desenvolvimentos sobre as divergências enunciadas, importa concluir que estas duas abordagens remetem para dimensões distintas dos processos de regulação. A conceção próxima da economia institucional refere-se à *dimensão institucional/estrutural da regulação*, e a mais próxima da sociologia para a *dimensão situacional, cognitiva e estratégica*.

Explicitadas as principais perspetivas de *governança* e *regulação*, estamos em condições de concluir que *governança* e *regulação* correspondem a conceitos distintos, e que as abordagens próximas da economia e da sociologia são aquelas que apresentam maior potencial explicativo das dinâmicas dos sistemas sociais.

Não é possível perder de vista que enquanto a noção de *regulação*, por definição, tem uma dimensão macroeconómica, a noção de *governança* tende a ter uma dimensão sectorial, mesopolítica ou interorganizacional. Também os desenvolvimentos centrados na noção de *regulação* apresentam um nível de coerência teórica relativamente superior aos da *governança*. As perspetivas de *regulação*, pese embora as diferenças referidas, encontram-se unificadas em torno de uma problemática comum: a variabilidade no tempo e no espaço das dinâmicas económicas e sociais. Já as «teorias» da *governança* tendem a permanecer num «estádio pré-teórico de crítica», desenrolam-se à volta de uma «fragmentação de problemáticas» que se relacionam preferencialmente com «resolução de problemas e modos de organização e gestão» (Jessop, 1995: 319).

Com efeito, *governança* está relacionada com a problemática da coordenação, enquanto *regulação* aparece associada à variabilidade e à reprodução de um dado sistema social. Mais especificamente, *governança* traduz o modo de coordenação dos diferentes tipos de *arranjos institucionais* presentes num dado sistema social de produção – mercados, hierarquias, Estado, redes, associações e comunidades, cujas ordens relacionais, diversas e parciais, configuram uma dada forma institucional dominante ou prevalecente. *Regulação* diz respeito à configuração específica da articulação entre as relações sociais e a organização económica, *regime de acumulação*, cujo *modo de regulação* corresponde a um conjunto de procedimentos característicos cujas propriedades asseguram, ao longo de um dado período histórico, uma relativa estabilidade e direção à reprodução do *sistema social de produção*.

Porém, ambos os conceitos partilham o interesse pela dimensão institucional da atividade económico-social e política. No caso da *governança* existe um enquadramento teórico que não se fecha no paradigma dominante da análise das sociedades modernas (trilogia: mercado-Estado-sociedade civil), considerando que existem outras formas de coordenação, como as hierarquias, redes e associações. Já quanto à *regulação*, existe um enquadramento teórico próximo da antítese da economia neoclássica, centrada no mercado e no equilíbrio, que considera o enraizamento social, complexo, da economia.

Em suma, retomando a questão de partida, na análise teórica *governança* e *regulação* não podem ser vistos como simples substitutos ou equivalentes. Porém, como vários estudos atestam, isto não significa que as duas noções não possam ser combinadas na análise de temas concretos e na investigação empírica (*ibidem*: 327).

Governança e regulação da educação: conceitos

Num contexto de mudança económica, social e política, um dos tópicos que tem marcado a agenda da investigação em educação diz respeito ao estudo da evolução dos sistemas educativos e das mudanças de sentido das políticas educativas. Quando se fala em sistema educativo, temos de ter presente que, enquanto sistema social, este comporta uma certa estrutura e organização e que, no seio das unidades que o constituem, tem lugar uma dada configuração das inter-relações entre os diversos agentes e atores educativos. De uma forma intencional, estes prosseguem uma mesma finalidade, a educação e a formação; porém, os seus interesses, as suas estratégias e a sua posição dão origem a processos de confrontação, negociação e compromisso que ou asseguram o equilíbrio e a coerência do sistema ou obrigam à sua transformação. É esta natureza, sistémica, histórica e socialmente enraizada, que confere à coordenação dos atores envolvidos no campo educativo uma dimensão institucional.

