

A UTILIZAÇÃO DO CONHECIMENTO EM POLÍTICA: O CASO DA GESTÃO ESCOLAR EM PORTUGAL

JOÃO BARROSO*

RESUMO: O presente artigo baseia-se num estudo efectuado no âmbito do projecto de investigação *Knowandpol* sobre as políticas de autonomia e gestão escolar em Portugal, no período ente 1986 e 2009. O objectivo central da pesquisa incidiu na articulação entre conhecimento e acção pública e desenvolveu-se através das seguintes dimensões analíticas: os actores (mapa social e cognitivo); as ideias e sua evolução; a estruturação do campo político pelo conhecimento. No presente artigo irei apresentar alguns dos pressupostos teóricos que orientaram a pesquisa realizada, as características principais da política em estudo, a metodologia utilizada na sua análise e, finalmente, as principais conclusões obtidas a partir dos dados recolhidos.

Palavras-chave: Acção pública. Autonomia. Conhecimento. Decisão política. Gestão escolar.

THE USE OF KNOWLEDGE IN POLICY-MAKING: THE CASE OF SCHOOL ADMINISTRATION IN PORTUGAL

ABSTRACT: This paper is based on a study on the school autonomy and administration policies carried out in Portugal, between 1986 and 2009, within the *Knowandpol* research project. Its main focus is the relation between knowledge and public action. It was developed through the following analytic dimensions: actors (social and cognitive mapping); ideas and their evolution; and the structuring of the political field by knowledge. It presents some theoretical assumptions of the research, the main

* Professor catedrático da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa e coordenador da equipa portuguesa do Projecto de Investigação *Knowandpol*.
E-mail: jbarroso@fpce.ul.pt

characteristics of the policy under consideration, the methodology adopted to carry out the study and, finally, the key conclusions resulting from data analysis.

Key words: Public action. Autonomy. Knowledge. Policy-making. School administration.

A descrição e a análise do papel do conhecimento na construção e regulação das políticas de educação e de saúde, na Europa, constituem as principais finalidades do projecto de investigação denominado *Knowandpol*.¹ No âmbito deste projecto, as diferentes equipas que integram o consórcio estão a estudar um conjunto diversificado de acções públicas (duas por equipa) no domínio da educação e da saúde. Os objectivos destes estudos consistem em descrever a genealogia e o processo de desenvolvimento de cada acção pública, identificando e caracterizando o papel desempenhado pelo conhecimento nesse processo. Os eixos de análise comuns aos vários estudos são estruturados pelas questões seguintes: Onde vêm e onde falam os actores envolvidos na acção pública? Que tipo de relações (hierarquia, competição, colaboração) estabelecem com os outros actores envolvidos no mesmo processo? O que sabem (ou julgam saber) estes actores? Que tipo de categorias usam nas suas narrativas? Que ideias e eventos valorizam nas suas histórias? Que referências ou acontecimentos comuns é possível identificar nestas narrativas? Qual a representação da realidade que estrutura a acção pública num determinado período de tempo, para cada um dos sectores em estudo (educação e saúde).

A equipa portuguesa efectuou, numa primeira fase, o estudo das políticas de gestão escolar e de reforço da autonomia dos estabelecimentos de ensino pré-escolar, básico e secundário, entre 1986 e 2009.² É com base neste estudo que se apresentam de seguida os pressupostos teóricos que orientaram a pesquisa realizada, as características gerais da política em estudo, a metodologia utilizada na sua análise e, finalmente, as principais conclusões obtidas a partir dos dados recolhidos.

Conhecimento, actores, regulação e política

A utilização do conhecimento em política é vista, frequentemente, numa perspectiva de “*knowledge-based policy*” (política baseada no

conhecimento), isto é, “uma abordagem que ajuda as pessoas a tomarem decisões bem informadas acerca de políticas, programas e projectos, colocando a melhor evidência disponível no coração do desenvolvimento das políticas e da sua implementação” (Davies, 2004, p. 2). Com este fim, têm-se desenvolvido, de modo intensivo, as agências e os estudos que procuram fornecer aos políticos evidências (“*evidence-based policy*”) que possam habilitá-los a ponderar as melhores decisões, a baseá-las mais em ideias do que interesses, a torná-las mais racionais. Como afirmam Maroy e Mangez (2008, p. 87) a este propósito:

Existe uma intenção de racionalização da acção pública, no sentido em que o político deveria, senão afastar toda a forma de referência aos valores e às finalidades normativas (elas não são recusadas em princípio, mas destinam-se a fixar os fins das políticas educativas), mas, pelo menos, no domínio dos meios, da “governança”, da “pilotagem”, ou da “regulação de sistemas”, para que se possa basear em “factos” e numa condução quase “técnica” dos sistemas.

