

Redes na educação: questões políticas e conceptuais

Jorge Ávila de Lima
Universidade dos Açores, Portugal

Resumo

Hoje, os educadores, os líderes das organizações educativas e os responsáveis políticos vêem-se confrontados com a necessidade de desenvolverem a sua acção num contexto marcado crescentemente pela ausência de uma única entidade reguladora central e pela dimensão colectiva e interorganizacional da sua actividade. No presente artigo, sistematizam-se as razões da falência do governo centralizado da educação, apontam-se as alternativas desenvolvidas para lhe fazer face (especialmente a Nova Gestão Pública) e analisa-se o modelo da organização em rede enquanto proposta para assegurar a governação dos assuntos educativos de uma forma mais eficaz. No artigo, propõe-se uma tipologia de redes assente em três vectores (génese, composição e estrutura) que visa permitir e sustentar uma crítica das visões normativas actualmente existentes sobre estas entidades na educação.

Palavras-chave

Redes educativas; Análise de redes sociais; Governação/regulação da educação; Nova gestão pública

Introdução

Actualmente, um dos maiores desafios que se colocam aos profissionais da educação é o de serem capazes de desenvolver uma profissionalidade que assente não exclusivamente no intercâmbio directo com os "seus" alunos, mas também na interacção alargada com outros

profissionais, quer da sua área de intervenção quer de outros domínios com ela relacionados. Desde há algumas décadas, a prática isolada na sala de aula tem vindo a perder centralidade como modo legítimo de desenvolver a acção educativa.

Também para os líderes das organizações educativas, está a tornar-se cada vez mais claro que o seu papel consiste em trabalhar não só no interior da sua instituição, mas também, crescentemente, com outras entidades situadas para além dela. Existem já muitas escolas que, conscientes desta realidade, praticam uma forma de gestão estratégica que consiste em tirar partido ('capitalizar', como se diz em linguagem económica) do complexo sistema interorganizacional em que se integram, tendo em vista melhorar a sua posição e fazer avançar os seus interesses, enquanto outras se limitam a manter o seu modo de funcionamento tradicional, isolando-se da participação no novo e complexo ambiente relacional interinstitucional que caracteriza o mundo educativo contemporâneo.

As questões da interacção com entidades múltiplas também se colocam ao nível da própria governação da educação, entendida ao nível mais sistémico. Na verdade, hoje, as funções educativas públicas já não são do domínio exclusivo dos governos, nem funções tradicionalmente tidas como privadas estão totalmente fora da sua alçada (Lima & Afonso, 2002; Agranoff & McGuire, 2003; Barroso, 2003a; Formosinho, Fernandes, Machado & Teixeira, 2005).

Na própria comunidade académica, os conceitos de 'governança' e de 'modo de regulação' (este último, mais comum nos países menos influenciados pela cultura anglo-saxónica) evoluíram, ao longo do tempo, de uma aceção mais centrada no papel e na intervenção formal do Estado, enquanto entidade responsável em exclusivo pela orientação e coordenação da vida social, para uma versão mais abrangente que integra também o papel que os diferentes agentes sociais desempenham nesses processos de orientação e de coordenação (Barroso *et al.*, 2002).

O conhecimento destas realidades constitui um desafio para os estudiosos das organizações, que estão habituados a incidir a sua atenção sobre as hierarquias e os processos intra-organizacionais e não tanto sobre realidades interactivas *entre* organizações. Aqueles que reflectem sobre as transformações operadas nas estruturas organizacionais e nos processos de

tomada de decisão que ocorrem nas sociedades ocidentais contemporâneas têm-se interessado cada vez mais pela ideia da *rede* enquanto mecanismo alternativo susceptível de assegurar uma melhor coordenação da acção social (Thompson, 2003) e uma governação mais eficaz da educação.

O interesse actual pelas redes deve ser situado num contexto político marcado por diversos fenómenos históricos recentes: do lado profissional, o crescente interesse pela necessidade de se pensar a acção educativa numa dimensão mais institucional, organizacional ou colectiva; do lado político, a insatisfação com os resultados das soluções hierárquicas e centralistas utilizadas pelos governos e, posteriormente, com as receitas de mercado introduzidas pela Nova Direita quando ocupou o poder (especialmente nos EUA e na Grã-Bretanha, no final dos anos 80), a que acresce o desencanto mais recente com os resultados não menos decepcionantes da conhecida 'Terceira Via'.

No presente texto, proponho-me fazer um balanço crítico sobre estas evoluções no mundo profissional, organizacional, político e académico, tendo em vista destacar, contextualizar e interpretar o apelo à utilização das redes como modelo de governação da educação. Para o efeito, começarei por caracterizar brevemente o centralismo burocrático enquanto forma de governo, apontando as suas vantagens e debilidades. Seguidamente, sistematizarei os traços distintivos dos modelos políticos inspirados no mercado e discuti-los-ei, dando particular destaque às promessas da 'Nova Gestão Pública' e às suas limitações enquanto forma de governar a educação. Em terceiro lugar, darei atenção aos novos modelos de regulação social da educação que têm sido propostos como alternativas à regulação hierárquica ou mercantil, concedendo especial ênfase à noção da governação em rede. Por existir uma ampla promiscuidade conceptual neste âmbito, dedicarei a parte final do texto a alguma clarificação conceptual sobre o que entendo por redes e que tipos de organizações considero importante distinguir neste domínio. O capítulo termina com um breve balanço sobre as apropriações políticas a que a noção de rede tem sido sujeita e sobre as estratégias conceptuais ao nosso dispor para compreender e criticar tais apropriações.

O centralismo burocrático como forma de governo de educação

As hierarquias foram, durante muito tempo, mecanismos essenciais e quase exclusivos de coordenação da vida social. Este modo de coordenação assenta em meios administrativos e caracteriza-se pela existência de um desenho organizacional e de uma direcção regulada por regras, bem como de acções deliberadas que procuram concretizar objectivos pré-especificados.

Uma hierarquia exige, em primeiro lugar, uma tomada de decisão política, que é seguida de acções dirigidas com o intuito de implementar essa decisão. A hierarquia é, assim, "um mecanismo de controlo estruturado" (Thompson, 2003, p. 23) existente em organizações desenhadas em patamares e divisões (por exemplo, departamentos), ordenados sequencialmente e obedecendo a uma lógica de subordinação gradual, com autoridade ou poder decrescente a partir do topo.

Numa hierarquia, o objectivo da gestão é controlar a organização, de modo a garantir que as diferentes partes da mesma ajam num sentido único: o da produção dos objectivos desejados. Para o conseguir, recorre-se a mecanismos burocráticos, como a definição e imposição de regras uniformes e universais, a estipulação de padrões de desempenho a observar, a emissão de ordens e de directivas, a supervisão da acção dos membros e das unidades organizacionais, a monitorização das suas actividades e comportamentos e a realização de auditorias, entre muitas outras práticas. Tudo isto ocorre no âmbito de uma estrutura de comando em forma piramidal, orientada do topo para a base.

As hierarquias foram (e continuam a ser, em muitos casos) o modo preferido de organização e de coordenação da vida social utilizado pelos governos que assentam a sua acção em modelos de poder centralizados, nomeadamente no campo da educação. Fernandes (2005) define centralização, globalmente, como um sistema de administração em que "a responsabilidade e o poder de decidir se concentram no Estado ou no topo da Administração Pública cabendo às restantes estruturas administrativas, onde se incluem naturalmente as escolas, apenas a função de executar as directivas e ordens emanadas desse poder central" (p. 54).