De forma voluntária ou consentida, os estados nacionais são confrontados com novas lógicas que implicam uma «interpenetração de fronteiras entre o técnico e o político, entre o público e o privado, entre o nacional e o internacional» (Defarges, 2003: 46). Ora, estas interpenetrações correspondem à criação de uma nova ordem no campo educativo. Para uma melhor compreensão desta problemática parece de grande interesse a convocação das noções de *regulação* e *governança* dos sistemas educativos. A tarefa que seguidamente nos propomos realizar é a de, a partir dos contributos teóricos desenvolvidos no seio da teoria económica da regulação e da teoria da regulação social, enunciar e sistematizar um conjunto de princípios definidores e diferenciadores dos referidos conceitos.

Regulação da educação

Como já foi assinalado, não é possível transpor a perspetiva cibernética da *regulação* para o caso dos sistemas de coordenação concretos, os sistemas sociais. E isto porque nestes sistemas existem interações entre os interesses particulares e o interesse geral ou comum, gerando modos permanentes de ajustamento de uma pluralidade de ações e efeitos de reprodução e transformação. Assim sendo, e tal como Maroy (2004) refere, é todo o interesse adotar uma conceção adequada de *regulação* à análise dos sistemas educativos, dado que os seus elementos são uma totalidade interdependente, formando um arranjo de caráter compósito, que requer a articulação de diversos atores e entidades sociais, cujos objetivos e escolhas são potencialmente conflituais.

No percurso de fundamentação teórica da referida conceção, importa considerar que à noção de *regulação* subjaz o conceito de *instituição*, cuja clarificação remete para a ideia de um conjunto de fatores com determinadas particularidades: (i) sistema de fatores que é exógeno a cada indivíduo, mas que influencia o seu comportamento; (ii) fatores que não são físicos, mas humana e socialmente construídos (regras, normas, sistemas cognitivos, crenças); (iii) fatores que permitem, orientam, motivam e influenciam comportamentos que conjuntamente se caracterizam pela sua regularidade e repetição (Greif, 2004). De acordo com esta perspetiva, se as *instituições* remetem para dimensões distintas (a dimensão das normas e regras formais e a dimensão cognitiva e estratégica), então, os seus distintos arranjos remetem, igualmente, para distintas dimensões dos processos de regulação: a *regulação institucional, normativa e de controlo* e a *regulação situacional, ativa e autónoma* (Barroso, 2003, 2005).

A conceção relativa à *regulação institucional, normativa e de controlo* está próxima da economia institucionalista, em particular da *teoria da regulação* que sublinha o facto de as formas mobilizadas para orientar os contextos de ação e conduta poderem ser muito variadas, dependendo do período histórico, do país e da região. Nesta abordagem, o conceito de *regulação* está associado ao conjunto de mecanismos que asseguram o desenvolvimento, reprodução e transformação de um determinado *sistema social de produção* (Hollingsworth & Boyer, 1997). No processo de orientação e controlo da ação dos agentes económicos (elementos autónomos, mas interdependentes) existe uma dimensão institucional, visto que as normas e regras formais correspondem a arranjos institucionais e mecanismos de controlo que são estabelecidos e postos em ação por autoridades legítimas e reconhecidas e organizações hierárquicas e burocráticas (Dupriez & Maroy, 2003).

Ao nível da *regulação situacional, ativa e autónoma* existe uma proximidade conceptual com o campo da sociologia; neste caso, leva-se em linha de conta a estruturação dos fenómenos sociais. Numa aceção sociológica mais tradicional, a *regulação* é vista como um tipo de

fenómeno social particular; numa interpretação mais inovadora a *regulação* consiste num olhar original acerca da realidade social. No primeiro caso, considera-se que existem fenómenos sociais que são regulados e outros que não o são. Acontece que uma observação atenta e apurada acerca da realidade social indica que todos, ou quase todos, os fenómenos sociais são regulados. Logo, a abordagem sociológica da *regulação* interessa-se não só pelo processo institucional que enquadra a ação e interação dos diversos atores, como também pelo lugar que estes detêm no funcionamento do sistema social. Neste sentido, o estudo da *regulação* não deve limitar-se à consideração de fatores macrossociais, mas deve dar uma particular atenção aos dispositivos colocados em ação pelo jogo de atores implicados nesse mesmo sistema social (Delvaux, 2001).

