

A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas

João Barroso*

Resumo

O presente artigo analisa o modo como o local tem vindo a afirmar-se como referencial das políticas educativas, ainda que, muitas vezes, com fins meramente retóricos. Tomando como base a reflexão produzida no quadro de dois projetos de investigação em que participei nos últimos anos, proponho uma interpretação sobre o significado e funções da espacialização das políticas no contexto da evolução do “Estado Educador”: o local como lugar de aplicação; o local como lugar de inovação e mobilização; o local como lugar de decisão e construção de políticas. O artigo termina com uma reflexão sobre a importância que a territorialização pode ter para a criação de uma “nova ordem educativa local”, num espaço público multirregulado.

Palavras-chave: Descentralização, regulação pós-burocrática, regulação sociocomunitária, territorialização.

Abstract

The main purpose of this paper is to present how the local has been showing up as a benchmark of educational policies, although, many times, with purely rhetorical purposes. Based on the reflection of two research projects in which I participated in recent years, I propose an interpretation of the meaning and functions of local policies in the context of the evolution of the “Educator State”: the local as a place of application, the local as a place of innovation and mobilization, the site as a place of decision and policy making. The paper ended with a reflection about the importance that the territoriality may have to create a “new local education order,” in a public and multi-regulated space.

Keywords: Decentralisation, post-bureaucracy regulation, social-communitarian regulation, territoriality.

Introdução

O espaço local constitui, a partir do último quartel do século XX (em particular nos países de tradição centralista, como é o caso de Portugal), um lugar “mítico”, regenerador das políticas públicas de educação. A importância do espaço local é invocada, neste contexto, para justificar as iniciativas mais diversas (e muitas vezes opostas) desde a territorialização e descentralização das políticas educativas, à modernização administrativa, à mobilização local de estruturas comunitárias, à autonomia dos estabelecimentos de

*. Instituto de Educação - Universidade de Lisboa

ensino, à criação de mercados educativos e à privatização do serviço público de educação. O local é visto simultaneamente como lugar de aplicação, de participação, de interdependência e de concorrência, no confronto de lógicas tão distintas, como as que tentam preservar o papel e a ação do Estado, através da contextualização territorial das políticas e do incentivo à sua modernização, às que visam a sua diminuição, numa perspetiva neoliberal.

No presente artigo¹ irei analisar os pressupostos desta emergência do local, no quadro da alteração dos modos de regulação das políticas educativas, de acordo com o seguinte argumentário:

- Os sistemas públicos nacionais de ensino foram criados pela acção do Estado, enquanto instrumento de consolidação do Estado Nação. O modelo de governação que suporta esta intervenção é vulgarmente designado por “Estado Educador” e caracteriza-se por se basear no modo de regulação burocrático-profissional, fortemente centralizado, que visa assegurar um ensino universal e homogéneo. Neste contexto o “local” é visto sobretudo como lugar de aplicação, cujos “desvios” devem ser rigorosamente controlados, mas em que são toleradas algumas iniciativas “marginais” e “clandestinas”.
- A partir da década de 70 do século XX, assistiu-se em muitos países, nomeadamente em Portugal, a um lento processo de recomposição do papel do Estado na educação, no quadro de uma “nova gestão pública”, com a adoção de medidas de desconcentração e de descentralização administrativa, a introdução de novos modos de regulação de tipo pós-burocrático, o reforço de uma retórica de modernização e de uma lógica de privatização do ensino público². Neste novo contexto é dada uma maior atenção e visibilidade, na retórica política, ao “local” que passa a ser visto, sobretudo, como lugar de inovação e de mobilização.
- O local também pode ser visto como um espaço público multirregulado, em particular no quadro de políticas mais transversais de territorialização educativa. Embora a experiência e a investigação realizadas nos mostrem que a consagração do território como lugar de decisão e de construção de políticas, ainda é sobretudo retórica, mas a sua existência é uma condição essencial para a criação de uma “nova ordem educativa local” (Ben Ayed, 2009), com o envolvimento de entidades públicas e privadas, associações, redes informais e movimentos sociais.

1. O local como lugar de aplicação de políticas educativas

A criação da escola pública tornou se, primeiro, um imperativo para a consolidação do Estado Nação e mais tarde, com o seu alargamento (principalmente a partir da

1. O presente artigo situa-se num registo predominantemente reflexivo e visa produzir uma síntese descritiva e interpretativa das várias dimensões que a mobilização do local tem tido na definição e execução das políticas educativas. Para esse efeito, mobilizo e reformulo algumas ideias já por mim desenvolvidas em outros textos, nomeadamente dos que resultam da investigação que venho realizando, com uma equipa do Instituto de Educação da UL, nos últimos anos, no âmbito de dois projetos europeus Reguleducnetwork - “Changes in regulation modes and social production of inequalities in education systems: a European Comparison” (2001-2004) e Knowandpol – *The role of Knowledge in the construction and regulation of health and education policy in Europe: convergences and specificities among nations and sectors*, (2006-2011) financiados pela União Europeia.

