

# Conhecimento, actores e política

JOÃO BARROSO

jbarroso@ie.ul.pt

Universidade do Lisboa

RESUMO:

O envolvimento de diferentes actores e de diferentes tipos de conhecimentos, em diferentes cenas, constitui uma das características de toda a acção pública<sup>1</sup>. No caso presente foi analisado o modo como diversos actores (deputados, ministros, sindicatos, grupos de trabalho, imprensa, escolas) participaram na acção pública relativa à gestão escolar e ao reforço da autonomia dos estabelecimentos de ensino pré-escolar, básico e secundário, em Portugal, entre 1986 e 2009. Pretende-se através da análise efectuada ilustrar o modo como se processou a articulação entre conhecimento e política e o papel central dos actores nesse processo. O estudo foi efectuada no âmbito do projecto de investigação *Knowandpol*.

PALAVRAS-CHAVE:

Acção Pública, Administração Educacional, Conhecimento, “Política baseada no conhecimento”.

## INTRODUÇÃO

A relação entre conhecimento e política tende a ser vista como uma relação entre “produtores” (académicos e especialistas) e “consumidores” (decisores políticos) feita directamente, ou através de mediadores “passadores” que circulam e trabalham nos dois “mundos”. De acordo com este ponto de vista, torna-se necessário que os políticos baseiem as suas decisões em evidências (*evidence based policy*) e que os cientistas produzam conhecimento útil para acção, promovendo, muitas vezes, aquilo que Correia (2001, p. 31), no caso da educação, chama de “simplificação metodológica da complexidade ontológica da acção educativa”. O insucesso desta relação é atribuído geralmente aos seguintes factores: défice de racionalidade (por parte dos políticos); défice de pertinência (por parte dos investigadores); deficiências no processo de difusão e captação do conhecimento, por parte de uns e de outros.

A existência de uma relação linear, causal e de sentido único que está subjacente às abordagens atrás referidas é um dos pressupostos dos estudos tradicionais da “*knowledge based policy*” em que o conhecimento é considerado como um recurso, um apoio, ou uma forma de legitimação da decisão política, com o fim de “racionalizar” as relações de trabalho entre produtores de conhecimento e produtores de políticas (Callon *et al.*, 2001).

A perspectiva que se defende neste artigo é distinta destas. O “conhecimento” é visto, antes, como uma componente essencial da “política” (e vice-versa)

pelo que o que está em causa é, sobretudo, a sua recíproca produção de sentido e o uso do conhecimento como instrumento de regulação (“*knowledge based regulation tools*”)<sup>2</sup>. Por isso, mais do que falar em “política baseada no conhecimento” deveríamos falar em “conhecimentos transformados pela (em) política”, o que, numa perspectiva de “acção pública”, significa os conhecimentos que resultam da interacção de diferentes actores, em diferentes níveis de actuação. Os conhecimentos não “pairam” sobre as políticas à espera de serem “capturados” pelos “decisores”. Eles são produzidos, aprendidos, transformados, deslocados, aplicados, por actores que estão comprometidos numa acção pública concreta. A incorporação dos conhecimentos na acção pública é assim, simultaneamente, um processo cognitivo, político e social que implica uma transformação dos próprios conhecimentos e dos próprios actores nas diversas cenas em que actuam.

Esta perspectiva teórica é tributária da reflexão produzida no âmbito do projecto de investigação Knowandpol<sup>3</sup> que tem como principal finalidade descrever e analisar o papel do conhecimento na construção e regulação das políticas públicas de educação e de saúde, na Europa. No âmbito do referido projecto foi realizado um estudo, pela equipa portuguesa, sobre as políticas de gestão escolar e de reforço da autonomia dos estabelecimentos de ensino pré-escolar, básico e secundário, em Portugal, entre 1986 e 2009<sup>4</sup>. A análise adoptou o quadro conceptual de referência do projecto Knowandpol, através da abordagem da política numa perspectiva

de acção pública que não se centra exclusivamente na intervenção do Estado e da sua administração, mas tem em conta a diversidade de cenas e actores envolvidos no processo político, em diferentes níveis, bem como as suas múltiplas interdependências. O objectivo central do estudo incidiu na articulação entre conhecimento e acção pública e desenvolveu-se através das seguintes dimensões analíticas: os actores e as suas narrativas (quem são, o que dizem, em que cenas actuam, como intervêm, de que modo descrevem as políticas, o que sabem, ou dizem saber, que ideias circulam, são adoptadas ou rejeitadas, onde e por quem, etc.); a interacção entre conhecimento e acção pública (de que modo as diferentes ideias e conhecimentos, científicos e não científicos, circulam e estruturam a formulação e implementação das políticas, e qual a influência das relações de poder nesse processo, qual o papel do conhecimento na regulação das políticas).

De acordo com este quadro de referência, e no caso da acção pública em estudo, a metodologia adoptada combinou a abordagem extensiva e intensiva, com recurso fundamentalmente às técnicas de análise documental e de entrevistas.

A abordagem extensiva foi utilizada, sobretudo, para proceder a uma caracterização geral da emergência e desenvolvimento das políticas relacionadas com a autonomia e gestão escolar em Portugal, numa perspectiva holística e diacrónica.