Segundo Dupriez (2001: 1), o «contexto institucional representa um quadro parcialmente constringido pelas práticas dos atores, mas ao mesmo tempo ele é produto desses mesmos atores». Seguindo esta linha de pensamento é de assinalar o especial contributo do sociólogo francês Jean-Daniel Reynaud que, partindo do estudo das relações sociais e das noções de controlo, conflitos e negociações, elabora a *teoria da regulação social*, enunciando o postulado da produção endógena das regras e distinguindo *regulação de controlo* de *regulação autónoma*. Neste sentido, *regulação* significa um processo ativo de produção de regras de jogo, compreendendo a definição de regras (normas, injunções, constringimentos) orientadoras do funcionamento do sistema e o seu (re)ajustamento, provocado pela diversidade de estratégias e ações dos vários atores (Reynaud, 1997, 2003).

Com efeito, no caso da abordagem institucional aproximamo-nos daquilo que se poderá considerar a fase estrutural da *regulação*; já no caso da ativa, situamo-nos nos «jogos dos atores». Na fase estrutural, identifica-se a articulação das formas de coordenação que permitem a relativa coerência da estrutura e do funcionamento de um dado sistema social; na fase dos «jogos de atores», analisam-se as interações e jogos entre atores, ao nível da sua capacidade para produzirem e porem em ação as regras que orientam a ação social (Dupriez & Maroy, 2003).

As principais diferenças metodológicas entre estas duas abordagens residem no facto de a primeira focar os aspetos mais descritivos e morfológicos dos *arranjos institucionais* e o carácter sistémico e macrossocial dos modos de *regulação* e de a segunda focar, primeiramente, a *regulação* do ponto de vista da ação e não do ponto de vista da propriedade do sistema, valorizando, assim, uma abordagem estratégica e autónoma. Neste caso, insiste-se no facto de as formas institucionais não esgotarem a legibilidade do processo de *regulação*, pois as estratégias e as lógicas de ação dos atores permitem explicar e compreender a *regulação* de um dado sistema, em termos da apropriação por partes dos diferentes atores, assim como em termos do processo de construção da estrutura institucional desse sistema.

Apesar das diferenças assinaladas, as duas conceções procuram levar em linha de conta, no estudo dos processos de construção e estabilização da ordem social, as contradições, os conflitos e as dinâmicas da ação social (Maroy, 2004). Por esta razão, pode existir uma certa utilidade metodológica na opção por uma abordagem plural e cruzada acerca do estudo dos processos de regulação. Como Jessop (1995) refere, em contextos de ação concretos podem encontrar-se múltiplas fontes, limites e contradições nas formas de coordenação das relações políticas, económicas e sociais.

De facto, tomando em linha de conta a *dimensão institucional* e a *dimensão autónoma* da *regulação*, pode concluir-se que os sistemas educativos estão sujeitos a um processo de orientação, coordenação e controlo, que tem uma natureza múltipla que abarca uma considerável complexidade. De facto, a *regulação* da educação envolve uma diversidade de fontes, mecanismos, tipos, objetos e atores e tanto gera ajustamentos e ordem, como contradições e desordem (Barroso, 2003; e Maroy, 2004).