2. Ver a este propósito as principais conclusões do projeto Reguleducnetwork em Maroy (2006). Sobre as conclusões para Portugal consultar igualmente Barroso (2006) e Barroso, org. (2006).

Segunda Guerra Mundial), um elemento essencial do desenvolvimento económico. É neste contexto que surge a expressão “Estado Educador” para referir o papel que o Estado tem na educação, assegurando a sua orientação, a sua provisão e o controlo sobre o seu funcionamento.

Na síntese que Andy Green (2008) fez deste processo de escolarização (e que aqui seguimos de perto), verifica-se que a escola pública se desenvolveu com base num voluntarismo político, claramente centralizador, que pressupunha um forte consenso social no valor da educação e nas modalidades da sua organização. É com base neste voluntarismo político que, segundo o mesmo autor, se vai consolidando a própria existência de um “sistema nacional de ensino” hierarquizado por idades e níveis de escolaridade, com programas próprios e complementares, com regras pré-definidas de entrada, de frequência e de saída, com sistemas universais de avaliação. Tudo isto sob o controlo do Estado, particularmente, através do financiamento e atribuição de recursos, pela autorização de abertura de escolas e sua inspeção, pelo recrutamento, formação e certificação dos professores, e (na maioria dos países europeus, como aconteceu em Portugal) pela imposição de programas curriculares estandardizados e pela certificação nacional dos diplomas. Ainda segundo Green (2008, p. 294), esta situação explica que a organização escolar obedeça, desde o início, a um conjunto alargado de finalidades que ultrapassam largamente a sua missão de ensino, como seja: o desenvolvimento moral, cultural e político da nação; difundir a língua nacional; assimilar as diversidades étnicas; integrar as comunidades locais; difundir a religião nacional; promover a identidade nacional; etc. São estas finalidades que permitem «construir a subjetividade da própria cidadania justificando o Estado junto dos indivíduos e os deveres dos indivíduos face ao Estado» (Green, 2008, p. 294).

A existência deste Estado Educador está associada a um modo próprio como as autoridades políticas orientam e coordenam o funcionamento do sistema de ensino e asseguram os seus resultados.

Partilho da opinião de Clarke e Newman (1997), segundo os quais a institucionalização do serviço público, enquanto conjunto de valores, código de comportamentos e práticas, bem como a própria estruturação do Estado Providência, fizeram-se através de um compromisso entre dois modos de coordenação: a *administração burocrática* (pelo Estado) e o *profissionalismo* (dos professores). São estas duas formas de coordenação que permitem, segundo Clarke e Newman (1997), que o Estado Providência se organize em torno do “interesse público” (em nome do qual atua a burocracia) e o “bem público” (ao serviço do qual está o profissionalismo).

Este compromisso entre “burocracia” e “profissionalismo” explica que em Portugal, como em outros países europeus, a regulação do sistema educativo fosse dominada, durante grande parte do século XX (pelo menos até finais dos anos 80), por um “modelo” burocrático-profissional³. Este modelo traduzia-se, ao nível institucional e organizativo, numa combinação da componente burocrática (que privilegiava a racionalidade administrativa, própria à intervenção do Estado), com a componente profissional docente (que privilegiava a racionalidade pedagógica). Por isso, pode dizer-se que, durante este período, coexistiam, em Portugal, dois tipos de regulação: uma “regulação estatal, burocrática e

3. Mintzberg (1990) utiliza a expressão “burocracia profissional” para identificar uma das configurações que integram o seu conhecido modelo descritivo das diferentes estruturas organizacionais. Na minha tese de doutoramento, em 1993, mobilizei e desenvolvi longamente este conceito para caracterizar a especificidade da evolução histórica da organização e da administração do liceu, em Portugal (Barroso, 1995, pp.486-524).

administrativa” e uma “regulação profissional, corporativa e pedagógica” (Barroso, 1999 e 2000).

Neste contexto o local funcionou essencialmente como um lugar de aplicação, entre a lógica homogeneizadora da regulação estatal e a lógica particularista da regulação profissional. Apesar do forte peso da administração central e da aplicação uniforme dos mesmos normativos, características comuns a toda a administração pública, na educação, as influências dos movimentos pedagógicos e dos interesses profissionais e corporativos dos professores potenciaram a existência de espaços de diferenciação local, ainda que vistos como clandestinos e desviantes. Esta diferenciação fez-se sobretudo ao nível interno das escolas e na sua interação com a comunidade local envolvente, sendo menos visível ao nível dos municípios que, no essencial e até muito recentemente, não se afirmaram como espaços de produção de políticas educativas específicas.