Neste modelo de governo assente na noção de um único actor central, as questões da governação e da definição de políticas públicas são concebidas com base numa delimitação entre dois mundos distintos: o da política e o da administração. No âmbito da política, chega-se a decisões sobre a formulação dos problemas e dos objectivos de acção. Seguidamente, apela-se ao conhecimento científico para desenhar medidas e programas de implementação das mesmas. Contrariamente à tomada de decisões, a fase da implementação é encarada como um processo não-político, como uma actividade técnica potencialmente programável (Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997: 7). A avaliação do sucesso ou do fracasso das medidas é feita com base no nível de concretização das finalidades políticas formais. Pressupõe-se neste modelo que a formulação de políticas e a governação poderão ser melhoradas através da racionalização das políticas, da clarificação de objectivos, da redução do número de participantes na fase da implementação, de uma melhor informação a respeito das intenções subjacentes às políticas e de uma maior monitorização e controlo das actividades desencadeadas (Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997: 8).

Formosinho (2005) identifica um conjunto de vantagens inerentes à centralização dos sistemas educativos: a garantia da unidade de acção do Estado, a coordenação da actividade administrativa e a respectiva racionalização, com maior impessoalidade (e, portanto, isenção das decisões tomadas) e também uma maior coerência (adopção de decisões uniformes para situações semelhantes) no desenvolvimento da acção governativa. Ainda segundo o autor, a centralização também permite uma maior difusão das inovações oriundas do centro, em momentos de mudança radical, e uma maior potencialização dos recursos dos especialistas, quando estes são em número escasso. Fernandes (2005) também refere a vantagem de a centralização "impedir o controlo da educação por grupos de interesses corporativos, organizações, sindicais, ou movimentos radicais", a de "contrariar a manutenção das desigualdades entre regiões e localidades de um mesmo país" e a de "impedir previsíveis tendências etnocêntricas, racistas ou xenófobas a nível local", entre outros benefícios (p. 70).

Contudo, como sublinha Formosinho (2005), ao longo do tempo, a centralização passou de conquista histórica sobre o arbítrio e a ineficiência a fenómeno negativo, caracterizado por aspectos como os enormes custos

inerentes a um aparelho administrativo central gigantesco, a ineficácia, a morosidade dos processos de decisão e a falta de agilidade para dar resposta à crescente complexidade dos problemas com que se confrontam as sociedades contemporâneas. O autor refere, por exemplo, o sentimento de impotência dos serviços locais num sistema centralizado para resolverem os problemas que vivenciam, o que conduz a "uma atitude de progressiva desresponsabilização perante o serviço e os utentes, proveniente da interiorização da não legitimidade para decidir" (p. 18). O centralismo também provoca um atrofiamento da participação política dos cidadãos, o que mina a qualidade da democracia e provoca a desresponsabilização dos agentes administrativos locais e, conseqüentemente, a falta de empenhamento e a paralisia dos organismos, com prejuízo para a qualidade dos serviços oferecidos. Tudo isto ocorre porque, para usar as palavras do autor, "o modelo centralizado não é apenas um sistema técnico de decisão, baseado numa racionalidade de base legal, mas [também] um sistema de distribuição desigual do poder entre o centro e a periferia" (p. 19).

O modelo de governo assegurado por um actor único e central parte do princípio de que o agente central conhece todos os problemas públicos relevantes e dispõe de informação correcta sobre eles e sobre as soluções adequadas, o que é irrealista, dada a complexidade e a multiplicidade de elementos e de actores implicados. Esse modelo também desvaloriza os pontos de vista, interpretações e interesses dos outros actores, considerando-os simplesmente mal informados e interpretando a sua resistência como uma reacção conservadora face à inovação (Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997: 8). Dito de outra forma, o modelo nega a natureza política da governação e revela-se incapaz de tirar partido das capacidades e dos recursos dos actores locais.

Os modelos políticos inspirados no mercado e as promessas da 'nova gestão pública'

O mercado como mecanismo de regulação

Alguns autores contrapõem ao modelo centralista um modelo de actores múltiplos que assenta na valorização das perspectivas dos corpos sociais e dos grupos-alvo das políticas, numa abordagem *bottom-up*,

independentemente de se tratar de entidades públicas, quasi-públicas ou privadas. No âmbito deste modelo alternativo, os interesses dos actores locais são tomados como ponto de partida para avaliar as políticas públicas e a governação: elas são julgadas quanto ao grau em que conseguem dar aos actores os recursos e o poder necessários para lidarem com os problemas com que se deparam. Segundo este modelo, o fracasso das políticas centralistas no âmbito da educação deve-se à exclusão dos actores locais do processo de tomada de decisão política e à escassez de recursos; a governação poderia ser melhorada se existissem mais recursos e uma maior autonomia de decisão desses actores. Nas suas versões mais extremas, tal modelo dá origem à reivindicação da descentralização, do auto-governo e até da privatização, com o conseqüente recuo ou abandono total da esfera pública por parte do Estado. Na sua versão limite, é advogada a adopção de um mecanismo de coordenação alternativo ao das hierarquias: o do mercado.

O traço mais distintivo do mercado é, alegadamente, o facto de consistir num mecanismo que garante a ordem e a coordenação das actividades de um sistema (normalmente, o económico) sem que exista um centro coordenador que o dirija conscientemente (Thompson, 2003: 4). Neste caso, a tomada de decisões tem uma natureza descentralizada e ocorre num contexto de relações competitivas entre actores, assentes em modos de contratualização com uma base legal, formalmente estabelecidos. No mercado, nenhum actor tem o poder de exercer controlo total sobre o processo de trocas que nele tem lugar. Verificam-se processos de procura, sendo as preferências dos actores (entendidos essencialmente enquanto 'consumidores') determinantes para o resultado a que se chega nas trocas estabelecidas. No mercado, a interacção é espontânea e não se baseia em nenhuma estrutura intencionalmente desenhada para coordená-la.

Raramente a introdução de mecanismos de mercado no sector público e, em particular, na esfera da educação tem sido praticada de forma "pura e dura". A penetração deste modelo nos modos de governo de educação tem sido concretizada, sobretudo, enquanto parte integrante de estratégias gerencialistas mais globais que visam modificar o modo dominante de intervenção do Estado, sem com isso provocar uma sua retirada total da arena educativa. O melhor exemplo destes desenvolvimentos é a crescente difusão do modelo da Nova Gestão Pública (*New Public Management*)

enquanto arquétipo estruturador das transformações operadas recentemente na forma de o Estado assegurar a regulação da vida social e a gestão dos corpos e entidades que tem sob a sua responsabilidade directa.

A Nova Gestão Pública

Como recorda Torres (2004), a expressão 'Nova Gestão Pública' surgiu no início dos anos 90 na literatura académica (Aucoin, 1990; Hood, 1991) para designar as transformações introduzidas por alguns países anglo-saxónicos nos seus sistemas de administração pública a partir dos anos 80. Trata-se de uma transformação de paradigma na governação pública que aplica ao serviço público mecanismos característicos do mercado (Bardouille, 2000: 86). Tornou-se, nos últimos 15-20 anos, numa "nova ortodoxia" (Pollit, 2000: 182) sobre a forma de conduzir e administrar os assuntos públicos de governo.

No princípio dos anos 90, a Nova Gestão Pública encontrou as suas raízes em dois movimentos complementares: o gerencialismo (*managerialism*) e a nova economia institucional (Rhodes, 1996). O gerencialismo consiste na introdução, no sector público, de métodos de gestão característicos do sector privado: a gestão assegurada por profissionais, a definição de padrões explícitos de desempenho e de formas de medi-lo, a gestão por resultados, a racionalização dos custos e a proximidade ao consumidor. A nova economia institucional, por seu lado, caracteriza-se pela introdução de estruturas de incentivos (de que é exemplo a competição em contexto de mercado) na provisão de serviços públicos. Este modelo económico apela à dissolução dos sistemas burocráticos, à promoção de uma maior competição, através da contratação externa e dos quase-mercados, e à colocação da ênfase no exercício do direito de escolha por parte dos consumidores. Ao longo dos anos 90, ambas as tendências se combinaram para produzir um modelo que acabou por ficar conhecido como a Nova Gestão Pública e que nalguns países (com destaque para a Inglaterra e para a Nova Zelândia) fez fortes incursões no sector da educação pública.

