

As Políticas Educativas como objecto de estudo e de formação em Administração Educacional

JOÃO BARROSO, LUÍS MIGUEL CARVALHO,

MADALENA FONTOURA, NATÉRCIO AFONSO

jbarroso@fpce.ul.pt, lmcarvalho@fpce.ul.pt, mfontoura@fpce.ul.pt, natafonso@yahoo.com

Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa

O presente dossier *Sísifo*, subordinado ao tema “*Conhecimento, decisão política e acção pública em educação*”, resulta de uma reflexão conjunta realizada no cruzamento de um programa de formação e de um projecto de investigação.

No primeiro caso, trata-se de um curso de formação avançada de um programa de doutoramento em Ciências da Educação, na área de especialização em Administração Educacional, da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa (FPCE-UL). Este curso, cuja primeira edição decorreu no ano lectivo de 2005/2006¹, integrou 15 doutorandos e foi orientado por João Barroso, Luís Miguel Carvalho, Madalena Fontoura e Natércio Afonso, docentes na referida Faculdade. O curso foi organizado em torno da temática “*Conhecimento, decisão política e acção pública em educação*” e teve como principal finalidade apoiar a elaboração dos projectos de tese que os doutorandos iriam realizar a partir do 2º ano, alguns dos quais são apresentados neste caderno.

No segundo caso, trata-se de um projecto europeu de investigação, aprovado pela União Europeia, no quadro da Prioridade 7 “*Citizens and governance in a knowledge based society*” e que tem por título “*The role of knowledge in the construction and the regulation of health and education policy in Europe: convergences and specificities among nations and sectors*” (KNOW&POL). O projecto foi preparado durante o ano lectivo de 2005/2006, iniciou-se em Outubro de 2006 e tem uma duração prevista de cinco anos. Abrange 13 equipas de investigação

de 8 países (Alemanha, Bélgica, França, Hungria, Noruega, Portugal, Reino Unido, Roménia), distribuídas pelos dois sectores de estudo (saúde e educação)². A equipa portuguesa é coordenada por João Barroso e integra os professores da FPCE-UL que participam na orientação do referido programa de doutoramento, contando ainda com a colaboração pontual de outros investigadores, como os professores Rui Canário e António Nóvoa. Desde Setembro de 2007 a equipa integra, igualmente, uma bolsista, Estela Costa, que frequenta o mesmo programa de doutoramento. O projecto encontra-se inscrito na Unidade de I&D de Ciências da Educação, sendo a FPCE-UL a entidade parceira.

ARTICULAÇÃO ENTRE FORMAÇÃO E INVESTIGAÇÃO

A articulação entre a formação pós-graduada e a investigação constitui uma prática sistematicamente desenvolvida pelo grupo responsável por estes cursos na área de especialização em Administração Educacional da FPCE-UL, quer a nível de mestrado quer de doutoramento. No primeiro caso, são de salientar os cursos de mestrado subordinados às temáticas da “autonomia da escola”, “avaliação das escolas”, “memórias de gestores escolares”, “regulação local da educação”, todos eles articulados com projectos de investigação em que os professores afectos a esta área de especialização se encontravam envolvidos. Esta prática permite operacio-

nalizar um acompanhamento mais adequado dos projectos de investigação dos mestrandos (evitando a sua dispersão e integrando-os em colectivos de pesquisa) e, simultaneamente, sustentar a formação, com os próprios resultados da investigação, ao nível da revisão da literatura, da metodologia ou dos resultados alcançados. De registar, ainda, o contributo que, por vezes, as pesquisas dos próprios estudantes (realizadas com fins académicos) dão aos projectos de investigação mais amplos com que os cursos se articulam.

O caso presente, no quadro de um programa de doutoramento, constitui, contudo, um avanço significativo nesta prática quer pela natureza do curso e número de participantes quer pelo tipo de temática abordada.

A criação de um curso “colectivo”³ de formação avançada (modalidade iniciada na área de especialização em Administração Educacional, pela primeira vez, em Outubro de 2005) constitui uma oportunidade para dispor de um grupo de pesquisa, relativamente coeso e motivado, para a produção de reflexão e investigação num campo delimitado do conhecimento na área de especialização em causa. A circunstância de o primeiro e segundo destes cursos acompanharem a fase de elaboração do projecto de investigação *KNOW&POL* (o primeiro curso, 2005/2006) e a sua concretização (o segundo curso, 2007/2008) permitiu aos estudantes e aos docentes partilharem da reflexão, da discussão e dos textos elaborados pelas equipas de investigação dos diferentes países envolvidos. Foram igualmente convidados a orientar seminários do curso, alguns investigadores que participam no projecto (Agnés van Zanten, Jenny Ozga, Martin Lawn). A aposta foi integrar os doutorandos num grande colectivo de pesquisa, o que se traduz, não só na partilha de informação e conhecimento, comuns a todo o projecto, mas também no intercâmbio (*on line* ou pessoal) entre jovens investigadores das diversas equipas envolvidas⁴.

Mas, se a realização de um curso de formação avançada, nestas condições, é uma mais valia evidente para o êxito do programa de doutoramento e para o desenvolvimento da área de especialização da Administração Educacional, na FPCE-UL, a escolha desta temática representa uma evolução importante da orientação que vem sendo dada aos estudos nesta área.

O ESTUDO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O ensino e a investigação em Administração Educacional iniciaram-se na FPCE-UL nos finais da década de 1980, tendo sido marcados, desde o início, por uma abordagem política e sociológica da administração da educação, com particular enfoque nos contributos da sociologia das organizações para o “estudo da escola” e do trabalho do gestor escolar (ver a este propósito, Barroso, 2001). Como foi sublinhado por Barroso (2002), a influência da “sociologia das organizações educativas” na Administração Educacional foi importante para uma diversificação das perspectivas teóricas e disciplinares no estudo dos fenómenos administrativos e para um alargamento do seu campo empírico, em direcção às dimensões culturais e micro-políticas, às estratégias dos actores e às dinâmicas da sua acção organizada. Contudo, a evolução da agenda da política educativa (com a descentralização, a autonomia, a alteração dos processos de regulação, etc.), principalmente a partir dos finais dos anos 80, veio favorecer a mobilização de outros contributos disciplinares, nomeadamente da sociologia política e da ciência política (Dutercq, 2000).

Esta vertente mais política dos estudos da Administração acentuou-se com a participação da equipa da FPCE-UL no Projecto *Reguleducnetwork*⁵ cujo principal objectivo consistiu na análise comparativa da emergência de novos modos de regulação das políticas e da acção educativas nos países em estudo, a dois níveis: o efeito combinatório que resulta da coexistência de várias instâncias e modos de regulação num mesmo território, bem como, a variedade e a complexidade dos processos através dos quais as autoridades públicas orientam e coordenam as políticas e as actividades em função da regulação estatal, das forças de mercado e da procura social; o modo como a regulação pública ao nível central, intermédio e local interage com outras modalidades de regulação de “quase-mercado” presentes, nomeadamente, na regulação externa e interna das escolas (ver Barroso, 2006a e Maroy, 2006).

Este projecto marca o desenvolvimento, na área de especialização da Administração Educacional da FPCE-UL, de análises inspiradas no estudo das *políticas públicas* vistas como “processo social, que

se desenrola num tempo determinado, no interior de um quadro institucional que limita o tipo e nível de recursos disponíveis através de esquemas interpretativos e de escolha de valores que definem a natureza dos problemas públicos que são colocados e a orientação da acção” (Duran, citado por van Zanten, 2004, p. 26). O que está em causa, neste caso, é, sobretudo, o estudo dos instrumentos de governação e seus referenciais, os sistemas de acção presentes no processo de decisão e execução das políticas educativas, e o modo como a acção estatal (presente nessas políticas) é contextualizada e diversificada nos sistemas concretos da acção pública.

