

CONHECIMENTO E POLÍTICA EM EDUCAÇÃO

Perspectivas em cinco países europeus

João Barroso (Org.)*

O presente *dossier* tem como principal finalidade analisar a articulação entre conhecimento e política no domínio da educação, a partir de estudos efectuados em cinco países europeus que participaram no projecto de investigação *Knowandpol*. Cada artigo faz referência à situação existente num determinado país e é da autoria de membros que integraram as respectivas equipas nacionais. A reflexão produzida utiliza resultados parcelares do projecto, tendo em conta o seu quadro teórico de referência e o material empírico recolhido.

O primeiro artigo, que se refere à Bélgica francófona, intitula-se «Connaissances et reconfiguration des entités de coordination: le cas de l'enseignement en Belgique francophone» e é da autoria de Bernard Delvaux – sociólogo e investigador no Groupe Interdisciplinaire de Recherche sur la Socialisation, l'Éducation et la Formation (GIRSEF), da Universidade Católica de Lovaina, e coordenador geral do projecto *Knowandpol*, juntamente com Éric Mangez.

O texto analisa a evolução, nos últimos 100 anos, dos modos de coordenação do sistema educativo belga francófono, que se caracteriza por uma grande fragmentação das entidades que superintendem a educação (católicas, protestantes e laicas), gerando subsistemas que dispõem de larga autonomia. Esta evolução serve de pretexto para o autor pôr em evidência, na perspectiva do quadro teórico mobilizado pelo projecto *Knowandpol*, o papel que o conhecimento desempenhou neste processo, quer como «argumento», quer como «experiência», quer como «saber de governo». A emergência, a consolidação ou o questionamento dos processos de coordenação são vistos, assim, como resultado da combinação de múltiplos factores, em que o conhecimento ocupa um lugar central.

O segundo artigo, que se refere a França, intitula-se «Policy evaluation in education in France: Going beyond the State sciences model?» e é da autoria de Xavier Pons – doutor em

* Instituto de Educação, Universidade de Lisboa (Lisboa/Portugal).

Ciência Política, professor na Universidade de Paris Créteil, investigador associado no *Observatoire Sociologique du Changement (Sciences Po)* e membro da equipa francesa do projecto *Knowandpol* (sector da educação).

O texto tem como objecto de análise as políticas de avaliação da educação em França desde os anos de 1980, para pôr em evidência o papel do conhecimento neste processo, em particular no que se refere aos seus efeitos na regulação do sistema. Utilizando material empírico produzido no âmbito de estudos realizados sobre as políticas de avaliação em França, nomeadamente no quadro do projecto *Knowandpol*, o autor identifica a persistência e relevância, nessas políticas, do conhecimento produzido pelas elites estatais e dos seus métodos de análise. Verifica-se, deste modo, a continuidade da influência das chamadas «ciências do Estado» na definição das políticas e dos processos de avaliação, o que relativiza a tendência verificada em outros países para a emergência de modos de regulação pós-burocrática típicos do «Estado avaliador». Justifica-se, por isso, a invocação, neste caso, da teoria da «*path dependenc*» para explicar que, apesar das aparentes mudanças formais resultantes da intensificação da avaliação, o conhecimento que é mobilizado não se tem alterado significativamente.

O terceiro artigo, que se refere à Hungria, intitula-se «Comment expliquer l'absence d'un consensus minimal concernant la scolarisation en Hongrie» e é da autoria de Ivan Bajomi – professor na Universidade de Eötvös Lóránd, Faculdade de Ciências Sociais da Hungria e coordenador da equipa húngara do projecto *Knowandpol* (sector da educação).

O texto analisa um aspecto específico das políticas de escolarização na Hungria no quadro da mudança de regime político (pós-comunismo) e interpela as características estruturais e o modo de funcionamento das instâncias consultivas. A inexistência de processos claros de institucionalização destas instâncias de negociação e de consulta explica o pouco impacto que elas tiveram na construção de consensos políticos, apesar da forte representação dos grupos de interesse no processo de decisão política.