A abordagem intensiva foi utilizada para a análise de casos ou episódios críticos, com o fim de compreender a especificidade, nesta acção pública, da articulação entre conhecimento e política e da intervenção de determinadas categorias de actores, localizados em diferentes cenas e instâncias de decisão: o debate parlamentar entre 1986 e 2008<sup>5</sup>; o debate no jornal Público sobre o processo legislativo que está na origem da aprovação do Decreto-Lei 75/2008; a implementação e a negociação com as escolas dos contratos de autonomia<sup>6</sup>.

No presente artigo apresenta-se uma síntese interpretativa sobre os tipos de conhecimento utilizados por diversos actores neste processo e, em particular, a articulação entre o conhecimento académico produzido no âmbito das Ciências da Educação no processo de decisão política<sup>7</sup>.

## CONHECIMENTOS UTILIZADOS PELOS ACTORES

O conhecimento académico e em particular o “research knowledge” parecem ter tido um reduzido impacto no processo de acção pública sobre a autonomia e a gestão escolar. À semelhança do que acontece com as Ciências da Educação em geral, isso deve-se, como assinala van Zanten (2006), ao “estatuto problemático, do ponto de vista científico, da investigação conduzida neste campo” (p. 261). Além disso, a investigação em educação é vista como pouco adequada quer às necessidades dos decisores políticos quer dos práticos, devido, nomeadamente, “aos baixos níveis de capacidade de investigação, em particular na investigação quantitativa, e nas fracas ligações entre investigação, política e inovação” (OECD/CERI, 2007).

Não é de surpreender, por isso, que, na análise dos debates parlamentares, ou do discurso dos diferentes actores entrevistados, ou da informação difundida nos media, se verifiquem poucas referências aos estudos efectuados neste domínio em Portugal, ou no estrangeiro. Por um lado, grande parte da argumentação que é utilizada, para justificar ou criticar as medidas políticas que foram tomadas neste domínio, recorre sobretudo a opiniões, mais sustentadas em crenças do que em evidências. Por outro lado, em função das diferentes tipologias de actores e das cenas em que actuam, o conhecimento expresso remete para fontes diferentes, nomeadamente, o “conhecimento estatal” e o “conhecimento prático”.

Apresentamos de seguida uma breve caracterização da presença destes diferentes tipos de conhecimento e outras modalidades de justificação que é possível identificar nos diversos actores e cenas de acção pública analisadas: deputados; ministros; sindicatos; grupos de trabalho; imprensa; escolas.

### OS DEPUTADOS

A análise de conteúdo das diversas intervenções no debate parlamentar sobre autonomia e gestão escolar não permite encontrar evidências directas dos conhecimentos específicos que os deputados utilizam para orientar/determinar a sua acção política nesta matéria. Contudo, tomando como base as unidades de registo onde os deputados procuram argumentar a favor ou contra as medidas ou

propostas em debate, é possível identificar diferentes tipos de justificação:

- *Jurídica*, quando os parlamentares remetem a justificação para a adequação ou não à legislação em vigor (p. ex: LBSE, Constituição da República).
- *Ideológica*, quando remetem a justificação para valores ou princípios político-ideológicos (p. ex: respeito pela democracia, importância da participação, igualdade de oportunidades).
- *“Boas práticas”*, quando remetem a justificação para a necessidade de seguir bons exemplos estrangeiros (“países democráticos”, “países anglo-saxónicos”, LODE, etc.) ou nacionais.
- *Técnico-científica*, quando remetem a justificação para estudos e conclusões de natureza técnica e/ou científica (p. ex: melhoria, qualidade, eficácia, etc.).
- *Truísmos*, quando remetem a justificação para generalidades de “senso comum” e evidências não demonstradas (p. ex: “bom senso”, “evidências”, etc.).
- *Experiência*, quando remetem a justificação para a experiência, concreta ou geral, dos práticos, dos profissionais ou dos cidadãos.

Estas justificações assumem normalmente a forma de um “conhecimento tácito”, intuitivo, baseado muitas vezes na experiência profissional dos deputados que foram professores, ou das suas redes de relações com outros profissionais do sector (em particular militantes do seu partido) e, por vezes, especialistas das universidades.

Por vezes, as justificações remetem para um conhecimento jurídico especializado, em particular no que se refere à hermenêutica dos textos legislativos e à sua compatibilidade com os diversos diplomas afins. Este facto é reforçado pela presença em grande número de licenciados em direito, entre os deputados, que muitas vezes leva a criticar as escolhas políticas com argumentos técnicos.

A influência de modelos estrangeiros (e o reforço de uma regulação transnacional) é visível na referência ao que se passa em outros países. Contudo, o recurso a esses exemplos não se baseia em dados concretos e explicitados, nem em conhecimento dedutivo (baseado na racionalização de factos), mas

sim em argumentos de autoridade, pela relevância dos países utilizados como exemplo. Mais raramente, são feitas referências a estudos mandados realizar pelo governo, e, mais raramente ainda, com menção dos seus autores. Tratam-se, em geral, de invocações muito genéricas, com funções retóricas, para reforçar ou legitimar uma suposta racionalidade das decisões tomadas ou das posições defendidas.

*Em síntese*, pode dizer-se que o debate parlamentar decorre num registo pouco propício à mobilização de conhecimentos “racionais”, cientificamente fundamentados. A retórica parlamentar privilegia as dimensões ideológicas, a conjuntura macro-política, os conflitos de interesses e os efeitos na comunicação social. Mesmo quando são mobilizados conhecimentos académicos ou científicos, eles não são traduzidos, no discurso dos deputados, em conhecimentos explícitos, mas sim, em referenciais gerais para a construção de uma opinião, para defesa ou ataque de uma política. O pensamento dominante é mais especulativo que reflexivo, mais intuitivo que racional. Contudo, este discurso contrasta com a crítica constante e recorrente, feita por deputados de vários partidos, de os governos decidirem alterar um “modelo de gestão” sem terem feito a avaliação da aplicação do modelo anterior. Esta crítica traduz, igualmente, a percepção, por parte dos decisores, da existência de um défice, na investigação científica, de estudos de avaliação (sobretudo de natureza quantitativa) que permitam “medir” o efeito das políticas sobre o funcionamento do sistema educativo.

