

## EXPLORANDO AS POTENCIALIDADES DA COMPLEXIDADE PARA O ESTUDO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO: O EXEMPLO DA UNIÃO EUROPEIA

### *EXPLORANDO LAS POTENCIALIDADES DE LA TEORÍA DE LA COMPLEJIDAD PARA EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EDUCACIÓN: EL EJEMPLO DE LA UNIÓN EUROPEA*

### *EXPLORING THE POTENTIALITIES OF COMPLEXITY THEORY FOR THE STUDY OF PUBLIC POLICIES IN EDUCATION: THE EXAMPLE OF THE EUROPEAN UNION*

Claudia NEVES<sup>1</sup>

**RESUMO:** Neste artigo partimos do pressuposto que as reformas educativas, em particular na União Europeia, desde os anos 1990 têm sido pautadas pelas recomendações de organismos internacionais que acentuam a centralidade da educação e a sua capacidade de garantir a empregabilidade, de evitar a exclusão social, de promover a cidadania e o desenvolvimento pessoal. Na procura de novas formas de explorar as realidades ligadas às políticas públicas de Educação, este artigo tem por objetivo, contribuir para uma melhor compreensão do conceito de complexidade e também, aprofundar uma abordagem que permita uma nova inteligibilidade dos sistemas complexos, como são as políticas públicas na esfera educativa.

**PALAVRAS-CHAVE:** Complexidade. Abordagem sistémica. Políticas educativas. União Europeia.

**RESUMEN:** En este artículo asumimos que las reformas educativas, particularmente en la Unión Europea, desde la década de 1990 se han guiado por las recomendaciones de organizaciones internacionales que enfatizan la centralidad de la educación y su capacidad para garantizar la empleabilidad, para evitar la exclusión social, para promover la ciudadanía y el desarrollo personal. En la búsqueda de nuevas formas de explorar las realidades vinculadas a las políticas de educación pública, este artículo tiene como objetivo contribuir a una mejor comprensión del concepto de complejidad y también profundizar un enfoque que permita una nueva inteligibilidad de los sistemas complejos, como las políticas públicas en la esfera educativa.

**PALABRAS CLAVE:** Complejidad. Enfoque sistémico. Políticas educativas. Unión Europea.

**ABSTRACT:** In this article we assume that educational reforms, particularly in the European Union, since the 1990s have been guided by the recommendations of international organizations that emphasize the centrality of education and its ability to guarantee

<sup>1</sup> Laboratório de Educação a Distância e eLearning/Universidade Aberta (L@ED/UAb), Lisboa – Portugal. Professora Auxiliar no Departamento de Educação e Ensino a Distância. Doutorado em Ciências da Educação (UNL) – Portugal. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8175-4749>. E-mail: [claudia.neves@uab.pt](mailto:claudia.neves@uab.pt)

*employability, to avoid social exclusion, to promote citizenship and personal development. In the search for new ways to explore the realities linked to public education policies, this article aims to contribute to a better understanding of the concept of complexity and to deepen an approach that allows a new intelligibility of complex systems, such as public policies in educational sphere.*

**KEYWORDS:** *Complexity. Systemic approach. Educational policies. European Union.*

## Introdução

Neste artigo, partimos do pressuposto que as reformas educativas, em particular na União Europeia, desde os anos 1990, têm sido pautadas pelas recomendações de organismos internacionais que, através de uma abundante produção de documentos e desenvolvimento de projetos estatísticos, acentuam a centralidade da educação e a sua capacidade de garantir a empregabilidade, de evitar a exclusão social, de promover a cidadania e o desenvolvimento pessoal. Como “receita” prescritiva, estes organismos evidenciam uma perspetiva de educação, para o século XXI, baseada na educação ao longo da vida.

Embora exista uma forte pressão para que os governos da União Europeia moldem as suas políticas de educação e de formação de acordo com as recomendações e orientações supranacionais, a verdade é que os sistemas de educação e de formação nacionais continuam a ser influenciados por um contexto social, económico, político e cultural mais alargado e, como consequência, não existe um modelo único de políticas de educação e de formação que prevaleça. Neste sentido, as tendências que emergem são naturalmente e inevitavelmente complexas.

Mas, a centralidade que é atribuída à educação nos processos de desenvolvimento dos países, especificamente nos países pertencentes à União Europeia, coloca problemas complexos ao estudo das políticas educativas.

Como defendemos (NEVES, 2005; 2008) para esta problemática centrada nas dinâmicas inerentes aos fenómenos sociais, pensamos ser adequada uma abordagem multi e transdisciplinar, que sustente uma visão complexa da realidade.

Este argumento baseia-se na crença de que nos dias de hoje ser inegável que os sistemas humanos complexificaram os seus modos de vida e de ligação ao mundo. Esta complexificação não é uma característica única dos nossos tempos, mas ela hoje assume contornos nunca antes assistidos, que nos exigem novas leituras da realidade para que possamos intervir e melhorar as condições de vida nas sociedades contemporâneas.