No que se refere à *dimensão institucional*, sublinhamos que a intervenção dos detentores de autoridade legítima em matéria educativa é uma fonte do processo de *regulação* da educação. Como Dupriez e Maroy (2003) apontam, a orientação, coordenação e controlo tem uma dimensão formal e normativa, ou seja, institucional, em virtude de introduzir regras e constrangimentos na ação social. Estas regras e constrangimentos correspondem a mecanismos decididos e executados por quem detém autoridade; envolvem, tradicionalmente, uma estrutura administrativa, burocrática e hierárquica e comportam diversos níveis de poder: central ou nacional e local. Historicamente, o Estado-Nação corresponde ao nível hierárquico superior e tem sido uma das fontes centrais dos processos de *regulação*.

Este tipo de *regulação*, central, tem, habitualmente, assumido como objetos, da coordenação e controlo da ação coletiva, a conceção e planeamento do sistema educativo, a alocação de recursos e a definição da oferta educativa e formativa, currículos e avaliação. No entanto, importa deixar expresso que a realidade atual, designadamente as dinâmicas «global-local», tem levado à emergência de outras instâncias de autoridade ao nível transnacional, intermédio e local que têm estado na origem de uma reconfiguração dos processos de *regulação* (Barroso, 2005).

No que diz respeito à *dimensão autónoma*, reafirmamos que o processo de *regulação* não pode ignorar o processo de produção das «regras do jogo» e a condução dos atores educativos. A produção de regras e normas pelo Estado induz mudanças voluntárias através de um processo de interiorização e socialização dos indivíduos. Tal como Dutercq e Van Zanten (2001) referem, os vários mecanismos institucionais, herdados da história e definidos e executados pelo Estado, não só orientam como afetam o contexto da ação. Como tal, existe um «processo horizontal de produção de normas», no seio das unidades constitutivas dos sistemas educativos, que não pode ser ignorado, nem negligenciado (Dupriez & Maroy, 2000: 76).

De facto e dado existir um processo social de produção de «regras do jogo» que permite resolver problemas de interdependência e de coordenação, a *regulação* também tem uma dimensão *autónoma*. Ou seja, as estratégias e as lógicas de ação dos diversos atores educativos devem ser tidas em conta na compreensão e análise dos resultados da coordenação educativa, quer em termos do comportamento individual, quer em termos do próprio conjunto sistémico. Considerando estes contributos, é possível clarificar que a *regulação autónoma*

resulta do livre jogo de actores no próprio contexto de ação, traduz-se na construção *a posteriori* de novas racionalidades que, por um lado, adaptam ou substituem as racionalidades *a priori* das normas emanadas das autoridades centrais e, por outro lado, produzem novas orientações adaptadas às opções estratégicas dos actores e às condições específicas do seu terreno de aplicação. (Barroso, Afonso, Pinhal, & Viseu, 2003: 72)

Também outros estudos compartilham a ideia de que a *regulação* comporta distintas dimensões. Reynaud (2003) refere-se à *regulação institucional*, à *autónoma* e à *conjunta*. Dubet e Martucelli (1996) sinalizam a distinção entre *regulação normativa* e *sistémica*. Demailly (2001) indica a dimensão *normativa* e *cognitiva* da *regulação*. Barroso (2003, 2005), Barroso, Afonso, Bajomi, Berkovits, Imre e Eross (2002) e Maroy (2004) entendem a *regulação* do sistema educativo como um sistema de regulações que designam por *multirregulação*, assinalando o facto de o campo educativo estar sujeito a um processo de *regulação múltiplo e compósito*.

Acresce sublinhar que na análise ao funcionamento dos sistemas educativos tem de se levar em consideração que as orientações, as regras e as normas definidas e executadas pelas autoridades educativas dão origem a múltiplos processos de ajustamento e reajustamento «que relativizam a relação causal entre princípios, objetivos, processos e resultados educativos». Por um lado, as instâncias de regulação não se limitam às estruturas formais, existindo uma diversidade de instâncias informais de «mediação, tradução e passagem de vários fluxos reguladores». Por outro lado, os processos de confrontação e negociação, motivadas pelos interesses, estratégias e lógicas de ação dos diversos atores educativos, ao «funcionarem como uma espécie de «nós de rede» de um processo múltiplo de regulação», resultam numa recomposição dos objetivos definidos *a priori* e dos poderes em presença que levam a equilíbrios sempre conjunturais ou até à transformação do próprio sistema (Barroso et al., 2002: 73).