O conhecimento que é mobilizado ou invocado no processo político (ao nível da formulação das políticas, mas também da sua implementação) é bastante diversificado quanto à sua natureza (“conhecimento estatal”, “conhecimento investigativo”, “conhecimento teórico”, “conhecimento prático”, etc.), quanto aos seus produtores (“técnicos”, “investigadores”, “especialistas”, “profissionais”, etc.), quanto aos espaços institucionais de pertença (administração, universidades, centros de investigação, “think tanks”, agências internacionais, “comunidades de práticas”, redes, etc.).

Perante esta diversidade de fontes, formas e conteúdos de conhecimento, a escolha da informação, dos dados, dos estudos, das conclusões ou recomendações a utilizar permanece eminentemente política, pouco racional e fortemente condicionada por interesses e lógicas de poder.

Do mesmo modo, a pluralidade e complexidade dos conhecimentos produzidos tornam impossível o acesso directo dos decisores políticos aos textos, pelo que a relação entre conhecimento e política é mediada por uma diversidade de “brokers” (conselheiros, gabinetes de estudos, departamentos da própria administração, agências, meios de comunicação social, etc.), muitas vezes seleccionados mais segundo uma “lógica de confiança” do que segundo uma “lógica de competência”.

Estas dificuldades fazem com que a influência do conhecimento na política seja mais simbólica do que real. O recurso ao conhecimento funciona, assim, como uma espécie de “placebo”³ junto da opinião pública para sustentar a convicção de que as medidas tomadas constituem as “terapêuticas” mais ajustadas aos problemas que é preciso resolver.

De registar, finalmente, que a argumentação em favor da “evidence-based policy” se enquadra numa concepção de “engenharia política” em que “os factos falam por si e a transição entre os resultados da investigação e a política se faz através de um processo linear” (Rogers, 2003, p. 70).

As críticas a esta visão positivista e funcionalista da relação entre conhecimento e política levam alguns autores a substituírem a terminologia “evidence-based policy” (política baseada na evidência), por “evidence-informed policy and practice” (política e prática informada pela evidência). Como afirmam Leväic e Glatter, a razão para esta mudança deve-se, sobretudo, ao facto de a relação entre a produção e o uso do conhecimento ser problemática: “seria simplista assumir que a principal contribuição da investigação para a política é a resolução de problemas, através da transmissão de ‘dados para a decisão’ ou de evidência clara sobre ‘o que funciona’. As funções mais significativas são, antes, ‘esclarecer e formular problemas e definir alternativas’” (Leväic & Glatter, 2001, p. 6).

O modelo de “evidence-informed policy and practice”, proposto por estes autores ingleses (que trabalham no domínio da liderança e da gestão educacional), contesta a existência de uma influência directa entre conhecimento e política e propõe um processo mais complexo, com as seguintes características: os resultados da investigação são seleccionados; a evidência é coligida; procede-se à sua validação e comunicação; sendo em seguida usada ou ignorada no processo de decisão (quer pelos políticos, quer pelos práticos). Neste processo, o contributo da investigação é sempre contextualizado no campo político e afecta sobretudo o “clima de opinião” (Smith, 1999, citada por Leväic & Glatter, 2001, p. 9).

Ao contrário do que as teses racionalistas defendem, o processo de decisão política é mais da ordem da “bricolage” (ver Freeman, 2007; Ball, 1998).

Nesse sentido, a política baseada no conhecimento (ou informada pela evidência), mais do que capitalizar o contributo dos resultados da investigação no processo de decisão, constitui, muitas vezes, um modo de influenciar politicamente a investigação produzida (do conhecimento na política, à política do conhecimento). Esta influência não se faz só através do controlo governamental da investigação (pelos critérios de financiamento, pelas encomendas, pelo reconhecimento “oficial” do “mérito”, etc.), mas também pela validação dos temas e dos métodos de investigação.

A visão mecanicista da aplicação do conhecimento na política educativa (subjacente à ideia do “knowledge-based policy”) começa, por isso, a dar lugar a uma abordagem interaccionista que valoriza mais a aprendizagem do que a determinação. A política continua a basear-se “mais em crenças do que em ideias” (Levin, 2001) e as evidências do conhecimento científico são sempre confrontadas (ignoradas ou utilizadas) em função do pragmatismo da acção governativa. E esse pragmatismo leva a que muitas vezes o conhecimento mobilizado não sirva para encontrar soluções para os problemas, mas, sim, para construir problemas ajustados às soluções disponíveis ou que previamente se pretendem implementar (Edelman, 1988, citado por Parsons, 2001, p. 180). Em contrapartida, mais do que uma acção directa sobre os decisores políticos, o conhecimento (e a investigação) exerce(m) uma influência indirecta no processo de acção pública, através das múltiplas aprendizagens (individuais e organizacionais) que os diversos actores realizam quer através da reflexão sobre as suas práticas, quer em quadros mais institucionalizados de formação. Este facto vem reforçar o carácter instrumental dos programas de formação, na circulação dos conhecimentos.