2. O local como lugar de modernização e inovação – descentralização e regulação pós-burocrática

Assistimos hoje a um questionamento do próprio conceito de “Estado Nação”, a uma crise dos fundamentos do “Estado Providência” e a uma quebra clara do consenso social em que se baseava o “Estado Educador”. Além disso, o crescimento extraordinário dos sistemas educativos e a complexificação da sua organização tornaram difícil a sua renovação e adaptação às necessidades do mundo atual. Os resultados alcançados ficam sistematicamente aquém das expectativas e a confiança na capacidade dos poderes públicos resolverem os seus problemas vem se reduzindo de maneira notória. Ao mesmo tempo, a mundialização da economia e a influência crescente das instâncias políticas supranacionais têm vindo a descaracterizar os modelos políticos que estão na origem do Estado moderno, com consequências, naturalmente, na conceção, organização e funcionamento dos sistemas educativos.

É neste contexto que se assiste ao colapso do regime burocrático-profissional (não só devido a fatores externos de natureza económica e política), mas também internos (como a perda de confiança na sua neutralidade, imagem de ineficiência e efeitos perversos da impessoalidade). Este colapso está na origem de políticas de reestruturação do serviço público, com o desenvolvimento de processos de descentralização e o surgimento de novos modos de regulação que se podem designar genericamente de pós-burocráticos.

Descentralização

Não é possível fazer aqui uma síntese, por breve que seja, da abundante literatura que existe sobre este tema⁴. Importa salientar unicamente que, em Portugal, desde os anos 80 do século passado, a descentralização se torna uma palavra-chave de quase todos os programas de governo, embora com reduzidos efeitos práticos, muitas vezes com recurso

4. Sobre a situação da descentralização educativa em Portugal importa salientar, em particular pelo seu caráter extensivo e fundamentação empírica, os trabalhos recentes de: Jorge Martins (2007) sobre o papel dos municípios na construção das políticas educativas; Licínio Lima (2011), com ampla visão crítica da evolução recente da administração da educação em Portugal; e de João Pinhal (2012) sobre a intervenção municipal na educação entre 1991 e 2003.

a argumentos contraditórios (desde a promoção do mercado e da concorrência, ao reforço da democracia local e da participação).

De um modo geral a defesa da descentralização faz-se para atingir os seguintes objetivos: aproximar o local de decisão do local de aplicação; ter em conta as especificidades locais; promover a participação dos utilizadores dos serviços públicos na sua gestão; reduzir a burocracia estatal; libertar a criatividade e desencadear a inovação pedagógica.

Mas esta aparente convergência, quanto aos objetivos, esconde uma grande diversidade, ao nível das políticas concretas: (a) desde as mais radicais, visando a intervenção mínima do Estado e a transferência quase total de competências e recursos para as autoridades locais e para outros atores periféricos; (b) ou as que visam uma efetiva transferência de competência, recursos e poderes de decisão, em benefício da democracia local e da participação; (c) até às políticas mais retóricas em que, sob o mote da “descentralização”, o Estado conserva a sua centralidade estratégica e o poder de decisão fundamental sobre a provisão, organização, e controlo do sistema público de ensino, mas transfere as táticas e algumas competências instrumentais de natureza executória, para a periferia.

Importa ainda sublinhar que, apesar das expectativas que foram criadas em relação aos efeitos destas medidas, os estudos realizados com base na avaliação das performances escolares dos alunos (como por exemplo o PISA) mostram que, quando existem, as vantagens da descentralização estão longe de serem tão amplas quanto prometem os seus defensores e, num conjunto significativo de casos, aparecem mesmo associadas a um aumento das desigualdades escolares (Mons, 2011).

Verifica-se assim que, com a descentralização, a promoção do local está associada à necessidade de se proceder à recomposição do papel do Estado, através de uma diminuição da sua função de prestador direto do serviço público, mas conservando a sua capacidade estratégica de garante da coesão nacional e da equidade da oferta educativa. A lógica dominante é a da modernização e requalificação da administração pública (tendo em conta as suas novas funções), com recurso a novas modalidades de relacionamento entre administradores e administrados (contratualização), ao reforço da democracia local, bem como ao estabelecimento de parcerias entre os vários agentes públicos e privados. Neste sentido, pode dizer-se que esta redistribuição de funções entre o centro e a periferia põe em causa a própria dicotomia tradicional entre centralização e descentralização (Van Haecht, 1998) e que a emergência do local se faz de modo pouco uniforme, com ritmos e amplitude diversos, no quadro de políticas mistas que combinam os dois movimentos, reforço do centro e da periferia, em áreas e domínios distintos.

Regulação pós-burocrática

A emergência do local está igualmente associada ao surgimento de novos modos de regulação. Estes novos modos de regulação que se podem designar genericamente de pós-burocráticos caracterizam-se, sobretudo, pelo facto de não se basearem, como no modelo burocrático, na legitimidade da racionalidade e da lei, consideradas simultaneamente como formas de coordenação e fonte de valores.