Governança da educação

O termo *governança* constitui-se como um conceito novo e incontornável que remete, genericamente, para a ideia de modo de coordenação da pluralidade das inter-relações que se

estabelecem entre os diversos atores sociais. Porém, quando se procura transpor este significado para a análise dos sistemas educativos deparamo-nos com uma enorme dificuldade, dado que a literatura relativa às ciências da educação ou faz uso indiferenciado dos termos *governança* e *regulação*, ora os combina na análise de uma dada realidade educativa.

Barroso et al. (2002) mostram que os distintos contextos linguísticos reforçam o carácter polissémico daqueles conceitos. Na literatura francófona, o termo que prevalece é o da *regulação*, mas já na anglo-saxónica é o de *governança*. Porém, como os objetos em análise não são substancialmente diferentes, as duas noções acabam por ser combinadas no âmbito da educação comparada. Para Dutercq (2000, 2005), *governança* é o conjunto de *regulações* decorrentes do novo papel do Estado na condução da ação pública. Na verdade, tal como Chevallier (2003: 216) esclarece, a configuração estática e unitária do Estado tende para uma nova natureza policêntrica, no sentido «de um conjunto de regulações parciais que revelam um mosaico de sistemas de *governança* sobrepostos».

Roger Dale e Cristian Maroy remetem o significado de *governança* para os modos e modelos de *regulação* institucional da educação. É certo que nesta abordagem existe um pano de fundo coincidente com a anterior, quanto ao lugar e ao papel do Estado no campo educativo. O traço comum explicita que a ação governamental das autoridades educativas tende a reconfigurar-se, enquanto modo de atividades de *governança* educativa, indo para além das relativas ao financiamento e provisão do sistema (Dale, 1997). Ou seja, os modelos de *governança* participam no processo de *regulação* dos sistemas educativos, enquanto «modelos teóricos e normativos» que incluem «normas e valores e são instrumentos de interpretação da realidade e guias para a ação» (Maroy, 2004: 35).

Esta linha de raciocínio parece decorrer da ideia de que, na atualidade, o Estado tende a assumir um papel «regulador», abrindo espaço a mecanismos de *governança* que, segundo Stoker (1998: 20-21), se caracterizam pela intervenção de agências e atores que não pertencem necessariamente à esfera governativa. E isto porque o Estado, no seu novo papel, usando novos instrumentos e técnicas de coordenação e controlo, lida com situações em que as suas responsabilidades económicas e sociais são menos claras, em termos de atribuições, e mais interdependentes, abrindo campo à intervenção de redes de atores autónomos. A ideia de redes é também reforçada por Lima (2007: 167) quando refere que a *governança* deve ser entendida como «a gestão pública de complexas redes interorganizacionais que se substituem às unidades tradicionais do Estado na oferta de serviços públicos à população e que cruzam frequentemente as fronteiras dos setores público, privado e cooperativo».

Recomendamos particular cautela quanto à proximidade de entendimentos entre *governança* e o ato de governar, já que não é esse o original significado do termo inglês *governance*. A difusão e contaminação, levadas a cabo por instâncias transnacionais, fortemente

marcadas pelas correntes e ideologias neoliberais, remetem para a ideia de que a origem de «todos os males» das economias e das sociedades contemporâneas reside no Estado. Como tal, de uma forma normativa prescrevem como «remédio» uma *good governance*, isto é, «um novo processo de governar», em que o papel do Estado é, acima de tudo «regulador» e não ator. Neste sentido, a ideia é a da crescente substituição do Estado, enquanto forma institucional, pelo mercado e a sociedade civil (Bogason & Musso, 2006). Porém, as instituições têm uma presença plural nos sistemas sociais e é a sua articulação que consubstancia um determinado modelo de *governança*, característico de um tempo e de um lugar.

