

Apontamentos sobre os «novos modos de regulação» à luz de estudos sobre as relações entre conhecimento e política¹

JOÃO BARROSO*
E LUÍS MIGUEL CARVALHO**

Introdução

No presente artigo abordamos o objecto deste número temático – “os novos sistemas de regulação” – recorrendo a resultados de estudos recentes efectuados por uma equipa portuguesa integrada num projecto de investigação desenvolvido em torno da seguinte interrogação geral: Qual o papel do conhecimento na construção e regulação das políticas públicas?² As pesquisas pretenderam ampliar a compreensão acerca da relação activa entre política e conhecimento num contexto social e cultural caracterizado pelo aumento do volume, da pluralidade e da circulação de saberes sobre os vários sectores das políticas públicas. Assim, o programa de investigação partiu dos seguintes pressupostos: as formas actuais do governo — na elaboração e na gestão das políticas — dependem, mais e mais, do recurso ao conhecimento especializado; tem vindo a aumentar a capacidade de diferentes actores sociais não só para mobilizarem conhecimento, mas também para proporem, oporem ou contraporem orientações e dispositivos de ordenação, coordenação e controlo da acção colectiva (ver Aa.Vv., 2006, Barroso *et alli*, 2007, Barroso, 2009, 2011a, Delvaux, 2009).

De acordo com estes pressupostos estruturamos a nossa reflexão e desenvolvemos os nossos argumentos seguindo três tópicos articuladas que compõem as três secções deste artigo: súmula de referenciais teóricos, estudos e linhas conclusivas do projecto KNOWandPOL; papel e manifestações dos conhecimentos na regulação das políticas de Autonomia e Gestão Escolar em Portugal; processos de regulação transnacional através da fabricação, circulação e uso de instrumentos baseados no conhecimento.

Na primeira secção do artigo apresentamos, de modo sumário, o marco teórico do projecto, seus principais domínios de inquirição e as principais tendências que emergem de uma análise, ainda provisória, sobre o conjunto dos dados obtidos ao longo da investigação. Dessas tendências destacamos duas ideias, as quais, que de algum modo, respondem às duas hipóteses trabalhadas no projecto e enunciadas no parágrafo anterior. Primeira ideia: a fabricação e a regulação das políticas tendem a ser mais intensivas em conhecimentos. Segunda ideia: a circulação de conhecimentos entre as diversas comunidades intervenientes nos processos de regulação flui de modo mais intenso: ora porque se observa o recurso a mais e mais diversificadas fontes de saberes; ora porque esses recursos informacionais são mais frequentemente gerados em outras comunidades.

Retomamos estas duas tendências nas secções seguintes do artigo, por via da sua ilustração e discussão contextualizada, à luz de duas investigações conduzidas pela equipa portuguesa: o estudo sobre as políticas de autonomia e gestão escolar (Barroso e Menitra, 2009, Barroso, 2011a) e o estudo sobre a fabricação e circulação de um instrumento de regulação baseado no



*Joao Barroso es Profesor Catedrático del Instituto de Educación de la Universidad de Lisboa. Fue coordinador del equipo portugués del proyecto europeo de investigación KNOWandPOL. Ejerce su actividad docente e de investigación en el área de Política y Administración de la Educación.

**Luis Miguel Carvalho es Profesor Asociado del Instituto de Educación de la Universidad de Lisboa, e investigador de la Unidad de Investigación y Desarrollo en Educación y Formación del mismo Instituto. Email: lmcavalho@ie.ul.pt

conhecimento, o Programme for International Student Assessment - PISA (Carvalho, com Costa, 2009, Carvalho, 2011a).

Na segunda secção do artigo pomos em destaque as seguintes ideias fundamentais sobre a intensificação do recurso ao conhecimento e sobre a intensificação dos fluxos de conhecimento entre os diversos actores que vêm participando, ao longo das últimas duas décadas consideradas (1986-2008), nas políticas de autonomia e de gestão das escolas públicas em Portugal (ver Barroso, 2011a): há modalidades de regulação de novo tipo que emergem ao longo deste período; e essas modalidades assentam em dois tipos principais de configurações da relação entre conhecimento e política – os grupos de trabalho e os instrumentos baseados em conhecimento; mais frequentes, a mobilização e a circulação de conhecimentos nos processos de regulação são pautadas por uma conflitualidade significativa e ocorre entre políticos e académicos, entre paradigmas de conhecimento, bem como entre paradigmas políticos relativos à escola pública; a mais frequente mobilização de conhecimentos na esfera pública coexiste com uma reduzida utilização do “conhecimento científico”; existe uma forte influência, directa ou indirecta, da agenda política na agenda da investigação. A intensificação do conhecimento na política parece, assim, indissociável de movimentos tendentes à intensificação da política no conhecimento.