Contra a visão determinista e linear de articulação entre o conhecimento e a política, subjacente ao “knowledge-based policy”, sugere-se, no presente estudo, uma visão mais plural e contextualizada, em que o conhecimento e a política são vistos como um processo; desenvolvem-se através das práticas e são constituídos e reconstituídos através das actividades de vários indivíduos e organizações, actuando de maneira diferente, mas em simultâneo.

De acordo com esta perspectiva, a articulação entre conhecimento e política, no contexto de uma determinada acção pública, é fortemente

influenciada pela interacção dos seguintes factores: a) tipos de conhecimentos mobilizáveis; b) natureza das políticas; c) tipos de actores; d) modos de regulação. Isso significa que a configuração de cada um dos elementos depende parcialmente (é afectada) da configuração dos outros elementos. Ou seja: o conhecimento mobilizado não é o mesmo se as políticas incidirem sobre o currículo, ou a avaliação, ou a formação vocacional, etc.; ou se estivermos num sistema de regulação burocrática ou pós-burocrática; ou se os actores envolvidos na definição e aplicação das políticas forem directores, ou professores, ou técnicos da administração, ou autarcas, ou especialistas, etc.

Foi com este quadro teórico que se procedeu à descrição e análise da relação entre conhecimento e acção pública, no processo gerado pela alteração sucessiva do quadro legal sobre autonomia e gestão das escolas primárias e secundárias, em Portugal, entre 1986 e 2009.

As políticas de autonomia e gestão escolar em Portugal

As políticas de autonomia e de gestão escolar, em Portugal, desenvolveram-se na continuidade de um processo de re-ajustamento e alteração do “modelo de gestão escolar” em vigor desde a Revolução de 25 de Abril de 1974. Este modelo obedecia aos princípios da “gestão democrática”, consagrados com este nome na Constituição da República de 1976, e caracterizava-se, fundamentalmente, pela existência de órgãos colegiais eleitos, com reduzido poder dos pais e forte influência do poder dos professores, nomeadamente no Conselho Pedagógico. Apesar do processo de “normalização” (após o período revolucionário de 1974-75) ter reduzido muito do carácter autogestionário que teve no início, só a partir de 1986, com a Lei de Bases (e no quadro da presente acção pública), é que se assiste a uma política deliberada e continuada de alteração deste regime, o que veio a ser conseguido, parcialmente, em 1991 (Decreto-Lei n. 172/91) e em 1998 (Decreto-Lei n. 115-A/98) e, de modo mais radical, em 2008 (Decreto-Lei n. 75/2008). Ou seja, vinte e dois anos e doze ministros depois.

Ao longo deste processo assiste-se a uma mudança de paradigma, sobretudo em dois domínios: (a) a escola (individualmente considerada) torna-se a unidade de gestão do sistema, e o “sistema escolar” torna-se um “sistema de escolas”; (b) a “gestão corporativa” (vista como

emanação da função docente) dá lugar a uma “gestão profissionalizada” (centrada nas técnicas de gestão empresarial).

No primeiro caso, a escola é vista como o espaço privilegiado da coordenação e regulação do sistema de ensino e como lugar estratégico para introduzir a sua mudança (*school-based management*). No segundo caso, o “novo paradigma” da gestão escolar rompe com a “tradição” herdada da Revolução de 1974, baseada no reforço do poder dos professores, no primado do “pedagógico sobre o administrativo” e na “gestão democrática” (entendida como a gestão exercida por órgãos colegiais eleitos).

Esta mudança de referenciais sobre a gestão escolar integra-se numa mudança paradigmática mais vasta relacionada com a territorialização das políticas educativas, com a redistribuição de poderes entre o “centro” e a “periferia”, com a recomposição do papel do Estado na regulação da educação e com novas formas de “governança”.

Do ponto de vista do conhecimento, assiste-se igualmente, durante o período em análise, à “descoberta” da escola como um “novo” objecto de estudo científico na área das Ciências da Educação (ver Barroso, 1996), à influência, em Portugal, das teorias da “nova gestão pública” (*new public management*) e à aplicação crescente, ao campo educativo, dos contributos conceptuais, metodológicos e práticos oriundos do estudo de outras organizações, nos domínios da gestão dos recursos humanos, da avaliação, da auditoria, da liderança, entre outros.

Como ficou claro no estudo realizado, a dinâmica do processo foi fortemente condicionada, inicialmente, por uma clivagem política entre os que queriam preservar e os que queriam mudar a “gestão democrática”, mas foi evoluindo através da adopção de algumas políticas de compromisso ou de soluções híbridas, como atestam os dois últimos diplomas legislativos aprovados (Decreto-Lei n. 115-A/98 e Decreto-Lei n. 75/2008).

Esta especificidade do modelo de gestão escolar “à portuguesa” e a forte carga política subjacente à sua mudança explicam a própria originalidade das soluções encontradas e o modo como os conhecimentos, sucessivamente inscritos ao longo deste processo, foram produzidos e utilizados.