Estas questões tornam-se muito pertinentes para um investigador da realidade social e humana. Isto porque um investigador cujo objeto de estudo seja o ser humano e a sua vivência em sociedade, hoje em dia, não pode estar alheio a características inerentes às sociedades sociais e humanas, caracterizadas por fenômenos imprevisíveis, incertos, eventualmente caóticos. Os métodos herdados da ciência clássica, vindos desde Descartes e do Positivismo, não servem a um investigador que procura analisar e tentar compreender um grande número de elementos de natureza diferente, mas que no conjunto fazem parte de um mesmo todo. Ou seja, partes em interação que caracterizam a globalidade de um todo.

Na procura de novas formas de explorar as realidades ligadas às políticas públicas de Educação, este artigo teve por objetivo, contribuir para uma melhor compreensão do conceito de complexidade e também, aprofundar uma abordagem que permita uma nova inteligibilidade dos sistemas complexos, como são as políticas públicas na esfera educativa. Neste sentido, procuramos reunir a contribuição de alguns autores que nos pudessem apoiar na definição de um novo paradigma de investigação que contribua para uma inteligibilidade da realidade complexa, que hoje nos desafia, das políticas educativas.

### **Da crise de paradigmas ao pensamento complexo**

A ciência clássica se assentava na ideia de que o trabalho do cientista consistia na descoberta de leis que regem determinado processo, de forma que se pudesse construir um modelo matemático adequado e a partir daí conseguir determinar a evolução do sistema, através de leis universais.

Este paradigma positivista e determinista adequa-se à explicação de sistemas estáticos, sistemas em equilíbrio, mas quando se trata de explicar sistemas imprevisíveis e incertos, como são os sistemas vivos, revela uma incapacidade quase total em sua explicação e compreensão. Isto porque para os sistemas vivos muito dificilmente se consegue definir uma equação geral que defina a sua evolução e que explique o seu comportamento. Os sistemas vivos são sistemas que se desenvolvem ora através de estados de equilíbrio, ora através de estados de desordem e caos, dando origem a comportamentos incertos e imprevisíveis, e é esta complexidade que os define como sistemas complexos.

Tal como referem Boavida e Amado (2006, p. 132):

a complexidade revela-se quando surgem dificuldades empíricas e lógicas, tanto nas Ciências Físicas como nas Ciências Humanas e Sociais. Dificuldades essas que advêm, sobretudo, de tentativas falhadas de impor o

paradigma da simplificação, um paradigma que impõe a ordem no universo e expulsa dele a desordem.

Na perspectiva destes autores existe uma complexidade que tem diretamente a ver com os fenómenos caóticos, caracterizados por uma desordem, e também tem a ver com as contradições lógicas no campo das conceções e da modelização do real.

Mas, tentemos definir um pouco melhor o conceito de complexidade. De acordo com Donnadieu e Karsky (2002, p. 18) o conceito de complexidade é o seguinte:

[...]são fenómenos onde interagem múltiplos factores, onde se combinam princípios de regulação e de desequilíbrio, onde se misturam contingência e determinismo, criação e destruição, ordem e desordem, onde proliferam sistemas com uma arquitectura cada vez mais elaborada.

A partir desta noção, depreendemos que a complexidade de um sistema vivo tem tendência para aumentar, através de uma organização complexificante. Esta característica é própria dos sistemas vivos e, conseqüentemente, dos sistemas sociais e humanos.

A tentativa de compreensão da complexidade dos sistemas começou na física sendo, hoje em dia, definidos dois tipos de sistemas físicos: os sistemas lineares e os sistemas não-lineares. Os sistemas lineares são representados por equações que através de fórmulas físicas e matemáticas que tentam representar uma certa realidade. Os sistemas não-lineares não são representáveis por fórmulas matemáticas, pois as variáveis de influência são imensas e os sistemas não respondem de forma organizada às suas variações. A maioria dos sistemas naturais são sistemas não-lineares.

Nos sistemas vivos, mais precisamente nos sistemas humanos e sociais, esta complexidade pode assumir a forma de objetos ou situações complexas que, de acordo com Donnadieu e Karsky (2002, p. 27), podem ser identificadas por algumas características particulares, nomeadamente: a vaporosidade e a impressão (não conseguimos determinar com exatidão e precisão quais as dimensões e as fronteiras que constituem o sistema e cada uma das suas partes); o risco e a instabilidade (o tempo tem a particularidade de desorganizar as estruturas e a organização dos sistemas complexos, mas também permite a emergência de períodos de ordem e estabilidade); a ambiguidade (outra característica que identifica os fenómenos complexos e que diz respeito às relações que se desenrolam no seio de um fenómeno complexo, e também às relações que este estabelece com o ambiente em que está inserido); a incerteza e imprevisibilidade (os sistemas complexos desenvolvem condutas autonômas, ou seja, livres de determinismos exteriores. Como são sistemas sujeitos a influências quer do ambiente exterior, quer das relações que se desenvolvem no seu interior,

podem assumir configurações inéditas e imprevisíveis que provocam alterações de estado do sistema).

Numa perspectiva geral, o que o paradigma da complexidade propõe é uma visão do mundo como um todo indissociável, onde o conhecimento da realidade terá de partir necessariamente de uma perspectiva multidisciplinar.

É também nesta linha de uma reorganização do conhecimento, que Morin (2001; 2002) propõe uma mudança de paradigma que veja o objeto complexo como um lugar de intersecção de problemáticas diferentes, cuja abordagem deve ser baseada numa perspectiva transdisciplinar e sistêmica.