#### OS MINISTROS DA EDUCAÇÃO

A relação entre conhecimento e política é vista pelos ministros entrevistados de um modo instrumental, na perspectiva do “knowledge based policy” (política baseada no conhecimento). Neste contexto, os problemas existentes neste domínio são vistos sempre como que resultando, sobretudo, de um desajustamento entre a oferta e a procura. Como diz o ministro David Justino: “(...) digamos que há uma parte da decisão política que carece de sustentação e que vai muito por intuição, ou seja, porque os próprios estudos existentes ou batem ao lado ou não dão resposta adequada”.

Esta concepção binária da relação entre conhecimento e política está na origem das críticas generalizadas que os ministros entrevistados fazem à

produção científica existente, em particular no que se refere às Ciências da Educação. Como se pode perceber pelas declarações que a seguir se transcrevem o que está em causa, não é tanto o mérito ou demérito da produção científica (embora isso também seja referido), mas sim a sua utilidade.

Para o Ministro Júlio Pedrosa, este défice resulta, principalmente, do facto de as universidades não serem “uma voz autónoma, independente, livre, sabedora, que a opinião pública reconheça quando fala”. E acrescenta: “sofremos da falta de um discurso sabedor, informado, coerente, consistente que nos diga o sentido das coisas”. Posição idêntica tem o Ministro David Justino que, a propósito do conhecimento existente sobre autonomia escolar, afirma que “é muito escasso” e que “é necessário produzir mais, nomeadamente em termos de investigação empírica”. Considera, contudo, que “ao nível da análise do discurso político, há coisas que são conhecidas” e “avanços muito grandes”, mas “é necessário fazer investigação”.

Mas este défice é agravado, ainda segundo David Justino, pela falta de qualidade e de utilidade de muita da produção académica existente neste domínio. Para ilustrar este facto refere que, um dia, solicitou que lhe enviassem uma coleção de todos os livros editados pelo Instituto de Inovação Educacional. “Apareceram-me 3 caixotes de livros e eu durante o fim-de-semana levei aquilo para casa e comecei a tirar do caixote, um a um, e a dar uma vista de olhos. Ia ao índice, à conclusão, ver do que é que aquilo era feito, qual era a metodologia. Daqueles três caixotes eu tirei 3 ou 4 livros como deve ser, ou seja, daquilo que era importante”. Segundo o ministro o problema não tinha a ver “com a qualidade científica ou académica”, mas sim com os contributos que aquela literatura dava à decisão política: “o que é que isto me vai esclarecer, qual é o contributo e a relevância que isto tem para eu poder pensar as coisas? Devo dizer que apanhei uma desilusão enorme”.

Já no que se refere especificamente às Ciências da Educação, a Ministra Maria de Lurdes Rodrigues considera que um dos principais aspectos negativos resulta de os textos produzidos nesta área serem, em geral, “uma coisa hipercrítica, hiper-destrutiva, hiper-corrosiva”. Anda-se à “procura do argumento mais chocante”, mas simultaneamente existe “uma total insensibilidade para os factos”,

como se os factos fossem irrelevantes. Ora, “quando o facto é irrelevante já não estamos a falar de Ciências Sociais, estamos a falar de uma outra coisa”. Em todo o caso, confessa que, apesar disso, estas ciências continuam a inspirá-la “e sempre vão chegando contributos e textos” úteis. Finalmente, regista a grande discrepância com o que se passa “lá fora” pois “nós temos, ainda, uma massa crítica, de reduzida dimensão”. Esta crítica é extensiva ao facto de as Ciências da Educação, ao contrário do que acontece, por exemplo, na Sociologia, demonstrarem falta de “disponibilidade para o apoio à definição de políticas públicas”. Isso deve-se, segundo a entrevistada, ao predomínio de um “espírito crítico” que considera ser importante existir, para garantir o distanciamento, mas que, quando cultivado “sempre e por princípio, significa que se é totalmente inconsequente para a atribuição de políticas públicas” e “no limite, não há nenhuma utilidade”.

Quanto ao Ministro Marçal Grilo, embora não se tenha referido a este facto na entrevista, em várias declarações públicas também procurou distanciar-se desta área disciplinar: “Não sou um grande adepto das Ciências da Educação e as pessoas dessa área sabem que digo isto, sempre disse isto e insisto nisso” (Grilo, 2004, p. 116).