Como afirma Maroy (2006, p.54), a valorização dos resultados, a busca da eficácia são privilegiadas por comparação com as regras do direito. «A racionalidade continua a ser valorizada, mas ela é reduzida, sobretudo, à racionalidade instrumental. Entramos

num regime de “performatividade” (Ball) onde o que importa são os resultados tangíveis, mensuráveis, justificáveis (...).» O controlo *a priori*, pelas normas, é substituído pelo controlo *a posteriori*, pelos resultados. Assiste-se igualmente ao desenvolvimento da “regulação pelos instrumentos” (boas práticas, contratos, avaliação, etc.).

A regulação pós-burocrática é, por isso, uma “narrativa” (Mahon, 2008) que incorpora elementos normalmente conotados com o “New Public Management” (nova gestão pública) como, por exemplo: “o trabalho por projetos”, “a contratualização”, “a criação de agências independentes (ou quase independentes)”; “benchmarking”; “descentralização de competências e responsabilidades” para o nível local da administração (incluindo conselhos locais e estabelecimentos de ensino); “utilização de novos instrumentos de gestão”; “gestão pelos números” (indicadores quantitativos)⁵.

Convém contudo notar que, como escrevem a este propósito Ramsdal, Fineide e Hansen (Ramsdal & van Zanten, 2011: 21): «(...) é importante ter em conta que a mudança da “velha” para a “nova” regulação é tendencial, e não implica que as “antigas” formas de regulação estatal tenham sido abandonadas e substituídas por “novas”» (p.21). Ou, como diz Van Zanten (Ramsdal & van Zanten, 2011: 31): «Os regimes pós-burocráticos combinam “hard” e “soft” modos de regulação».

É por isso que assistimos, em Portugal, como em muitos outros países, à coexistência da “burocracia” e da “pós-burocracia”, na definição e aplicação das políticas públicas de educação, como é o caso da descentralização e da contratualização da autonomia das escolas (ver a este propósito, Hipólito, 2011 e Lopes, 2012). Na verdade a “hibridez” parece estar a afirmar-se, assim, como estratégia ganhadora para a sobrevivência do Estado. Como sublinham Lascoumes e Le Galès (2004): «Dois traços do Estado em reestruturação resultam dos nossos trabalhos sobre os instrumentos [da ação pública]: o Estado mobilizador da “governança” negociada e o Estado regulador, vigilante e controlador. O Estado ainda não disse a última palavra (...)» (p.369).

Esta hibridez também é visível na utilização paradoxal de outros modelos de organização e de gestão construídos com finalidades opostas: regulação neo-burocrática e regulação pós-burocrática.

Na regulação neo-burocrática – o principal objetivo consiste em melhorar o funcionamento burocrático da administração, face ao aumento da complexidade e da diversidade do sistema. Para isso alteram-se os aspetos morfológicos sem pôr em causa os aspetos essenciais para o exercício do poder e da autoridade do Estado e a eficácia dos processos de controlo. Muitas vezes, estas transformações na organização e gestão dos serviços da administração central, regional e local (incluindo as escolas), ainda que justificadas pela necessidade de adoção dos princípios do “new public management”, não passam de uma “modernização cosmética” ao serviço dos mesmos fins e do mesmo modelo de funcionamento.

Na regulação pós-burocrática – o principal objetivo consiste em reformular o papel do Estado na definição, provisão e controlo das políticas educativas. Nuns casos reduzindo a dimensão e a ação do Estado através de medidas que viabilizam a criação de

5. A emergência da regulação pós-burocrática em vários países europeus foi um dos resultados mais importantes obtido pelo projeto *Reguleducnetwork*, anteriormente referido (ver nota 2). Este modo de regulação foi igualmente analisado no quadro do projeto *Knowandpol* para pôr em destaque alguns dos condicionalismos específicos explicativos da relação entre conhecimento e ação pública que era um dos objetivos centrais deste projeto. Ver a este propósito os relatórios disponíveis no sítio do projeto www.knowandpol.eu em particular: Mahon, 2008 e Steiner-Khamsi (2008). Para o caso português consultar Barroso e Afonso, org. 2011.

um mercado educativo (a descentralização administrativa e o reforço da autonomia das escolas destinam-se a garantir a concorrência e a liberdade de escolha). Em outros casos diminuindo a intervenção do Estado (e da sua administração central) na provisão direta do serviço educativo, mas reforçando o seu controlo sobre os processo e dispositivos de avaliação (Estado avaliador).

Num caso e noutro estes novos modos de regulação caracterizam-se por serem de “conhecimento intensivo” e, como é referido em outro lugar (Barroso, 2011, p. 92), «o conhecimento circula através da circulação dos atores e dos seus discursos, no quadro de diferentes relações de poder, em espaços formais e informais de ação pública, quer tenham acção política directa (como o governo, o parlamento, a administração pública, os sindicatos, entre outros), quer indirecta (como as universidades, as associações, os meios de comunicação social, os eventos académicos, etc.)». No contexto deste tipo de regulação o conhecimento é, por um lado, uma forma de legitimação de um poder político com défice de autoridade que tem de negociar com diferentes atores no quadro das novas formas de governança; e, por outro lado, é um instrumento de regulação, substituindo as formas de controlo burocrático por formas mais persuasivas, assentes mais em resultados do que em normas, como é próprio das formas emergentes da regulação pós-burocrática.