A mudança do modelo de gestão da administração pública 'clássica' para o da Nova Gestão Pública implicou diversas transformações, entre as quais se destacam a introdução de novas práticas ao nível orçamental e

contabilístico, sendo os resultados medidos com base em indicadores de desempenho de natureza quantitativa; a visão das organizações públicas como espaços onde se desenvolvem relações de baixa confiança entre os agentes, o que dá origem a contratos de trabalho nos quais se introduzem incentivos ligados ao desempenho; a desagregação de funções separáveis com a introdução de mercados ou quase-mercados e, em particular, uma acentuação da distinção entre fornecedores e receptores de serviços, em substituição da tradicional unificação funcional das estruturas de planificação e de provisão; a introdução de mecanismos de competição entre os fornecedores de serviços, incluindo as agências públicas, ou entre elas e empresas ou entidades sem fins lucrativos; e a desconcentração dos papéis dos fornecedores, reduzindo-os à menor dimensão possível e permitindo aos utilizadores escolher o fornecedor preferido (Dunleavy & Hood, 1994: 9).

A Nova Gestão Pública é apresentada pela OCDE como um novo paradigma global para assegurar o controlo e a organização dos serviços públicos dos Estados (Christensen & Laegreid, 2001). O fenómeno da globalização, alimentado pela crescente interdependência das economias e pela gradual convergência das ideologias e das políticas advogadas pelos diferentes países, tem funcionado como principal catalisador da proliferação dos conceitos e das práticas advogados por este modelo (Bardouille, 2000). A influência dos princípios da Nova Gestão Pública tem sido poderosa e faz-se sentir em inúmeros contextos nacionais. A influência deste modelo no mundo da educação verifica-se à escala global, especialmente quando encarada ao nível macro, sendo possível observar "uma relativa sincronia das reformas, uma forte similitude entre alguns eixos estruturantes e estratégias adoptadas, e até mesmo uma consonância argumentativa quanto aos imperativos das mudanças" (Lima & Afonso, 2002: 7).

No entanto, a influência da Nova Gestão Pública sobre os diversos países está longe de ter sido uniforme, quer porque partiram de pontos de partida diferentes quer porque demonstram diferentes capacidades para implementar estas reformas (Pollit, 2000) ou para resistir-lhes, quer ainda porque escolheram selectivamente os aspectos da Nova Gestão Pública que adoptaram, os quais tiveram de ser conciliados e interagiram com as características históricas, sociais e culturais dos contextos em que foram introduzidos (Christensen & Laegreid, 2001; Lima & Afonso, 2002; Barroso, 2003b; Afonso, 2003).

É neste contexto que Barroso (2003b) refere os efeitos de contaminação, mas também de hibridização e de 'mosaico', que se verificam na evolução dos modos de regulação estatal da educação à escala global. As soluções encontradas no terreno das práticas sociais e dos arranjos institucionais assumem formas híbridas de natureza diversa, como demonstrou, por exemplo, Antunes (2004), para o caso das escolas profissionais em Portugal. Na União Europeia, Torres (2004) distingue quatro modelos administrativos que condicionam fortemente o modo como os postulados da Nova Gestão Pública têm sido apropriados e aplicados: o Anglo-saxónico (Inglaterra e País de Gales, Escócia e Irlanda), o Germânico (Alemanha, Áustria e Suíça), o Nórdico (Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia, podendo integrar-se nele também a Holanda) e o do Sul da Europa (Bélgica, Espanha, França, Itália e Portugal).

A Nova Gestão Pública é, paradoxalmente, uma faca de dois gumes, que apela, simultaneamente, à centralização e à devolução (Christensen & Laegreid, 2001). Dito de outro modo, a ideia de um controlo estrito dos sistemas de acção por parte de um centro continua a ser preponderante nesta filosofia, não obstante o seu apelo à participação dos actores locais e à respectiva responsabilização. Por isso, o modelo da Nova Gestão Pública não deve ser confundido com uma mera implementação pura do modelo do mercado na regulação da vida social. O recuo do Estado na provisão directa de serviços públicos não significa necessariamente, como sublinha Afonso (2003), o enfraquecimento do seu controlo sobre esta provisão, pois ele socorre-se de novos mecanismos de regulação que lhe permitem manter e até aprofundar o seu controlo sobre o funcionamento global do sistema e as relações que se estabelecem entre os diferentes actores nele envolvidos.

Limitações e fracassos da 'Nova Gestão Pública'

É difícil fazer um balanço justo sobre os efeitos da introdução da Nova Gestão Pública no domínio da governação, porque quer os seus defensores quer os críticos são pouco claros na apresentação de argumentos fundamentados: os primeiros fazem declarações de fé evangélicas em que exageram o impacto deste modelo de gestão em termos de eficiência dos serviços públicos, baseando-se apenas em dados muito preliminares ou escolhidos de forma bastante selectiva; os segundos apoiam as suas

alegações em evidências dispersas e pouco sistemáticas, assentes frequentemente em experiências particulares (Dunleavy & Hood, 1994: 13).

Existem, contudo, algumas evidências de que a Nova Gestão Pública não tem estado à altura das suas promessas: diversos países que iniciaram experiências com este modelo nos seus sistemas administrativos acabaram por cancelar recentemente essas reformas, por se revelarem demasiado caras para os resultados que apresentam, por não demonstrarem os ganhos de eficácia, de eficiência e de qualidade prometidos, e por terem um impacto negativo sobre as práticas democráticas e sobre os direitos civis dos cidadãos, entre outras razões (para o caso suíço e holandês, ver Noordhoek & Saner, 2005). Por exemplo, Bardouille (2000: 92-94) cita estudos que demonstram que a entrega de tarefas públicas a entidades externas aos serviços estatais (geralmente, a empresas privadas), através da celebração de contratos, não implica necessariamente uma redução substancial dos custos envolvidos, nem a consequente poupança de recursos por parte do Estado (ver também Pollit, 2000).

A 'Nova Gestão Pública' foi alvo de inúmeras e contraditórias críticas, que Dunleavy & Hood (1994: 10 e segs.) sintetizam em quatro grupos principais:

- Os *fatalistas* acreditam que o sector público sofre de problemas básicos omnipresentes e insolúveis que nenhum sistema de gestão conseguirá eliminar — por isso, acentuam que sob a nova linguagem da Nova Gestão Pública persistem problemas antigos que ela não conseguiu solucionar;
- Os *individualistas* (de que o Compromisso Portugal constitui um bom exemplo) sustentam que a Nova Gestão Pública é insatisfatória porque não vai suficientemente longe relativamente à estrutura tradicional da administração pública — na sua perspectiva, só a privatização total, a universalização dos contratos individuais de trabalho, o pagamento em função do desempenho e o fim das prerrogativas por antiguidade no serviço representariam uma solução aceitável;
- Os *'hierarquistas'* consideram que a Nova Gestão Pública pode implicar a perda do controlo do processo de mudança,

prejudicando irremediavelmente a viabilidade da gestão dos serviços públicos — a ênfase é colocada na necessidade de se ter cuidado, para que não se introduza a desordem e a anarquia nestes serviços, em resultado da erosão das capacidades de visão à distância e de planificação do governo central. Criticam, por isso, o que consideram ser uma ênfase excessiva deste modelo nas questões da gestão local, com menosprezo pelos aspectos da planificação estratégica global e pelas competências sinópticas. Os hierarquistas também chamam a atenção para o risco da dissolução da ética tradicional dos serviços públicos e enfatizam a necessidade de se manter ou até fortalecer uma entidade central capaz de gerir esses serviços, por exemplo, através da criação de entidades reguladoras;

- Finalmente, os *igualitários* (o ponto de vista crítico mais 'esquerdista' de todos) consideram que a introdução em larga escala de mecanismos de mercado no sector público aumenta o risco da corrupção nestes serviços. Na sua perspectiva, os abusos por parte dos funcionários públicos são muito mais fáceis num sistema descentralizado. Também acentuam que esta forma de gestão pode levar os gestores a ir demasiado longe nos cortes introduzidos nos custos e na externalização dos contratos, fugindo às suas responsabilidades de gestão através da entrega nas mãos de outros de tarefas e de responsabilidades que, no fundo, lhes competiriam a eles próprios. Estes críticos manifestam ainda preocupação com os efeitos cumulativos sobre as políticas públicas decorrentes da fragmentação do governo aos níveis central e local — do seu ponto de vista, a substituição de autoridades responsáveis por múltiplas questões e por lidar com a respectiva complexidade, por uma multiplicidade de agências e de corpos dedicados a questões singulares, multiplica desnecessariamente o número de relações interorganizacionais e enfraquece a coordenação das políticas, com a consequente redução da capacidade do sector público para resolver os problemas sociais.