Finalmente, importa sublinhar duas inferências que é possível retirar sobre o sentido que as críticas atrás mencionadas têm sobre a circulação do conhecimento entre campo político e o campo académico:

- Existe um desejo manifesto pelos ministros entrevistados para que a agenda da investigação, no domínio da educação, esteja mais subordinada, ao nível do objecto de estudo, dos métodos e dos resultados, às necessidades e exigências da agenda política. Este desajustamento entre as duas agendas está na origem de uma tendência crescente de utilização de encomendas específicas de estudos por parte do poder político (privilegiando certos temas e autores), bem como, ao reforço de unidades de recolha e tratamento de dados no interior da própria administração ou sob seu controlo.
- Apesar de existir uma abundante literatura na especialidade, nomeadamente no âmbito da acção pública em estudo, o conhecimento inscrito nesses textos não é, em geral, considerado útil

pelos decisores políticos. Se, por um lado, isso pode ter a ver com a “qualidade” dos trabalhos produzidos (que é variável e muitas vezes objecto de crítica no próprio campo das Ciências da Educação), o principal argumento invocado tem que ver com o facto de essa investigação utilizar sobretudo métodos qualitativos, de adoptar uma epistemologia crítica e de não contribuir para a “resolução de problemas”. Este facto permite pressupor que existe um “conhecimento académico” importante que não é utilizado pela decisão política (ao nível dos ministros da educação), por não se ajustar aos seus modelos de procedimento ou aos problemas que considera mais importantes.

#### OS SINDICATOS

Os elementos recolhidos sobre a intervenção dos sindicatos na acção pública em estudo não são ainda suficientes para caracterizar com rigor as modalidades de conhecimento inscritas na sua acção, embora seja evidente o facto de a intervenção dos sindicatos neste processo ser marcada, sobretudo, pelas diferentes concepções político-ideológicas que dividem as duas federações sindicais. De salientar, contudo, num e noutro caso, o peso importante que têm os professores na construção dos referenciais que pautam a intervenção sindical, quer dos que exercem cargos de gestão, quer dos que a eles estão subordinados.

A utilização do conhecimento académico é visível na participação de diferentes investigadores e professores do ensino superior, com trabalho produzido nesta área, em vários eventos promovidos pelas federações sindicais para discutir a questão da autonomia e gestão escolar. Esta presença é igualmente visível na imprensa sindical (particularmente da FENPROF) que recorre, por vezes, a estudos feitos por esses especialistas para reforçar as opiniões que defende. Muito destes investigadores e professores participaram igualmente, em diferentes momentos e com diferentes governos, em comissões ou grupos de trabalho para apoio à decisão política, nesta matéria. Como é evidente, num caso e noutro, o recurso a este tipo de conhecimento especializado faz-se sempre em função da congruência com as posições previamente assumidas pelas respectivas direcções sindicais. Contudo, ainda que em dimensões menos

significativas, são, por vezes, perceptíveis, ao longo do processo, algumas inflexões e ajustamentos que reflectem a influência de estudos ou posições assumidas por alguns desses académicos. Como diz a este propósito, uma das sindicalistas entrevistadas: “(...) nós também temos incorporado nas posições, nas propostas, parte dessa investigação que é feita. Até porque muitas vezes sentimos necessidade de que haja alguma credibilização científica de algumas coisas que podemos defender, mas não tem a mesma força se não houver também um investigador a sustentá-las a outro nível, não é?”

Além deste conhecimento académico, as organizações sindicais promovem inquéritos junto dos professores e dos gestores escolares procurando justificar com os seus resultados as posições defendidas.

De assinalar ainda que, por vezes, as federações sindicais promovem cursos de formação para os seus militantes ou professores em geral, sendo o caso mais significativo o da FNE que tem associado um instituto de formação superior com esse fim. A presença do conhecimento académico na acção sindical é ainda visível pela própria formação pós-graduada no domínio das Ciências da Educação (ao nível de doutoramento e mestrado) de alguns dirigentes e activistas sindicais, o que, para além do contributo de saberes teóricos específicos, permite criar redes entre professores do ensino superior e esses activistas com efeitos a médio e longo prazo.

Uma última nota sobre o conhecimento que os sindicatos adquiriram ao longo destas duas dezenas de anos no que se refere aos aspectos jurídicos e práticos da gestão escolar. Isto faz com que, muitas vezes, e independentemente da oposição existente com as propostas do ministério, eles sejam um “recurso” importante na produção legislativa. Na verdade durante o processo negocial, os representantes dos sindicatos (cuja continuidade no processo é muito superior à dos membros do governo e seus assessores) asseguram um “know how” sobre as questões jurídicas e práticas que se revela decisivo para a feitura dos vários decretos-lei, mesmo se a versão final não merece o seu apoio.

#### OS GRUPOS DE TRABALHO

Os grupos de trabalho criados por iniciativa dos ministros da educação, no âmbito da acção pública em estudo, tinham como principal objectivo

produzir conhecimento que pudesse ser mobilizado no processo de decisão política. Esse conhecimento tanto podia dizer respeito ao “diagnóstico da situação”, para identificação de problemas e propostas de soluções, como “à preparação de normativos”, como à avaliação da execução de diplomas, ou ao acompanhamento de experiências ou situações inovadoras. Para esse efeito os grupos de trabalho reúnem em geral três tipos de actores: professores com experiência de gestão escolar; quadros superiores da administração educativa; professores do ensino superior com trabalho de investigação na área da administração educacional. Esta tipologia de actores pressupõe a valorização de três modalidades distintas de conhecimento, respectivamente: conhecimento prático, conhecimento estatal, conhecimento científico. De assinalar, contudo, que não existe uma transposição automática entre os resultados destes grupos de trabalho e os diplomas finais que são produzidos. Na verdade, em todas as situações analisadas a decisão política desenrola-se numa cena diferente, circunscrita aos membros do governo e seus assessores, a quem cabe o trabalho de negociação com as diferentes forças sociais (sindicatos, partidos, grupos de interesses) e a compatibilização entre as propostas apresentadas pelos grupos de trabalho e os objectivos e estratégias políticas do governo. Isto significa que, em relação ao conhecimento disponível, se verificam dois dispositivos de filtragem nesta relação entre conhecimento e política. O primeiro decorre dos próprios critérios de selecção dos grupos de trabalho (baseados na confiança pessoal ou política, e/ou na convergência de opiniões). O segundo resulta da depuração que os membros do gabinete dos ministros ou secretários de estado fazem das várias propostas em função das crenças, ideias e interesses do governo para o sector.

