

Redes sociais e políticas: o papel dos pais na genealogia das políticas públicas de educação sexual

CARLA CIBELE FIGUEIREDO

cibelef@ese.ips.pt

Docente na Escola Superior de Educação de Setúbal. Doutoranda em Ciências da Educação, área de especialização em Administração Educacional (FPCE-UL)

RESUMO:

O presente artigo apresenta um projecto de investigação ainda em curso que tem por objectivos compreender e discutir a forma como, à luz dos novos modos de regulação do Estado, emergem novos actores como parceiros na definição das políticas públicas. Procura-se perceber, a partir do conceito de rede social e política, como é escutada a voz de um conjunto de organizações na génese das políticas públicas de Educação Sexual em Meio Escolar. De entre estas vozes, seguir-se-á com maior atenção e profundidade a voz dos pais. Usando o conceito também de um ponto de vista metodológico, esboçar-se-á uma dada linha de tempo e dentro dela a captação das organizações/actores que constituem a rede, analisando o sentido que cada um confere à sua importância e à dos outros na génese desta política pública.

PALAVRAS-CHAVE:

Políticas Públicas de Educação, Educação Sexual, Regulação, Redes sociais e políticas.

GENEALOGIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: MAPEAR VOZ(ES) E LUGAR(ES)

Uma das funções primordiais e simultaneamente mais tradicionais do Estado tem sido a regulação, ou seja, a produção de regras e normas que, sob a designação genérica de políticas, visam orientar e controlar os comportamentos sociais. Desde finais do século XVIII que a concentração do poder nas instituições que representam o Estado lhes permite agir como instâncias de controlo da eficácia das políticas. De acordo com esse modelo de racionalidade burocrática, as políticas criadas a partir do topo disseminam-se pela base encontrando, apenas por essa via, as mais correctas formas de se efectivar. A crise de tal modelo resulta de um conjunto significativo de factores, entre os quais se conta a consciência da sua insuficiência, nomeadamente porque os actores sociais reconceptualizam essas políticas e/ou criam mesmo outras diferentes. Vão emergindo então, sob a designação genérica de “novas formas de regulação do Estado”, modelos alternativos de difusão e/ou partilha das responsabilidades com cidadãos e/ou organizações por eles formadas ou com organizações do próprio Estado, mas colocadas na periferia do sistema. A Educação está entre as áreas em que essa mudança se verifica, mesmo que seja mais ao nível retórico. Entre as várias medidas que traduzem em Educação a busca de novas formas de regulação está o reforço do poder de participação dos pais na escola (ainda que a participação como termo amplo que é possa conter ideias muito dife-

rentes e até contraditórias). Ao contrário de outros sectores da sociedade civil em que a voz dos cidadãos se fez ouvir em torno de uma maior vontade de intervenção, alguns autores (Sá, 2004; Silva, 2003) afirmam que em Portugal, a par do que também aconteceu noutros países europeus, essa consagração do poder parental foi gradualmente construída mais por iniciativa do Estado do que por pressão dos próprios pais.

De acordo com van Zanten (2004, p. 41) a crise do “Estado Burocrático” impulsiona a revisão de algumas dicotomias tradicionais, nomeadamente as de Estado/Sociedade Civil e Estado/Mercado, contribuindo os debates em torno da laicidade, da etnicidade e do ensino privado para reavaliar o lugar dos pais dos alunos como representantes legítimos da sociedade civil, em relação como os profissionais da educação. Os estudos sociológicos sobre a relação Escola-Família já tecem uma relação entre os modelos de regulação do Estado e a forma como o papel dos pais é conceptualizado, mas são ainda escassos os dados sobre o modo como estes participam na génese das políticas públicas e ainda sobre o modo como eles actuam dentro do sistema de organização pública para pôr em prática uma política pública. Face à literatura já existente, a singularidade desta investigação resulta de querer compreender o papel da participação dos pais enquanto parceiros na definição das políticas públicas, analisando a sua influência na concepção, tradução ou interpretação das mesmas e o modo como essas trajectórias, posições e/ou opiniões re-

flectem por parte deles formas de apropriação do conhecimento.