Estamos, portanto, em presença de um processo de “path dependency” e é neste quadro que se torna pertinente invocar a hipótese

do “regime de conhecimento” proposta por Mangez (Delvaux & Mangez, 2008, p. 110): “A hipótese do ‘regime de conhecimento’ considera que os contextos nacionais continuam a ser contextos relevantes para compreender o modo como o conhecimento é construído, usado, ou não usado e situado em relação à decisão política”.

Contudo, a especificidade da situação portuguesa não impediu, antes pelo contrário, a influência dos conhecimentos produzidos no estrangeiro, nomeadamente no quadro da União Europeia (ver, por exemplo, Eurydice, 2007; Inspeção-Geral da Educação, 2007). Mas tornou essa influência menos linear e mais difícil. Assiste-se a um processo de “lost in transition” (perdido na transição) que se acrescenta ao já existente e conhecido “lost in translation” (perdido na tradução). Muito do conhecimento produzido, neste domínio, pela investigação ou pelas “boas práticas”, de origem anglo-saxónica ou francófona, precisou de ser “reciclado” para ser utilizado. Quando isso não foi feito, as inferências eram infundadas e as soluções perversas. Por isso, no caso presente, a tendência para “nada mudar” ou “mudar tudo” era constante. No primeiro caso, porque os problemas ou soluções identificados “lá fora” não tinham que ver com a realidade portuguesa. No segundo caso, porque as diferenças eram tão grandes que só mudando o regime na sua totalidade se poderiam aplicar as boas práticas propostas.

Como síntese das principais características deste processo de transformação das políticas públicas de autonomia e gestão escolar são de referir as seguintes:

- As mudanças introduzidas adoptaram sempre um registo “top down”. Este registo é tanto mais paradoxal quanto algumas das matérias que eram objecto de alteração apelavam directamente à livre iniciativa dos destinatários dessas políticas, como é o caso da “participação” e da “autonomia”.
- As questões substantivas de natureza política, que surgiram quando da elaboração das primeiras propostas em 1988, mantêm a mesma actualidade no debate que foi feito vinte anos depois, a propósito da publicação do Decreto-Lei n. 75/2008 (do actual governo): direcção colegial versus direcção unipessoal; representatividade dos professores e dos pais (maior, menor, igual) nos órgãos de participação e de definição estratégica (conselho de escola ou afim); processo de escolha do

director e responsáveis pedagógicos da gestão intermédia (eleição ou nomeação); articulação entre autonomia da escola, descentralização autárquica e reestruturação da administração do Ministério da Educação.

- Aceleração do processo de “normalização” europeia (principalmente com o actual governo) e perda da “especificidade portuguesa” construída após a Revolução de 25 de Abril de 1974, no que se refere ao “modelo” de gestão e à autonomia. Na verdade, Portugal e Espanha eram os únicos países europeus em que o director da escola era eleito. No caso português, a originalidade residia igualmente no primado da gestão colegial e da eleição dos cargos de gestão intermédia.
- Tendência emergente para a “profissionalização do gestor” quer pelo reforço da sua formação nas áreas da gestão, quer pela eventualidade de recurso a não docentes para exercerem esse cargo.
- Evolução do processo de legitimação das políticas de reforço da autonomia das escolas, que inicialmente decorria da elaboração de um projecto educativo específico pela escola e que, actualmente, ficou dependente da realização prévia de um processo de avaliação externa.
- Tensão entre uma “lógica burocrática”, centrada numa regulação externa através de procedimentos administrativos de coordenação e controlo, e uma “lógica pedagógica”, centrada na auto-regulação pelos profissionais, no que se refere à organização do trabalho e às matérias pedagógicas.
- Inexistência de uma política articulada entre o reforço da autonomia das escolas e a reestruturação do Ministério da Educação, com a consequente redução da organização centralizadora e burocrática que continua a dominar a administração da educação em Portugal.
- Inexistência de uma política articulada de descentralização, com a transferência de competências e recursos para as autarquias, aumentando o seu poder de tutela sobre o sistema educativo local.

Características do estudo

O desenho metodológico adoptado desenvolveu-se em função de duas dimensões analíticas principais: 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, entre outras); 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;⁴ o debate no jornal *Público* (jornal nacional de referência) sobre o processo legislativo que está na origem da aprovação da última medida legislativa sobre a gestão escolar em Portugal (Decreto-Lei n. 75/2008⁵); a implementação e a negociação com as escolas dos contratos de autonomia (um dos instrumentos centrais deste processo).