É neste contexto que surge a iniciativa de criação de um curso de formação avançada sobre “*Conhecimento, decisão política e acção pública em educação*”, em íntima conexão, como já foi referido, com o projecto *KNOW&POL*.

Conforme consta da apresentação do respectivo programa, o curso de formação avançada está orientado para o estudo da articulação entre conhecimento e decisão, no domínio das políticas educativas em Portugal, constituindo um quadro teórico e metodológico de referência para o desenvolvimento de projectos de investigação que procurem respostas às duas questões seguintes:

— Num contexto marcado pela expansão do conhecimento e pela crescente necessidade de legitimação das políticas públicas, como se caracterizam e que efeitos produzem as interações entre os actores sociais que intervêm na produção de conhecimento científico, na decisão política e na acção pública?

— No quadro das alterações dos modos de governação e regulação da educação, em que se destaca o reconhecimento e valorização da iniciativa dos actores locais, que conhecimentos são mobilizados, como e com que efeitos, na concepção e gestão de tais políticas e na acção desses actores?

O enquadramento teórico referido deverá permitir desenvolver projectos de investigação centrados no estudo da concepção e gestão de políticas educativas concretas, recentemente desenvolvidas, ou ainda em fase de execução, em Portugal, e que podem ser referenciadas a sectores ou domínios específicos da investigação no campo da política e administração educacional. Poderão também ser

abrangidos projectos de pesquisa focalizados no estudo da relação entre conhecimento e acção pública na educação em instituições ou organizações específicas (sindicatos, fundações, universidades, órgãos de comunicação social).

O PROJECTO KNOW&POL

O projecto “*The role of knowledge in the construction and regulation of health and education policy in Europe: convergences and specificities among nations and sectors*” foi concebido para estudar o papel do conhecimento na construção e na regulação das políticas públicas, de modo a contribuir para o esclarecimento de questões como as da utilização do conhecimento na concretização de escolhas políticas e como instrumento de governo. A inquirição recai sobre dois sectores das políticas públicas que vêm sendo alvos de preocupações e debates e palcos de transformações nos seus modos de regulação — o da educação e o da saúde.

Partindo de uma interrogação central (e geral) — “Qual o papel do conhecimento na construção e regulação das políticas?” — o projecto propõe-se ampliar o conhecimento existente acerca da relação activa entre decisores políticos e conhecimento, num contexto social e cultural caracterizado pelo aumento do volume, da pluralidade e da circulação do conhecimento sobre os vários sectores das políticas públicas (AA.VV., 2006). Assim, o programa de investigação poderá “testar” ora a percepção segundo a qual as formas actuais do governo — na elaboração e na gestão das políticas — dependem, mais e mais, do recurso ao conhecimento especializado, ora a capacidade que outros actores sociais mostram em mobilizar conhecimento para propor, opor ou contrapor orientações e dispositivos de governo.

O programa dos estudos segue os caminhos da comparação. Esta manifestar-se-á em torno de três eixos: relação entre as políticas definidas para os sectores da educação e da saúde; relação entre as políticas dos diferentes países; relação entre os diferentes níveis da decisão e da acção política. Neste último eixo — e sensível ao argumento da existência de múltiplos espaços de regulação das políticas educativas (ver Barroso, 2006b) — a investigação considerará três níveis ou instâncias: o supranacio-

nal (espaço dos organismos internacionais, casos da União Europeia e da OCDE), o nacional (espaço das instâncias e actores portadores do estatuto de autoridades públicas que exercem a coordenação e o controlo sobre o sistema educativo ou de saúde) e o sub-nacional (pluralidade dos actores sociais participantes no sectores educativo ou de saúde — da administração regional e local, às associações de interesses ou de utilizadores; dos estabelecimentos escolares ou de saúde, às organizações sindicais e profissionais; dos média, às associações empresariais).

A inquirição acompanha uma aceção ampla da noção de políticas públicas: estas não são circunscritas à intervenção governamental, antes se constroem pela intervenção dos (diversos) actores que participam na definição e na interpretação das actividades que ocorrem no espaço público e na definição do bem comum em torno do qual aquelas actividades devem ocorrer e ser coordenadas (ver van Zanten, 2004). Deste modo, a noção de políticas públicas, enquanto “intervenções de uma autoridade investida de ‘poder público’ e de legitimidade governamental sobre um domínio específico da sociedade ou do território” (Thoenig, 2004, p. 326) — é inscrita, como referido nas páginas iniciais deste texto, numa mais ampla: a de acção pública.

Este deslocamento da análise das políticas para a esfera da análise da acção pública impõe uma dupla alteração de óptica. Por um lado, amplia o cenário das políticas públicas, nele integrando múltiplos actores que se localizam e se movem em escalas diversas (transnacionais, nacionais, regionais, locais) e, assim, nele relativizando — não minimizando, nem apagando — o papel do Estado. Por outro lado, introduz novas regras para o modo de olhar esse cenário, substituindo os princípios da verticalidade e da linearidade (a decisão no topo da organização Estado e o seu movimento aplicativo no território social sobre o qual a política quer intervir) pelos da horizontalidade e da circularidade das interacções múltiplas e interdependentes dos diversos actores que mostram capacidade de intervir nos processos que constroem a política (ver Commaille, 2004).

Deste ponto de vista, as políticas de educação⁶ não se circunscrevem às medidas políticas ou às decisões dos governantes e da administração. Mais, devem ser entendidas como espaços comunicacionais e sociais nos quais se exprimem e interagem

diferentes concepções e modos de relação com o mundo educacional. Consequentemente, têm de ser observadas a partir de múltiplos pontos de sua produção e ancoragem: nos documentos oficiais e oficiosos, como a legislação, nos textos de comissões, nos estudos e nos relatórios prévios ou posteriores ao estabelecimento formal de uma política, nos lugares de mediatização, nomeadamente na imprensa periódica não especializada, etc.

A partir desta perspectiva, o projecto considerará diferentes actores sociais dotados de autoridade em matéria de políticas públicas (situados em órgãos centrais, regionais ou locais, em organizações locais e que tomam decisões e produzem materiais de carácter legislativo ou normativo no sector educativo), bem como aqueles que, inseridos em contextos sociais organizados (e.g., media, associações profissionais, sindicais, etc.), participam nos debates públicos sobre as políticas educativas e influenciam o percurso das políticas.

Radicado numa hipótese mais geral segundo a qual “toda a mudança significativa na acção pública está associada à mudança nos elementos cognitivos e normativos característicos de uma política, de um problema ou de um dado sector de intervenção pública” (Surel, 2004, p. 83), o projecto concebe as políticas públicas como representações da realidade que estabelecem as condições para o tratamento de certos “problemas” pela sociedade. Deste modo, o projecto filia-se numa constelação de trabalhos agrupáveis sob a designação de “abordagens cognitivas das políticas públicas” e caracterizados por pressuporem o determinante “peso dos elementos do conhecimento, das ideias, das representações ou das crenças sociais” na sua elaboração (Surel, 2004, p. 78). Nesta família de perspectivas, para as quais as políticas não são (ou, pelo menos, não são apenas) lugares de “resolução de problemas”, mas mais (e antes) lugares de construção, por um dado conjunto social, de um modo de compreender o mundo e de agir sobre ele, os objectivos das políticas são indissociáveis da sua problematização, ou seja, são indissociáveis da “representação do problema, das suas consequências e das soluções concebidas para a sua resolução” (Muller, 2000, p. 7, 2004, p. 370).