A introdução de formas de gestão privada em muitas empresas públicas, a privatização de outras, a entrega a entidades privadas de serviços e de actividades anteriormente asseguradas pelo Estado e a competição estimulada entre entidades públicas, e entre estas e entidades do sector privado, dificultaram muito mais a tarefa do Estado de assegurar o controlo político e a coordenação dos serviços públicos e tornaram mais complexas e ambíguas as linhas de autoridade entre as organizações. A consequência última destes desenvolvimentos tem sido a maior dificuldade sentida pelo Estado em assegurar a defesa dos interesses colectivos (Christensen & Laegreid, 2001). Com a adopção das práticas de governação advogadas pela Nova Gestão Pública e o consequente desenho e implementação das políticas públicas com base em valores e técnicas de gestão que encontram as suas raízes no sector privado, corre-se o sério risco de o interesse público ser menosprezado: a governação com base no modelo da Nova Gestão Pública conduz, por exemplo, à erosão da prioridade concedida à equidade na definição e implementação das políticas, substituindo-a por uma ênfase primordial nas questões da eficiência (Bardouille, 2000: 84).

Um dos principais riscos em que incorre a Nova Gestão Pública é o de desembocar naquilo que Dunleavy & Hood (1994: 14) designam de "modelo da galinha sem cabeça", uma metáfora que sugere um corpo sem cabeça a correr sem rumo definido. Como alertam estes autores, a Nova Gestão Pública comporta o risco de os serviços públicos serem, simultaneamente, geridos em excesso e de modo insuficiente – em excesso, ao nível de cada unidade organizacional; de modo insuficiente, ao nível de todo o sistema, que corre o risco de não conhecer uma orientação global. Num contexto deste tipo, deixam de existir regras aplicáveis a todo o sector público e ninguém sabe já exactamente qual é o lugar que ocupa ou que deve ocupar. A acção de cada organização do serviço público não toma em consideração qualquer estratégia colectiva definida para o sector, pois não existem quaisquer regras claras que clarifiquem a demarcação de responsabilidades e os métodos de funcionamento adequados. Isto implica o risco de diluição da responsabilidade e de sobreposição de incumbências e de domínios de intervenção.

A este propósito, Rhodes (1996) aponta quatro fraquezas principais à perspectiva gerencialista subjacente ao modelo de governação advogado pela Nova Gestão Pública:

1. Adopção de uma focagem intra-organizacional, enfatizando as questões da eficácia e da eficiência, a racionalização das despesas, o controlo hierárquico e a clarificação da distribuição de responsabilidades e de autoridade — trata-se de uma abordagem adequada para gerir organizações burocráticas, mas limitada para lidar com relações interorganizacionais, em contextos em que não existe uma clara hierarquia de controlo entre os diferentes actores colectivos implicados;
2. Obsessão com a fixação e o cumprimento de objectivos — representa uma ressurreição da gestão por objectivos dos anos 80 e 90. Ora, num contexto de relações interorganizacionais, as competências prendem-se sobretudo com a regulação e a manutenção das relações ao longo do tempo: a preservação da confiança entre os actores passa a ser a consideração mais importante;
3. A focalização nos resultados — pode ser apropriada para organizações burocráticas, em que é possível determinar quem é responsável pelos resultados obtidos, mas não para contextos marcados por fortes e persistentes interações interorganizacionais, nos quais não é possível identificar um actor singular que seja responsável por um determinado resultado e onde, aliás, os actores podem até nem estar de acordo sobre qual o resultado mais desejável a obter e como medi-lo;
4. Contradição entre a promoção da competição, através de mecanismos de mercado, por um lado, e a necessidade de assegurar a direcção central desses processos — num ambiente competitivo, existe um baixo nível de confiança entre os actores intervenientes, o que dificulta a coordenação global dos processos e o estabelecimento de um ponto de equilíbrio negociado entre as várias partes envolvidas.

Ao acentuarem a necessidade de um forte controlo intra-organizacional, da gestão por objectivos e dos incentivos à competição, as reformas gerencialistas inspiradas pela doutrina da Nova Gestão Pública conduzem a ignorar ou a menosprezar a necessidade de cooperação e de relações de confiança entre os actores. Para superar estas dificuldades e

limitações, diversos autores têm-se virado para um novo modelo de regulação das políticas públicas: o das redes de governação.

Do governo à governação

Como observam Kickert, Klijn & Koppenjan (1997: 3), durante muito tempo, o pensamento sobre as políticas públicas e a governação assentou na ideia de que o governo é uma entidade que está 'acima' da sociedade e que é capaz de dirigi-la a partir dessa posição. Contudo, desde os anos 60 e 70, o acumular de políticas governamentais fracassadas (em áreas como o crime, a educação, o desemprego, a protecção ambiental, etc.), apesar dos substanciais orçamentos que as sustentaram, conduziu, no final dos anos 70 e na década de 80, a perspectivas pessimistas sobre a capacidade dos governos para concretizarem os seus objectivos e promoverem eficazmente o desenvolvimento social. A combinação desta desilusão com a realização de fortes cortes orçamentais e a introdução de reformas administrativas inspiradas nos postulados da Nova Gestão Pública levou muitos governos ocidentais a iniciarem uma retirada estratégica ao nível da intervenção pública directa em inúmeros sectores, incluindo o da educação.

As novas formas de fazer política inspiraram-se em ideias como 'menos estado, melhor estado', induzindo processos de privatização, de desregulação estatal e de descentralização. Estes desenvolvimentos e os consequentes prejuízos para a legitimidade da intervenção estatal atingiram o seu ponto mais alto nos governos de Reagan nos EUA e de Thatcher no Reino Unido, inspirados numa ideologia radical da chamada "nova direita" que advogava a retirada do Estado a favor do sector privado e a introdução de uma filosofia empresarial na gestão dos assuntos públicos, tendo em vista reduzir custos e conseguir um funcionamento mais eficaz do governo.

Estas tendências não se fizeram sentir de forma tão imediata e directa nos governos da Europa continental, mas não deixaram de se manifestar também nestes contextos nacionais. Com estes desenvolvimentos, tornaram-se evidentes as interdependências entre os governos e inúmeros actores sociais e ganhou crescente relevo o conceito de 'governacão'.

Hoje, é claro que a governação da educação implica um conjunto múltiplo de organizações e de conexões sem as quais a concretização dos

objectivos públicos pode ficar comprometida. Como sublinha Barroso (2003b), referindo-se aos modos de regulação estatal no sector da educação, "embora no quadro do sistema público de ensino o Estado constitua uma fonte essencial de regulação, ele não é a única, nem, por vezes, a mais decisiva nos resultados finais obtidos. A diversidade de fontes e modos de regulação faz com que a coordenação, o equilíbrio ou a transformação do funcionamento do sistema educativo resultem mais da interacção dos vários dispositivos reguladores do que da aplicação linear de normas, regras e orientações oriundas do poder político" (p. 40). Este ponto de vista implica deixar de dar relevo exclusivo à regulação estatal da educação, para considerar com maior atenção a sua regulação social.