Além da recolha de dados realizada nos estudos atrás referidos, procedeu-se, ainda, no quadro do estudo extensivo: à realização de entrevistas a diferentes actores intervenientes no processo;⁶ à identificação e caracterização das dissertações de mestrado e doutoramento defendidas nas instituições de ensino superior, em Portugal, no domínio da “autonomia e gestão escolar”;⁷ à análise da legislação; à revisão da literatura da especialidade sobre este tema; à análise de diversa

documentação produzida por ministros, sindicatos, Conselho Nacional de Educação e vários especialistas; a um estudo exploratório sobre os “textos” produzidos em dois blogues (*Terrear* e *ProfAvaliação*), durante a discussão pública do projecto de Decreto-Lei n. 771/07.⁸

A circulação entre conhecimento e política

Tomando como referência os objectivos do estudo, apresentam-se de seguida as principais conclusões que é possível extrair da análise dos dados recolhidos na investigação empírica.⁹

- *A relação entre conhecimento e política é variável ao longo do processo de acção pública e depende, entre outros factores, do conhecimento académico disponível, dos modos de regulação predominantes, das características dos actores envolvidos, do objecto das políticas empreendidas.*

O processo de acção pública não é um processo linear e envolve vários actores e “racionalidades”, antes e depois da decisão política. Do mesmo modo, o conhecimento que é inscrito na acção pública varia de momento para momento e decorre das características do próprio processo político. No caso presente, há uma forte influência pelo facto de predominar uma administração ainda muito centralizada que actua através de uma regulação burocrática. Isto explica o protagonismo da agenda política dos ministros da Educação, quer no debate parlamentar, quer na dinâmica legislativa, quer nos sentidos das alterações introduzidas nos vários diplomas analisados, quer na produção académica e no próprio desenvolvimento da área disciplinar da Administração Educacional.

Convém sublinhar que a influência do “modo de regulação” no processo político e na mobilização do conhecimento não é exclusiva e se cruza com outras influências igualmente importantes. As características da produção académica em Ciências da Educação, na área da Administração Educacional, não se têm revelado “adequadas” (no entender dos ministros entrevistados) 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, p. 562-563) e apela, muitas vezes, a áreas disciplinares diferentes das Ciências da Educação (estatística, gestão de empresas, psicologia social, entre outras). 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)”.

De salientar, ainda, que se assiste, igualmente, e numa outra cena da acção pública (as escolas), à emergência de novos actores (e “novos” conhecimentos) que resultam do crescente número de dirigentes escolares que têm feito cursos de mestrado neste domínio. Trata-se de um saber prático que começa a ser “teorizado” e que aproxima os “conhecimentos dos actores” aos “conhecimentos dos autores”, devido à forte componente investigativa que têm estes cursos (pelo menos até à “reforma de Bolonha”). Isso é tanto mais evidente quanto o objecto desta acção pública é a escola enquanto organização e unidade de gestão. Como se sabe, o conhecimento produzido neste domínio depende muito da “aprendizagem organizacional”, pelo que a importância do conhecimento dos actores é decisiva. Esta tendência é reforçada pela continuidade, em Portugal, de uma “regulação burocrático-profissional” nas escolas portuguesas (apesar das recentes alterações) e, portanto, pela relevância da “expertise” docente na organização e gestão escolar, bem como do poder e saber dos “profissionais”. Aliás, o confronto entre estes vários tipos de conhecimento (“burocrático”, “new public management” e “pedagógico-profissional”) constituiu uma das especificidades desta acção pública.

- *A circulação do conhecimento faz-se através da circulação das pessoas.*

Professores e dirigentes de escolas que se tornam deputados. Deputados que se tornam membros de gabinetes dos ministros ou secretários de Estado. Académicos que participam em grupos de trabalho

de apoio à decisão política. Sindicalistas e funcionários da administração que fazem cursos de pós-graduação nas universidades, sob a orientação de professores que participam nos grupos de trabalho de apoio à decisão política, ou que elaboram estudos para o Ministério da Educação. Acadêmicos que escrevem artigos de opinião na imprensa. Professores do ensino superior que se tornam ministros. Sindicalistas que se tornam professores do ensino superior e vice-versa. Secretários de Estado que se tornam professores do ensino superior e que, nessa qualidade, elaboram estudos para apoio à decisão política. Ministros que se tornam presidentes do Conselho Nacional de Educação ou vice-versa. Especialistas que participam em grupos de trabalho ou elaboram estudos para o Ministério de Educação e que são convidados a fazer conferências em eventos promovidos pelos sindicatos. Directores de escolas que passam a exercer funções dirigentes no Ministério da Educação. Altos dirigentes da administração que se tornam professores do ensino superior, participando na formação de futuros directores de escolas. Como se vê, estamos num campo social profundamente híbrido, com fronteiras esbatidas entre as várias cenas de decisão e acção políticas, e com actores versáteis e “polivalentes” que se desmultiplicam em diferentes papéis. Neste contexto, o conhecimento é externalizado, sobretudo pelos discursos dos actores, e as constelações de conhecimentos são determinadas pelas estruturas das redes sociais, definidas pela circulação dos actores em diferentes cenas da acção pública.