O quarto artigo refere-se a Portugal, intitula-se «Configurações de conhecimento e política na regulação da educação sexual em meio escolar» e os seus autores são Luís Miguel Carvalho e Carla Cibebe Figueiredo. O autor é professor no Instituto de Educação da Universidade de Lisboa e foi membro da equipa portuguesa do projecto *Knowandpol* (sector da educação). A autora é professora na Escola Superior de Educação de Setúbal, tendo concluído o seu doutoramento em Educação, na área de Administração e Política Educacional, e colaborado com o projecto *Knowandpol* no âmbito da elaboração da sua tese.

O texto tem como objecto de análise as políticas relativas à introdução de programas de educação sexual em meio escolar, em Portugal, nos últimos 25 anos. Estas políticas incluem não só a produção e a aplicação de textos legislativos, mas também a acção desenvolvida por múltiplos actores em diferentes contextos (redes, grupos de trabalho, associações, parla-

mento, escolas, centros de saúde, etc.). A abordagem privilegiada nesta análise centra-se na relação entre conhecimento e política, e os dados recolhidos permitem pôr em evidência a diversidade de conhecimentos mobilizados, a sua origem, as principais controvérsias geradas e o modo como se incorporam nos processos de problematização, de definição e de concretização das políticas.

O quinto artigo refere-se à Roménia, intitula-se «Policy alternatives: models for education policy scenario» e é da autoria de: Adel Kiss, socióloga, investigadora na Sapientia – Universidade Húngara da Transilvânia, membro da equipa romena do projecto *Knowandpol* (sector da educação); Ildiko Fejes, sociólogo, assistente na Sapientia – Universidade Húngara da Transilvânia, membro da equipa romena do projecto *Knowandpol* (sector da educação) e Zoltan A. Biro, professor na Sapientia – Universidade Húngara da Transilvânia e director da Faculdade de Ciências Técnicas e Sociais.

O texto analisa a relação entre conhecimento e política a partir dos dados recolhidos pela equipa romena no âmbito dos estudos realizados para o projecto *Knowandpol*, em função de três parâmetros: «estrutura», «canais» e «impacto». De acordo com as características obtidas em cada parâmetro são identificados dois cenários que configuram as duas políticas educativas estudadas: um cenário, de maior sucesso, em que as políticas têm em conta a natureza e a especificidade dos receptores; outro cenário, de menor eficácia, em que a participação dos receptores é mais formal e ocasional. O artigo conclui que, nas condições específicas do regime de conhecimento pós-socialista, a interacção entre conhecimento explícito e conhecimento tácito cria zonas de interface entre estes dois tipos de conhecimento, que potenciam a criatividade e aumentam a eficácia das políticas.

O projecto *Knowandpol*

Como foi referido, os artigos que integram o presente *dossier* resultam da investigação realizada no âmbito do projecto *Knowandpol*¹. Importa, por isso, fornecer algumas indicações, ainda que sumárias sobre este projecto com o fim de perceber qual o referencial da investigação que suporta a reflexão sobre a articulação entre conhecimento e política produzida pelos diversos autores.

¹ O projecto *Knowandpol* foi financiado pela Comissão Europeia no âmbito do Sixth Framework Programme for Research – Citizens and Governance in a Knowledge-based Society (contrato 028848-2). A informação e as opiniões referidas nos vários artigos que integram o presente *dossier* são da responsabilidade dos respectivos autores e não reflectem necessariamente a opinião oficial da União Europeia.

O projecto *Knowandpol* (*The role of knowledge in the construction and regulation of health and education policy in Europe: Convergences and specificities among nations and sectors*) foi financiado pela Comissão Europeia, teve duração de 60 meses, com início em 1 de Outubro de 2006 e término em 30 de Setembro de 2011, tendo integrado 12 equipas de investigação de 8 países (Alemanha, Bélgica, França, Hungria, Noruega, Portugal, Reino Unido e Roménia) distribuídas pelos sectores da saúde e da educação.