3. O local como espaço público multirregulado – os territórios educativos

Ao contrário do que as visões clássicas de análise política propõem, o processo de produção e coordenação das políticas educativas não resulta, unicamente, da ação unidirecional (de cima para baixo) do governo e da sua administração, mas resulta antes de um processo complexo de vários polos e tipos de regulação em que intervêm diferentes atores, em diferentes níveis. O local emerge assim dum complexo jogo de multirregulações caracterizado pelo reforço da regulação transnacional, o hibridismo da regulação nacional, o alargamento da regulação intermédia (desconcentração e descentralização), a emergência de espaços de regulação resultantes da interdependência das escolas, a diversidade de lógicas na regulação interna das escolas⁶.

É com este cenário que se desenvolvem, em Portugal e em outros países de tradição mais centralizadora, políticas de territorialização no domínio da educação. Para Pinhal (2012) este processo de territorialização (que é diferente da descentralização) «corresponde à construção de políticas locais, de conceção e execução autónomas, dentro dos limites da intervenção local que tenham sido definidos por lei» (p.272). Segundo este mesmo autor, na territorialização, o local assume-se, umas vezes, como “quadro de realização contextualizada de políticas nacionais” e, outras vezes, “como quadro de produção de políticas próprias de base comunitária ou de base institucional” (p.272).

Como assinalei em outro lugar (Barroso, 2005a, p. 140-141) a territorialização tem como grandes finalidades:

- Contextualizar e localizar as políticas e a ação educativas, contrapondo à homogeneidade das normas e dos processos, a heterogeneidade das formas e das situações;

6. A análise destes processos de multirregulação encontra-se desenvolvida nas minhas publicações Barroso 2005b e Barroso 2006b.

- Conciliar interesses públicos (na busca do “bem comum” para o serviço educativo) e interesses privados (para a satisfação de interesses próprios dos alunos e suas famílias);
- Fazer com que na definição e execução das políticas educativas, a ação dos atores deixe de ser determinada por uma lógica de submissão, para passar a subordinar-se a uma lógica de implicação;
- Passar de uma relação de autoridade baseada no controlo “vertical”, monopolista e hierárquico do Estado, para uma relação negociada e contratual, baseada na desmultiplicação e “horizontalização” dos controlos (centrais e locais).

Como diz a este propósito Bernard Charlot: «A territorialização das políticas educativas não é um fenómeno administrativo jurídico, um simples deslocamento do cursor no eixo centro periferia. A sua aposta é política, no sentido pleno do termo: qual é a principal função da escola, trabalhar para a transmissão do saber, para a igualdade dos cidadãos, para o desenvolvimento das crianças, para a inserção profissional de todos os jovens? qual é o poder que legitima a organização e o controlo da escola, bem como os seus professores? de que coletividade (“polis”) a escola é um órgão: do Estado, duma autarquia, dum bairro, duma comunidade étnica? Estas questões são conflituais, como acontece com qualquer questão política. Pelo facto de não serem tratadas explicitamente, mas sempre através de debates administrativos, jurídicos, financeiros, técnicos, estas questões podem tornar-se explosivas, ou então “afundar” todo o esforço de “modernização” da escola.» (Charlot, 1994, p. 46)

Se tomarmos em atenção a análise crítica que tem sido realizada em alguns países onde se desenvolvem processos de “territorialização das políticas educativas” (envolvendo a “descentralização administrativa”, a “concessão de uma maior autonomia às escolas”, o estabelecimento de formas de contratualização local, como o “parterariado”, entre outros), podemos dizer que existe uma enorme suspeita quanto às intenções dos governos e dos agentes da administração central neste processo de devolução de competências a instâncias locais.

Nuns casos, a “territorialização” é vista como um instrumento para a introdução de uma “lógica de mercado” no funcionamento e regulação do sistema educativo, e portanto para uma outra forma de “privatização” da escola pública. Em outros casos, a “territorialização” é vista como a expressão da tendência das sociedades pós industriais de transferirem para a periferia a gestão das contradições que o centro não pode resolver. Ou ainda, como forma de manipulação pelo Estado Central que financia localmente as políticas que ele determina sozinho.

No caso da “descentralização” administrativa outros autores procuram demonstrar que o processo de transferência de competências para as autarquias constitui um processo de “auto limitação”, totalmente decidido e controlado pelo Estado, com a finalidade de perpetuar o seu poder. Forçado pela complexidade dos problemas e a carência dos recursos, o Estado devolve as “táticas” mas conserva as “estratégias”, ao mesmo tempo que substitui um controlo direto, centrado no respeito das normas e dos regulamentos, por um controlo remoto, baseado nos resultados.

Do ponto de vista de uma análise das medidas políticas é flagrante a enorme distância que vai, por vezes, entre a retórica da “territorialização” (que promete um maior envolvimento democrático da comunidade e mais recursos e poder de decisão para as autarquias

subjacente às medidas tomadas) e a ação política conduzida pela administração central que vai no sentido oposto.