- *A utilização do conhecimento no processo de decisão política é fortemente condicionada pela interacção (competição) entre diferentes grupos de interesse.*

A dinâmica do processo legislativo foi influenciada pelas “advocacy coalitions” (coligações de causas)¹⁰ que se constituíram em função de determinadas ideias e crenças sobre a educação, em geral, e do governo das escolas, em particular. Os conhecimentos que são mobilizados por estas “advocacy coalitions” são seleccionados de acordo com os interesses partilhados pelo grupo e com a sua eficácia para manipular o debate e influenciar os diversos actores (no Parlamento, no Ministério da Educação, nas escolas, na imprensa, nos sindicatos, nas universidades, etc.). No presente estudo, foi possível reconhecer a existência de várias “advocacy coalitions”, através da convergência de argumentos e de acções em função de determinadas crenças e ideias sobre as finalidades da autonomia e os modos de concretizá-la.

Uma primeira “advocacy coalition” (mais recente) formou-se à volta do jornal *Público* (em particular através dos editoriais do director, de alguns artigos de opinião e “cartas de leitores”), de uma associação designada “Fórum Liberdade de Educação”, do Partido Popular Centro Democrático Social (direita parlamentar), de alguns *bloggers*, associações empresariais, entre outros tipos de actores que defendem a “liberdade de escolha” das escolas pelas famílias, os “*vouchers*”, a “competição entre as escolas” para criação de mercados educativos, as “lideranças eficazes”, a “qualidade total”, entre outros. Embora estas políticas sejam típicas dos movimentos conservadores e neoliberais, elas são promovidas não pela sua referência ideológica, mas pela sua aparente racionalidade e qualidade técnica. Os conhecimentos que são mobilizados baseiam-se nas “boas práticas”, no “exemplo estrangeiro”, na “evidência científica”, na “gestão empresarial”, etc. Destinam-se a persuadir os professores, as famílias dos alunos, os membros da administração, a opinião pública em geral, da existência de “um problema” para o qual “se tem solução”.

Uma segunda “advocacy coalition”, mais antiga e de sentido oposto, formou-se à volta de uma das principais federações de sindicatos de professores (FENPROF), de militantes de movimentos pedagógicos, de alguns académicos (de diversas instituições de ensino superior), de antigos “membros dos conselhos directivos” (órgão colegial eleito criado com a revolução), de partidos da esquerda parlamentar, que defendem a “gestão democrática”, “o primado do pedagógico sobre o administrativo”, “a participação dos professores”, “as direcções colegiais”, etc. Os conhecimentos que são mobilizados baseiam-se na “experiência das escolas”, no “pensamento crítico” (de alguns académicos) e nos resultados da investigação que se mostram “congruentes” com as políticas defendidas.

Para além destas duas “advocacy coalitions”, outras se formaram ao longo do processo, menos ideologizadas, mais indefinidas e voláteis, organizadas em função do apoio ou da crítica a determinados diplomas legislativos, como aconteceu sobretudo com o Decreto-Lei n. 172/91 e com o Decreto-Lei n. 75/2008. Estes grupos integram professores do ensino superior, outros especialistas com formação pós-graduada, dirigentes de escolas. O conhecimento que é mobilizado baseia-se, sobretudo, em trabalhos de natureza académica, no discurso e nas práticas de gestores escolares. Geram-se, por vezes, “alianças” conjunturais (ou outras ligações menos formais) entre membros destes grupos e as

duas “advocacy coalitions” referidas em primeiro lugar. Estas ligações explicam a migração de muitos conceitos de uma cena de acção pública para outra cena, de um grupo de actores para outro grupo de actores. É o caso, por exemplo, dos conceitos de “autonomia”, de “liderança”, de “avaliação”, de “qualidade”, de “participação”, de “projecto”, que vão sofrendo sucessivos arranjos de sentido (ressemantização) para serem compatíveis com as crenças e ideias defendidas em cada situação.

- *A relação entre conhecimento e política tanto pode ser feita para construir problemas, como para definir soluções.*

No caso da acção pública em estudo, “o reforço da autonomia das escolas” foi apresentado como solução, pelo Ministério da Educação, antes mesmo de a “sua falta” ser sentida como problema, pelas escolas. Isto significa que coexistiram neste processo duas lógicas distintas, mas complementares, para estabelecer a transferência entre o campo científico e o campo político. Por um lado, uma lógica centrada na procura de soluções, que se traduz no “knowledge-base policy” (ou “knowledge-informed policy”). Esta lógica foi assumida no discurso dos ministros entrevistados e na criação dos grupos de trabalho, como o meio de recolher informação primeiro, para decidir depois. Por outro lado, uma lógica que parte da definição *a priori* de soluções que fazem parte da agenda política e para as quais se têm de “encontrar” os problemas adequados. Neste caso, como sugere Kingdon (2003, p. 172), “são as soluções que andam à busca dos problemas”, pelo que o conhecimento que é mobilizado destina-se, sobretudo, a justificar a necessidade de fazer o que se quer fazer.