A equipa portuguesa foi coordenada por João Barroso, professor catedrático do Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, e integrou: Luís Miguel Carvalho e Natércio Afonso, professores associados do mesmo Instituto; Madalena Fontoura, professora auxiliar da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação (até Janeiro de 2009) e as bolsistas de investigação Estela Costa (doutoranda) e Carla Menitra (mestre), que concluíram os respectivos graus durante o desenrolar do projecto². Os estudantes que frequentaram o 1º (2005/06), 2º (2007/08) e 3º cursos (2009/10) de Formação Avançada de Doutoramento em Educação, área de especialização em Administração e Política Educacional, no Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, desenvolveram os seus projectos de investigação na mesma temática e em articulação com o projecto *Knowandpol*.

Os diversos relatórios, bem como outros documentos produzidos no âmbito do projecto, encontram-se disponíveis em www.knowandpol.eu e existe um número significativo de publicações com base em trabalhos realizados pela equipa portuguesa, dos quais se destacam: Barroso (2009a, 2009b, 2010, 2011); Carvalho (2009a, 2009b, 2011a, 2011b); Costa e Afonso (2009); Costa e Kiss (2011); Costa e Pires (2011); Barroso e Afonso (Org.) (2011); Carvalho (Coord.) (2011).

Objectivos

De um ponto de vista teórico, o projecto baseou-se numa abordagem cognitiva das políticas públicas vistas como um

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. (Durand, cit. in Van Zanten, 2004: 26)

² Neste momento encontram-se em fase de conclusão, no Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, várias teses de doutoramento que foram realizadas em articulação com o projecto *Knowandpol* e que utilizam o mesmo referencial teórico.

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 contextos concretos da acção pública.

Neste sentido, e tomando como referência a relação entre conhecimento e política, o projecto visou atingir os seguintes objectivos:

- mapear o potencial de conhecimento disponível para os decisores em diferentes países e contextos e registar as relações entre os que produzem esse conhecimento e os que tomam as decisões políticas;
- analisar os processos de decisão, com particular atenção ao modo como a informação circula, é compreendida e é aprendida, nas diferentes etapas do processo;
- analisar os processos e instrumentos de regulação presentes na produção e disseminação da informação e analisar o modo como essa regulação é concebida, recebida e reapropriada pelos decisores em diferentes níveis da administração.

Estes objectivos concretizaram-se em três fases, de acordo com as orientações que estruturaram o projecto.

Numa primeira fase, a orientação focou-se na posição dos decisores no espaço de aprendizagem política e nos mecanismos de acesso ao conhecimento de que beneficiavam. Numa segunda fase, a orientação centrou-se no papel do conhecimento ao longo da construção de determinadas políticas, sendo estudadas 24 acções públicas concretas (na educação e na saúde) para o conjunto dos 12 países. Numa terceira fase, a orientação centrou-se na fabricação, uso e circulação de instrumentos de regulação baseados no conhecimento, sendo estudados dois instrumentos supranacionais (no caso da educação, o programa de avaliação PISA, promovido pela OCDE e, no caso da saúde, as políticas de saúde mental da Organização Mundial de Saúde) e 12 instrumentos nacionais.

Conhecimento e política

A relação entre conhecimento e política tende a ser vista como uma relação entre «produtores» (académicos e especialistas) e «consumidores» (decisores políticos) feita directamente ou através de mediadores «passadores» que circulam e trabalham nos dois «mundos». De acordo com este ponto de vista, torna-se necessário que os políticos baseiem as suas decisões em evidências (*evidence based policy*) e que os cientistas produzam conhecimento útil para

acção, promovendo, muitas vezes, aquilo que Correia (2001: 31), no caso da educação, chama de «simplificação metodológica da complexidade ontológica da acção educativa». O insucesso desta relação é atribuído geralmente aos seguintes factores: défice de racionalidade (por parte dos políticos); défice de pertinência (por parte dos investigadores); deficiências no processo de difusão e captação do conhecimento, por parte de uns e de outros.