A abertura do espaço à participação dos pais a vários níveis do sistema assinala-se ainda antes da publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo, em 1986 (ver, por exemplo, a revisão de 1982 da Constituição da República). O Estado, através do discurso público e das decisões políticas, foi consagrando quer a participação dos pais nos órgãos de gestão das escolas (ainda que com avanços e recuos, esta é integrada no Dec. Lei 115-A/98), quer o incentivo e legitimação de estruturas representativas dos pais (a nível nacional, distrital, local) investindo-as enquanto parceiras na definição das próprias políticas educativas. Essas instâncias, nomeadamente as que resultam de aglutinações tais como as Federações das Associações de Pais e a Confederação das Associações de Pais (CONFAP), entre outras, têm vindo a assumir um lugar *de direito* como “parceiros sociais” e/ou membros de órgãos da administração local (Conselhos Municipais de Educação) e da administração central (Conselho Nacional de Educação).

Analisar o modo como emergem no espaço intermédio esses actores que — pressupomos, com frequência — se estruturam em rede, influenciando a génese das políticas, parece-nos implicar também outras duas coisas: descobrir que discursos são construídos, mobilizados e se cruzam na voz desses actores; e analisar essa produção em torno de um (projecto) de políticas públicas. A nossa escolha recai nas políticas de Educação Sexual em Meio Escolar essencialmente por três razões: (i) a assumpção destas políticas por parte do Estado não tem sido consensual na sociedade portuguesa, o que provavelmente influencia o longo historial de avanços e recuos na introdução da Educação Sexual nas escolas¹; (ii) nesta matéria, tem prevalecido a ideia de que as famílias terão necessariamente que ser auscultadas face à definição das políticas por parte do Estado, o que tem conduzido à intervenção activa das organizações de pais²; e (iii) o tema é em si mesmo um cruzamento profícuo de questões de ordem ética, social, política e científica. Estudaremos assim o conjunto de decisões que se foram estruturando no tempo (nas suas rupturas e continuidades) na definição das políticas públicas de Educação Sexual em Meio Escolar de forma a com-

preender que personagens (na acepção de peritos) e organizações se fizeram ouvir e em que medida a voz dos pais está entre elas.

MOBILIZAR CONHECIMENTO(S) PARA A ANÁLISE DAS VOZES EM REDE

Mais do que a resolução de problemas, as políticas públicas são, tal como refere Muller (2003), uma imagem social, isto é, contêm uma representação sobre a realidade na qual pretendem intervir. As políticas na área da Educação podem ser analisadas do mesmo modo que as que ocorrem noutros sectores; elas reflectem, segundo van Zanten (2004, p. 116), a “incapacidade de estabelecer as prioridades em função de um consenso social forte sobre as finalidades do sistema educativo”, evidenciando contradições, inflexões e avanços multi-direccionais. Para esta autora é necessária uma grande atenção entre as declarações de princípio e as escolhas efectivas que resultam da negociação política, da tradução técnica pela administração e das condições que vão ocorrendo no terreno. Assim e tendo por referência a acepção dos quadros teóricos estruturada por van Zanten (2004) adoptar-se-á neste estudo uma perspectiva construtivista, ou seja, a de que as políticas públicas constituem representações que são codificadas através de lutas e de compromissos e descodificadas em função dos recursos dos actores e das características dos contextos de acção.

A construção de novos referenciais — como este da necessidade da participação dos pais na definição das políticas educativas — não tem propriamente um centro de construção, ao invés, a sua génese vai percorrendo os diversos espaços onde um determinando discurso se vai construindo e reconstruindo até se poder considerar como uma verdade e/ou uma inevitabilidade em relação com um tempo histórico. São esses também os espaços das redes, isto é, aqueles em que os actores se encontram em relação uns com os outros num sistema de troca que propicia a construção da realidade social. Muller (1995) usa o termo “mediadores”, valorizando o papel das “comunidades epistémicas”, acreditando que elas são capazes de fabricar novas visões do mundo, mobilizando competências cognitivas e influenciando a acção em curso³. De acordo com

Baudouin (2000, p. 295), se o termo privilegiado por Muller pode parecer presunçoso (...) o recurso à noção de “transcodificadores” [avançado por Lascoumes, 2004] sugere que há múltiplos actores imersos no sistema, que mesmo de forma difusa e fragmentada, vão reciclando os conhecimentos anteriores e produzindo outros sentidos.