O abandono da concepção central do governo enquanto função assegurada exclusivamente pelo Estado central, em favor de uma actividade de coordenação da vida social garantida por múltiplas entidades, de forma descentralizada e até autónoma, está associado ao crescente uso do conceito de 'governança', que não é tido como sinónimo de governo, mas antes utilizado para sinalizar uma mudança no significado de governo, ou seja, para referir "um novo processo de governar", ou "um novo método através do qual a sociedade é governada" (Rhodes, 1996: 652-653). O termo exprime a ideia de que a formulação e a implementação das políticas já não se restringem às agências públicas, ocorrendo agora através de um crescente número de relacionamentos entre organizações públicas e não públicas e assentando em cruzamentos cada vez mais complexos entre actividades públicas e privadas (Agranoff & McGuire, 2003: 20-21).

A vantagem do termo 'governança' relativamente ao de 'governo' é que ele ajuda a enfatizar os processos, mais do que as estruturas formais (Bogason & Musso, 2006: 4). É neste sentido sistémico que Bardouille (2000) define "governança" como "os complexos mecanismos, processos, relações e instituições através dos quais os cidadãos articulam os seus interesses e medeiam as suas diferenças" (p. 83). Uma forma paradigmática de assegurar esta articulação e a mediação dos interesses desta multiplicidade de actores implicados nas questões públicas, cada vez mais destacada na literatura da especialidade e no discurso político, é a organização em rede.

Organização em rede: um novo modelo para a regulação da educação?

Como vimos, a governação é um conceito mais lato do que o de governo, pois abrange a provisão de serviços através de permutações de intervenção entre o Estado e numerosas entidades situadas nos sectores privado e/ou cooperativo (Rhodes, 1996). Num contexto deste tipo, a governação é 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 sectores público, privado e cooperativo.

Como vimos anteriormente, em boa parte por influência da doutrina da Nova Gestão Pública, o Estado tem vindo a mudar as suas estratégias de acção, atenuando a sua representação enquanto centro decisor, para promover especialmente a ideia do Estado regulador, supervisor, mediador e avaliador. Na sua 'nova' função de mediação, ele recorre com insistência (sobretudo ao nível discursivo) à ideia da rede (ou às de parceria ou de colaboração, que são utilizadas com um sentido semelhante), que conota diversidade, flexibilidade, cooperação e coordenação, mais do que controlo e uniformidade (Ferreira, 2005).

Segundo Sorensen & Torfing (2005: 197), as redes de governação distinguem-se dos modelos do controlo hierárquico estatal e da regulação competitiva no mercado, pelo menos, a três níveis:

- O primeiro nível tem a ver com as *relações estabelecidas entre os actores*: as redes são sistemas de governação pluricêntricos assentes na interdependência entre um número elevado de actores, o que contrasta com o sistema unicêntrico do governo do Estado, em que todos os actores estão sujeitos a uma mesma lei, e com o sistema multicêntrico típico da competição mercantil, caracterizada pela rivalidade entre um número infinito de actores movidos pelo interesse próprio, não havendo entre eles qualquer comunidade de agendas ou de finalidades;
- O segundo nível diz respeito à *tomada de decisão*: as redes assentam numa racionalidade negociada, o que contrasta com a racionalidade substantiva típica do governo assegurado pelo

Estado (que procura traduzir os seus valores substantivos em leis e regulamentos detalhados) e com a racionalidade procedimental subjacente à competição em ambiente de mercado (em que se acredita no funcionamento da "mão invisível", desde que sejam observados procedimentos que assegurem uma livre concorrência entre os actores);

- O último nível reporta-se aos *meios utilizados para assegurar o cumprimento de decisões importantes* que tenham sido tomadas: nas redes, esta aquiescência é garantida através da confiança e de sentimentos de obrigação política, dando lugar, ao longo do tempo, a regras e normas desenvolvidas pelos próprios participantes que integram a rede. Isto contrasta com a imposição de sanções legais característica da actuação do Estado e com o medo de incorrer em perdas económicas, que é o principal mecanismo dissuasor da prevaricação utilizado pelos actores integrados em contextos de mercado.

Em si mesmo, o fenómeno das redes não é propriamente novo no campo da governação, entendida num sentido global, nem no domínio específico da educação. Actualmente, a novidade reside em dois fenómenos distintos que se alimentam reciprocamente: o enorme crescimento numérico deste tipo de entidades e o crescente interesse dos governos por elas enquanto "mecanismo eficiente e legítimo de governação" (Sorensen & Torfing, 2005: 198). Como afirmou O'Toole (1997: 46), "a fixação de objectivos ambiciosos em contextos de poder disperso faz da acção em rede [networking] um imperativo para os gestores públicos".

Goldsmith & Eggers (2004: 28-37) destacaram várias vantagens para o Estado decorrentes da adopção de um modelo de governação em rede:

- *Especialização* — ao entregar serviços a entidades terceiras, cada uma especializada numa determinada área e normalmente seleccionada para participar na rede por ser a melhor nesse domínio, o Estado passa a poder concentrar-se na sua missão essencial e naquilo que sabe fazer melhor;
- *Inovação* — numa rede, existe um maior leque de alternativas de acção e as possibilidades de experimentação multiplicam-se; pelo

contrário, numa organização hierárquica (como o são as organizações governamentais clássicas), a inovação tende a ser inibida, quer devido a restrições horizontais internas quanto às relações permissíveis entre as diferentes unidades e indivíduos quer em resultado de barreiras verticais que dificultam a chegada das boas ideias aos patamares superiores, encarregados em exclusivo da tomada de decisões;

- *Rapidez e flexibilidade* — A flexibilidade e agilidade características das redes aumenta a velocidade com que as necessidades dos cidadãos são satisfeitas, o que contrasta com a habitual reacção lenta das burocracias rígidas a novas situações, decorrente da sua estrutura hierárquica de tomada de decisões. A flexibilidade das redes também se traduz na possibilidade de serem alargadas ou reduzidas consoante as necessidades o exijam, o que não é normalmente possível nas burocracias estatais. Por outro lado, a tradicional aplicação de uma solução única e uniforme a todos os problemas, característica do funcionamento estatal clássico, não corresponde às exigências suscitadas pelos problemas do mundo contemporâneo, que cresceram em diversidade, grau de imprevisibilidade e complexidade. A concessão de autonomia e de um grau substancial de poder discricionário aos membros de uma rede, que estão mais próximos dos cidadãos, conferem a estas entidades sociais uma capacidade de reacção que as burocracias estatais estão longe de possuir;
- *Maior alcance* — com as redes, o Estado consegue atingir sectores sociais e chegar a agentes que anteriormente estavam totalmente fora da sua alçada, frequentemente alheados da esfera pública. Actuando com base em parceiros que mantêm relações de proximidade com esses sectores e agentes, o Estado alarga o seu âmbito de acção e atinge uma maior proporção de cidadãos, sem com isso incorrer em maiores custos.

Segundo diversos autores, o modelo das redes exprime com particular saliência as características daquilo que muitos designam de "organização pós-burocrática", cujo traço central seria um funcionamento assente em relações ou em associações informais que atravessam os canais formais pré-

existentes, podendo até substituí-los, e que se estendem para além das fronteiras tradicionais da organização, através de colaborações com actores situados no seu exterior (Krackhardt, 1994). Pode mesmo dizer-se que, num modelo deste tipo, a distinção entre unidades internas e a própria delimitação entre o interior e o exterior de uma organização se tornam problemáticas, dada a dinâmica emergente dos laços interactivos, a constante reorganização das relações e a elevada mobilidade dos membros da rede.