Convém, contudo, assinalar que as “ideias” são aqui compreendidas sob uma dupla condição: (a) se, por um lado, são produzidas pela interacção so-

cial, por outro lado, dispõem ou ganham autonomia face a essa relação concreta e situada e impõem-se aos actores sociais enquanto categorias legítimas para sustentar a sua relação com o real; (b) se as matrizes cognitivas são transformáveis através dos jogos dos actores, estes decorrem, em todo o caso, em contextos ou instâncias providas de imperativos e regras específicas (ver Muller, 2000).

Assim sendo, ao abraçar a perspectiva das abordagens cognitivas (nas quais as “ideias” — a dimensão intelectual, normativa, cognitiva das políticas públicas — constituem elemento explicativo central), o projecto igualmente dialoga com outras orientações, nomeadamente com aquelas que centram as suas explicações nos interesses dos actores ou no peso das instituições. Como alguns autores vêm notando, para se providenciar uma compreensão ampla das políticas públicas, haverá que manter em equação (e sob observação) quer a dimensão cognitiva, quer o jogo dos interesses dos actores e suas estratégias, quer as dinâmicas institucionais (Palier & Surel, 2005). Trabalhar as políticas públicas como quadros intelectuais exige, portanto, que se considerem empírica e analiticamente interesses e dinâmicas (intra e inter) organizacionais.

Percebendo-se o processo de construção das políticas como um processo de “luta e negociação acerca do modo legítimo de ler e interpretar a realidade” (AA.VV., 2006, p. 6), a relação dos decisores com o conhecimento é perspectivada como processo, simultaneamente, social e cognitivo. Social, porque envolve relações entre actores (produtores de conhecimento e políticos) que ocupam posições no interior de contextos estruturados (por factores de prestígio, de acesso a recursos e recompensas, de autoridade); que se movem através de quadros mentais, interesses e objectivos variados; e que interagem através de modalidades diversas (de oposição, de aliança, de alheamento, etc.). Cognitivo, porque a relação com o conhecimento envolve uma dimensão de reflexividade que permite/impõe aos actores distanciamento face a posições e interesses de partida. A relação com o conhecimento é, deste ponto de vista, um espaço de incertezas e de consequências não necessariamente (pré) determinadas, a carecer também de prova empírica.

Do ponto de vista conceptual — e já para terminar esta sumária incursão pelas principais coorde-

nadas teóricas do projecto —, um traço de novidade que este traz consigo reside na condição de querer pensar e compreender as relações entre conhecimento e decisão política considerando a sua ligação com as mudanças em curso nos modos de governo da educação. Assim se coloca na agenda da inquirição a questão de saber em que medida — e como — a relação entre conhecimento e decisão política é afectada por novas dinâmicas de regulação. Desde as que respeitam à pluralidade dos níveis, das instâncias e dos actores que participam na regulação, até às que respeitam à variedade e à natureza dos instrumentos utilizados nos processos de governo, possivelmente menos dependentes da solução legislativa e da formulação de normas e mais permeáveis a fórmulas assentes no recurso ao conhecimento. As acções desencadeadas na sequência do lançamento (em Março de 2000, no Conselho Europeu reunido, em Lisboa) do “Método Aberto de Coordenação” (*Open Method of Coordination*) servem como exemplo dessa mutação na medida em que mostram a existência de uma política de propagação de dispositivos de aprendizagem política no espaço da União Europeia, através do recurso a diferentes instrumentos como, entre outros, o *benchmarking*, os dispositivos de monitorização e os estudos internacionais comparados de indicadores sobre a educação (AA.VV., 2006, p. 2). Se a política e a acção pública não podem ser estudadas olhando somente a acção dos decisores políticos nacionais, como atrás se enfatizou, também convém notar que não se manifestam apenas nos textos sobre finalidades ou conteúdos das políticas, mas também (e porventura de modo bem mais eficaz) em torno destes instrumentos que fixam certos modos de relação com o mundo.

A resposta à interrogação geral da pesquisa — relembre-se, “qual o papel do conhecimento na construção e regulação das políticas?” — vai ser procurada em torno de três eixos de análise.

No primeiro eixo — *morfologia do conhecimento e dos mecanismos da aprendizagem política* — trata-se de cartografar o mundo cognitivo e social do conhecimento (que conhecimento científico está disponível e que actores o produzem) e de saber como se posicionam os decisores face a esse(s) mundo(s), como a ele acede em termos de aprendizagem. Focando, portanto, a posição do decisor político no

espaço cognitivo e social do conhecimento, esta dimensão do projecto quer saber “quais são os conhecimentos usados pelos decisores”, “quais são as relações que mantêm com os diversos produtores de conhecimento” e “quais são os mecanismos através dos quais estabelecem relações de aprendizagem”.

No segundo eixo — *conhecimento e decisões políticas* — prolongando o anterior, procuramos conhecer como é que o decisor político mobiliza o conhecimento e os produtores desse conhecimento no processo da elaboração e da orientação de políticas concretas. O foco é, neste caso, a própria genealogia do *policy-making* (em torno de decisões políticas recentes) e as questões orientam a pesquisa para saber “qual o papel do conhecimento na elaboração das agendas e nas orientações das políticas” e “qual o papel dos produtores de conhecimento das agendas e nas orientações das políticas”.

Por fim, o terceiro eixo — *o conhecimento como instrumento de regulação* — pretende observar o uso do conhecimento no âmbito da produção e da difusão de instrumentos de regulação da acção pública, bem como, captar os modos como estes são apropriados pelos actores visados. A produção, disseminação e a recepção de conhecimento ao redor de estudos comparados sobre a performance dos sistemas educativos (caso do PISA), ao redor das boas práticas e do *benchmarking*, constituem focos centrais desta dimensão do estudo.

Nas páginas seguintes damos atenção aos estudos que a equipa portuguesa realiza no âmbito do *KNOW&POL*. Concretamente, apresentamos a hipótese geral em torno das quais estruturamos os nossos estudos, as políticas em análise, os intervenientes e as instâncias da acção pública que merecerão um olhar mais aprofundado, e, por fim, um conjunto de pistas analíticas acerca das relações entre conhecimento e decisão política, extraídas das incursões empíricas já realizadas.

A PARTICIPAÇÃO DA EQUIPA PORTUGUESA NO PROJECTO KNOW&POL

Como foi referido, o projecto está estruturado em 3 fases, correspondendo a cada uma diferentes orientações de pesquisa. Na orientação 1, o objectivo é determinar a *morfologia do conhecimento e dos me-*

canismos da aprendizagem política. Na orientação 2, o objectivo é conhecer como é que *o decisor político mobiliza o conhecimento e os produtores desse conhecimento, no processo da elaboração e da orientação de políticas concretas*. Na orientação 3, o objectivo é observar *o uso do conhecimento no âmbito da produção e da difusão de instrumentos de regulação da acção pública*, bem como, captar os modos como estes são apropriados pelos actores visados.

Tendo em conta estes objectivos, apresentam-se de seguida alguns elementos que permitem contextualizar a investigação a realizar pela equipa portuguesa no âmbito deste projecto.

ORIENTAÇÃO 1

Como atrás escrevemos, o projecto *KNOW&POL* acompanha uma acepção ampla da noção de políticas públicas de educação: estas não são circunscritas à intervenção governamental, antes se constroem pela intervenção dos (diversos) actores que participam na definição e na interpretação das actividades que ocorrem no espaço público da educação e na definição do bem comum em torno do qual aquelas actividades devem ocorrer e ser coordenadas. Os estudos já realizados pela equipa portuguesa, no contexto do primeiro eixo de análise (focando a posição do decisor político no espaço cognitivo e social do conhecimento), assentaram num mapa provisório desses actores (ver Figura 1).