Independentemente do maior ou menor contributo que estes grupos de trabalho prestam à decisão final é importante reconhecer que a sua função se reparte fundamentalmente por dois domínios: a experiência prática e a credibilidade científica. No primeiro caso busca-se um conhecimento especializado que garanta a congruência das soluções com a “realidade do terreno” (da administração e das escolas). No segundo caso procura-se garantir a legitimidade das soluções porque baseadas no conhecimento

académico e científico. Num e noutro caso, está subjacente a concepção de uma racionalidade política baseada na ideia de que é preciso recolher primeiro a informação para depois decidir, mesmo que a decisão já esteja, no essencial, previamente tomada e só se tenha em conta a informação que é congruente com o que se quer decidir.

Como é patente nos resultados obtidos sobre a actividade dos diferentes grupos de trabalho que foram objecto de análise, existe uma influência importante do contributo do conhecimento produzido por investigadores e professores do ensino superior, quer directamente, porque participam nos grupos de trabalho, quer indirectamente, porque a função atribuída aos grupos de trabalho consiste, no essencial, em operacionalizar as propostas previamente elaboradas por esses especialistas. Uma das razões para a coexistência, nos grupos de trabalho, de actores e conhecimentos diferentes pode resultar do objectivo de antecipar e resolver potenciais conflitos de perspectivas e de abordagens (como a “oposição” entre a teoria e a prática), em busca de soluções mais “consensuais” e adaptadas à diversidade de situações existentes.

#### A IMPRENSA

Os dados recolhidos no estudo efectuado sobre o jornal *Público* a propósito do Decreto-Lei nº 75/2008, permitem perceber a diversidade de conhecimentos e de actores que circulam neste domínio, na comunicação social. Por um lado, estes conhecimentos resultam do papel privilegiado que é atribuído aos dirigentes do Ministério da Educação e dos Sindicatos de Professores como fonte de informação e voz pública sobre este processo. Por outro lado, os conhecimentos mobilizados decorrem da própria linha editorial do jornal (que, neste caso, toma partido formal sobre esta matéria contra as propostas do governo) e que se traduz não só nos editoriais do seu director, mas também nas posições dos comentaristas permanentes que intervieram sobre esta matéria. A abertura a outro tipo de actores e de conhecimentos só se verifica nas “cartas ao director”, em algumas recolhas de opinião sobre o projecto de diploma, junto de diversos especialistas, ou na auscultação do presidente do Conselho Nacional de Educação.

Importa referir que, de um modo geral, o tratamento jornalístico que foi dado à elaboração deste

diploma legislativo foi pouco informado por conhecimentos explícitos fundados quer na prática dos profissionais (nas escolas ou na administração), quer nos conhecimentos académicos, quer em experiências de outros países. Na maior parte dos casos, o que predominam são opiniões inspiradas em concepções políticas ou ideológicas sobre os fins da educação e os princípios da sua governabilidade de que a autonomia e a gestão das escolas seriam meros instrumentos de execução.

De assinalar, ainda, a presença em alguns editoriais e artigos de opinião, de uma crítica recorrente às “ciências da educação” e à influência que especialistas desta área teriam nas políticas do ministério da educação, bem como a invocação do “exemplo estrangeiro” para criticar as medidas propostas pelo governo.

#### AS ESCOLAS

O processo de negociação dos contratos de autonomia entre técnicos das direcções regionais de educação (estruturas desconcentradas do Ministério da Educação) e a direcção das escolas constituiu um momento de confronto de ideias e de conhecimentos sobre os limites e meios da autonomia das escolas. Por parte do Ministério da Educação, o conhecimento mobilizado era sobretudo de carácter jurídico e tinha por finalidade identificar os limites que o quadro legal impunha às pretensões autonomistas das escolas. Por parte das escolas, o conhecimento mobilizado tinha por base a experiência prática dos gestores escolares e tinha por finalidade demonstrar a necessidade de serem adoptadas soluções originais e flexíveis, mesmo contra o quadro legal existente. Como é evidente e foi reconhecido por diferentes entrevistados, as diferenças entre conhecimentos correspondiam também a diferenças de poderes e acabaram por ser resolvidas, não em função de critérios de racionalidade, mas sim em função de critérios de autoridade.

O processo de contratualização teve também uma forte participação de alguns especialistas oriundos de instituições do ensino superior que constituíram o Grupo de Trabalho do Projecto de Desenvolvimento da Autonomia das Escolas, coordenado pelo professor da Universidade do Minho João Formosinho. Este grupo foi responsável pela introdução de algumas questões teóricas de

enquadramento dos contratos, relativas à missão de serviço público das escolas, bem como questões de metodologia sobre a elaboração do diagnóstico ou sobre a planificação por objectivos. Este é um dos principais domínios em que os contratos de autonomia se afirmam como instrumentos de regulação baseados no conhecimento. A realização dos contratos de autonomia obrigou a direcção das escolas a alterar muitas das práticas intuitivas em que se baseava a elaboração dos projectos educativos e a introdução da inovação e da mudança nas escolas. A conceptualização e a modelização dos contratos pelo Grupo de Trabalho, em articulação com o próprio gabinete da Ministra da Educação e dos Secretários de Estado, obrigou a direcção das escolas a adoptar metodologias de planeamento, a utilizar dados estatísticos (fornecidos pela própria administração central), a definir critérios de prioridades, a definir regras de gestão de recursos que, no geral, remetem para conhecimentos sobre o serviço público educativo, sobre a organização e gestão escolar, que não existiam nas escolas.