Os partidários desta forma de governação acentuam que a essência das redes reside na realização de ajustamentos mútuos entre os actores participantes (Rhodes, 1996: 665). Segundo eles, as redes envolvem arranjos e práticas organizacionais que assentam em padrões de interacção laterais ou horizontais, em fluxos interdependentes de recursos e em linhas recíprocas de comunicação (Powell, 1990). Elas não são coordenadas com base unicamente no encontro de vontades e interesses de actores singulares em processo de competição (como no mercado), nem unicamente por uma estrutura administrativa ou de gestão desenhada intencionalmente (como nas hierarquias) (Thompson, 2003: 30). Tais mecanismos podem estar parcialmente presentes no seu funcionamento, mas as redes seriam suficientemente distintas para merecerem ser tratadas como um sistema específico de coordenação e de governação e não simplesmente como algo situado num ponto intermédio entre os mercados e as hierarquias.

Powell (1990) sustenta que as redes são uma forma de organização particularmente adequada em circunstâncias em que os actores necessitam de informação eficiente e fiável, ou em que trocam bens cujo valor não é facilmente quantificável (como é o caso de quase todos os bens, como o conhecimento ou novas competências, relevantes para a actividade educativa). Raramente este tipo de informação é transmitido através de uma cadeia hierárquica, cujos canais são normalmente morosos na comunicação; ou obtido num mercado totalmente livre, pois nele os actores estão em competição aberta uns com os outros e, portanto, escondem informação relevante para evitar que os outros ganhem vantagem sobre eles. É mais provável que se consiga obter este tipo de informação junto de actores com quem já se estabeleceu uma relação no passado e que se revelaram fontes fiáveis já bem conhecidas. As redes, pela sua natureza aberta e pela ausência explícita de uma interacção de carácter oportunista entre os actores

envolvidos, constituiriam ótimos espaços para a circulação deste tipo de informação. Nelas, as relações seriam estabelecidas numa perspectiva de longo prazo, o que criaria um ambiente relacional estável, seguro (por ser relativamente previsível) que permitiria e até estimularia a aprendizagem e a troca de informações.

Estas características das redes estão bem presentes na perspectiva de Rhodes (prefácio a Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997: xi), para quem a "governança" é assegurada pela actividade de redes interorganizacionais com capacidade de auto-organização dotadas das seguintes características:

1. *Interdependência entre organizações;*
2. *Interação continuada* entre os membros da rede, devido à necessidade de intercâmbio de recursos e de negociação de objectivos comuns;
3. Interações assentes na *confiança* e reguladas por *regras de jogo negociadas e acordadas entre os participantes* na rede;
4. *Ausência de uma autoridade soberana*, o que resultaria num *elevado grau de autonomia das redes em relação ao Estado* e na sua faculdade de auto-governo.

Segundo Thompson (2003: 40) existem cinco atributos principais que diferenciam uma rede de uma hierarquia ou de um mercado e que, no seu conjunto, produzem um comportamento cooperativo entre os seus membros:

- *Solidariedade* — resulta da existência de uma experiência comum aos vários membros da rede;
- *Altruísmo* — os actores disponibilizam-se para ajudar os outros, sem qualquer expectativa de obterem ganhos com isso; a acção é desenvolvida exclusivamente tendo por base o interesse dos outros;
- *Lealdade* — os actores mantêm o seu empenhamento para com a rede, ao longo do tempo, sem inclinação para abandoná-la;
- *Reciprocidade* — existe uma simetria entre o dar e o receber dentro da rede;

— *Confiança* — cada membro da rede partilha da convicção de que os outros participantes agirão como se espera que ajam e de que não desenvolverão comportamentos oportunistas em proveito próprio.

É frequente esta e a maioria das perspectivas anteriormente apresentadas sobre a governação em rede evidenciarem um carácter fortemente normativo: apresentam as redes como 'a solução' para os problemas da governação e dedicam-se a acentuar o que elas 'deveriam ser'. Contudo, como nota Thompson (2003: 6), as redes não são apenas uma forma de organização social propriamente dita: elas também constituem *um método de pensar sobre a natureza da vida social*. Por outras palavras, são, simultaneamente, por um lado, objecto de análise (um modo concreto de coordenação e de governação) e, por outro, uma categoria conceptual e um instrumento analítico. É neste último domínio que necessitamos urgentemente de melhorar os utensílios de que dispomos para pensar e analisar as redes, razão pela qual lhe dedico alguma secção na parte final do presente texto.

Redes sociais na educação: uma tipologia

Hoje, o termo 'rede' está totalmente trivializado. Como advertiu Nohria (1992), há cerca de década e meia, "a proliferação indiscriminada do conceito (...) ameaça relegá-lo para o estatuto de mera metáfora evocativa, aplicada de forma tão livre que deixa de possuir qualquer significado" (p. 3). Se queremos que as redes signifiquem alguma coisa, então devemos impedir que elas possam significar tudo (Thompson, 2003: 2).

Um passo vital na direcção certa consiste em evitar uma utilização normativa do conceito de 'rede' — habitualmente encontrada na literatura dos diversos campos que mobilizam esta noção —, privilegiando antes uma perspectiva mais analítica sobre este fenómeno. Para este propósito, é útil entender-se uma rede no sentido que lhe é conferido pelo campo da análise de redes sociais (por exemplo, Scott, 1991, ou Wasserman & Faust, 1994), em que é definida, simplesmente, como *um conjunto de actores e as relações que se estabelecem entre eles*.

A opção por um conceito descritivo de rede é importante porque permite ao analista aferir em que medida uma determinada formação social

concreta assume ou não determinadas características estruturais, independentemente do que determinados quadros ideológicos (como sejam, o centralismo estatal ou a Nova Gestão Pública) propagam a seu respeito. Para que tal abordagem descritiva possa ter verdadeiro potencial heurístico, é necessário que assente num esquema classificativo que precise variantes significativas assumidas pelas redes e que permita destacar dimensões e traços essenciais destas entidades. Para este efeito, dedicarei especial atenção neste texto a três aspectos pertinentes para uma classificação das redes: a sua génese, composição e estrutura¹.

Quanto à sua *génese*, as redes podem ser classificadas em dois tipos principais: redes fabricadas e redes auto-organizadas². As redes *fabricadas* correspondem a uma solução organizacional planeada para funcionar enquanto mecanismo de coordenação, em resultado de uma acção directiva consciente (normalmente, por parte de uma única entidade central — geralmente, o Estado) no sentido de se criar e sustentar uma rede. As redes *auto-organizadas*, pelo contrário, englobam interacções não-directivas emergentes, desencadeadas a partir da sociedade civil, que se configuram, reconfiguram e evoluem, constantemente, sendo a ordem nelas encontrada algo que é criado *a posteriori*, em resultados das interacções desenvolvidas entre os actores. No primeiro caso situam-se as múltiplas redes constituídas pelo Estado para suportar as suas políticas (por exemplo, as parcerias público-privadas ou os agrupamentos de escolas); no segundo integram-se exemplos cívicos como o dos movimentos anti-globalização, os fóruns de discussão que se constituem voluntariamente na Internet, os movimentos associativos pedagógicos organizados espontaneamente por grupos de educadores, as associações de escolas que se constituem voluntariamente sem a intervenção directa do Estado, etc. Podemos dizer que, na realidade, a governação em rede abrange organizações que se situam num *continuum* entre estes dois pólos ideal-típicos (Bogason & Musso, 2006: 5). Tais redes podem funcionar em paralelo ao Estado, complementarmente a ele, de forma incorporada (isto é, como extensão formal da sua intervenção — a versão fabricada), ou até em oposição ao mesmo (Skelcher, 2005).