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

Esta invocação do conhecimento como princípio de racionalidade traduz, assim, uma relação entre conhecimento e política de tipo determinista, muito vinculada ao modelo *top-down*, em que os cientistas informam, o governo decide e a administração executa. Nesta perspectiva, estamos ainda no domínio de uma relação unívoca – conhecimento *para* a política – onde o importante é que a ciência produza conhecimento útil para os governos decidirem e que os cidadãos compreendam que o governo não decide o que quer, mas, sim, o quem tem de ser.

Esta visão «idílica» (essencialmente usada com fins retóricos), que integra o argumentário de muitos políticos e de muitos fazedores de opinião nesta matéria, tem vindo a ser desconstruída por alguns estudos de análise política mais atentos à complexidade dos processos de acção pública (que envolvem vários actores em diferentes níveis e espaços de actuação) e à sua dimensão cognitiva (nomeadamente os referenciais que são mobilizados).

Nestes estudos (como acontece no projecto *Knowandpol*), a relação entre conhecimento e política não é vista de maneira unívoca e linear (de/para) mas, sim, de maneira biunívoca e circular: é um processo de mútua ressignificação, em que o conhecimento se transforma em política e a política em conhecimento, através da circulação de diferentes actores nas diversas cenas que compõem uma determinada acção pública. O conhecimento é, assim, produzido por múltiplos actores que actuam num campo social específico, atravessado por fenómenos de relações de poder, de interesses, de ideologias. Neste sentido, o conhecimento é visto como um processo social que estrutura e reestrutura uma representação comum da realidade, sendo influenciado decisivamente pelo contexto social e cultural em que se desenvolve. No quadro da acção pública, a principal função do conhecimento consiste em problematizar e fabricar ideias, propostas e alternativas (Delvaux, 2009).

Isto significa que, ao contrário do que os defensores de uma «política baseada no conhecimento» querem fazer crer, a política continua, ainda, a basear-se em «política», mesmo quando é feita através da mobilização de «certos tipos» de conhecimento, para fundar as suas opções e

justificar as suas decisões. Os «conhecimentos» não «pairam» sobre as «políticas» à espera de serem «capturados» pelos decisores, nem são transportados por uma qualquer espécie de polinização. Eles são produzidos, aprendidos, transformados, deslocados, aplicados por actores que estão comprometidos numa acção pública concreta. A incorporação dos conhecimentos na acção pública é assim, simultaneamente, um processo cognitivo, político e social que implica uma transformação dos próprios conhecimentos e dos próprios actores nas diversas cenas em que actuam. O conhecimento circula através da circulação dos actores e dos seus discursos, no quadro de diferentes relações de poder, em espaços formais e informais de acção pública, quer tenham acção política directa (como o governo, o parlamento, a administração pública, os sindicatos, entre outros), quer indirecta (como as universidades, as associações, os meios de comunicação social, os eventos académicos, etc.).

É com este referencial teórico que foram realizados os estudos do projecto *Knowandpol* e nos quais se baseiam os artigos que integram o presente *dossier*. Torna-se assim possível dispor de uma perspectiva comparada sobre o modo como esta articulação se processa em vários países europeus, em função de contextos e políticas distintas. As abordagens seleccionadas pelos diferentes autores são necessariamente limitadas e remetem para aspectos parciais. Contudo, elas são indicativas de dimensões importantes desta problemática que podem ser aprofundadas, do ponto de vista teórico e metodológico, através da consulta, no portal do projecto (www.knowandpol.eu), dos vários relatórios e de outros textos produzidos.