A investigação da equipa portuguesa dará particular destaque ao espaço de intervenção informal e *ad hoc* na decisão política, nomeadamente às “comissões de especialistas”, nomeadas, formalmente, para elaborarem estudos e pareceres de apoio à decisão política, de modo a analisar actores e processos que operam nas fronteiras entre a decisão política formal e o conhecimento produzido. Estas “comissões de especialistas” (o modo como são constituídas, o perfil técnico e científico dos seus elementos, o trabalho que realizam, as ligações que estabelecem com o poder político e a sua administração, as características dos estudos que realizam, o conhecimento que incorporam, o uso que é dado aos relatórios que produzem, o momento em que se integram no processo de decisão política, etc.) constituem, em Portugal, um dos exemplos mais significativos dos “novos” modos de definição e regulação das políticas educativas.

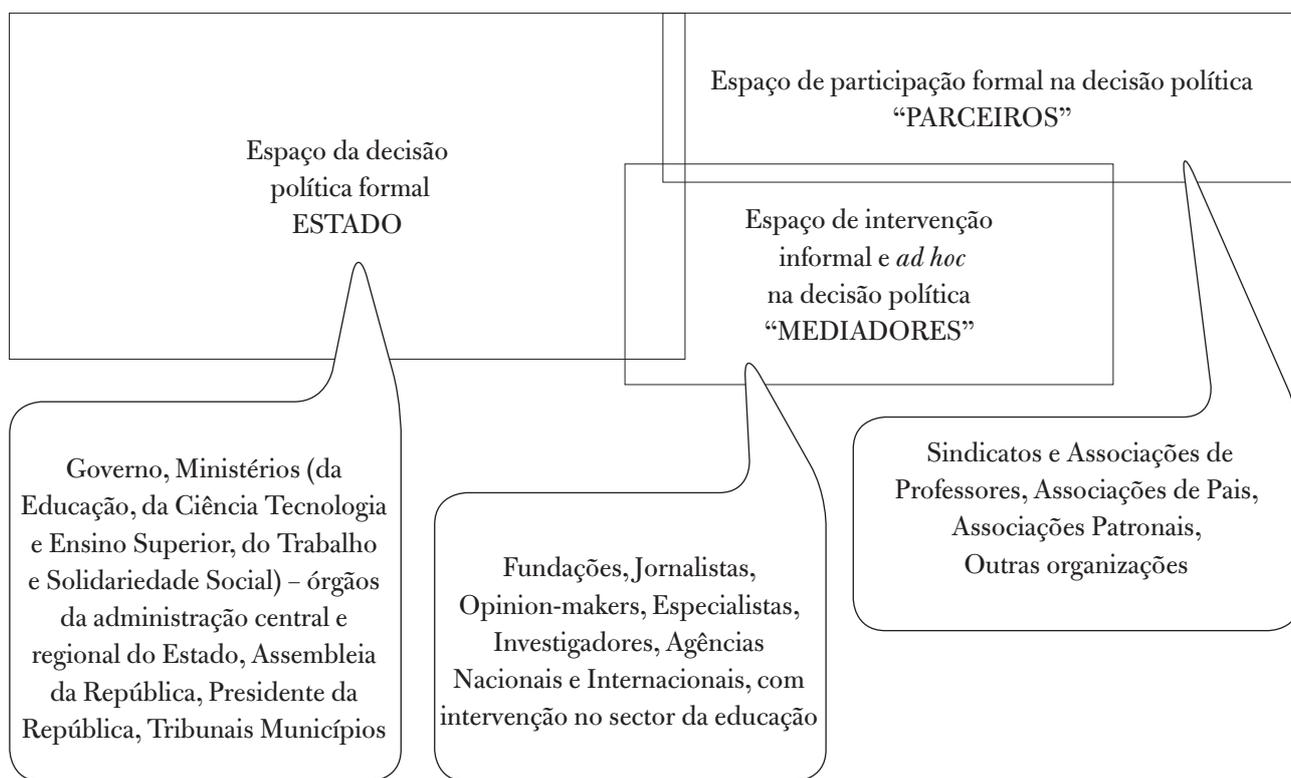


Figura 1 — Para uma classificação dos Actores (organizações e indivíduos) que integram o processo de decisão política de educação, em Portugal

As agências que operam nas fronteiras entre conhecimento e decisão política (comissões, grupos de trabalho, “task-forces”, consultores, assessores, avaliadores) constituem, do nosso ponto de vista (ver Barroso, 2006b; Carvalho, 2007), elementos incontornáveis na análise do governo da educação. A sua relevância enquanto objectos de estudo (e aquilo que os une) é de operarem a recomposição de sentidos/significados e a convergência de interesses diversos que sustentam novas formas de governo baseadas no conhecimento. Mas, o olhar não se fixará apenas em actores e seus contextos organizacionais. Para conhecer esses actores e essas instâncias é necessário que se conheçam e analisem os produtos concretos que materializam e operacionalizam a sua cooperação. Importa, então, conhecer os instrumentos gerados por essas agências e que se tornam actantes na acção pública, isto é, que participam na ordenação, coordenação e controlo de actores e de territórios sobre (e com) os quais operam.

Seguiremos de perto a noção de *instrumentos de acção pública* proposta por Pierre Lascoumes e Patrick Le Galès (2004a, p. 13): “dispositivos técnicos

e sociais que organizam as relações sociais específicas entre o ‘poder público’ e os seus destinatários em função das representações e das significações das quais são portadores”. Esta acepção permite dirigir a inquirição no sentido da compreensão de questões relativas à elaboração, ao uso e ao efeito desses dispositivos que, segundo os mesmos autores, *materializam e operacionalizam a acção governamental* e que, ao mesmo tempo, “revelam uma teorização (mais ou menos explícita) da relação governante/governado” (2004a, p. 27) e uma interpretação do social — “uma representação específica do *enjeu* que tratam, induzindo uma problematização particular desse *enjeu*, na medida em que hierarquizam variáveis e pode até conter um sistema explicativo” (Lascoumes & Le Galès, 2004b, pp. 267-268).

ORIENTAÇÃO 2

Ao longo das últimas três décadas, Portugal conseguiu não só recuperar o enorme atraso que tinha, nomeadamente na quantidade e qualidade da oferta educativa, mas também, e apesar das insuficiências, promover a democraticidade da escola pública.

Para se perceber o esforço que foi preciso fazer, no domínio da educação, basta lembrar que foi então, em plena crise global do modelo do “Estado Providência”, que, em Portugal, se passou à construção do “Estado Providência”.

A educação viveu, neste período, um processo de “reforma permanente” (em que se envolveram todos os partidos do espectro político português liderados ora pelo Partido Socialista, ora pelo Partido Social Democrata) que se materializou em medidas e programas de ordem conceptual diferente, estimulados pelos fortes investimentos financeiros, oriundos da União Europeia, que se traduziram por uma elevada taxa de crescimento de alunos, de professores e, de professores qualificados, e de escolas. É neste contexto que é preciso analisar os desafios que se colocam hoje à organização e administração do sistema educativo português. Por um lado, apesar dos progressos quantitativos já registados, graves défices na oferta e frequência universal do sistema de ensino não superior, em particular no secundário, com a persistência de elevadas taxas de abandono e desistência. Por outro lado, a ambiguidade estrutural, entre os efeitos de uma herança centralizadora que marcou toda a administração da educação no século XX e as tentativas retoricamente ousadas e timidamente consagradas de devolução de competências e de recursos quer às autarquias quer às escolas.

Neste cenário, desde os finais dos anos oitenta que, em Portugal, se introduzem novas estratégias de governo da educação com o apelo à participação social, à autonomia das escolas, à descentralização e, mais recentemente, à promoção da escolha e à autoavaliação das escolas mas, simultaneamente, introduzem-se, também, vários mecanismos de enquadramento do trabalho docente reforçando, com novos instrumentos, os mecanismos tradicionais de comando e controlo. Estas orientações não se apresentam, na esfera política, e não se percebem, na esfera pública, como partes de um programa político explícito, antes se mostram e se apreendem como produtos mais ou menos fragmentados, mais ou menos descontínuos, das mudanças de ministros e de equipas governamentais.