Contudo, como vários autores igualmente sublinham, esta situação não é inerente ao processo de territorialização e às suas modalidades de execução, mas resulta da intenção política com que ela é desencadeada. Na verdade, na “territorialização” existem (como em outros processos políticos e sociais) lógicas diferentes que se confrontam e que tornam a sua prática conflitual.

Neste sentido, a “territorialização” não pode ser justificada (como querem certos setores da tecnocracia estatal) como uma medida de gestão destinada a modernizar e a aliviar a máquina do Estado. Ela deve ser vista sobretudo como um processo de apropriação, por uma determinada comunidade, de diversos espaços sociais. Esta apropriação baseia-se no princípio da “mobilização” (na aceção dada na sociologia política) enquanto “forma de reunião de um núcleo de atores com o fim de empreenderem uma ação coletiva”.

Deste modo a construção de “territórios educativos” não pode ser vista como uma medida de cima para baixo, no quadro de uma política de ordenamento do território, com fronteiras pré definidas e campo de ação limitados. Os “territórios educativos” são definidos indutivamente pelas próprias práticas sociais e institucionais e resultam do esforço de integração (pela discussão, negociação e contrato) dos interesses individuais de diferentes atores em interesses comuns. É aqui que reside a verdadeira originalidade do processo de territorialização e que faz com que na literatura institucional, como afirma Ben Ayed (2009), “a semântica territorial esteja efetivamente associada à linguagem da rutura” (p.11).

O território educativo torna-se, assim, um local de construção de políticas públicas, submetido à influência de diferentes polos de regulação, nacionais, supranacionais e infranacionais.

Em conclusão

Através da argumentação desenvolvida no presente artigo foi possível pôr em evidência a importância crescente que o local passou a ter na definição e concretização das políticas educativas. Ainda que por vezes esta importância do local seja meramente retórica o certo é que, como afirma Ferreira (2005) referindo-se à situação portuguesa: «As políticas sociais públicas, ditas “territoriais” e “contratuais”, têm vindo a fazer apelo á iniciativa local e ao trabalho em rede e em parceria, quer no domínio escolar, através por exemplo, das políticas de autonomia e de gestão local da escola, quer noutras domínios de ação social, através de projetos de luta contra a pobreza e a exclusão, de iniciativas de desenvolvimento local, de políticas municipais, de dinâmicas de ação comunitária. O local parece ter-se tornado, assim, o horizonte privilegiado das políticas de ação socio-educativa» (p. 21-22)

Diagnóstico semelhante é feito por Ben Ayed (2009) em relação à França, quando fala da “banalização e extensão da retórica territorial”, mostrando que a “noção de território” é atualmente mobilizada «como vetor da reconfiguração das normas de regulação e pilotagem do conjunto do sistema educativo (descentralização, desconcentração). Ela é associada, assim, à ideia de modernização e de renovação do serviço público de educação» (p. 8-9).

Apesar de incipientes na realidade portuguesa, o reconhecimento e desenvolvimento da dimensão territorial das políticas educativas podem contribuir, segundo Pinhal (2012) para a construção de “sistemas educativos locais”. Para este autor, os sistemas educativos locais «devem estar inseridos na política e no sistema educativo nacional, mas dotados de algumas características próprias, atribuídas quer pelas circunstâncias de cada local (condições, recursos, necessidades), quer pelas aspirações e idiossincrasias dos diferentes atores locais envolvidos, quer ainda pelas dinâmicas que estes puderem desenvolver entre si» (p.275).

Contudo, como tenho assinalado em diversas ocasiões (nomeadamente nos meus textos mais programáticos sobre a autonomia das escolas, por exemplo Barroso, 1996), a introdução de uma lógica territorial na definição e operacionalização das políticas educativas não pode ser resultado de uma ação normativa imposta pelo centro e meramente confinada à intenção de redesenhar a oferta de estruturas e serviços educativos (como acontece com a “carta escolar”), ou de obter aparentes ganhos de eficiência, massificando e densificando a utilização dos recursos, como acontece com as medidas atuais dos “mega-agrupamentos”. Por isso tenho vindo a defender como princípios estruturantes dessa política de territorialização⁷:

- Recusar a definição de “territórios” uniformes e homogêneos decretados administrativamente. Essa definição deve ser feita no quadro de um processo negociado, participado e contratualizado.
- Respeitar a “pluralidade” do local e a diversidade de “centros” de decisão. A territorialização e o seu sistema de redes e contratos não devem pôr em causa a escola como “unidade social”.
- Ter uma visão “caleidoscópica” dos processos, formas e níveis de territorialização, o que remete para a diversidade de soluções, ritmos e dispositivos.
- Evitar que a criação de novos espaços de intervenção social no domínio da educação (no quadro da territorialização) se transforme numa segmentação dos espaços escolar que ponha em causa a sua coerência nacional e a sua equidade.
- Consagrar a função reguladora da Administração Central associada às funções de informação, de acompanhamento e avaliação

No quadro da aplicação destes princípios a emergência do local não é um processo linear que resulta de um simples transvase de competências e de recursos entre o centro e a periferia, entre o nacional, o regional e o local. É um processo mais complexo de disputa e partilha de poderes formais e informais que cruza redes de atores diversos, dentro e fora da esfera do Estado (associações e outras organizações da chamada “sociedade civil”).