O recurso à noção de rede para dar conta do desenho das relações entre pessoas ou entre grupos sociais é hoje em dia largamente expandida, tanto no interior das Ciências Sociais como nas suas margens (ver e.g., Mercklé, 2004). De um ponto de vista sociológico, a emergência da ideia de rede pode ser encarada como derivando da insatisfação causada pela amputação dos actores, vistos ou como imersos no sistema social nos quais se incluem ou reduzidos aos seus atributos individuais. A proposta é a de restituir aos comportamentos individuais a complexidade dos sistemas de relações sociais nos quais eles existem.

Pretende-se, nesta pesquisa, apelar para a análise em termos de redes (Pollet, 1987; van Zanten, 2004), entendendo que esta abordagem permite perceber posições convergentes e divergentes na construção das políticas, evidenciando ligações que transcendem frequentemente e em muito as clivagens políticas, sociais ou ainda religiosas e culturais tradicionais (Pollet, 1987). Assinalamos por exemplo, a convergência Confederações/Federações de Pais-Governo em relação à “escola a tempo inteiro”, cuja expressão mais polémica no terreno têm sido “as aulas de substituição”. Adotar o conceito de rede significa que é dele que partimos para analisar o modo como as *vozes* dos diferentes actores sociais falam e são escutadas, como elas se distanciam e se aliam na génese das políticas de Educação Sexual em Meio Escolar. Por outro lado, as *vozes* dos actores sociais não são todas iguais, mesmo considerando que não *falam* só as elites que têm um poder formalmente atribuído e sabemos que entre as vozes que geram à partida a *escuta* da sociedade estão as dos especialistas (as *vozes do conhecimento*). Na esfera das políticas públicas, encontramos esta análise do cruzamento entre a construção do conhecimento e a formulação das políticas no seio das abordagens cognitivistas. De acordo com Saint Martin (2004, p. 209), essa análise procuraria:

colocar o acento sobre o papel dos especialistas nos processos de aprendizagem e formação da agenda política e também nos trabalhos sobre as comunidades epistémicas e transnacionalização das políticas (...) não se trata de como faziam as abordagens positivistas sobre o conhecimento que o consideravam como um instrumento de governança ao serviço do interesse geral, mas sim uma abordagem que considera o conhecimento como um recurso mobilizado pelos grupos dentro do combate político.

Olharemos também para estas *vozes* que se cruzam na rede analisando o modo como entre elas se destacam ou se faz sentir a influência dos especialistas, mesmo quando eles são usados por qualquer uma das outras vozes (por exemplo, as dos próprios pais) que se fazem ouvir, como factor de legitimação.

Se analisarmos o que até agora tem sido característico da *voz* dos pais, enquanto parceiros na definição das políticas públicas, verificamos a existência de diferentes teorias ao nível da justificação da legitimidade dessa *voz*. Mobilizar essas teorias parece-nos necessário para os enquadrar do ponto de vista do significado social do papel que lhes é atribuído e do modo como ele é assumido. Analisando a relação escola-família nos países da Europa Comunitária, Macbeth (1993, p. 49) considera que a participação parental se tem concretizado através da: “a) escolha da escola; b) a turma como unidade de ligação família-escola; c) a participação dos pais nos órgãos de gestão da escola e d) a constituição de Associações de Pais ou outros grupos de influência”. Em termos de constatação da legitimidade de tal *voz*, Natércio Afonso (2003, p. 72), comparando a evolução da regulação da Educação em vários países da Europa, afirma que no que diz respeito à participação social no governo das escolas se verifica uma “tendência generalizada para a constituição de instâncias de participação social no interior das escolas, incluindo representantes dos pais dos alunos”.