Quanto à *composição* das redes, importa distinguir, pelo menos, as seguintes modalidades (Lima, 2006b):

- redes *ego-centradas* — compreendem o conjunto de actores com os quais um determinado actor focal mantém interacção, bem como as relações existentes entre eles (por exemplo, todas as entidades com as quais a escola X mantém uma interacção regular e significativa e as relações existentes entre tais entidades);
- redes *de actores individuais* — constituem conjuntos de pessoas singulares e dos laços que se estabelecem entre elas (por exemplo, movimentos pedagógicos que unem educadores em rede, como é o caso do Movimento da Escola Moderna);
- redes *de actores colectivos* — são formalmente idênticas às anteriores, com a excepção de que, neste caso, cada actor da rede é uma pessoa colectiva (uma empresa, uma escola, um movimento associativo, etc.);
- redes *mistas* — compreendem conjuntos mistos de actores individuais e colectivos;
- *meta-redes* — são redes de actores colectivos "de segunda ordem": cada actor na rede é, ele próprio, uma rede — dito de outro modo, trata-se de "redes de redes".

Ao nível da composição, podemos ainda distinguir dois tipos de redes: as *uni-institucionais* e as *pluri-institucionais*. Nas redes *uni-institucionais*, todos os membros estão filiados ou pertencem a um mesmo domínio institucional (por exemplo, só escolas ou só empresas). Nas redes *pluri-institucionais*, pelo contrário, participam actores (quer individuais quer colectivos) oriundos de, pelo menos, dois domínios institucionais distintos (por exemplo, escolas e juntas de freguesia).

Finalmente, quanto à sua *estrutura*, as redes podem ser tipificadas com base em três propriedades principais (Lima, 2002): densidade, centralização e fragmentação. A *densidade* designa o grau em que todas as relações teoricamente possíveis entre os actores de uma rede são de facto concretizadas. Uma rede densa caracteriza-se por uma grande percentagem de laços envolvendo os seus membros. Numa rede esparsa, tais conexões são muito mais raras, pelo que a interacção é de baixa densidade. A *centralização* descreve em que medida as relações estabelecidas numa rede se organizam em torno de um actor (ou de um conjunto de actores) central

que domina a maior parte dos fluxos de interacção. Esta propriedade permite pensar as redes enquanto sistemas menos uniformes do que a literatura normativa sugere, marcados por fenómenos de poder e por padrões que opõem centros e periferias no interior da própria rede. Esta noção é complementada pela de *fragmentação*, que denota até que ponto uma rede é um sistema coeso ou, pelo contrário, se subdivide em sectores entre os quais a interacção é ténue ou, até, nula.

A utilidade destas categorias analíticas consiste em permitir penetrar a cortina de fumo discursiva que é criada frequentemente à volta das redes, autorizando compreender a sua génese, examinar a sua composição e aferir as suas propriedades estruturais, de modo a evitar tomar por idênticos conjuntos de actores que normalmente assumem formas, dinâmicas, orientações ideológicas e missões bastante distintas, algumas enquadráveis nas características ideais propaladas pelos defensores da governação em rede, outras distanciando-se claramente daquilo que tais modelos de governação afirmam concretizar. Por exemplo, a existência de redes de actores colectivos fabricadas e fortemente centralizadas (como é o caso dos agrupamentos de escolas constituídos em Portugal) constitui uma negação, mais do que uma confirmação, da tese de que os novos modos de regulação social da educação têm dado lugar a redes auto-organizadas que ocupam espaços vazios abandonados voluntariamente pelo Estado. Por outro lado, a existência de redes auto-organizadas de baixa densidade e com elevados graus de fragmentação (ver Lima, 2002, 2006a) desmente a ideia de uma dinâmica interactiva pujante entre os actores situados na base do sistema político, o que suscita interrogações sobre a sua capacidade actual de mobilização e de emancipação e conduz a admitir que a manutenção do centralismo como modo dominante de governo da educação, mesmo numa época de 'Nova Gestão Pública', pode dever-se não só à renitência do Estado em abdicar do seu poder, como também à incapacidade dos cidadãos para lhe contraporem modelos de governação alternativos que representem mais do que uma mera retórica participativa.

Conclusão

A organização em rede tem sido considerada como um modelo organizacional alternativo, não redutível a um ponto intermédio entre aquelas

hierarquias e os mercados, mas antes representando uma forma nova e paradigmática de assegurar a articulação e a mediação dos interesses de uma multiplicidade de actores implicados nas questões públicas (Powell, 1990).

As múltiplas utilizações de que o vocábulo 'rede' tem sido objecto têm permitido que ele seja associado, por exemplo, à ideia de um 'Estado mínimo', isto é, à defesa de uma redução desejável na extensão da intervenção pública do Estado, ajudando a legitimar a utilização de mercados ou quase-mercados para fornecer 'serviços públicos'. A noção de rede tem sido incorporada, por exemplo, pelo modelo da Nova Gestão Pública, numa abordagem às questões da gestão do sector público em que se advoga que é necessário menos governo, mas mais governação.

Alternativamente, a noção de rede tem sido apresentada como um padrão de coordenação característico de uma sociedade sem centro em que a função do governo seria a de permitir e incentivar as interacções entre os múltiplos actores e de distribuir serviços entre eles. A governação é entendida, neste último sentido, como algo que inclui a actividade do Governo, mas que vai muito para além dele, para abarcar também diversos mecanismos informais, não governamentais, o que conduz a admitir que, pelo menos em teoria, é possível haver governação sem governo (Rhodes, 1996). Tal situação verificar-se-ia quando numa determinada esfera de actividade emergissem mecanismos de regulação que funcionassem eficazmente, embora não suportados nem sancionados por nenhum enquadramento legal concebido especificamente para o efeito ou por qualquer autoridade formal. Esta abordagem mais optimista sublinha as limitações da acção governamental, insistindo que já não existe uma única entidade soberana, mas antes uma multiplicidade de actores de cuja interacção em rede resultam padrões de governação não antecipáveis por tradição, nem instituíveis por imposição burocrática.

Assim, do ponto de vista político, as redes podem ser interpretadas, pelo menos, de duas formas distintas: enquanto forma de governação típica da Nova Gestão Pública ou como forma organizacional alternativa, capaz de ultrapassar as limitações daquele modelo. Ambas as interpretações, embora conceptualmente incompatíveis, não são mutuamente exclusivas, pois, no terreno das práticas, encontramos redes diversas, muitas visivelmente

filiáveis na primeira interpretação (por exemplo, numerosas parcerias público-privadas promovidas pelo Estado), outras tantas filiáveis na última (por exemplo, movimentos organizativos de escolas baseadas numa filosofia própria, emergentes do terreno e sem qualquer vínculo ou dependência directa do Estado). É comum, aliás, uma mesma rede desenvolver actividades enquadráveis, simultaneamente, em ambas as interpretações.

Por isso, o lugar que as redes ocupam na realidade educativa e as funções que nela desempenham não podem ser lidos num quadro interpretativo estritamente "a preto e branco". Existem numerosas complexidades e ambiguidades que importa detectar e relevar. Uma abordagem descritiva e classificatória às características concretas destas entidades no sector da educação e no domínio das políticas públicas, em geral, quanto à sua génese, composição e propriedades estruturais, permitirá introduzir maior clareza neste campo e perceber em que medida as concepções político-normativas sobre as redes que tanto abundam na bibliografia e no discurso oficial dos diferentes actores encontram correspondência concreta nas práticas de governação efectivamente desenvolvidas no terreno.

Notas

- 1 Existem, obviamente, muitos outros aspectos relativo às redes relevantes cujo estudo é necessário desenvolver, como defendi recentemente (Lima, 2006).
- 2 Estes dois tipos correspondem aproximadamente às duas "variantes" identificadas por Thompson (2003: 28-19).