A este propósito Ben Ayed (2009), num interessante livro em que mobiliza as suas investigações no domínio da sociologia urbana, interroga-se sobre a possibilidade de construção de uma “nova ordem educativa local” no quadro das políticas de territorialização em França (que apresentam muito pontos de contacto com as portuguesas). Depois de identificar as diversas perturbações causadas pela introdução do referente territorial no

7. Ainda que não seja totalmente divergente (do ponto de vista das soluções a adotar relativamente à intervenção das autarquias na educação), a abordagem que aqui defendo, a propósito da territorialização das políticas educativas, afasta-se, em muitos aspetos, da que está subjacente à recomendação n.º 6/2012 do Conselho Nacional de Educação. Em particular, no que se refere aos pressupostos estruturo-funcionalistas que estão na base das propostas do CNE de construção de “matrizes” de funções, de competências, de procedimentos, etc. para as autarquias.

seio da esfera educativa afirma: «Em França, o local é uma construção institucional *por defeito* que resulta do desaire das políticas anteriores consideradas ineficazes.» (p.23) Para este autor a introdução destas políticas territoriais, marca “o declínio do paradigma republicano” e acrescenta: «O declínio deste paradigma é igualmente a condição da possibilidade da emergência de uma *nova ordem educativa local*. Não se trata, contudo, duma ordem estruturada e unificadora, mas pelo contrário duma *ordem híbrida* que conjuga ao mesmo tempo liberalismo e burocracia e que polariza regimes de pensamento e de ação incompatíveis e inconciliáveis como o compromisso, a impotência e a compaixão. (...) Longe dos pressupostos políticos que consideram [o local] como lugar de consenso, ele é, pelo contrário, lugar de controvérsia e de expressão de novas lutas educativas locais». (p.158)

A busca desta ordem local que permita superar os conflitos existentes exige, como tenho vindo a afirmar desde os finais dos anos 1990, a introdução ao nível das escolas e dos territórios, de uma “regulação socio-comunitária” (Barroso, 1999). À semelhança do que, segundo Laville (1977), acontece nas associações, onde os fundamentos e os modos de organização derivam de princípios comunitários e de princípios societários, também a regulação local deve possibilitar “a definição de compromissos públicos por referência a um bem comum”.

Como escrevia a este propósito, em 2005: «É neste contexto que se justifica encontrar novas formas de regulação institucional que sejam compatíveis com a dinâmica dos processos sociais de regulação. Isso obriga a um novo equilíbrio entre o Estado – os professores – e os pais dos alunos (bem como a comunidade em geral) na administração da educação e em particular na regulação local da escola pública. Este tipo de regulação que podemos chamar de “socio-comunitária” tem de passar necessariamente pela alteração de papéis destes três polos de regulação das políticas e da administração pública da educação e por uma revitalização do poder local enquanto espaço e estrutura privilegiada de intervenção social.» (Barroso, 2005a, p. 82)

Alargando este conceito de “regulação socio-comunitária” à escala do território, enquanto espaço público multirregulado, podemos configurar uma “ordem educativa territorial” conforme representado na gravura seguinte.



A figura dá bem conta da complexidade que resulta do facto de se encarar a política educativa como uma ação pública local multirregulada. O conceito aqui proposto de “ordem educativa territorial” articula os planos extra e intra territorial, pondo em comum atores e entidades diversas, atuando em diferentes níveis, com diferentes saberes, poderes e legitimidades. Por um lado, os elementos constitutivos de outras ordens educativas, transnacionais, nacionais, regionais. Por outro, estruturas e atores diversos, cuja ação configura as fronteiras do próprio território, como sejam as escolas, as autarquias locais, serviços desconcentrados da administração central (fora e dentro da educação), empresas, associações, professores, pais, alunos e outros elementos da “comunidade educativa local”.

É esta complexidade de processos e esta pluralidade de atores e de espaços de atuação que criam as possibilidades e potencialidades da territorialização das políticas educativas e que permitem superar a visão estreita de simples modernização administrativa que parece estar subjacente a muitas das medidas tomadas no quadro da descentralização e da adoção de novos modos de regulação.