Regulação e governança da educação

Tendo presente as perspetivas conceptuais apresentadas e seguindo de perto o pensamento de Barroso (2003, 2005) e de Maroy (2004) relativamente aos conceitos de *regulação* e de *governança* educativa, podemos concluir que os respetivos conceitos deverão considerar os seguintes elementos definidores: (i) a *regulação* e a *governança* da educação têm um carácter sistémico e definem-se no tempo e no espaço; (ii) a *regulação* e *governança* da educação são conceitos distintos, mas podem ser ambos usados na análise empírica; (iii) a *regulação* da educação é um processo múltiplo e complexo, logo compósito, que envolve uma dimensão institucional e uma dimensão autónoma ou situacional; (iv) a *regulação institucional* da educação corresponde à orientação, coordenação, controlo e (re)ajustamento das ações dos atores que detêm poder no campo educativo; (v) a *regulação autónoma ou situacional* da educação diz respeito ao processo de (re)apropriação social e contingente dos elementos constitutivos e estruturantes dos sistemas, das políticas e das práticas educativas; (vi) a *regulação* da educação corresponde a um sistema de *multirregulações*, resultante do processo compósito de ajustamento e reajustamento dos comportamentos dos diferentes atores, face à natureza das normas e das regras político-sociais, ao grau e às modalidades de estruturação do sistema educativo e à coerência, disputas e tensões neles presentes; (vii) a *governança* da educação corresponde ao conjunto de processos que envolvem formas ou *arranjos institucionais*, com características de hierarquia, proximidade e mudança, responsáveis pela coordenação de ordens relacionais diversas e parciais e que têm em vista a geração de dinâmicas sociais e organizacionais – do ponto de vista institucional, os seus objetos e modelos são histórica, política e socialmente construídos; (viii) a *governança* da educação é um conjunto complexo, articulado, plural e interativo em que pode existir variedade, complementaridade, domínio ou hibridismo de diversas formas institucionais (Estado, mercado, hierarquias, comunidades, redes e associações); (ix) a *governança* está presente na *regulação* da

educação, sendo que a história e o território podem ou não revelar que a um *modo de regulação* típico corresponde um *modelo de governança* predominante.

Conclusão

Os conceitos de *governança* e *regulação* revelam-se ferramentas, adequadas e úteis, para a análise dos processos de construção e reconstrução social da escola. E isto porque, tanto ao nível do seu papel na integração e mobilidade social, como ao nível do desenvolvimento económico, a escola, ao institucionalizar-se, assumiu uma dada estrutura e organização e dispõe de mecanismos vários de coordenação, controlo e legitimidade.

Porém, a crescente referência e a natureza polissémicas dos dois conceitos impõem não só a sua distinção, como também a menção de que os mesmos podem ser usados e combinados na análise de sistemas sociais concretos, como é o caso da educação.

A validade e interesse desta circunstância parecem residir nos ganhos de compreensão dos processos políticos, económicos e sociais que marcam as tendências de mudança das políticas educativas e da educação dos nossos tempos: tempos que são marcados por uma economia em crise, aumento do desemprego, acentuar de desigualdades sociais, valorização de flexibilidade, redefinição do papel do Estado, interdependência e mundialização das economias e reforço e diversificação das formas de integração económica. Neste contexto, as políticas educativas são marcadas por medidas reformadoras cujos conteúdos e feitos só poderão ser entendíveis e ter significado se tiverem em conta a evolução dos processos e dos modos como são definidas e controladas as orientações, normas e ações que asseguram o funcionamento dos sistemas educativos. Os níveis transnacional, nacional e local cruzam-se e o agentes políticos e sociais do campo educativo são múltiplos e interagem entre si, nem sempre de forma previsível e com as mesmas racionalidades, lógicas e interesses.