Paradoxalmente, os contratos, previstos para consagrar a autonomia, transformaram-se num instrumento de controlo (jurídico e processual) que, em muitos casos, constituiu uma fonte de constrangimento à iniciativa das escolas. Os contratos obrigaram as escolas a adoptarem uma racionalidade “técnica” e “jurídica” que não lhes era habitual e a efectuarem aprendizagens colectivas nesses domínios, substituindo o “que quero fazer” (da “autonomia clandestina”) pelo que “tenho de fazer” (da “autonomia contratualizada”).

A análise efectuada sobre o processo de contratualização é elucidativa da circulação de conhecimentos gerada por este processo, quer no seio das equipas multidisciplinares criadas nas Direcções Regionais de Educação, quer no interior do próprio grupo de trabalho, entre especialistas e técnicos, quer nas relações com as próprias escolas, entre especialistas, técnicos e práticos. Esta circulação de conhecimentos é facilitada (e condicionada) pela alteração pontual dos próprios processos de regulação burocrática, ainda prevaletentes na administração, através da criação de estruturas pós-burocráticas (as “equipas de projecto”), da substituição da “regulação pelas normas” pela “regulação pelos resultados” (avaliação dos contratos), e pelo



alargamento do processo de decisão a uma maior diversidade de actores.

Neste aspecto particular é de sublinhar o facto de o conhecimento dos especialistas ser mais evidente e influente no início do processo de contratualização, quando as escolas definem um quadro geral de diagnóstico e de intenções sobre o que se propõem fazer, no quadro da sua autonomia. Contudo, à medida que o processo se formaliza em direcção a um contrato para ser assinado pela administração, o conhecimento jurídico dos técnicos da direcção regional de educação ganha maior protagonismo. Porém, a última palavra cabe ao poder político (Ministra da Educação e seus assessores) que, em última instância, decide em função de critérios de racionalidade que podem não ter que ver com os conhecimentos científicos ou técnicos anteriormente mobilizados.

## EM CONCLUSÃO

O envolvimento de diferentes actores e de diferentes tipos de conhecimentos, em diferentes cenas, constitui uma das características de toda a acção pública. Neste processo é natural que actores com diferentes interesses e pontos de vista e actuando em “cenários distintos” não produzam e não utilizem os mesmos conhecimentos. Esta diversidade é, muitas vezes, fonte de conflito e de disputa, como se verificou no caso da acção pública sobre a autonomia e a gestão escolar, em Portugal.

Como vimos, um dos principais conflitos, no domínio do conhecimento que é mobilizado e inscrito pelos diferentes actores no caso em estudo, resulta do desfasamento entre a “oferta” existente no meio académico das Ciências da Educação, na área da Administração Educacional e a “procura”, por parte dos responsáveis do Ministério da Educação, de conhecimento “útil” para orientar a decisão política. Por um lado, a produção académica é dominada por uma perspectiva crítica, muito influenciada pela sociologia das organizações (“sociologia da escola”) e pela abordagem política dos fenómenos educativos. Por outro lado, os ministros da educação apelam sobretudo à realização de estudos de “investigação avaliativa”, com o fim de identificar “problemas” e preparar a decisão política. Este desfasamento (fonte de potenciais conflitos) é

ainda agravado pelo facto de o “tempo” da investigação académica não ser, muitas vezes, compatível com o “tempo” da decisão política, o que provoca insatisfações como as que foram descritas no relatório, sobre esta matéria.

Como é evidente, nem sempre estas clivagens (potencialmente antagónicas) se transformam em conflitos expressos, assistindo-se, por vezes, à tentativa de convergência (ou pelo menos de mobilização conjunta) dos conhecimentos inscritos em diferentes cenas da acção pública. É o caso, por exemplo, da criação (por iniciativa dos ministros da educação) de comissões ou grupos de trabalho para apoio à decisão política que reúnem diferentes tipos de actores (académicos, responsáveis pela gestão das escolas e funcionários da administração educativa, ao nível central ou regional). Destes grupos de trabalho resulta por vezes um “conhecimento híbrido” que mistura abordagens científicas inspiradas no “new public management”, na “burocracia”, na “pedagogia”, na “análise organizacional”, nos “estudos sobre as escolas eficazes”, etc., e que, simultaneamente, cruzam esses conhecimentos “académicos” com os conhecimentos que derivam das práticas dos actores, das determinantes políticas, e do quadro jurídico-administrativo, como foi particularmente visível na negociação dos “contratos de autonomia”.

Se estes conflitos de conhecimento foram evidentes ao nível da articulação entre o meio académico e os decisores do Ministério da Educação, eles também se manifestaram em outras cenas (deliberativas e não deliberativas) onde se gerou o debate público sobre a autonomia e a gestão escolar, com particular destaque para o Parlamento, para os jornais, para os “talk events” e para as instituições de ensino superior. Este debate contou com a mobilização de conhecimentos e de actores diversificados, embora fosse frequente a participação dos mesmos actores (sobretudo certos académicos e especialistas) em debates diferentes e em cenas distintas.