### **A abordagem sistêmica e o pensamento complexo**

O pensamento sistêmico foi um marco importante na ruptura epistemológica com o pensamento da ciência clássica.

O objeto de estudo da Abordagem Sistêmica são os sistemas. Um sistema é constituído por partes independentes, mas que interagem entre si, transformando-se mutuamente. Assim sendo, o sistema não é definido pela natureza nem pela soma das suas partes, mas sim, pelas propriedades que a interação entre elas origina. Portanto, o estudo isolado de cada uma das partes do sistema não nos permite o conhecimento do sistema, o que se contrapõe à lógica do pensamento cartesiano que defendia justamente o contrário.

Daí a máxima: *o todo é mais do que a soma das partes*. Isto porque da própria organização do sistema surgem propriedades emergentes que podem retroagir sobre as próprias partes, transformando-as.

Os sistemas vivos têm dinâmicas temporais predominantemente não lineares, o que quer dizer que estes sistemas podem ser sensíveis a perturbações exteriores. Deste modo, a previsão dos seus comportamentos futuros torna-se extremamente difícil. No entanto, os sistemas vivos, embora sendo imprevisíveis a longo-prazo, possuem um certo determinismo que permite a sua organização tendo em conta uma finalidade.

Ou seja, os sistemas vivos, e particularmente os sistemas sociais e humanos, são sistemas compostos de muitos elementos e/ou subsistemas diferentes que interagem entre si espacial e temporalmente, de forma não-linear, gerando padrões emergentes que são observáveis apenas em escalas maiores, tornando-os sistemas complexos.

Mas este tipo de sistema não é apenas estruturalmente complexo, também é funcionalmente complexo. Isto porque evoluem no tempo e os seus estados em todas as

etapas de organização vão sofrendo modificações o que lhes vai alterando continuamente o funcionamento.

Neste sentido, o termo complexidade refere-se à descrição de estados de um sistema complexo. O grau de complexidade pode estar relacionado com a quantidade de elementos que compõem o sistema, desconsiderando as interações que existem entre si. Podemos também medir o grau de complexidade a partir do número e da intensidade das relações que existem entre os elementos do sistema. Ou ainda, podemos verificar o nível de complexidade de um sistema, a partir da relação entre o número de relações e o número de elementos do sistema e o número de funções realizadas pelo sistema.

Segundo Morin (2001, p. 17-19),

à primeira vista, a complexidade é um tecido (*complexus*: o que é tecido em conjunto) de constituintes heterogêneos inseparavelmente associados. (...). A complexidade é efectivamente o tecido de acontecimentos, acções, interacções, retroacções, determinações, acasos, que constituem o nosso mundo fenomenal.

Morin (2001) apresenta-nos sete princípios que podem ajudar a compreender o pensamento complexo:

1. *O princípio dialógico* – que pode ser definido como a união de dois princípios ou noções antagônicas que deveriam se repelir, mas que são indissociáveis para a compreensão da realidade;
2. *O princípio da recursividade* – trata-se de um processo em que os efeitos são ao mesmo tempo causadores e produtores, sendo os estados finais necessários aos estados iniciais;
3. *O princípio hologramático* – demonstra que o todo está nas partes e que as partes podem estar mais ou menos aptas a regenerar o todo;
4. *O princípio sistêmico ou organizacional* – segundo o qual a organização do todo produz qualidades ou propriedades novas em relação à partes consideradas isoladamente, denominadas emergências;
5. *O princípio do círculo retroativo* – que permite o conhecimento dos processos autorreguladores, mais conhecido como *feedback*;
6. *O princípio da auto-eco-organização* – princípio segundo o qual a nossa autonomia é inseparável do meio, o que revela uma autonomia relativa;

7. *O princípio da reintrodução do conhecimento em todo o conhecimento* – todo o conhecimento é uma reconstrução levada a cabo num determinado tempo, por uma determinada cultura.

Depreendemos, então, que existem alguns princípios que regem o pensamento complexo. Numa visão geral, podemos resumi-los da seguinte forma: tudo está ligado a tudo; o mundo vivo é composto de opostos antagônicos e ao mesmo tempo complementares; toda a ação implica retroação e a retroação origina novas ações; vivemos em sistemas dinâmicos de retroação e não em círculos estáticos e lineares de causas e efeitos; daí que a estrutura do sistema esteja sempre em constante mudança fazendo emergir propriedades inesperadas; um sistema é mais do que a soma das suas partes, sendo que as propriedades de um sistema não são explicáveis pela análise isolada das suas partes; é impossível tentar compreender um sistema sem o relacionar com seu contexto.

Ou seja, a proposta da complexidade é uma abordagem multi e transdisciplinar dos fenômenos, através de uma mudança de paradigma que se contraponha ao reducionismo e ao determinismo característicos do paradigma positivista, que caracterizou a ciência clássica.

A vantagem do pensamento complexo é o fato de nos permitir uma compreensão das pequenas ações que podem ter grande influência em grandes resultados, o que nos indica que não existem fenômenos de causa única, visto que todas as ações provocam efeitos inesperados.