Contacto: Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, Alameda da Universidade, 1649-013 Lisboa – Portugal
E-mail: barroso@ie.ul.pt

Referências bibliográficas

- Barroso, João (2009a). Apresentação [Dossiê Conhecimento e Política]. *Educação & Sociedade*, 30(109), 951-958. Retirado de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0101733020090004&lng=pt&nrm=iso
- Barroso, João (2009b). A utilização do conhecimento em política: O caso da gestão escolar em Portugal. *Educação & Sociedade*, 30(109), 987-1007. Retirado de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0101-733020090004&lng=pt&nrm=iso
- Barroso, João (2010). Conhecimento, actores e políticas. *Sísifo: Revista de Ciências da Educação*, 12, 37-50. Retirado de <http://sisifo.fpce.ul.pt/pdfs/Revista%2012%20PT%20D4.pdf>
- Barroso, João (2011). Da política baseada no conhecimento, às políticas baseadas em evidências. Consequências para a regulação do trabalho docente. In Dalila Oliveira & Adriana Duarte (Orgs.), *Políticas públicas e educação: Regulação e conhecimento* (pp. 91-116). Belo Horizonte: Fino Traço Editora.

- Barroso, João, & Afonso, Natércio (Orgs.) (2011). *Políticas educativas: Mobilização de conhecimento e modos de regulação*. V. N. de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Callon, Michel, Lascoumes, Pierre, & Barthe, Yannick (2001). *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris: Éditions du Seuil.
- Carvalho, Luís Miguel (2009a). PISA: Movimentos e mudanças: Uma introdução a PISA e as políticas públicas de educação. *Sísifo: Revista de Ciências da Educação*, 10, 3-13. Retirado de <http://sisifo.fpce.ul.pt/pdfs/Revista%2010%20PT%20NOTA.pdf>
- Carvalho, Luís Miguel (2009b). Governando a educação pelo espelho do perito: Uma análise do PISA como instrumento de regulação. *Educação & Sociedade*, 30(109), 1009-1036. Retirado de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0101-733020090004&lng=pt&nrm=iso
- Carvalho, Luís Miguel (2011a). Look at the mirror! On the cognitive and normative features of a knowledge-policy tool. In James Kush (Ed.), *Knowledge, differences and identity in the time of globalization: Institutional discourse and practices* (pp. 61-78). Newcastle: Cambridge Scholars Publishing.
- Carvalho, Luís Miguel (2011b). Multirregulação, comparações internacionais e conhecimento pericial: Interpelando o PISA como provedor de conhecimentos e políticas. In Dalila Oliveira & Adriana Duarte, (Orgs.), *Políticas públicas e educação: Regulação e conhecimento* (pp. 183-206). Belo Horizonte: Fino Traço Editora.
- Carvalho, Luís Miguel (Coord.) (2011). *O espelho do perito: Inquéritos internacionais: Conhecimento e política em educação – O caso PISA*. V. N. de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Correia, José Alberto (2001). A construção científica do político em educação. *Educação, Sociedade & Culturas*, 15, 19-43.
- Costa, Estela (2011). *O Programme for International Student Assessment (PISA) como instrumento de regulação das políticas educativas* (2 Volumes). Tese de Doutoramento em Administração e Política Educacional, Universidade de Lisboa. Retirado de <http://repositorio.ul.pt/handle/10451/3002>
- Costa, Estela, & Afonso, Natércio (2009). Os instrumentos de regulação baseados no conhecimento: O caso do Programme for International Student Assessment (PISA). *Educação & Sociedade*, 30(109), 1037-1055. Retirado de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0101733020090004&lng=pt&nrm=iso
- Costa, Estela, & Kiss, Adel (2011). Dealing with opposition: Uncomfortable moments in research. *European Educational Research Journal*, 10(2), 242-251. Retirado de <http://www.wwords.eu/eerj/>
- Costa, Estela, & Pires, Ana Márcia (2011). The role of the european inspections in the european educational space: Echoes from Portugal regarding the assessment of schools. *Research in Higher Education Journal*, 13, 10p. Retirado de <http://www.aabri.com/rhej.html>
- Delvaux, Bernard (2009). Qual é o papel do conhecimento na acção pública?. *Educação & Sociedade*, 30(109), 959-985.
- Menitra, Carla (2009). *Autonomia e gestão das escolas no debate parlamentar português (1986-2008)*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Universidade de Lisboa. Retirado de http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/827/1/20868_ulfp034384_tm.pdf
- Van Zanten, Agnès (2004). *Les politiques d'éducation*. Paris: PUF.