Referências bibliográficas

- Barroso, J. (1995). *Os Liceus: organização pedagógica e administração (1836 1960)*. Lisboa: Junta Nacional de Investigação Científica e Fundação Calouste Gulbenkian. (2 volumes).
- Barroso, J. (1997). *Autonomia e gestão das escolas*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Barroso, J. (1999). Regulação e autonomia da escola pública: o papel do Estado, dos professores e dos pais. In: *Inovação*, vol.12, nº3, 1999, pp. 9-33
- Barroso, J. (2000). Autonomie et modes de régulation locale dans le système éducatif. In: *Revue Française de Pédagogie*, nº 130, janvier, février, mars 2000, pp. 57-71, http://www.inrp.fr/edition-electronique/archives/revue-francaise-de-pedagogie/web/fascicule.php?num_fas=8
- Barroso, J. (2005a). *Políticas Educativas e Organização Escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Barroso, J. (2005b). O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. In: Educação & Sociedade. *Revista de Ciências da Educação*. Campinas (Brasil): Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), vol. 26, nº 92, pp. 725-751. <http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a02.pdf>
- Barroso, J. (2006). La régulation de l'éducation comme processus composite: le cas du Portugal. In: Christian Maroy, *École, régulation et marché. Une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe*. Paris: PUF, pp. 281-314.
- Barroso, J. (2011). Conhecimento e ação pública: as políticas sobre a gestão e autonomia das escolas em Portugal (1986-2008) In: João Barroso & Natércio Afonso (Org.). *As políticas educativas em Portugal: mobilização de conhecimento e modos de regulação*. Fundação Manuel Leão. Pp 27-58
- Barroso, J. org. (2006). *A Regulação das Políticas Públicas de Educação. Espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: EDUCA |Unidade de I&D de Ciências da Educação.
- Barroso, J. & Afonso, N., org. (2011). *As políticas educativas em Portugal: mobilização de conhecimento e modos de regulação*. Fundação Manuel Leão.
- Ben Ayed, CH. (2009). *Le nouvel ordre éducatif local. Mixité, disparités, luttes locales*. Paris : PUF.
- Charlot, B. (1994). La territorialisation des politiques éducatives: une politique nationale. In: Bernard Charlot, coord. *L'école et le territoire: nouveaux espaces, nouveaux enjeux*. Paris: Armand Colin
- Clarke, J. & Newman, J. (1997). *The Managerial State*. London: SAGE Publications.
- Ferreira, F. I. (2005). *O Local em Educação. Animação, gestão e parceria*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

- Green, A. (2008). État et Éducation. In: A. Van Zanten (ed). *Dictionnaire de l'Éducation*. Paris : PUF
- Hipólito, J. (2011). A contratualização como instrumentação da ação pública. In João Barroso & Natércio Afonso (Org.). *As políticas educativas em Portugal: mobilização de conhecimento e modos de regulação*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão, pp. 87-121.
- Lascoumes, P. & Le Gales, P., dir (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Laville, J.-L. (1997). L'association: une liberté propre à la démocratie. In: Jean-Louis Laville & Renaud Sainsaulieu, *Sociologie de l'association*. Paris: Desclée de Brouwer.
- Lima, L. C. (2011). *Administração Escolar*: Estudos. Porto: Porto Editora.
- Lopes, J. (2012). *A contratualização da autonomia das escolas: a regulação da ação pública em educação*. Lisboa: Instituto de Educação da Universidade de Lisboa. Tese de doutoramento disponível em http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/6291/55/ulsd062670_td_tese.pdf
- Mahon, R. (2008). *The post-bureaucracy shift: between path dependency, bricolage and translation. Commentary on the orientation 1 of the Knowandpol Project*. Disponível em: <http://knowandpol.eu/IMG/pdf/o1.integration.mahon.pdf>
- Maroy, Ch. (2006). *École, régulation et marché. Une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe*. Paris: PUF.
- Martins, J. (2007). *O papel dos municípios na construção das políticas educativas*. Porto: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto. Tese de doutoramento disponível em: <http://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/21556>
- Mintzberg, H. (1990). *Le Management. Voyage au centre des organisations*. Paris: Les Editions d'Organisation.
- Mons, N. (2011). Privatisation sous haute surveillance étatique : une comparaison internationale. In: Y. Dutercq, dir.(2011). *Où va l'éducation entre public et privé?*. Bruxelles: Éditions De Boeck Université, pp. 19-35.
- Pinhal, J. (2012). *Os municípios portugueses e a educação – Treze anos de intervenções (1991-2003)*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian / Fundação para a Ciência e a Tecnologia.
- Ramsdal H. & Van Zanten, A. (2011). *Knowledge based regulation tools in education and health. Orientation 3. National Instruments. Integrative report. Project Knowandpol*. Disponível em: <http://www.knowandpol.eu>
- Steiner-Khamsi, G. (2008). *Towards a Contextualized Comparison of European Post-Bureaucratic States: a Commentary. Orientation 1. Integrative report of the Knowandpol Project*. Disponível em: <http://knowandpol.eu/IMG/pdf/o1.integration.steiner-khamsi.pdf>
- Van Haecht (1998). Les politiques éducatives, figures exemplaires des politiques publiques? In: *Education et Sociétés*, n° 1, 1998, pp. 21-46.