No entanto, para os objetos e fenômenos complexos aos quais se pode aplicar a definição de sistema, podem ser atribuídas algumas características que os distinguem de simples sistemas, para serem considerados sistemas complexos.

Genericamente, os sistemas complexos são aqueles compostos por muitos elementos e/ou subsistemas de diferente natureza, que interagem espacialmente e temporalmente entre si, de forma não-linear, gerando padrões emergentes que são observáveis apenas em escalas maiores.

Existe, ainda, uma outra especificidade dentro dos sistemas complexos, que são os Sistemas Adaptativos Complexos - SAC. Isto porque existem sistemas cuja organização é baseada em padrões complexos que têm a capacidade de se modificar e adaptar em função das interações com o meio respondendo, assim, de forma organizada a estímulos externos.

De uma maneira geral, todos os SAC têm em comum o fato de serem sistemas constituídos por um grande número de elementos interagindo entre si de acordo com determinadas regras e formando uma teia de interações simultâneas, mas sem qualquer



unidade de controle central. O que quer dizer que cada elemento é único e livre de reagir ao ambiente que o rodeia, de acordo com as suas regras que podemos ou não conhecer. Cada um destes agentes pode influenciar o resultado global do sistema ou as regras contidas nos outros elementos.

Ou seja, as características que os SAC têm em comum são: serem adaptáveis e evolutivos, produzirem comportamentos emergentes e terem algum poder de antecipação. Por meio da evolução das regras de interação entre os agentes estes conseguem adaptar-se e aprenderem; os sistemas complexos exibem, também, comportamentos emergentes que não podem ser deduzidos da ação individual de cada agente; e no seu esforço de se adaptarem a um ambiente em constante mudança os elementos que constituem os SAC desenvolvem regras capazes de antecipar as consequentes respostas, adquirindo assim poder de antecipação.

Uma vez que cada agente está continuamente a rever as suas regras de interação, ele está envolvido num ambiente em constante mutação. Assim, os SAC continuam a evoluir e exibir novos comportamentos emergentes nos quais a história e o contexto desempenham um papel fulcral, complicando ainda mais a tarefa da construção de uma teoria geral.

### **Uma abordagem complexa aos modos e os instrumentos de regulação da Educação**

A partir da segunda metade do século XX instituições internacionais acentuaram uma convergência transnacional de políticas educativas, apesar das diferenças estruturais e organizativas controladas pelos estados nacionais. A partir de “empréstimos”, “cópias” e “transferências” se espalharam os modelos e boas práticas que alteraram o papel do Estado como único regulador do campo educativo. Isto leva-nos a outra discussão, o fato de hoje em dia estarmos a assistir à construção de novos modos de regulação das políticas educativas. A forma dominante hoje em dia constrói-se a partir dos grandes projetos estatísticos e dos indicadores da educação que, comparativamente, servem para avaliar e monitorizar o progresso dos sistemas de educação e de formação mundiais.

Estas parecem ser as formas de regulação atuais mais influentes e importantes devido à sua conotação econômica, porque os indicadores são instrumentos importantes para os Estados, pois atraem o investimento externo, dessa necessidade vem o desejo de os países estarem bem qualificados nestes *rankings* mundiais.

No entanto, existem também outros atores que influenciam a política educativa não apenas ao nível transnacional como também ao nível nacional regional e local. Aqui,



voltamos à discussão sobre o novo papel do Estado na educação e, mais especificamente, sobre a regulação da educação e sobre os diversos atores envolvidos nessa regulação.

O que se passa é que, com maior ou menor intensidade, todos os países à escala mundial estão a confrontar-se com organismos e instâncias supranacionais que levam o Estado a assumir um papel de mediador, deixando de ser o único promotor de bens e serviços da sociedade, para passar a ser um estado regulador do processo de mercado global.

Debruçamo-nos em seguida sobre as novas formas de regulação da educação (no sentido do poder político em ação). Percebemos pela literatura relacionada com este tema, que existem numerosos significados para o termo regulação, conforme o posicionamento teórico e disciplinar.

Antunes (2006) considera a regulação da educação em duas dimensões: por um lado como um conjunto de mecanismos postos em ação para produzir a emergência dos comportamentos individuais e coletivos e mediar os conflitos sociais, bem como garantir a coesão social; por outro lado, encara a regulação da educação como a definição de padrões e regras que estabelecem o quadro para o funcionamento das instituições.

Barroso (2006) afirma que o termo regulação é aplicado no contexto da educação para descrever dois tipos de fenómenos diferenciados, mas interdependentes. Por um lado, descreve os modos como são produzidas e aplicadas as regras que orientam a ação dos atores, por outro lado, é usado para descrever os modos como esses autores se apropriam das regras e as transformam.

No primeiro caso, Barroso (2006, p. 13) distingue um tipo de *regulação institucional*, normativa e de controle definida como: “o conjunto de acções decididas e executadas por uma instância para orientar as acções e as interacções dos actores sobre os quais detém uma certa autoridade”.

Nesta acepção, ressaltam-se as dimensões de coordenação, controle e influência exercidas pelos detentores de uma autoridade legítima.

No segundo caso temos aquilo de Barroso (2006) chama de *regulação situacional*, ativa e autónoma. Esta perspectiva, trata-se de um processo que compreende a definição de regras que orientam o funcionamento do sistema, mas também o seu reajustamento consoante às várias estratégias e ações dos vários atores, na sua relação com essas mesmas regras.