Para lá da constatação, encontram-se as teorias justificativas que, em primeiro lugar, apresentaremos nas suas clivagens mais claras. De um lado os autores que tecem uma relação estreita entre as formas de legitimação do Estado pós II Guerra Mundial e a participação parental, salientando que ela é incentivada num contexto de crise do próprio Estado (e.g., Silva, 2003). Nesta perspectiva, uma

reestruturação estratégica da engrenagem do Estado passaria pela utilização dos pais como uma espécie de substitutos do controlo exercido pelas instâncias do poder central/local. De um ponto de vista crítico a ideia é a de que esta medida de reforço do poder dos pais e, nomeadamente, da livre escolha da escola dos filhos por parte deles contribui, no mínimo, para a importação de um modelo económico neo-liberal para aplicar às escolas públicas e, no limite, antevê-se mesmo que subjacente está a defesa do fim da escola pública (Barroso, 2003).

Contudo, esta clareza da clivagem destes discursos de leitura do envolvimento parental é bastante atenuada pelas evidências empíricas. Por exemplo, embora os pais pareçam surgir como instrumentalizados pelo Estado para controlar os professores, há inúmeros casos, pelo menos na sociedade portuguesa, de alianças entre pais e professores para protestar contra decisões oriundas do governo central e/ou reivindicar melhores condições junto do poder local. João Barroso afirma mesmo que do “ponto de vista dos modos de regulação a situação mais frequente é a que se traduz em alianças bipolares, de que resultam sempre um ‘terceiro excluído’” (Barroso, 2005, p. 73), classificando estas alianças do seguinte modo: “Estado + professores — pais dos alunos = regulação burocrático-profissional); Estado + pais dos alunos — professores = regulação pelo mercado; Professores + pais de alunos — Estado = regulação comunitária”. As divisões tradicionais, praticamente todas elas e também as políticas aparecem mais esbatidas e por vezes de difícil leitura. Como refere Whitty (2002), ao analisar em profundidade o discurso político na área da Educação construído pelo *New Labour*, desde que começou a sua campanha eleitoral e depois durante aos anos em que formou governo, a distância entre as representações e propostas contidas no discurso e as práticas é grande, mesmo quando esse discurso se produz no interior de uma mesma tendência política (neste caso, a “nova esquerda”). Tentaremos, neste estudo, entender até que ponto estas perspectivas diferentes sobre a participação parental medeiam as posições dos pais face às políticas de Educação Sexual em Meio Escolar.

MODOS DE CAPTAÇÃO DAS VOZES EM REDE

Os estudos sobre redes são marcados pela análise de influências e de trocas entre organizações, actores, elites e órgãos do Estado. A análise interorganizacional cartografa assim a estrutura das redes e depois usa os métodos quantitativos e qualitativos que se baseiam em indicadores tais como, por exemplo, a *intensidade da comunicação* ou a *reputação dos participantes* dentro de uma rede de recursos disponíveis, a fim de revelar as ligações entre os actores. Põem-se em evidência as interações e a interdependência entre actores públicos e privados. As operações de quantificação permitem identificar esquemas de relações complexas, podendo permitir a comparação entre sectores, países ou períodos temporais. A ambição maior destas abordagens inter organizacionais é a de permitir a *análise estrutural*, identificando os atributos dos actores individuais e a posição dos mesmos dentro da rede, bem como a capacidade de influência e de utilizar e mobilizar recursos. Mas há críticas a esta abordagem, de natureza essencialmente quantitativa, nomeadamente porque “a genealogia política é o interesse na identificação das particularidades das actividades e contextos da decisão política” (Gale, 2003, p. 64), o que conduz à recusa de padrões de explicações mais ou menos lineares. Rhodes (2002), assumindo uma perspectiva construtivista que o faz recusar a ideia de que a posição dos actores sociais na organização ou na rede é determinante nas suas crenças e acções, afirma ser possível e mais interessante o uso do estudo etnográfico, por permitir observar mais a acção e a narrativa dos actores nas redes (como eles próprios contam o seu envolvimento) do que catalogá-la (note-se que muitos dos estudos recorrem a categorias previamente definidas).