A complexidade e a incerteza gerados por estes processos recomendam análises que tenham como referência conceitos e perspectivas que considerem a multiplicidade de espaços, dinâmicas e atores que o campo educativo comporta, como é o caso dos contributos aqui apresentados quanto à *governança* e *regulação* da educação.

Correspondência: Agrupamento de Escolas Gardunha e Xisto, Bairro S.^{1a} Isabel, 6230-909 Fundão – Portugal

E-mail: isauramreis@gmail.com

Referências bibliográficas

- Barroso, João (2003). Regulação e desregulação nas políticas educativas: Tendências emergentes em estudos de educação comparada. In João Barroso (Org.), *A escola pública: Regulação, desregulação, privatização* (pp. 10-48). Porto: Edições ASA.
- Barroso, João (2005). O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade*, 92, 725-751.
- Barroso, João, Afonso, Natércio, Bajomi, Iván, Berkovits, Eszter, Imre, Anna, & Eross, Gábor (2002). *Systèmes éducatifs, modes de régulation et d'évaluation scolaires et politiques de lutte contre les inégalités en Angleterre, Belgique, France, Hongrie et au Portugal: Synthèse des études de cas nationales*. Reguleducnetwork – Deliverable 3. Retirado em agosto, 2007, de www.fpce.ul.pt/centros/ceescola
- Barroso, João, Afonso, Natércio, Pinhal, João, & Viseu, Sofia (2003). *Modos de regulação do sistema educativo ao nível meso: Estudo de caso da Direcção Regional de Educação de Lisboa e de um município*. Reguleducnetwork – Deliverable 8. Retirado em agosto, 2007, de www.fpce.ul.pt/centros/ceescola
- Bogason, Peter, & Musso, Juliet A. (2006). The democratic prospects of network governance. *The American Review of Public Administration*, 36(1), 3-18.
- Bourdieu, Pierre (2000). *Les structures sociales de l'économie*. Paris: Éditions du Seuil.
- Boyer, Robert (1990). *A teoria da regulação: Uma análise crítica*. São Paulo: Livraria Nobel.
- Boyer, Robert, & Saillard, Yves (Org.). (2002). *Regulation theory: The state of the art*. Londres: Routledge.
- Chevallier, Jacques (2003). La gouvernance, un nouveau paradigme étatique?. *Revue Française d'Administration Publique*, 105-106, 203-217.
- Cohen, Elie (2001). *L'ordre économique mondial: Essai sur les autorités de régulation*. Paris: Fayard.
- Crozier, Michel, & Friedberg, Erhard (1977). *L'acteur et le système: Les contraintes de l'action collective*. Paris: Éditions du Seuil.
- Dale, Roger (1997). The State and the governance of education: An analysis of the restructuring of the State-education relationship. In Hugh Lauder, Phillip Brown, & Amy Stuart Wells (Eds.), *Education: Culture, economy and society* (pp. 273-282). Nova Iorque: Oxford University Press.
- Defarges, Philippe M. (2003). *La gouvernance*. Paris: PUF.
- Delvaux, Bernard (2001). *Régulation: Un concept dont l'utilisation gagnerait à être régulé?*. Comunicação apresentada nas Jornadas de Estudo RAPPE, Paris. Retirado em agosto, 2008, de <http://www.u-bourgogne.fr/LABO-IREDU/radelvau.pdf>
- Demailly, Lise (2001). Enjeux de l'évaluation et régulation des systèmes scolaires. In Lise Demailly (Ed.), *Évaluer les politiques éducatives: Sens, enjeux, pratiques* (pp. 13-30). Bruxelas: De Boeck Université.
- Dubet, François, & Martuccelli, Danilo (1996). Théories de la socialisation et définitions sociologiques de l'école. *Revue Française de Sociologie*, 37(4), 511-537.
- Dupriez, Vicent (2001). La construction du cadre institutionnel de l'école. In Luc Courtois & Marie Denise Zachary (Eds.), *Enseigner la Wallonie et l'Europe: Pour une éducation citoyenne* (pp. 83-94). Lovaine-la-Neuve: Fondation Wallone.