Também nesta linha, Doray e Maroy (2003) identificam três sentidos segundo os quais o termo regulação é utilizado. Numa primeira acepção, temos uma regulação próxima da abordagem sistêmica, considerada como um conjunto de mecanismos de retroação através dos quais o sistema retoma o seu equilíbrio, orientado por uma norma de referência.

Numa segunda acepção, Doray e Maroy (2003) referem à *regulação institucional* com referência ao controle das ações por uma autoridade reconhecida, ou seja, a regulação é exercida por uma instância detentora de autoridade legítima, que tem como missão orientar as ações e as interações entre os vários atores.

Numa terceira nuance do termo regulação, Doray e Maroy (2003) definem um tipo de regulação que é utilizada mais como o resultado de uma articulação entre processos de regulação “horizontais” de produção de normas dentro da organização. Neste sentido, a regulação é entendida como um processo social de produção de “regras do jogo” que permitem resolver problemas de interdependência e de coordenação.

Antunes (2006) refere o contributo de Roger Dale que define o termo regulação como o conjunto de atividades de controlo que o Estado assume através de políticas e sanções legais, considerando desta forma o Estado como o regulador de últimos recursos, pois mantém a autoridade e a responsabilidade pela governança da educação, mas não controla o modo como são coordenadas as atividades. Este autor refere, no entanto, um novo patamar de regulação que tem vindo a emergir. Para além da regulação como uma forma de governação, determinada por regras, que opera a jusante ao funcionamento (*inputs*) e a regulação como uma forma determinada por objetivos (*outputs*), Dale adverte que estamos a caminhar no sentido de uma regulação assentada em mecanismos de controlo de resultados (*outcomes*).

Para além destas novas formas de regulação, temos alguns autores que se questionam sobre o papel dos vários atores envolvidos na regulação da educação, e os vários níveis em que esta regulação ocorre. Este processo de regulação das políticas educativas tem, no seu cerne, a discussão sobre o novo papel do Estado na governação da educação.

Barroso (2006) faz uma análise sobre o movimento de recomposição do poder do Estado e a redefinição dos diferentes papéis dos agentes sociais no campo educativo. Neste contexto, toma como referência a existência de três níveis de regulação diferentes, mas complementares: a regulação transnacional, a regulação nacional e a microrregulação.

No que diz respeito à regulação transnacional, este autor refere que se trata de:

um conjunto de normas, discursos e instrumentos (procedimentos, técnicas, materiais diversos etc.) que são produzidos e que circulam nos fóruns de decisão e consulta internacionais, no domínio da educação, e que são tomados pelos políticos, funcionários ou especialistas nacionais, como obrigação ou legitimação para adoptarem ou proporem decisões ao nível do funcionamento do sistema educativo (BARROSO, 2006, p. 44-45).

No que diz respeito à regulação nacional, este termo prende-se mais com o conceito de regulação institucional, pois diz respeito ao modo como as autoridades públicas exercem a

coordenação, o controle e a influência sobre os sistemas educativos através de normas e regras.

Nesta linha, Antunes (2006) introduz outro termo, a meta-regulação, também desenvolvida num nível mais institucional, onde ao Estado cabe o papel principal de definir as condições e os parâmetros para a negociação e o confronto dos interesses em jogo.

Quanto à microrregulação, esta remete para um:

complexo jogo de estratégias, negociações e acções, de vários actores, pelo qual as normas, injunções e constrangimentos da regulação nacional são (re)ajustadas localmente, muitas vezes de modo não intencional (BARROSO, 2006, p. 57).

Assim, esta microrregulação é um processo de coordenação da ação dos atores baseado no confronto, interação, negociação e consenso de vários interesses, de diferentes lógicas e estratégias de “administradores” e “administrados” pertencentes a territórios interdependentes intra e interorganizacionais.

Referindo-se a alguns estudos comparados na área da educação sobre os modos de regulação estatal, Barroso (2003) evidencia alguns elementos comuns no que se refere aos modos de regulação política no campo da educação. Neste sentido, este autor distingue três tipos de efeitos: o “efeito de contaminação” – que existe ao nível da transferência de conceitos, das práticas e das medidas postas em prática nos países; o “efeito de hibridismo” – que resulta na sobreposição ou mestiçagem de diferentes lógicas, discursos e práticas na definição e ação políticas e; finalmente, o “efeito mosaico” que resulta no processo de construção destas mesmas políticas que raramente atingem a globalidade dos sistemas educativos e, que normalmente, resultam numa série de medidas gerais para situações e públicos específicos.

Estes efeitos nos modos de regulação política no campo da educação põe em evidência, na opinião do autor, uma “regulação institucional”, ou seja, um conjunto de ações levadas a cabo por uma instância para orientar as ações e interações dos atores sobre quais detêm uma autoridade reconhecida legitimamente.

De acordo com esta análise, percebemos que existe um complexo sistema de regulações a diferentes níveis e executadas por diferentes atores, que confrontam entre si, lógicas e interesses diferentes.