A equipa portuguesa estrutura a sua pesquisa, no âmbito do projecto *KNOW&POL*, em torno da hipótese segundo a qual *é possível identificar nes-*

ta variedade de políticas e de medidas concretas um conjunto central de efeitos estratégicos relacionados com uma mudança do papel do Estado no governo da educação. Esta mudança anuncia a transição de um Estado que, por intermédio da burocracia governamental, desempenhava o papel de provisor e administrador directo da educação, para um Estado que, agora, tende a assumir o papel de definidor de objectivos e, sobretudo, de fomentador e gestor de mecanismos de avaliação e de prestação de contas no sector educativo. É essa “macro-política” de reconfiguração das funções e das responsabilidades do Estado que nos coloca num espaço de confrontação de projectos entre um Estado Educador e um Estado Avaliador (Barroso, 2006b; Maroy, 2006) que constitui o estudo da equipa portuguesa.

Para a compreensão da mudança, em curso, analisaremos duas políticas públicas que tomamos como exemplares: (1) *a política de autonomia das escolas públicas*, desde o seu impulso inicial, em meados da década de oitenta, até às suas medidas mais recentes, como as relativas à autoavaliação das escolas e aos contratos de autonomia; (2) *a reconfiguração da oferta da escola pública*, na qual se inclui um vasto leque de medidas que vão da reorganização e enriquecimento curricular das escolas públicas à criação dos “agrupamentos de escolas” e à devolução de competências e responsabilidades aos municípios, numa manifestação clara de uma opção pelo envolvimento de actores não estatais na decisão política e/ou na provisão directa de educação pública⁷.

Detenhamo-nos um pouco mais sobre o primeiro caso. A nossa inquirição dirige-se para um conjunto de princípios, narrativas, decisões, medidas e acções que se desenvolveram, particularmente desde os finais da década de 1980, em Portugal, e que visavam alterar a “escola” (individualmente considerada), em várias dimensões: medidas que, sob o referencial genérico da “*autonomia da escola*”, se traduziram por uma efectiva ou retórica transferência de competências de níveis superiores da administração para o estabelecimento de ensino (*dimensão administrativa*); medidas que, em sucessivos momentos, introduziram alterações na “*gestão escolar*”, sob o desígnio explícito ou implícito de, por um lado, “corrigir” os “desvios” da “gestão democrática” e de, por outro lado, melhorar a qualidade e eficácia da gestão e do governo das escolas

(*dimensão de gestão*); intervenções que, justificadas pelo princípio da necessária adequação ao local, introduziram modalidades de “*territorialização das políticas educativas*” de que as mais conhecidas respeitam aos “territórios educativos de intervenção prioritária” (*dimensão territorial*); medidas que tomaram a escola como uma unidade do “sistema de ensino” e que se traduziram, sobretudo, na introdução de processos de “*avaliação externa e interna*” da escola, como forma de avaliar o “sistema” e introduzir mudanças no seu conjunto (*dimensão de avaliação/ensino*); intervenções que alteraram a tipologia dos “equipamentos educativos” agregando graus de ensino e construções escolares e de que os “*agrupamentos de escola*” (na sequência das “escolas básicas integradas” e da “área escolar”) são o exemplo recente mais significativo (*dimensão equipamento educativo*); e medidas que sob o princípio da “*comunidade educativa*” promoveram formas explícitas ou implícitas de “parceria”, nas quais os “pais” (mas também as empresas, a “sociedade local” em geral) surgiram como alvos privilegiados (*dimensão espaço social*)⁸.

Importa assinalar que a escolha deste universo de políticas não se deve apenas ao seu potencial ilustrativo ou exemplar (das *mudança do papel do Estado no governo da educação*). Há uma outra forte razão a acompanhar a esta escolha: o conjunto de políticas que integram esta acção pública referem-se a conceitos, teorias, modos de organizar e de gerir, práticas que foram objecto de investigações, estudos, análises, reflexões, as mais diversas realizadas, sobretudo, no âmbito das Ciências da Educação (em particular, a sociologia da educação e a administração educacional) quer em Portugal quer em outros países. Pode dizer-se que estas foram políticas “de conhecimento intensivo”. Por um lado, a comunidade académica portuguesa participou activamente em momentos, com actores e com perspectivas diferentes e este processo não só influenciou o modo como as políticas foram definidas e executadas, mas também a própria agenda da investigação. Por outro lado, as próprias autoridades procuraram legitimar estas políticas com o conhecimento produzido nacional e internacionalmente sobre esta matéria (*knowledge based decision-making*). Finalmente, pela própria natureza das medidas e pela implicação que tinham nas práticas dos diversos ac-

tores envolvidos, elas induziram uma forte “aprendizagem experiencial” geradora de “conhecimento instrumental” muito significativo.

ORIENTAÇÃO 3

A Orientação 3 aborda o crescente uso de instrumentos de regulação que incluem a produção e disseminação de conhecimento, estudando a sua produção, assim como a sua recepção e reapropriação pelos actores para os quais são dirigidos.

As estatísticas são, como vem sendo largamente sugerido e/ou analisado, um desses poderosos instrumentos da construção política da educação. Em todo o caso, no tempo actual, outros dispositivos concretos estão bem presentes, como as normas associadas à ideia de boas práticas, os dispositivos de informação e monitorização sobre os estabelecimentos escolares, os estudos internacionais sobre as “performances” dos estudantes autóctones em testes variados ou, ainda, os dispositivos de financiamento ligados ao estabelecimento de “parcerias”. É pertinente supor que é em torno desta vasta instrumentação, frequentemente suportada por um certo tipo de conhecimento ou por certos tipos de “experts”, que se joga hoje uma parte significativa da política educativa, enquanto construção e fixação de um quadro de interpretação do mundo.

Dois tipos de estudos serão conduzidos: far-se-á a análise da produção e da disseminação de conhecimento do nível supranacional para os Estados nacionais, bem como a análise da produção e da disseminação de instrumentos de regulação suportados no conhecimento do nível nacional para órgãos descentralizados e actores locais; observar-se-á a recepção e a reapropriação realizada pelos actores para os quais aquela instrumentação se dirige, a nível nacional e a nível sub-nacional.

Dando especial atenção ao uso do conhecimento especializado no apoio às mudanças nos modos de intervenção do Estado na provisão da educação pública, a equipa portuguesa irá estudar instrumentos de regulação produzidos e/ou mobilizados no âmbito dos dois conjuntos de políticas tratadas no âmbito da Orientação 2. Sob escrutínio estarão, por exemplo, os dispositivos de avaliação e de monitorização das escolas ou os contratos de autonomia. Os estudos considerarão quer a produção desses instrumentos pelas autoridades centrais quer a

sua recepção por actores relevantes situados a nível infra-nacional. A equipa portuguesa debruçar-se-á, também, sobre a produção internacional e a recepção nacional do PISA — Programme for International Student Assessment, da OCDE.

A CIRCULAÇÃO DO CONHECIMENTO PARA A DECISÃO POLÍTICA, EM PORTUGAL — ALGUNS RESULTADOS PRELIMINARES

Para concluir, apresentamos de seguida alguns resultados preliminares resultantes da análise efectuada (na Orientação 1) sobre o mapa social e cognitivo dos organismos estudados pela equipa portuguesa (nos serviços centrais do Ministério da Educação e os sindicatos).