Referências

- AFONSO, Natércio (2003). A regulação da educação na Europa: do Estado Educador ao controlo social da Escola Pública. In J. Barroso (Org.), *A Escola Pública: Regulação, Desregulação, Privatização*. Porto: ASA, pp. 49-78.
- AGRANOFF, Robert & MCGUIRE, Michael (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- ANTUNES, Fátima (2004). *Políticas Educativas Nacionais e Globalização: Novas Instituições e Processos Educativos – o Subsistema de Escolas Profissionais*

- em Portugal (1987-1998). Braga: Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho.
- AUCOIN, Peter (1990). Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums. *Governance*, Vol. 3, nº 2, pp. 115-137.
- BARDOUILLE, Nand C. (2000). The transformation of governance paradigms and modalities: insights into the marketisation of the public service in response to globalization. *The Round Table*, nº 353, pp. 81-106.
- BARROSO, João (Org.) (2003a). *A Escola Pública: Regulação, Desregulação, Privatização*. Porto: ASA.
- BARROSO, João (2003b). Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada. In J. Barroso (Org.), *A Escola Pública: Regulação, Desregulação, Privatização*. Porto: ASA, pp. 19-48.
- BARROSO, João et al. (2002). *Systèmes Éducatifs, Modes de Régulation et d'Évaluation Scolaire et Politiques de Lutte Contre les Inégalités en Angleterre, Belgique, France, Hongrie et le Portugal: Synthèse des Études de Cas Nationales*. Lisboa: Centro de Estudos da Escola, FPCE da Universidade de Lisboa [Disponível em <http://www.fpce.ul.pt/centros/ceescola>].
- BOGASON, Peter & MUSSO, Juliet A. (2006). The democratic prospects of network governance. *American Review of Public Administration*, Vol. 36, nº 1, pp. 3-18.
- CHRISTENSEN, Tom & LAEGREID, Per (2001). New Public Management: the effects of contractualism and devolution on political control. *Public Management Review*, Vol. 3, nº 1, pp. 73-94.
- DUNLEAVY, Patrick & HOOD, Christopher (1994). From old public administration to new public management. *Public Money & Management*, July-September, pp. 9-16.
- FERNANDES, António Sousa (2005). Descentralização, desconcentração e autonomia dos sistemas educativos: uma panorâmica europeia. In J. Formosinho; A. S. Fernandes; J. Machado & F. I. Ferreira, *Administração da Educação: Lógicas Burocráticas e Lógicas de Mediação*. Porto: Asa, pp. 53-89.
- FERREIRA, Fernando Ilídio (2005). Metáforas organizacionais: o centro e a rede. In J. Formosinho; A. S. Fernandes; J. Machado & F. I. Ferreira, *Administração da Educação: Lógicas Burocráticas e Lógicas de Mediação*. Porto: Asa, pp. 165-191.
- FORMOSINHO, João (2005). Centralização e descentralização na administração da escola de interesse público. In J. Formosinho; A. S. Fernandes; J. Machado & F. I. Ferreira, *Administração da Educação: Lógicas Burocráticas e Lógicas de Mediação*. Porto: Asa, pp. 13-52.
- FORMOSINHO, João; FERNANDES, António Sousa; MACHADO, Joaquim & FERREIRA, Fernando Ilídio (2005). *Administração da Educação: Lógicas Burocráticas e Lógicas de Mediação*. Porto: Asa.
- GOLDSMITH, Stephen & EGGERS, William D. (2004). *Governing by Network: the New Shape of the Public Sector*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- HOOD, Christopher (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, Vol. 69, nº 1, pp. 3-19.

- KICKERT, Walter J. M.; KLIJN, Erik-Hans & KOPPENJAN, Joop F. M. (1997). *Managing Complex Networks*. London: Sage.
- KRACKHARDT, David (1994). Constraints on the interactive organization as an ideal type. In C. Heckscher & A. Donellan (Orgs.), *The Post-bureaucratic Organization*. Beverly-Hills, CA: Sage, pp. 211-222.
- LIMA, Jorge Ávila (2002). *As Culturas Colaborativas nas Escolas: Estruturas, Processos e Conteúdos*. Porto: Porto Editora.
- LIMA, Jorge Ávila (2006a). *Department Networks and Teacher Development: Implications for Leadership Roles in Schools*. Comunicação apresentada na Sunbelt Conference, Vancouver, Canadá, 25-30 de Abril.
- LIMA, Jorge Ávila (2006b). *Intra and Interorganisational Networks in Education: a Research Agenda*. Comunicação apresentada na ECER 2006 Conference, Genebra, 13-15 de Setembro.
- LIMA, Licínio & AFONSO, Almerindo (2002). *Reformas da Educação Pública: Democracia, Modernização, Neoliberalismo*. Porto: Edições Afrontamento.
- NOHRIA, Nitin (1992). Is a network perspective a useful way of studying organisations? In N. Nohria & R. G. Eccles (Orgs.), *Networks and Organisations: Structures, Form, and Action*. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press, pp. 1-22.
- NOORDHOEK, Peter & SANER, Raymond (2005). Beyond New Public Management: answering the claims of both politics and society. *Public Organization Review*, Vol. 5, nº 1, pp. 25-53.
- O'TOOLE, Lawrence J. Jr. (1997). Treating networks seriously: practical and research-based agendas in public administration. *Public Administration Review*, Vol. 57, nº 1, pp. 45-52.
- POLLIT, Christopher (2000). Is the emperor in his underwear? An analysis of the impacts of public management reform. *Public Management*, Vol. 2, nº 2, pp. 181-199.
- POWELL, Walter W. (1990). Neither market nor hierarchy: network forms of organization. *Research in Organizational Behavior*, nº 12, pp. 295-336.
- RHODES, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political Studies*, Vol. XIV, pp. 652-667.
- SCOTT, John (1991). *Social Network Analysis: a Handbook*. London: Sage.
- SKELCHER, Chris (2005). Jurisdictional integrity, polycentrism, and the design of democratic governance. *Governance*, Vol. 18, nº 1, pp. 89-110.
- SORENSEN, Eva & TORFING, Jacob (2005). The democratic anchorage of governance networks. *Scandinavian Political Studies*, Vol. 28, nº 3, pp. 195-218.
- THOMPSON, Graham F. (2003). *Between Hierarchies & Markets: the Logic and Limits of Network Forms of Organization*. Oxford: Oxford University Press.
- TORRES, Lourdes (2004). Trajectories in public administration reforms in European Continental countries. *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 63, nº 3, pp. 99-112.
- WASSERMAN, Stanley & FAUST, Katherine (1994). *Social Network Analysis: Methods and Applications*. Cambridge: Cambridge University Press.

NETWORKS IN EDUCATION: POLITICAL AND CONCEPTUAL ISSUES

Abstract

Today, educational practitioners, school leaders and policymakers confront themselves with the need to develop their action in a context increasingly framed by the absence of a single central regulating entity, and by the collective and interorganisational dimension of their activity. This article lists the reasons behind the failure of the centralised government of education, points to the alternatives that were developed to face its demise (especially, the New Public Management framework) and analyses the network organisation as a model proposed to ensure the more effective governance of educational matters. The article proposes a typology of networks based on three vectors (genesis, composition, and structure) that aims to enable and nourish a critique of normative views currently held about these entities in education.

Keywords

Networks in education; Social network analysis; Educational governance/ /regulation; New public management

RÉSEAUX EN ÉDUCACION: QUESTIONS POLITIQUES ET CONCEPTUELLES

Résumé

Aujourd'hui, les éducateurs, les chefs d'établissement et les gouvernants sont confrontés avec le besoin de développer leur action dans un contexte de plus en plus marqué par l'absence d'une seule entité centrale de régulation et par la dimension collective et interorganisationnelle de leur activité. Cet article systématise les raisons qui expliquent la faillite du gouvernement centralisé de l'éducation, remarque les alternatives produites pour lui faire face (en particulier, le Nouveau Management Public) et analyse le modèle de l'organisation en réseau comme proposé pour assurer la gouvernance des affaires éducatives de façon plus efficace. Dans l'article, on propose une

typologie des réseaux fondée en trois vecteurs (genèse, composition et structure) qui vise permettre et nourrir une critique des visions normatives actuellement existantes sur ces entités dans l'éducation.

Mots-clé

Réseaux éducatives; Analyse des réseaux sociaux; Gouvernance/régulation de l'éducation; Nouveau management publique

Recebido em Outubro, 2006

Aceite para publicação em Maio, 2007