Mas para além de existirem vários níveis de regulação que resultam em diferentes efeitos nos modos de regulação política, existem atores que protagonizam estes vários níveis e modos, que variam de acordo com o seu nível de implicação na formulação da política

educativa e pela sua capacidade de regulação em relação aos seus membros. Ioannidou (2007) centra-se na análise dos atores do nível transnacional e apresenta-nos três grupos de atores:

- a) Atores internacionais – como a Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO ou a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, que são organizações intergovernamentais sem capacidades de regulação e controle sobre os seus membros, tendo apenas poder para a definição de uma agenda para a educação que propõem, acabando por assumir um papel de grande influência na definição das políticas educativas;
- b) Organizações supranacionais – como a União Europeia - UE, que têm capacidades de regulação sobre os seus membros e têm também algum poder legal para moldar políticas em algumas áreas. A UE não tem poder explícito sobre a educação dos seus Estados-membros, mas exerce uma enorme influência sobre a definição das suas políticas educativas;
- c) Organizações não-governamentais – como a Associação de Pesquisa Educacional Europeia - *European Educational Research Association*, que operam enquanto redes auto-organizadas de profissionais, sem interferência nas políticas dos governos.

### **A União Europeia como exemplo de um sistema complexo de regulações em educação**

Tendo em conta os objetivos deste artigo iremos agora analisar a complexidade da situação da União Europeia, enquanto organização supranacional, e as formas e instrumentos de regulação que exerce nas políticas educativas dos seus Estados-membros.

Nos documentos oficiais da União Europeia é visível o objetivo de complementar a ação dos Estados-membros em matéria de educação, servindo apenas de espaço de coordenação e avaliação de progresso na implementação de políticas.

Nesta perspectiva, a União Europeia não pretende impor uma maior homogeneização ou unificação dos sistemas educativos nacionais. O argumento de Nóvoa e Lawn (2005) é que o discurso europeu tende a impor-se como um ideal regulador que define as possibilidades e impossibilidades no campo da educação.

Na opinião de Ioannidou (2007), o que se passa atualmente é que na cooperação europeia em matéria de educação, não se visa unicamente construir um espaço europeu de educação, mas sim, que os Estados-membros definam objetivos comuns que conduzam logicamente a um modelo europeu de educação.

Esta estratégia, de acordo com Nóvoa (1998), pressupõe um método e uma estrutura bem ilustrados pelos verbos: identificar, difundir, medir e comparar. Identificar objetivos comuns, difundir boas práticas, medir os resultados obtidos e comparar os progressos atingidos.

Portanto, a União Europeia utiliza instrumentos, mecanismos e ferramentas para atingir certos objetivos políticos através dos quais exerce a sua regulação da educação.

A partir de atividades de monitoração, medição e comparação de resultados educativos e da avaliação de resultados e performances dos sistemas educativos, parece emergir, também no contexto da União Europeia, uma tendência para uma regulação política da educação através de dados empíricos comparáveis.

Ioannidou (2007), no entanto, chama a atenção para, no caso da União Europeia, ainda permanecem instrumentos de regulação “clássicos”, que coexistem com estas tendências emergentes.

Para distinguirmos entre instrumentos de regulação “clássicos” e os novos instrumentos antes mencionados, iremos referir o contributo de Ioannidou (2007), que se apoia na definição de Wikkle, distingue três instrumentos de regulação: o poder (como forma de regulação legal e normativa que vincula os estados a determinadas ações); o dinheiro (como forma de financiamento de capitais) e o conhecimento (como forma de geração e disseminação de conhecimento derivado de processos de avaliação, de gestão de qualidade e de implementação de projetos).

Partindo desta distinção Ioannidou (2007) analisa os instrumentos de regulação utilizados pela OCDE e pela União Europeia em relação aos seus Estados-membros, como organizações com forte influência no espaço transnacional de educação.

A autora conclui que, no caso da União Europeia, os instrumentos ligados ao poder e ao dinheiro ainda têm um peso considerável (considerados os instrumentos de regulação clássicos). Do ponto de vista do poder, encontramos expressão quer através da definição de competências políticas para a União Europeia, através dos artigos 149 e 150 do Tratado de Amsterdam, quer através da definição do princípio de subsidiariedade, como a forma de apoiar a ação dos Estados-membros em certas áreas das políticas nacionais. Do ponto de vista do dinheiro, encontramos ainda um forte peso e influência no financiamento de certas ações definidas pela União Europeia como prioritárias. A partir da Cimeira de Lisboa no ano de 2000, e com a introdução do Método Aberto de Coordenação (MAC), verificamos a emergência de novas formas de regulação a partir da avaliação e do conhecimento recíproco entre os Estados-membros.

Esta última tendência parece ter vindo a aumentar. Isto porque o MAC baseia-se numa abordagem a partir da monitorização e no *benchmarking* que avalia o progresso dos Estados-membros em relação a objetivos comuns, a chamada “*soft law*” (IOANNIDOU, 2007). Por outro lado, este método também se assenta na partilha de boas práticas, o que demonstra uma clara necessidade de avaliação pelos pares, no sentido de apoiar a aprendizagem mútua pela identificação de boas práticas. Temos ainda a emergência de uma série de estudos de comparação e avaliação em larga-escala, como é o caso da dos estudos desenvolvidos pelo *Eurostat*.