De acordo com a informação recolhida é possível identificar três macro tendências que afectam decisivamente o tipo e modo de circulação do conhecimento que é mobilizado no processo de decisão política, pelas categorias de actores objecto do nosso estudo. Essas tendências são: *a recomposição da tecnoestrutura do Ministério da Educação; o declínio da regulação burocrático-profissional; a importância crescente da intervenção dos especialistas*⁹.

A RECOMPOSIÇÃO DA TECNOESTRUTURA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO AFECTA A ORGANIZAÇÃO DOS DIFERENTES SERVIÇOS, O PERFIL DOS SEUS DIRIGENTES, O TIPO DE CONHECIMENTO QUE É PRODUZIDO E O SEU MODO DE CIRCULAÇÃO

Em Portugal, os departamentos centrais do Ministério da Educação desempenharam, ao longo do século XX, um papel determinante como tecnoestrutura¹⁰ da organização burocrática do Ministério. A eles competia produzir e aplicar o conhecimento necessário à operacionalização das políticas educativas, nomeadamente no que se refere à organização e funcionamento do sistema educativo, planos de estudo e programas, gestão e formação do pessoal docente. A prevalência de procedimentos rotineiros, ao longo dos anos, levou à cristalização destas estruturas e à redução das suas competências específicas, tornando-as, na maior parte dos casos, inoperantes para enfrentar as mudanças que o poder político pretendia introduzir, em particular no ciclo das grandes reformas iniciadas nos anos 70 do século

passado. Não admira, por isso, que, nessas ocasiões, os responsáveis governamentais procurassem compensar o défice de competências existente na administração, com recurso a professores experientes (e/ou da sua confiança) a quem era confiada a missão de conceber as reformas, com maior ou menor envolvimento dos serviços, normalmente reduzidos ao processo de implementação. Este progressivo apagamento da administração central agravou-se, a partir da década de 1980, com a criação das Direcções Regionais de Educação (no quadro do processo de desconcentração administrativa) que acabaram por assumir, em muitos casos, muitas das funções que lhes cabia enquanto tecnoestrutura central.

Com o actual governo (a partir de 2005), assiste-se a uma tentativa de “modernização administrativa” (new public management) traduzida principalmente num perfil mais técnico (e menos burocrático) dos diversos dirigentes, oriundos muitas vezes de fora da “educação” e das suas áreas de conhecimento específicas (“ciências da educação”). Esta “modernização” deu lugar, como foi referido, à emergência de formas de organização pós-burocrática (muitas vezes de tipo matricial), em particular nas áreas menos comprometidas com as funções “tradicionais” da administração.

É neste contexto que se deve compreender a coexistência, nas unidades estudadas, de dois tipos de conhecimento: um *conhecimento “antigo”* (conhecimento tácito, gerado a partir dos processos de organização) que se relaciona com a dimensão executiva do processo de decisão política; um *conhecimento “novo”* (explícito, gerado internamente pelas boas práticas e externamente pelo processo de regulação transnacional), mais direccionado para o apoio à fundamentação do processo de decisão política. Apesar de ser, ainda, pouco expressivo, este conhecimento “novo” e as suas modalidades de recepção, produção e circulação, indiciam a possibilidade de os serviços centrais (pelos menos os que estão ligados aos novos modos de regulação) estarem a tentar ocupar, progressivamente, o espaço que os especialistas externos possuíam no processo de decisão política, contribuindo assim para uma nova identidade social e cognitiva da administração central e dos seus profissionais.

De assinalar ainda a este propósito, que novos modos de relação com o conhecimento parecem

despontar em algumas das unidades estudadas, como seja o recurso ao conhecimento como processo de introduzir capacidade de regulação em outros espaços e em outros actores da administração da educação e da acção educativa. Estas novas formas de relacionamento com o conhecimento formal (e de uso do conhecimento) podem sinalizar uma mutação no próprio modo de pensar o lugar e a função destes organismos da administração central do Estado: menos envolvidos no trabalho de pensar (e prescrever) o trabalho dos outros; mais envolvidos na construção de dispositivos que, garantindo a coordenação à distância, façam com que noutros níveis (regionais e locais) outros actores pensem (e prescrevam) o seu trabalho e o dos outros.

O DECLÍNIO DA REGULAÇÃO BUROCRÁTICO-PROFISSIONAL ALTERA A POSIÇÃO DOS SINDICATOS NO PROCESSO DE DECISÃO POLÍTICA E CONTRIBUI PARA A INDEFINIÇÃO DO CONHECIMENTO PERTINENTE QUE DEVE CONSTITUIR A MATRIZ DA ACTUAÇÃO DOS SINDICATOS

Em Portugal (Barroso, 2000a), como em outros países europeus (Maroy, 2006), a regulação do sistema educativo foi dominada, durante grande parte do século XX (pelo menos até finais dos anos 80), por um “modelo” burocrático-profissional. Este modelo traduzia-se, ao nível institucional e organizativo, numa combinação da componente burocrática (que privilegiava a racionalidade administrativa, própria à intervenção do Estado), com a componente profissional docente (que privilegiava a racionalidade pedagógica). Por isso, pode dizer-se que, durante este período, coexistiam, em Portugal, dois tipos de regulação: uma “regulação estatal, burocrática e administrativa” e uma “regulação profissional, corporativa e pedagógica” (Barroso, 2000a). Este facto explica a importância que os professores tinham na própria administração da educação, pelos cargos e funções que desempenhavam, bem como, a relevância que o conhecimento e a experiência profissional docente tinham na fundamentação e legitimação das políticas educativas. É também neste contexto que se percebe o protagonismo que as associações representativas dos professores adquiriram no processo político, intervindo e negociando com os governos em matérias que ultrapassavam as questões estritamente profissionais. Neste sentido,

a regulação burocrático-profissional traduzia-se, muitas vezes, numa “aliança” tácita entre o Estado e os sindicatos de professores, que era determinada ou pela relação de forças, ou pela convergência de interesses, ou por mero mimetismo institucional (o que é bom para os professores, é bom para a escola e para o sistema educativo em geral).

Ora, como foi posto em evidência nas secções anteriores deste relatório, este modelo está em franco declínio, em Portugal. Por um lado, a emergência de novos modos de regulação está associada ao desenvolvimento de formas pós-burocráticas de coordenação. Por outro lado, verifica-se, por parte do actual governo, uma estratégia deliberada de redução do papel e da intervenção dos sindicatos nas questões gerais de política educativa. Finalmente, os media têm dado grande relevo à intervenção de *opinion makers* que se caracterizam por um discurso sistemático e concertado dirigido contra os professores, as inovações pedagógicas e as ciências da educação em geral, pondo em causa os referenciais cognitivos que estiveram, segundo eles, na base das reformas educativas que se sucederam ao restabelecimento da democracia em 1974.

É neste contexto que deve ser compreendida uma certa indefinição quanto ao tipo e modo de circulação do conhecimento pertinente em que se funda a representação que os sindicatos fazem do sistema educativo e o modo como intervêm no processo de decisão política. Embora, em alguns casos (como por exemplo a FENPROF) continue a prevalecer uma forte componente ideológica na sua intervenção político-sindical, noutros casos (como por exemplo na FNE), essa dimensão tende a esbater-se, sendo progressivamente substituída por um discurso técnico-científico inspirado na circulação transnacional do conhecimento (orientações dos organismos internacionais, “boas práticas”, “modelos de sucesso” dos países cimeiros dos rankings, etc.). De qualquer modo, num contexto em que as medidas tomadas pelo governo são justificadas não por “escolhas” políticas, mas por “imperativos” técnicos, isso obriga a que os sindicatos tentem adquirir competências nesse domínio, para também poderem argumentar nesse registo, quando dos processos negociais. Ainda que de modo incipiente, como os dados recolhidos evidenciam, esse é um fenómeno que parece ocorrer neste momento

em Portugal e que tem consequências evidentes no tipo de conhecimento que é recebido, produzido e difundido por estas associações representativas dos professores.