Estas duas lógicas explicam muito do jogo da “oferta e procura” nos processos de transferência entre conhecimento e política (e vice-versa), verificados ao longo desta acção pública, quer na constituição dos grupos de trabalho, quer na utilização do conhecimento académico disponível. Por um lado, as encomendas dos ministros da Educação aos grupos de trabalho (criados para apoio à decisão política) partem já de um objectivo político prévio (“reforço da autonomia”, “criação de lideranças fortes”, “avaliação da qualidade”, etc.) e o que se espera é que os grupos de trabalho legitimem e operacionalizem esses objectivos. Por outro lado, as encomendas de estudos às universidades, ou o aproveitamento de investigações já realizadas no meio académico, são condicionadas, previamente, pela congruência existente entre os resultados da

investigação e a orientação política. Ou seja, a utilização do conhecimento pela política determina o condicionamento político da produção do conhecimento.

Neste contexto, a influência do conhecimento (em especial do conhecimento académico disponível) na acção pública em estudo foi condicionada por três factores principais: *exequibilidade* (privilegiam-se os conhecimentos operacionais que são facilmente traduzíveis em acções); *convergência* (privilegiam-se os conhecimentos que são adequados às crenças pré-existentes); *agenda* (privilegiam-se os conhecimentos que se integram no “agenda setting”). Ou, como diz Delvaux (Delvaux & Mangez, 2008, p. 79-80), baseado em Kingdon, “certos tipos de conhecimento (os que estão incorporados em crenças ou que são postos em forma de linguagem) tendem a ser mobilizados através dos testes da factibilidade, da aceitabilidade e da relevância”.

- *Os tipos de conhecimentos que são mobilizados são variados, mas é muito reduzida a utilização do conhecimento científico.*

No caso do Parlamento, os deputados (que intervieram nas sessões plenárias onde este tema foi abordado) só muito raramente fazem referências genéricas a estudos ou a nomes 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, entre outras, 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 produzidos 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.

- *A importância crescente do conhecimento no processo de decisão política tende a fazer com que exista uma forte influência da agenda política na agenda da investigação.*

Esta influência pode fazer-se directamente ou indirectamente. No primeiro caso, a influência exerce-se através de encomendas dos próprios ministros a elementos da comunidade científica no domínio das Ciências da Educação e, mais recentemente, de outras áreas disciplinares (direito, administração pública, gestão de empresas, estatística, entre outras). No segundo caso, pela criação de um mercado da formação (dos professores que querem desempenhar cargos de gestão e que são obrigados a possuir formação especializada e pós-graduada no domínio da administração educacional). Este mercado de formação está muitas vezes associado à realização de investigação nesta área, por actuais ou futuros dirigentes escolares, e a sua existência estimula a própria especialização académica dos professores do ensino superior que trabalham em escolas com estes cursos.

De registar, ainda, que a importância que passou a ser dada à “autonomia e gestão escolar” (e aos estudos organizacionais em geral),

por força dos debates gerados no quadro da discussão de diferentes medidas legislativas, está na origem de um elevado número de eventos subordinados a este tema. Estes eventos misturam testemunhos de actores do terreno (e, algumas vezes de outros elementos da “sociedade civil”, como, por exemplo, jornalistas e empresários) com declarações políticas de responsáveis do Ministério da Educação e com análises interpretativas de académicos ou de especialistas. Estes eventos são promovidos por estruturas do próprio Ministério da Educação (departamentos centrais, direcções regionais), ou pelos sindicatos de professores, ou por associações científicas, ou por câmaras municipais, ou pelas próprias escolas.

O crescente recurso “à evidência científica” como fonte de legitimação ou de informação para a decisão política (“knowledge or evidence-base policy”) faz com que aumente o 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, entre outros), nas metodologias adoptadas (investigação operacional, análises de *input-output*, estudos extensivos, utilização de indicadores, entre outras), na apresentação dos resultados (relatórios curtos, pouco “teóricos” e dirigidos à identificação e à resolução de problemas).

Apesar do constrangimento existente, os governantes e os altos responsáveis do Ministério da Educação nem sempre conseguem encontrar, no meio académico, respostas rápidas e adequadas às suas “necessidades”. Este facto está na origem de uma progressiva alteração da tecnoestrutura do Ministério, tendo em vista a criação de um saber “próprio” especializado, ao nível dos estudos de avaliação, da realização de comparações internacionais, dos “observatórios de políticas (ou de práticas)”, entre outros.

Verifica-se, assim, por um lado, que há conhecimento produzido que não é utilizado pelos decisores políticos ao nível do Ministério da Educação (ou porque não “converge” nas 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 na

origem da criação de centros próprios de produção de conhecimento no interior da tecnoestrutura do mesmo Ministério.

Recebido e aprovado em outubro de 2009.