No nosso estudo situar-nos-emos numa perspectiva *interpretativa*, isto é de acompanhamento e compreensão das histórias contadas pela voz dos nossos actores. Contudo, não anulamos a hipótese de vir a usar em parte alguns dos instrumentos e do tipo de análise dos métodos mais tradicionais nesta área de estudo, nomeadamente a *análise estrutural de redes*, sobretudo se isso constituir um factor de enriquecimento. Consideramos que a própria pesquisa empírica mostrará se é possível e

desejável avaliar as propriedades estruturais numa rede que antevemos como de “malha larga”, quer pelos efeitos de memória que os actores irão introduzir, quer pela natureza desde logo subjectiva com que se apresentarão quer as suas narrativas, quer a perspectiva que darão dos *nós* (ligações entre os elementos).

Os objectivos de pesquisa que consideramos e que seguidamente se apresentam traduzem, de algum modo, esse enfoque progressivo na captação da malha tecida por diferentes actores que poderão formar uma rede de influência(s) na génese das políticas públicas de Educação Sexual em Meio Escolar.

1. Detectar e compreender como se vão construindo as interacções e os discursos entre actores sociais (indivíduos e organizações) em torno da genealogia de uma política pública.

2. Compreender, a partir da genealogia de uma política educativa, o modo como os pais estruturam a sua intervenção no espaço intermédio, como criam e gerem instituições que se reclamam como “representativas de” e que tipo de alianças e elos estabelecem com outras organizações, numa dinâmica de rede.

3. Perceber até que ponto os posicionamentos adoptados relativamente a essa política traduzem, cruzam ou evidenciam agendas políticas diversas relativamente ao poder dos pais na definição das políticas educativas e gestão do sistema de ensino.

4. Detectar e compreender aprendizagens políticas realizadas pelos intervenientes através da sua interacção em rede numa dada arena política e, em particular, pelas organizações que se reclamam como representativas dos pais.

5. Compreender como é que os diferentes actores da rede integram ou mobilizam fontes do campo do conhecimento em face da definição das políticas de Educação Sexual em Meio Escolar.

Inicialmente procuraremos identificar uma linha de tempo para análise da definição das políticas de Educação Sexual em Meio Escolar que nos

permita considerar um *lugar primeiro* e um *lugar último* de análise, tendo em conta que o “começo” e o “fim” serão sempre artificiais, pois as políticas públicas inscrevem-se num *continuum*. Baudouin (2000, pp. 274-75) considera que “uma política pública que finda nem por isso desaparece, mantém-se como um reservatório de aprendizagem e de experiência que pode alimentar e inspirar outras políticas (...) quando uma política é concebida como uma aprendizagem com experiências e erros, pode legitimamente colocar-se a questão do seu próprio fim”. Na impossibilidade de considerar a designação de “nós” porque estes têm conceptualmente um significado na análise das redes, usaremos o de “*momentos chave*” nessa linha de tempo. Nesta fase, ainda incipiente do percurso, apenas poderemos enunciar que os *momentos chave* correspondem a momentos em que ocorrem uma ou mais das seguintes coisas: discussão pública activa no campo do conhecimento (fóruns, publicações...); decisão política; criação de novos instrumentos; acção pública mais evidente do ponto de vista social. Estes momentos que caracterizamos de alguma efervescência/agitação serão aqueles também onde a rede, a existir, estará mais activa do ponto de vista das suas interacções e em que os lugares de prestígio e influência e os papéis de cada organização/actor estarão mais evidentes. Assim em cada momento chave (que antevemos como 4 ou 5) procuraremos captar quem são os actores da rede, quer através de entrevistas, quer através da análise de documentos que constam nos arquivos das várias organizações e, neste caso, de alguns serviços centrais do Ministério da Saúde e da Educação e da Assembleia da República.

Dentro dessa rede de actores/organizações que, julgamos, nos aparecerá em torno de cada momento chave, tentaremos puxar sempre um dos fios, seguindo-o nas suas continuidades e rupturas ao longo do tempo, isto é tentaremos seguir o lastro das organizações de pais e o papel que vão desempenhando na(s) rede(s).

1. O primeiro documento legal publicado sobre Educação Sexual nas escolas foi a Lei 3/84, de 24 de Março de 1984 e ainda hoje, em 2007, se discutem as melhores formas de trabalhar estas questões nas escolas. Entre as últimas medidas inclui-se, em 2005, a criação pelo Ministério da Educação de uma comissão presidida pelo Professor Daniel Sampaio, para “avaliar, propor novas soluções de concretização e de monitorização da Educação Sexual nas escolas portuguesas” (www.portugal.gov.pt).