OS DIFERENTES PAPÉIS E MODALIDADES DE INTERVENÇÃO DOS ESPECIALISTAS, NO PROCESSO DE DECISÃO, ESTRUTURAM A RELAÇÃO ENTRE CONHECIMENTO E POLÍTICA (TIPO DE CONHECIMENTO, MODO COMO É PRODUZIDO, RECEBIDO E DIFUNDIDO)

A importância e o relevo que têm sido dados aos especialistas (enquanto detentores de saber científico e técnico) no processo de decisão política, no domínio da educação, é um fenómeno que, embora não sendo recente, tem vindo, na última década, a ganhar uma expressão cada vez maior. É neste contexto e tendo em conta a especificidade da realidade portuguesa que é possível identificar os principais papéis que o especialista desempenha no processo de decisão política em educação: *reforço da tecnoestrutura do aparelho de Estado; elemento de racionalização da decisão política; fonte de “legitimação compensatória” da acção do Estado; mediador entre “políticos”, “administradores” e meio social*¹¹.

Quanto ao primeiro aspecto (*tecnoestrutura*) importa sublinhar que estes especialistas, pelo tipo de funções que lhes são cometidas, tendem, muitas vezes, a comportarem-se mais como “administradores esclarecidos” (com a função de dizer o que se deve fazer e como deve ser feito), do que como “cientistas comprometidos”, com a função de conhecer o que existe, identificar alternativas e apoiar a sua realização.

Quanto ao segundo aspecto (*racionalização*), o recurso ao especialista, com o seu saber científico e técnico, tem, como principal finalidade, fundamentar “racionalmente” o processo de decisão. Contudo, para além desta função instrumental, tem também (e, por vezes, principalmente) uma função simbólica. Por um lado, o recurso aos especialistas (investigadores, universitários, auditores, etc.) constitui um sinal de sofisticação do processo de decisão cujo valor de uso é independente dos estudos efectuados e dos resultados obtidos. Por outro lado, a suposta “objectividade” das ciências e “neutralidade” das técnicas permitem pôr o decisor ao abrigo da controvérsia e do debate, próprio

à acção pública, contribuindo, na linha do que afirma Habermas (1986), para a sua despolitização. Finalmente, a intervenção do especialista e a crença na sua acção “racionalizadora” permitem criar o sentimento de confiança do cidadão na capacidade e legitimidade do poder político para interpretar o bem comum e escolher as soluções adequadas para a sua satisfação (ver a este propósito Giddens, 1992).

Quanto ao terceiro aspecto (*legitimação compensatória*¹²), ele resulta da crise da legitimidade do Estado, no domínio da educação, que assenta, entre outros factores, na perda da credibilidade e da confiança, por parte dos cidadãos, numa administração e governo sobrecarregados e ineficientes. Para recuperar essa confiança e essa credibilidade o Estado vê-se obrigado a alargar os “núcleos de decisão” e a criar mecanismos de participação. Contudo, este alargamento dos “núcleos de decisão” (através de múltiplos conselhos consultivos, comissões de acompanhamento, instâncias de negociação) e o desenvolvimento da participação (através de processos de descentralização, autonomia e parcerias), põem em risco o controlo do Estado sobre os sentidos, modos de execução e resultados das políticas públicas. Para obviar a este paradoxo, a convocação de especialistas para colaborar na definição das políticas permite criar um espaço regulado para a participação, substituindo ao debate democrático o debate científico. Como diz Rui Gomes (1998, p. 191): “Assim se faz substituir os mecanismos típicos da participação e consenso político por uma consensualização técnica, supostamente fundada em princípios de racionalidade científica intocáveis. Esta fase consolida o modelo dominante de justificação dos actores políticos: estes não se justificam por quererem o que fazem, mas pelo facto de não poderem fazer outra coisa”.

Quanto ao quarto aspecto (*mediação*), a intervenção do especialista insere-se nas medidas que vão no sentido de “*profissionalizar a preparação das decisões*”, entregues até aqui, a “*amateurs doués*” (como diz Michel Crozier, 1997, p. 28), bem como profissionalizar as relações entre os agentes da administração e da política (ver a este propósito, entre outros, Finger & Ruchat, 1997). Esta intervenção faz-se, muitas vezes, num quadro de disputa entre o “político” e o “administrador”. Por um lado, o especialista é convocado pelo poder político

para compensar a “autonomia relativa” da administração e contornar a sua “resistência” às mudanças desejadas pelo governo. Por outro lado, ele visa compensar aquilo que é considerado como “falta de profissionalismo” da administração no processo de preparação da tomada de decisão.

No prosseguimento dos nossos estudos aprofundaremos as nossas análises acerca destas macro-tendências que parecem afectar decisivamente o tipo e modo de circulação do conhecimento que é mobilizado nos processos sociais de produção de políticas públicas de educação.

1. A segunda edição deste curso, subordinada ao mesmo tema, iniciou-se em Outubro de 2007 e integra 15 doutorandos.

2. Sob coordenação geral de uma equipa da Université Catholique de Louvain (Bélgica), o consórcio é integrado por grupos de investigadores das seguintes organizações: Ludwig-Maximilians Universität München (Alemanha), Université de Liège (Bélgica), Centre National de la Recherche Scientifique (França), Établissement Public de Santé Mentale — Lille (França), Eötvös Lóránd Tudományegyetem [Universidade Eötvös Lóránd] (Hungria), Szociológiai Kutatóintézet — Magyar Tudományos Akadémia [Instituto de Sociologia — Academia Húngara das Ciências] (Hungria), Høgskolen i Østfold — Oslo University College, Universitetet Bergen e Norwegian Institute for Urban and Regional Research (Noruega), Faculdade de Psicologia e de Ciências de Educação da Universidade de Lisboa (Portugal), Sapientia [Universidade Húngara da Transilvânia] (Roménia), The University of Edinburgh (Escócia).

3. O Regulamento de Estudos Pós-graduados da Universidade de Lisboa (publicado no Diário da República, nº 153 de 5 de Julho de 2003, IIª série) consagrou, pela primeira vez, a existência de duas modalidades de cursos de formação avançada: um curso cuja admissão é feita “individualmente”, através de uma proposta de tema de tese e escolha de um orientador (aceites pela Comissão de Estudos Pós-graduados) e que se realiza em regime tutorial; um curso cuja admissão é feita através de concurso, que se realiza em grupo, com um plano curricular constituído por diversos seminários temáticos e tutorais. Em ambos casos a duração é de dois semestres e quando se encontrar em funcionamento um curso “colectivo” não são admitidas candidaturas individuais.

4. O projecto *KNOW&POL* prevê a realização e o financiamento de actividades de formação específicas para jovens investigadores que integram as equipas dos diferentes países.

5. Esse projecto, intitulado *Changes in regulation modes and social production of inequalities in educational systems: a European comparison*, e designado pelo acrónimo *Reguleducnetwork*, decor-

reu entre Outubro de 2001 e Outubro de 2004 tendo abrangido cinco países europeus: Bélgica (só a Comunidade francesa), França, Hungria, Portugal e Reino Unido (só a Inglaterra e País de Gales).

6. Na medida em que a investigação conduzida pela equipa portuguesa se centra unicamente no sector da educação, as referências teóricas que são feitas nesta secção ainda que pensadas em função das política e da acção pública em geral, são referidas sobretudo ao sector da educação.