Estes exemplos, na opinião de Ioannidou (2007), são a prova de que existe uma certa convergência no uso e na racionalização destes instrumentos, justificados pela necessidade de informação e transparência sobre os sistemas educativos para possíveis comparações e identificação de casos de sucesso, para favorecerem a correção de políticas orientadas para objetivos comuns, baseados no conhecimento, enquanto meio de regulação.

No entanto, a autora alerta para o fato deste conhecimento gerar, por meio destes instrumentos, informações válidas e precisas sobre uma realidade dificilmente observável em dados quantitativos.

É por isso que autores, como Afonso (1998), chamam a atenção para o fato de a avaliação ter sido uma forma de introduzir a lógica de mercado na esfera do Estado e da Administração Pública. A adoção deste tipo de políticas levou a uma teoria de avaliação tipo positivista, e de avaliação a partir de indicadores mensuráveis, que é o reflexo dessa maior preocupação com o produto, do que com o processo.

A União Europeia aplica uma série de instrumentos de regulação das políticas educativas que embora baseados em consensos e em valores partilhados, desenvolvem uma série de ferramentas que recolhem e transformam informação em conhecimento, o que faz da União Europeia uma instituição com grande influência na mediação da política de educação comunitária.

Para além dos instrumentos que vimos associados ao conhecimento, a União Europeia exerce também uma enorme influência através do dinheiro e do poder.

Em termos de poder, embora ele não seja explícito, é difícil conceber a ideia de um Estado-membro estar à margem desta estratégia política, que mesmo camuflada num discurso em torno de objetivos definidos em comum (NÓVOA, 1998) constitui uma “*gouvernance*” europeia que define a maneira de colocar os problemas e de construir as políticas.

Portanto, na União Europeia podemos encontrar ainda bastante presentes os três tipos de instrumentos de regulação da educação, embora seja significativa a tendência para os

instrumentos associados ao conhecimento. Mais uma vez alertamos para o fato de o impacto deste tipo de instrumentos de regulação poder ter um efeito perverso.

A educação é um processo onde se interligam um conjunto de dimensões que a tornam um fenómeno complexo. Uma avaliação estatística dificilmente conseguirá fazer um diagnóstico deste processo complexo onde interagem várias dimensões como a dimensão cognitiva, a dimensão afectiva, a dimensão cultural, a cidadania activa, o *empowerment*, a dimensão da relação social, da responsabilidade, da formação profissional, etc. Isto é, os indicadores são demasiado redutores e simplificadores da realidade que se procura avaliar (NEVES, 2005, p. 159).

De acordo com Neves (2005), na educação emerge a necessidade de se construírem modelizações de outro tipo, para que a mudança da lógica de análise da evolução das políticas educativas passe de um pensamento tecnológico para um pensamento complexo, capaz de abarcar as emergências dos fenómenos não previsíveis e interdependentes.

A União Europeia tem uma forte influência na definição de uma agenda educativa para os seus Estados-membros, definindo também os assuntos que devem ser avaliados e monitorados, para além de definirem aquilo que é desejável e como pode ser concretizável e exequível.

Esta objetividade, quase imposta como um mandato explícito, torna praticamente impossível que o Estado-membro funcione à margem desta “magistratura de influência”. Magistratura esta que Ioannidou (2007) afirma ser constituída por uma política de elite, composta por redes de peritos e especialistas que são responsáveis pela criação e difusão de uma linguagem sobre os fenómenos educativos e de como devem ser interpretados e resolvidos.

Nesta investigação, reconhecemos que essa “magistratura de influência” enquadra e produz, em grande medida, os problemas da educação contemporânea.

Mas tal como Ball (2007), julgamos importante chamar a atenção para o fato de existir uma tendência para se identificar um conjunto de soluções genéricas para estes problemas e reconhecer os seus efeitos na reforma e reestruturação da educação. Nesse sentido, estas “*magical solutions*” tornaram-se dominantes no discurso político e assumem a forma de possibilidades de resposta, que são emprestadas e adotadas por vários países com contextos políticos, sociais e culturais diferentes. No entanto, o autor alerta-nos para o fato de existirem ações políticas locais que envolvem processos de luta e negociação e que traduzem estas soluções mágicas em práticas divergentes.



## Notas conclusivas

No contexto atual, as decisões políticas são uma arena complexa onde existe a necessidade de atender às particularidades locais e, ao mesmo tempo, estar atento aos padrões gerais e à convergência de modelos mundiais de educação.

Portanto, uma análise das políticas educativas deverá ter em conta os elementos gerais e comuns da política educativa internacional, mas também o processo de tradução e recontextualização da concretização das políticas em nível nacional e local.

Neste artigo, procuramos aprofundar alguns contributos teóricos sobre a análise das políticas e das políticas educativas em particular e, concluímos que, no contexto global, a análise das políticas educativas deve partir do pressuposto de um ciclo político em movimento que inclui o contexto de influência, o contexto da produção e o contexto da prática.

Nesta perspectiva, analisar atualmente o contexto de influência nos obriga a considerar não apenas o contexto global, mas também o processo de produção dos textos políticos e dos discursos que os enquadram e também considerar os efeitos imediatos e os efeitos ocultos que estas políticas têm na prática.