Notas

1. Para uma breve descrição do projecto, ver a apresentação deste dossiê. O projecto de investigação está disponível em: <www.knowandpol.eu>
2. O estudo deu lugar a um relatório (Barroso & Menitra, 2009), cujas versões em inglês e em português se encontram disponíveis no sítio: <www.knowandpol.eu>
3. Por analogia com o que Edelman afirma sobre “o uso da linguagem pelos políticos e burocratas que envolve a manufactura e manipulação de símbolos como placebos para uso público” (citado por Parsons, 2001, p. 180).
4. Excertos de 86 sessões plenárias correspondentes a 624 unidades de registo para a análise de conteúdo.
5. 76 textos relacionados com o tema “autonomia e gestão escolar” publicados entre outubro de 2007 e abril de 2008.
6. 18 entrevistas: 4 ministros da Educação; 4 elementos de “grupos de trabalho”; 4 participantes diversos; 6 intervenientes directos no processo de negociação dos contratos de autonomia.
7. 123 dissertações de mestrado e 4 teses de doutoramento sobre autonomia e gestão escolar.
8. 121 textos extraídos dos referidos blogues.
9. Para informação sobre os dados recolhidos, consultar o respectivo relatório e anexos (Barroso & Menitra, 2009).
10. Na aceção proposta por Sabatier & Jenkins-Smith (1993, p. 5): “Uma ‘advocacy coalition’ é constituída por actores de uma grande variedade de instituições públicas e privadas, em todos os níveis de governo, que partilham um conjunto de crenças básicas (objectivos políticos, causalidades e outras percepções) e que tentam manipular regras, orçamentos e pessoal de instituições governamentais, com o fim de atingirem objectivos de acordo com essas crenças”.

Referências

BALL, S. Big policies/small world: an introduction to international perspectives. *Comparative Education*, London, v. 34, n. 2, p. 119-130, 1998.

BARROSO, J. O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In: BARROSO, J. (Org.). *O estudo da escola*. Porto: Porto, 1996. p. 167-189.

BARROSO, J.; MENITRA, C. *Knowledge and public action: school autonomy and management (1986-2009)*. Final report, 2009. Disponível em: <www.knowandpo.eu>.

BARROSO, J. et al. *The social and cognitive mapping of policy: the education sector in Portugal*. Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, 2008. Disponível em: <http://www.knowandpol.eu/fileadmin/KaP/content/Scientific_reports/Orientation1/01_Final_Report_Portugal_educ1.pdf>.

DAVIES, P. *Is evidence-based government possible?* Paper presented at the 4th Annual Campbell Collaboration Colloquium. Washington, DC, 2004. Disponível em: <<http://www.policyhub.gov.uk/home/jerrylecture1202041.pdf%20>>.

DELVAUX, B.; MANGEZ, E. *Towards a sociology of the knowledge-policy relation*. Integrative report, 2008. Disponível em: <http://www.knowandpol.eu/fileadmin/KaP/content/Scientific_reports/Literature_review/Literature_sythesis.Final_version.English.pdf>.

EDELMAN, M. *Constructing the political spectacle*. Chicago: University of Chicago, 1988.

EURYDICE. *L'autonomie scolaire en Europe: politiques et mécanismes de mise en œuvre*. Bruxelles: Eurydice, 2007.

FREEMAN, R. Epistemological bricolage: how practitioners make sense of learning. *Administration & Society*, Thousand Oaks, v. 39, n. 4, p. 476-496, July 2007.

INSPECÇÃO-GERAL DE EDUCAÇÃO (Org.). *As escolas face a novos desafios [Schools facing up to new challenges]*. Lisboa: Inspeção-Geral de Educação, 2007.

KINGDON, J. *Agendas, alternatives and public policies*. 2. ed. New York: Addison Wesley, 2003.

LESSARD, C. Recherche et politiques éducatives. In: VAN ZANTEN, A. (Dir.). *Dictionnaire de l'éducation*. Paris: PUF, 2008. p. 560-564.

LEVÄCIC, R.; GLATTER, R. Really good ideas?: developing evidence-informed policy and practice. *Educational Management*

Administration & Leadership, Thousand Oaks, v. 29, n. 1, p. 5-25, 2001.

LEVIN, B. *Knowledge and action in education policy and politics*. Paper presented to the Conference on Empirical Issues in Canadian Education, Ottawa, 2001. (mimeo.).

MAROY, C.; MANGEZ, C. Rationalisation de l'action publique ou politisation de la connaissance? *Revue Française de Pédagogie*, Paris, n. 164, p. 87-90, juil./sept. 2008.

NASSEHI, A. Making knowledge observable: short considerations about the practice of "doing knowledge", 2008. (Documento para o projecto *Knowandpol*, não publicado).

PARSONS, W. *Public policy an introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cheltenham, USA: Edward Elgar, 2001.

ROGERS, B. Educational research for professional practice: more than providing evidence for doing 'x rather y' or finding the 'size of effect of A on B'. *The Australian Educational Researcher*, Sydney, v. 30, n. 2, p. 65-85, 2003.

SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. (Ed.). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder: Westview, 1993.

SMITH, C. *The relationship between research and decision-making in education: an empirical investigation*. Melbourne: Monash-ACER; Centre for the Economics of Education and Training, 1999. (Working paper, 24).