Como vimos, os tipos de conhecimentos que foram mobilizados nestes debates são variados mas é muita reduzida a utilização de conhecimento científico.

No caso do Parlamento, os deputados (que entrevistaram nas sessões plenárias onde este tema foi abordado) só muito raramente fazem referências genéricas a estudos ou a nome de especialistas

para sustentar as suas críticas ou propostas e nunca apresentam informações ou dados resultantes de estudos de natureza científica ou produzidos por especialistas. As suas intervenções são apoiadas maioritariamente em crenças e ideias geradas pelas suas convicções ideológicas ou pelas estratégias político-partidárias. A argumentação em favor ou contra as propostas dos vários governos e dos vários partidos baseia-se, por vezes, em exemplos estrangeiros, ou em experiências dos professores e das escolas, mas sem qualquer referência a dados ou evidências de natureza empírica.

No caso da imprensa, o caso do jornal que foi estudado mostra a existência de uma “advocacy coalition” que defende posições favoráveis à “liberdade de escolha” das escolas pelas famílias, aos “vouchers”, à criação de “mercados educativos”, à gestão profissionalizada, etc. que se expressam através de editoriais, artigos de opinião, entrevistas, reportagens, cartas ao director. Neste tipo de textos a argumentação utilizada remete, genericamente, para uma racionalidade técnica (supostamente neutra do ponto de vista político) que separaria, à partida, o “certo” do “errado”, a “boa política” da “má política”. Contudo, também neste caso, o recurso a estudos e informações fundadas na investigação ou em conhecimento académico é reduzido e muito menos se for proveniente das “ciências da educação”.

Quanto aos “talk events” é o espaço público onde, pela sua natureza, é possível encontrar maior número de referências a estudos e investigações produzidas no meio académico ou por especialistas. É também frequente a presença de “testemunhos” de responsáveis pela gestão das escolas quer recorrendo ao conhecimento prático das suas experiências pessoais, quer ao conhecimento produzido no quadro dos seus estudos de pós-graduação.

Finalmente é de referir que o debate público promovido pelas instituições de ensino superior (por si ou em articulação com associações profissionais e científicas) é relevante, embora naturalmente com um número reduzido de iniciativas (tendo em conta as poucas instituições existentes). É neste tipo de eventos que se encontra a maior concentração de pessoas e de textos ligados à investigação e à produção de conhecimento especializado nesta área. Contudo, não se pode falar propriamente em debate (o confronto de ideias no interior desta comunidade

académica e científica é reduzido), mas mais na exposição conjunta de estudos, resultados e pontos de vista distintos.

Uma palavra final sobre a influência que o crescente recurso “à evidência científica” como fonte de legitimação ou de informação para a decisão política (“*knowledge or evidence base policy*”) provoca no aumento do condicionamento político da própria produção científica. Este condicionamento exerce a sua influência nos temas em estudo (avaliação da qualidade, efeitos da liderança, eficácia de modelos de gestão, boas práticas, comparações internacionais, etc.), nas metodologias adoptadas (investigação operacional, análises de *input-output*, estudos extensivos, utilização de indicadores, etc.), na apresentação dos resultados (relatórios curtos, pouco “teóricos” e dirigidos à identificação e à resolução de problemas).

Contudo, como declararam os ministros entrevistados as características da produção académica em Ciências da Educação, na área da Administração Educacional, não se têm revelado “adequadas” aos problemas que eles consideram existir e pretendem resolver. Daí que, após uma primeira fase, em que a elaboração da legislação era precedida da elaboração de estudos prévios por especialistas e docentes universitários (ainda que com a colaboração de dirigentes da administração) se assista, recentemente, à tentativa de criação, no próprio Ministério da Educação de uma “tecnoestrutura” capaz de produzir um “conhecimento estatal” próprio, compatível com as “necessidades” do Ministério da Educação (ver Barroso *et al.*, 2008). Este conhecimento é baseado, sobretudo, na “investigação avaliativa” e no reconhecimento das “boas práticas” (Lessard, 2008, pp. 562-563) e apela, muitas vezes, a áreas disciplinares diferentes das Ciências da Educação (estatística, gestão de empresas, psicologia social, etc.). Neste processo já não estamos em presença de uma mera “transferência de conhecimentos”, mas, sim, na criação de conhecimentos transdisciplinares aplicados. Ou, como diz Nassehi (2008): “Temos cada vez mais consciência de que estamos perante um processo de transformação (transformation process), mais do que um processo de transporte (transportation process)” (s.p).

Verifica-se assim, por um lado, que há conhecimento científico produzido que não é utilizado

pelos decisores políticos ao nível do Ministério da Educação (ou porque não “converge” com as orientações políticas, ou porque é excessivamente crítico ou porque não é suficientemente operacional). Contudo este mesmo conhecimento pode ser utilizado para orientar a intervenção dos sindicatos, das escolas, dos especialistas, no processo de acção

pública. Por outro lado, existe “conhecimento em falta” que está na origem de encomendas específicas por parte do Ministério (mas também por parte dos sindicatos e outras associações) e que está na origem da criação de centros próprios de produção de conhecimento no interior da tecnoestrutura do Ministério da Educação.

1. O presente texto constitui uma versão adaptada e aumentada da intervenção oral produzida no painel “*Investigação em Educação entre o social, o profissional e o político*” durante o Fórum de Investigação em Ciências da Educação realizado no Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, em 17 de Outubro de 2009.