- Dupriez, Vicent, & Maroy, Christian (2000). La régulation dans les systèmes scolaires: Proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone. *Revue Française de Pédagogie*, 130, 73-87.
- Dupriez, Vicent, & Maroy, Christian (2003). Regulation in school systems: A theoretical analysis of the structural framework of the school system in French-speaking Belgium. *Journal of Education Policy*, 4, 375-392.
- Dutercq, Yves (2000). *Politiques éducatives et évaluation: Querelles de territoires*. Paris: PUF.
- Dutercq, Yves (Dir.). (2005). *Les régulations des politiques d'éducation*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Dutercq, Yves, & Van Zanten, Agnès (2001). L'évolution des modes de régulation publique en *Éducation et Sociétés*, 2(8), 5-10.
- Greif, Avner (2004). *Institutions: Theory and history* (Chap. 1). Cambridge: Cambridge University Press (a publicar). Retirado em setembro, 2005, de http://www-econ.stanford.edu/academics/greif_228/228Win04-05/chapter1.pdf
- Hollingsworth, Rogers, & Boyer, Robert (1997). *Contemporary capitalism: The embeddedness of institutions*. Cambridge: University Press.
- Jessop, Bob (1995). The Regulation approach, governance and post-fordism: Alternative perspectives on economic and political change?. *Economy and Society*, 24(3), 307-333.
- Jessop, Bob (1998). The rise of governance and the risks of failure: The case of economic development. *Social Science Journal*, 155, 29-45.
- Jonsson, Ivar (1995). *West-Nordic countries in crisis: Neo-structuralism, collective entrepreneurship and micro societies facing global systems of innovation* (Col. New Social Science Monographs, 14). Copenhaga: Copenhagen Business School, Institute of Organization and Industrial Sociology. Retirado em outubro, 2006, de http://www.bifrost.is/Files/Skra_0008077.pdf
- Lima, Jorge Ávila (2007). Redes em educação: Questões políticas e conceituais. *Revista Portuguesa de Educação*, 20(2), 151-181.
- Maroy, Christian (2004). *Regulations and inequalities in European education systems: Final report*. Université Catholique de Louvain. Retirado em outubro, 2010, de http://www.girsef.ucl.ac.be/reguleducnetwork_VF_10dec041.pdf
- Osborne, David, & Gaebler, Ted (1993). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector from schoolhouse to stat house, city hall to pentagon*. Nova Iorque: Plume.
- Reis, José (1995). Estado, instituições e economia: a despesa pública em Portugal. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 44, 25-58.
- Reis, José (1998). O institucionalismo económico: Crónica dos saberes da economia. *Notas Económicas*, 11, 130-149.
- Reynaud, Jean-Daniel (1997). *Les règles du jeu: L'action collective et la régulation sociale*. Paris: Armand Colin.
- Reynaud, Jean-Daniel (2003). Régulation de contrôle, régulation autonome, régulation conjointe. In Gilbert de Terssac (Org.), *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud* (pp. 103-113). Paris: Éditions La Découverte.
- Salazar, Óscar Rodríguez (2001). Economia institucional, corriente principal y heterodoxia. *Revista de Economía Institucional*, 4, 52-77.

- Stoker, Gerry (1998). Governance as theory: Five propositions. *International Journal of Social Sciences*, 50(1), 17-28.
- Swedberg, Richard (2004). Sociologia económica: Hoje e amanhã. *Tempo Social*, 16(2), 7-34.
- Swedberg, Richard, & Granovetter, Mark (2001). *The sociology of economic life* (2nd ed.). São Francisco: Westview Press.
- Van Kersbergen, Kees, & Van Waarden, Frans (2004). Governance as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. *European Journal of Political Research*, 43, 143-171.