Embora reconheçamos que a globalização é o cenário que enquadra e contextualiza muitos dos problemas contemporâneos da educação, os discursos e os textos e os discursos políticos parecem apontar um conjunto de soluções para estes problemas, com efeitos muito claros nas reformas e na reestruturação da educação. No entanto, a maioria dos autores ressalta a importância das *politics* locais, onde se traduzem e interpretam estas soluções gerais em práticas localizadas.

Neste artigo pretendemos evidenciar que as influências supranacionais não são a única fonte de influência na formulação de políticas educativas e que é importante relacionar estas influências com o local e com os contextos em que a política é aplicada.

Tendo por base a análise do contexto político da União Europeia na área da educação, partimos do pressuposto que os contextos são importantes para a compreensão das condições específicas e das circunstâncias em que estas tendências globais se transformam em possibilidades de resposta com alguma criatividade, gerando complexidade.

Concluímos que é fundamental, para além de considerar a influência de um processo global com tendência para a homogeneização, ressaltar também a importância do contexto e da sua complexidade como elemento de reformulação das *policies* e *politics*.

Neste quadro não pretendemos desenvolver uma abordagem linear das políticas educativas, pois consideramos que a política é um processo sujeito a constantes

reinterpretações, sendo feita e refeita enquanto está a ser implementada. Dada esta constante recontextualização, defendemos uma conceção mais alargada da política, como um processo, como um ciclo político, entendido enquanto diversas arenas de ação (contexto de influência, contexto de produção de texto da política, contexto da prática), que engloba hoje processos e atores muito distintos (ANTUNES, 2006).

Em nosso entender, é preciso aprofundar a análise dos processos de regulação das políticas educativas que procurem identificar e compreender não apenas a produção de regras, normas e constrangimentos, mas também o reajustamento das ações dos vários atores em relação a essas mesmas regras. Nesta perspectiva, parece-nos fazer mais sentido falar de um processo de multi-regulação (BARROSO, 2003), pois os processos de regulação em educação não resultam exclusivamente de uma imposição de normas definidas *a priori*, mas sim, de diferentes lógicas e interpretações que resultam em processos de luta, confronto e negociação exercidos por atores institucionais, individuais e estruturas formais e informais que recombina as várias regulações existentes, numa perspectiva de regulação social.

## REFERÊNCIAS

- AFONSO, A. J. **Políticas Educativas e Avaliação Educacional**: Para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal 1985-1995. Braga: Universidade do Minho, 1998.
- ANTUNES, F. Governação e Espaço Europeu de Educação: Regulação da educação e visões para o projecto "Europa". **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 75, p. 63-93, 2006.
- BALL, S. **Big policies/small world**: an introduction to international perspectives in education policy. London and New York: Routledge, 2007.
- BARROSO, J. O Estado e a educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In: BARROSO, J. **A regulação das políticas públicas de educação**. Espaços, dinâmicas e actores. Lisboa: Educa, 2006.
- BARROSO, J. Regulação e desregulação nas Políticas Educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada. In: BARROSO, J. (Ed.). **A escola pública**: regulação, desregulação, privatização. Porto: Edições ASA, 2003.
- BOAVIDA, J.; AMADO, J. **Ciências da educação**: epistemologia, identidade e perspectivas. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2006.
- DONNADIEU, G.; KARSKY, M. **La systémique, penser et agir dans la complexité**. Paris: Editions Liaisons, 2002.
- DORAY P.; MAROY, C. **Les relations entre économie et éducation**: vers de nouvelles régulations? Paris: L'Harmattan, 2003.

GINSBURG, M. B. **Understanding educational reform in global context**. Economy, ideology and the State. New York: Garland, 1991.

IOANNIDOU, A. A comparative analysis of new governance instruments in the transnational educational space: a shift to knowledge-based instruments? **European Educational Research Journal**, n. 6, p. 336-347, 2007.

MORIN, E. **Introdução ao pensamento complexo**. Lisboa: Instituto Piaget, 2001.

MORIN, E. **Reformar o pensamento**. Lisboa: Instituto Piaget, 2002.

NEVES, C. **Educação e desenvolvimento humano**. Contributo para uma análise crítica e comparativa das políticas educativas à luz do paradigma da Aprendizagem ao Longo da Vida. Dissertação (Mestrado) – Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE), Lisboa, 2005.

NEVES, C. International organisations and the evaluation of education systems: a critical comparative analysis. **European Journal of Vocational Training**, n. 45, v. 3, p. 72-89, 2008.

NÓVOA, A. **Histoire et comparaison. Essais sur l'éducation**. Lisboa: Educa, 1998.

NÓVOA, A.; M. LAWN (Coords). **l'europe réinventée**. Regards Critiques sur l'espace européen de l'éducation. Paris: L'Harmattan, 2005.

### Como referenciar este artigo

NEVES, C. Explorando as potencialidades da complexidade para o estudo das políticas públicas em educação: o exemplo da União Europeia. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 25, n. 1, p. 19-37, jan./abr. 2021. e-ISSN:1519-9029. DOI: <https://doi.org/10.22633/rpge.v25i1.13804>

**Submetido em:** 16/06/2020

**Revisões requeridas em:** 10/09/2020

**Aceito em:** 09/11/2020

**Publicado em:** 02/01/2021