2. Ver entre outros, a este propósito, Pons e van Zanten (2007).

3. O projecto *KNOWandPOL* — “*The role of knowledge in the construction and regulation of health and education policy in Europe: convergences and specificities among nations and sectors*” — é um projecto de investigação financiado pela União Europeia no âmbito do “Sixth Framework Programme Research, Technological Development and Demonstration — Priority 7 — Citizens and governance” e integra 12 equipas de investigação de 8 países (Alemanha, Bélgica, França, Hungria, Noruega, Portugal, Reino Unido, Roménia), distribuídas pelos sectores da saúde e da educação. A equipa portuguesa é coordenada por João Barroso, professor catedrático do Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, e inclui os professores Luís Miguel Carvalho, Natércio Afonso, do mesmo Instituto, as bolsistas de investigação Estela Costa (doutoranda) e Carla Menitra (mestre), contando ainda com a colaboração dos professores António Nóvoa e Rui Canário. Os estudantes que frequentaram o 1º curso (2005/06), o 2º curso (2007/08) e o 3º curso (2009/10) de Formação Avançada de Doutoramento em Educação, área de especialização em Administração e Política Educacional, do Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, desenvolvem os seus projectos de investigação na mesma temática e em articulação com o projecto *KNOWandPOL*.

4. O estudo deu lugar a um relatório (Barroso & Menitra, 2009), cuja versão em inglês se encontra disponível no sítio do projecto em [www.knowandpol.eu](http://www.knowandpol.eu). Uma síntese deste estudo e dos seus principais resultados foram publicados em Barroso, 2009.

5. A análise do debate parlamentar foi realizada por Carla Menitra (bolsista de investigação do projecto) e deu origem a uma dissertação de mestrado (Menitra, 2009).

6. O estudo sobre a implementação e negociação dos contratos de autonomia foi realizado por José Hipólito no âmbito da preparação da sua tese de doutoramento em Educação, na área de especialização em Administração e Política Educacional, no Instituto de Educação da Universidade de Lisboa.

7. Os dados foram recolhidos através da análise de conteúdo de 624 unidades de registo seleccionadas em excertos de 86 sessões plenárias da Assembleia da República e da análise de conteúdo das 18 entrevistas efectuadas (4 ministros da educação; 4 elementos de grupos de trabalho; 4 participantes diversos; 6 intervenientes directos no processo de negociação dos contratos de autonomia. Para mais informações consultar o anexo metodológico inserido no Relatório do estudo (Barroso & Menitra, 2009).

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARROSO, João (2009). A utilização do conhecimento em política: o caso da gestão escolar em Portugal. *Educação e Sociedade*, Campinas, 30, 109 (Setembro-Dezembro), pp. 987-1007. Consultado em Julho de 2010 em [www.cedes.unicamp.br](http://www.cedes.unicamp.br)
- BARROSO, João & MENITRA, Carla (2009). *Knowledge and public action. School autonomy and management (1986-2009). Final report*, 2009. Consultado em Julho de 2010 em [www.knowandpol.eu](http://www.knowandpol.eu).
- BARROSO, João *et al.* (2008). *The social and cognitive mapping of policy: the education sector in Portugal*. Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação. Consultado em Julho de 2010 em [www.knowandpol.eu/fileadmin/kap/content/scientific\\_reports/orientation1/01\\_final\\_report\\_portugal\\_educ1.pdf](http://www.knowandpol.eu/fileadmin/kap/content/scientific_reports/orientation1/01_final_report_portugal_educ1.pdf)
- CALLON, Michel *et al.* (2001). *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris: Editions du Seuil.
- CORREIA, José Alberto (2001). A construção científica do político em educação. *Educação, Sociedade & Culturas*, 15, pp. 19-43.
- GRILO, Eduardo Marçal (2004). Potencialidades e Limitações da Educação em Portugal. In Conselho Nacional de Educação, *As Bases da Educação*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, pp. 109-119.

- LESSARD, Claude (2008). Recherche et Politiques Éducatives. In Agnés VAN ZANTEN (dir.), *Dictionnaire de l'Éducation*. Paris: PUF, pp. 560-564.
- MENITRA, Carla (2009). *Autonomia e gestão das escolas no debate parlamentar português (1986-2008)*. Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa. Dissertação de mestrado policopiada.
- NASSEHI, Amin (2008). *Making knowledge observable. Short considerations about the practice of "doing knowledge"*. Paper for Knowandpol (not published).
- OECD/CERI (2007). *Evidence in Education: Linking Research and Policy*. Paris: OECD.
- PONS, Xavier & VAN ZANTEN, Agnés (2007). Knowledge circulation, regulation and governance. In Bernard DELVAUX & Eric MANGEZ, *Literature review on knowledge and policy*, pp. 104-137. Consultado em Julho de 2010 em [www.knowandpol.eu/fileadmin/kap/content/scientificreports/literaturereview/knowpolliteraturereview.pdf](http://www.knowandpol.eu/fileadmin/kap/content/scientificreports/literaturereview/knowpolliteraturereview.pdf)
- VAN ZANTEN, Agnés (2006). Competition and interaction between research knowledge and state knowledge in policy steering in France. National trends and recent effects of decentralization and globalization. In D. COULBY; J. OZGA; T. POPKEWITZ & T. SEDDON (eds.), *World Yearbook of education 2006: education research and policy*. London: Routledge, pp. 259-269.