7. Estas análises decorrerão no âmbito dos estudos relativos ao “segundo eixo” do *KNOW&POL* (a mobilização de conhecimento e de produtores de conhecimento na acção pública em torno da elaboração e da orientação de políticas educativas concretas). Como é evidente a “identificação” destas políticas públicas é uma construção *a posteriori* do investigador. Ela resulta da atribuição de um sentido de “coerência” à coexistência ou à convergência de diferentes políticas ou medidas, mais ou menos avulsas, tomadas em tempos diferentes e por governos diferentes. Este sentido de “coerência” deriva da similitude de referenciais ou de instrumentos dessas políticas que muitas vezes não são determinados “politicamente” mas sim por razões “científicas”, “técnicas” ou “pragmáticas”.

8. Como se perceberá, as várias medidas que configuram esta acção pública desenvolveram-se em tempos diferentes, com processos distintos e resultados, por vezes, contraditórios. Uma “não passaram do papel”, outras foram aplicadas com maiores ou menores alterações. Em algumas situações produziram certos efeitos, em outras ocasiões, não. Portanto, as mudanças são variadas, os resultados não são uniformes e os efeitos afastam-se mais ou menos dos objectivos declarados pelas autoridades responsáveis pela decisão política (e, por vezes, quanto mais se afastam dos “objectivos declarados”, mais se aproximam dos “objectivos ocultos”). De qualquer modo é possível confirmar várias alterações ao nível formal-legal, como por exemplo: a definição de escola; as formas de governo e gestão; as atribuições dos órgãos de gestão; os recursos disponíveis; as formas de controlo; os papéis e funções dos diferentes níveis da administração, etc. Muitas outras alterações ocorreram, com âmbitos e dimensões diversas que serão postas em evidência em “estudos de caso” a realizar.

9. Estas tendências são aqui referidas com carácter preliminar e provisório e serão objecto de um maior desenvolvimento ou alteração, no relatório final (a publicar em finais de 2007).

10. Na acepção dada por Mintzberg (1990, p. 201): “corpo de especialistas, fora da linha hierárquica, cuja função principal é analisar, planificar e controlar o trabalho dos outros elementos da organização”.

11. Os fundamentos e características desta classificação são apresentados em Barroso (2000b).

12. Ver Weiller (1996).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AA.VV. (2006). *The Role of Knowledge in the Construction and Regulation of Health and Education Policy in Europe: Convergences and specificities among nations and sectors — KNOWandPOL* (Documento policopiado).
- BARROSO, J. (2000a). Autonomie et modes de régulation locale dans le système éducatif. *Revue Française de Pédagogie*, 130, pp. 57-71.
- BARROSO, J. (2000b [1997]). De l'analyse des politiques aux recherches sur les pratiques: le rôle de l'expertise dans l'évaluation des mesures de renforcement de l'autonomie des établissements scolaires, au Portugal. *Revue de l'Institut de Sociologie*, 1-4, pp. 133-156.
- BARROSO, J. (2001). *Teorias das organizações e da administração educacional. Relatório da disciplina*. Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação. (Relatório das provas para obtenção do título de agregado. Documento policopiado).
- BARROSO, J. (2002). A investigação sobre a escola: contributos da Administração Educacional. *Investigar em Educação. Revista da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação*, 1, 1, pp. 277-325.
- BARROSO, J. (org.) (2006a). *A Regulação das Políticas Públicas de Educação: Espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: Educa e Unidade de I&D de Ciências da Educação.
- BARROSO, J. (2006b). O Estado e a educação — a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In J. BARROSO (org.), *A Regulação das Políticas Públicas de Educação*. Lisboa: Educa e Unidade de I&D de Ciências da Educação, pp. 41-70.
- CARVALHO, L. M. (2007). Apontamentos sobre as relações entre conhecimento e política educativa. *Administração Educacional*, 6, pp. 36-45.
- COMMAILLE, J. (2004). Sociologie de l'action publique. In L. BOUSSAGUET; S. JACQUOT & P. RAVINET (dirs.), *Dictionnaire des Politiques Publiques*. Paris: Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, pp. 413-21.
- CROZIER, M. (1997). Introduction. La contribution de l'analyse stratégique des organisations à la nouvelle gestion publique. In M. FINGER & B. RUCHAT (dirs.), *Pour une Nouvelle Approche du Management Public. Réflexions autour de Michel Crozier*. Paris: Editions Seli Arslan, pp. 13-30.
- DURAN, P. (1990). Le savant et le politique — pour un approche raisonnée de l'analyse des politiques publiques. *L'Année Sociologique*, 40, pp. 227-59.
- DUTERCQ, Y. (2000). Administration de l'éducation: nouveaux contexte, nouvelles perspectives. *Revue Française de Pédagogie*, 130, pp. 143-170.
- FINGER, M. & RUCHAT, B. (1997). Le New Public Management: État, administration et politique. In M. FINGER & B. RUCHAT (dirs.), *Pour une Nouvelle Approche du Management Public. Réflexions autour de Michel Crozier*. Paris: Editions Seli Arslan, pp. 33-56.
- GIDDENS, A. (1992). *As Consequências da Modernidade*. Lisboa: Celta.
- GOMES, R. (1998). Racionalidades e tecnologias de governo da educação: planeamento das políticas educativas em Portugal (1974-1991). In A. ESTRELA & J. FERREIRA (orgs.), *A Decisão em Educação*. Lisboa: AFIRSE Portuguesa, pp. 182-200.
- HABERMAS, J. (1986). *Morale et Communication. Conscience morale et activité communicationnelle*. Paris: Éditions du Cerf.
- LASCOUMES, P. & LE GALÈS, P. (2004a). L'Action publique saisie par ses instruments. In P. LASCOUMES & P. LE GALÈS (dirs.), *Gouverner par les Instruments*. Paris: Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, pp. 11-44.
- LASCOUMES, P. & LE GALÈS, P. (2004b). Instrument. In L. BOUSSAGUET; S. JACQUOT & P. RAVINET

- (dirs.), *Dictionnaire des Politiques Publiques*. Paris: Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, pp. 267-75.
- MAROY, C. (org.) (2006). *École, Régulation et Marché. Une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe*. Paris: PUF.
- MINTZBERG, H. (1990). *Le Management. Voyage au centre des organisations*. Paris: Les Editions d'Organisation.
- MULLER, P. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue Française de Science Politique*, 50, 2, pp. 189-207.
- MULLER, P. (2004). Référentiel. In L. BOUSSAGUET; S. JACQUOT & P. RAVINET (dirs.), *Dictionnaire des Politiques Publiques*. Paris: Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, pp. 370-76.
- PALIER, B. & SUREL, Y. (2005). Les 'trois I' et l'analyse de l'état en action. *Revue Française de Science Politique*, 55, 1, pp. 7-32.
- SUREL, Y. (2000). The role of cognitive and normative frames in policy-making. *Journal of European Public Policy*, 7, 4, pp. 495-512.
- SUREL, Y. (2004). Approches cognitives. In L. BOUSSAGUET; S. JACQUOT & P. RAVINET (dirs.), *Dictionnaire des Politiques Publiques*. Paris: Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, pp. 78-86.
- THOENIG, J.-C. (2004). Politique Publique. In L. BOUSSAGUET; S. JACQUOT & P. RAVINET (dirs.), *Dictionnaire des Politiques Publiques*. Paris: Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, pp. 326-33.
- VAN ZANTEN, A. (2004). *Les Politiques d'Éducation*. Paris: PUF.
- WEILER, H. N. (1996). Enfoques comparados en descentralización educativa. In M. PEREYRA *et al.* (comps.), *Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada*. Barcelona: Ediciones Pomares-Corredor, SA, pp. 208-233.
- Barroso, J.; Carvalho, L. M.; Fontoura, M. & Afonso, N. (2007). As Políticas Educativas como objecto de estudo e de formação em Administração Educacional. *Sísifo. Revista de Ciências da Educação*, 04, pp. 5-20. Consultado em [mês, ano] em <http://sisifo.fpce.ul.pt>