

## TEORIA DA REGULAÇÃO

Como acontece frequentemente nas ciências sociais, a multiplicação dos trabalhos acerca da noção de regulação está acoplada a transformações políticas que os pesquisadores se esforçam para nomear, caracterizar e compreender. Essas transformações, ligadas às modalidades de ação dos poderes públicos em setores específicos, colocados tradicionalmente sob sua responsabilidade, não são próprias do setor da educação. Ao contrário, a maior parte das transformações observadas nos modos de regulação da educação são, *mutatis mutandis*, observáveis em outras áreas, como a atenção à saúde, o transporte, os serviços postais...

Nesses diferentes setores, assiste-se, há várias décadas, a um questionamento do papel tradicional dos poderes públicos que, na maioria dos países industrializados, organizavam diretamente os serviços em questão. A crítica feita pelos defensores do *New public management* consiste em considerar que essa gestão pública dos serviços de saúde, educação, transporte, etc. é, simultaneamente, inadequada, ineficaz e ineficiente. Essa crítica tripla (cf. principalmente AFFICHARD, 1997) apoia-se nos seguintes argumentos: as decisões tomadas pelas autoridades centrais, a partir de categorias padronizadas para o conjunto do território, seriam inadequadas em relação às realidades locais e às necessidades específicas mais bem apreendidas pelos atores locais; a estrutura centralizada seria ineficaz, pouco predisposta à inovação e exposta a desvios burocráticos; a estrutura centralizada seria ineficiente, ou seja, pouco capaz de atingir seus objetivos com um custo otimizado.

Quer essas sejam fundamentadas ou não, é preciso destacar que, em educação como em outras áreas, elas alimentaram diferentes dinâmicas de reforma, que vieram alterar as modalidades de relação entre o Estado (ou as autoridades públicas responsáveis pela educação) e os operadores escolares locais (tanto públicos quanto privados). Podemos observar, de forma particular, a emergência de novas formas de governança caracterizadas principalmente por um novo equilíbrio nas relações entre o centro e a periferia. Nesse contexto, as autoridades políticas, no centro, encarregam-se da definição dos objetivos a serem alcançados, da distribuição dos recursos, e garantem uma forma de avaliação do trabalho de cada uma das unidades descentralizadas (os estabelecimentos escolares, em geral). Paralelamente, cada um dos estabelecimentos ou grupos de estabelecimentos ganha mais autonomia na definição de

seu projeto, mas deve prestar contas às autoridades em relação aos objetivos que lhe foram atribuídos.

Na apreensão e análise dessas evoluções, o conceito de regulação visa caracterizar “o processo de produção de regras e de orientação das condutas dos atores em um determinado espaço social” (MAROY; DUPRIEZ, 2000, p. 75). Uma definição como essa, muito ampla, da regulação, chama então a atenção para a diversidade das fontes de influência e a diversidade das formas de orientação das condutas.

De um ponto de vista teórico, entretanto, é preciso notar que posturas teóricas muito diferentes se revelam na maneira como certos autores compreendem a questão da regulação. De acordo com Maroy e Dupriez (2000, p. 75-76), podemos distinguir: 1. uma abordagem sistêmica/cibernética, tal como é utilizada em biologia, mas também na sociologia (de forma paradigmática por PARSONS, 1951). A regulação é, então, o conjunto dos “mecanismos de retroação”, dos processos de controle e de troca através dos quais um sistema social tende a manter seu equilíbrio, orientado por uma finalidade de referência. Essa acepção, e principalmente seu uso na análise dos sistemas sociais, foi objeto de uma crítica já antiga: constituem problemas, em particular, por um lado, o pressuposto da existência de um objetivo de referência que é justamente um desafio para os atores do sistema e, por outro lado, o pressuposto de uma tendência do sistema a orientar-se em direção ao equilíbrio, tendência que está longe de ser encontrada em todas as realidades sociais empíricas; 2. uma segunda acepção mais “institucional” da noção refere-se ao controle das ações por uma autoridade reconhecida. Trata-se então do conjunto das ações praticadas por uma instância (o governo, por exemplo) para orientar as ações e as interações dos atores sobre os quais ela tem certa autoridade. Dois pontos são importantes: a regulação é exercida por um detentor de autoridade legítima; ela tem, aliás, diversas modalidades de exercício (regras, motivações, informações), pontos e níveis de aplicação. A noção de pilotagem (dos sistemas educativos) utilizada nas ciências da educação tem um sentido próximo e pode ser considerada como uma forma de regulação estatal ou hierárquica que se pretende racional e orientada para objetivos precisos; 3. um terceiro sentido do termo regulação se aplica às organizações ou sistemas de ação organizada; a regulação, aqui, é resultante da articulação (ou da transação) entre uma ou várias regulações de controle e dos processos “horizontais” de produção de normas na organização. A regulação é compreendida como um processo social de produção das “regras do jogo” que permitem resolver os problemas de interdependência e de coordenação. Essa acepção é proposta por teóricos das relações coletivas de trabalho (REYNAUD, 1988) e

organizações que tendem a relativizar a ideia de uma regulação normativa ou institucional, *a priori*, dos conjuntos organizados (por uma cultura partilhada ou regras, por exemplo); eles privilegiam a hipótese de uma divergência de interesses e de valores entre os atores, que leva a fazer da construção da ação organizada um problema a ser resolvido. A resposta prática a esse problema é fruto de negociações entre atores que buscam desenvolver seus poderes ou seus interesses na organização. A análise deve então considerar várias fontes das “regras do jogo” e não apenas as regulações institucionais. Reynaud propõe ainda que se leve em consideração a interação entre a “regulação de controle” e a “regulação autônoma” para compreender as regras do jogo efetivamente utilizadas em tal ou tal setor de uma organização concreta ou em um determinado setor das relações coletivas de trabalho.

**VINCENT DUPRIEZ**

AFFICHARD, J. *Décentralisation des organisations et problèmes de coordination: les principaux cadres d'analyse*. Paris: L'Harmattan, 1997.

MAROY, C. ; DUPRIEZ, V. La régulation dans les systèmes scolaires : proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone. *Revue Française de Pédagogie*, n.130, p. 73-87, 2000.

PARSONS, T. *The social system*. New York: The Free Press, 1951.

REYNAUD, J.-D. Les régulations dans les organisations : régulation de contrôle et régulation autonome. *Revue Française de Sociologie*, n.29, p. 5-18, 1988.