2. A propósito da criação da Comissão, informa o portal do governo (www.portugal.gov.pt) que se trata “de uma medida que visa ainda, em primeiro lugar, tranquilizar os pais, e, em segundo lugar, valorizar o trabalho dos professores e das escolas que têm vindo a desenvolver projectos nesta área”.

3. Os mediadores são os actores da vida social com vocação de produção de sentido(s), numa actividade que é simultaneamente cognitiva (descodificam o mundo, ambicionam torná-lo inteligível) e normativa (desejam também recodificar o mundo, definindo novos objectivos e iniciando novas práticas).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, N. (2003). *A regulação da Educação na Europa: do Estado Educador ao controlo social da escola pública*. Porto: Edições ASA.
- BARROSO, J. (2003). *A Escola Pública — Regulação, Desregulação, Privatização*. Porto: Asa.
- BARROSO, J. (2005). *Políticas Educativas e Organização Escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.
- BAUDOIN, J. (2000). *Introdução à Sociologia Política*. Lisboa: Editorial Estampa.
- GALE, T. (2003). Realising policy: the who and how of policy production. *Discourse*, 20, 3, pp. 51-65.
- LASCOURMES, P. (2004). Traduction. In L. BOUSSAGUET; S. JACQUOT & P. RAVINET (orgs.), *Dictionnaire des Politiques Publiques*. Paris: Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, pp. 437-444.
- MACBETH, A. (1993). *Parental Duties, obligations and rights*. In F. SMIT; W. VAN ESCH & H. J. WALBERG (eds.), *Parental Involvement in Education*. Netherlands: Institute for Applied Social Sciences, pp. 39-46.
- MERCKLÉ, P. (2004). *Sociologie des réseaux sociaux*. Paris: La Découverte.
- MULLER, P. (1995). Les politiques publiques comme construction d'un rapport au Monde. In A. FAURE; G. POLLET & P. WARIN (dirs.), *La construction du sens dans les politiques publiques, débats autour de la notion de référentiel*. Paris: Éditions L'Harmattan, pp. 153-177.
- MULLER, P. (2003). L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. Communication au *Séminaire MESPI*, Novembre, 1-19. Consultado em Janeiro 2006 em <http://seminaire.mespi.online.fr>
- MULLER, P. (2004). *Les Politiques Publiques*. Paris: P.U.F.
- POLLET, G. (1987). Analyse des politiques publiques et perspectives théoriques. In A. FAURE; G. POLLET & P. WARIN (orgs.), *La Construction du Sens dans les Politiques Publiques*. Paris: Éditions L'Harmattan, pp. 25-47.
- PORTUGAL. Ministério da Educação. *Decreto-Lei n.º 115-A/98*, de 4 de Maio. Diário da República — I Série-A, n.º 102, pp. 2-14.
- PORTUGAL. Assembleia da República. *Lei Constitucional 1/82* de 30 de Setembro. Consultado em Abril de 2007 em <http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT>
- RHODES, R. (2002). Putting people back into networks. *Australian Journal of Political Science*, 37, 3, pp. 399-416.
- SÁ, V. (2004). *A Participação dos Pais na Escola Pública Portuguesa. Uma abordagem sociológica e organizacional*. Braga: Centro de Investigação em Educação — Universidade do Minho.
- SAINT MARTIN, D. (2004). Expertise. In L. BOUSSAGUET; S. JACQUOT & P. RAVINET (orgs.), *Dictionnaire des Politiques Publiques* Paris: Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, pp. 209-217.
- SILVA, P. (2003). *Escola-Família, uma relação armadilhada. Interculturalidade e Relações de Poder*. Porto: Afrontamento.
- VAN ZANTEN, A. (2004). *Les Politiques d'Éducation*. Paris: Presses Universitaires de France.
- WHITTY, Geoff (2002). New Labour, educational policy and educational research. In G. WHITTY (ed.), *Making Sense of Educational Policy*. London: Sage, pp. 126-140.