Já na terceira secção, abordamos as questões relativas à fabricação, circulação e uso das avaliações internacionais comparadas no âmbito dos processos de uma regulação transnacional (ver Carvalho, 2011b). A matéria aqui tratada é, em si mesma, uma demonstração ou uma ilustração das duas tendências gerais atrás identificadas: ora porque o fluxo crescente de conhecimentos entre comunidades é suportado, em parte, pela existência e dinâmica de estruturas supranacionais e internacionais - como as agências intergovernamentais (caso da OCDE) ou as governamentais (caso das organizações científicas ou profissionais vocacionadas para a resolução de problemas sociais). Por outro lado, os inquéritos internacionais comparados são casos exemplares de instrumentos de regulação baseados e geradores de conhecimento; mais, eles consti-

tuem, a par das “boas práticas” e dos chamados “saberes baseados na experiência”, o conjunto de formas de algum modo recorrentemente identificadas nos nossos estudos (Delvaux e Mangez, 2010, Barroso, 2011b). Neste contexto, na última secção pomos em destaque três ideias fundamentais: o carácter mutuamente constitutivo das relações entre modalidades de conhecimento e modos de regulação; a dupla fabricação que cria e sustenta estes novos instrumentos - ficcional (a imaginação de formas educacionais e de modos do seu governo) e material (o pôr em cooperação ordenada mundos sociais diversos); a capacidade que estes tipos de actantes das políticas públicas têm para aí firmar um conjunto de problematizações e de preceitos de acção sobre os processos de regulação transnacional e sobre a regulação dos reguladores nacionais.

UNESCO-IIEP: “En busca de la calidad: lo que nos dicen los datos”, Carta informativa del iiep, Vol. XXVIII, N°3, París, Septiembre-diciembre de 2010.

2000	2007	
521.1	534.6	▲
546.5	543.1	▶
451.2	467.9	▲
428.9	433.5	▶
536.4	573.5	▲
516.7	476.0	▼
448.8	496.9	▲

Referenciais teóricos, domínios de inquirição e linhas conclusivas de um projecto de investigação sobre a relação conhecimento-política

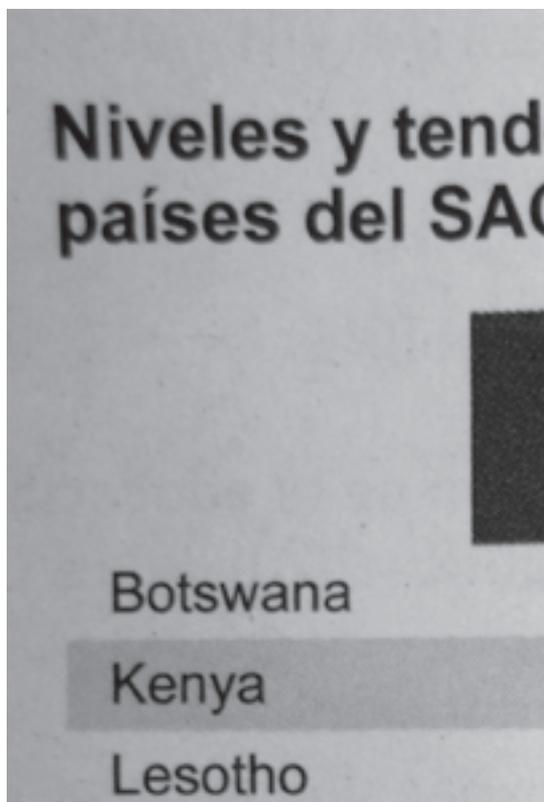
O enquadramento teórico do projecto KNOWandPOL foi construído a partir dos contributos das “abordagens cognitivas das políticas públicas” (Muller, 2000), as quais conferem centralidade ao papel das ideias na compreensão das mudanças políticas, mas também em diálogo com outros quadros teóricos, concretamente com aqueles que enfatizam o peso das instituições ou que destacam o papel dos interesses nas políticas públicas (ver Palier & Surel, 2005).

Assim, as políticas públicas foram concebidas como empreendimentos que envolvem a “construção da realidade”, ou seja, não se destinam a resolver problemas colocados fora delas, mas são, em si mesmas, processos que constroem “estruturas de inteligibilidade”, “visões do mundo”, “sistemas de crenças”, “referenciais”, etc. Deste ponto de vista, os actores políticos desenvolvem – e põem em competição – argumentos nos quais procuram definir um problema por meio de uma linguagem que corresponda aos seus valores, crenças, interesses, posições e características organizacionais. Onde, para se compreender o processo de construção de uma política pública é necessário observar as controvérsias e as negociações acerca do modo legítimo de conceber e interpretar uma realidade, bem como os quadros organizacionais em que ocorrem.

Importa ainda precisar que a noção de política pública - enquanto “*intervenções de uma autoridade investida de ‘poder público’ e de legitimidade governamental sobre um domínio específico da sociedade ou do território*” (ver Thoenig, 2004, p. 326) - foi inscrita numa mais ampla noção: a de acção pública. Seguindo esta abordagem, as políticas foram 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, citado por van Zanten, 2004, p. 26). Este deslocamento para a esfera da acção pública impõe várias alterações de óptica (Commaille, 2004); destacamos

duas: a integração nas políticas de múltiplos actores que se localizam e se movem em escalas diversas (transnacionais, nacionais, regionais, locais), relativizando o papel do Estado (ainda que não o subestimando); a substituição dos princípios da verticalidade e da linearidade (a decisão no topo da organização Estado e o seu movimento aplicativo no território social sobre o qual a política quer intervir) pelos da horizontalidade e da circularidade das interações múltiplas e interdependentes dos diversos actores que mostram capacidade de intervir nos processos que constroem a política.

Seguindo estas escolhas teóricas, a investigação foi organizada em torno de três eixos interconectados e complementares de inquirição – três «orientações», segundo o léxico do projecto - que se aplicam a ambos os sectores (educação e saúde) e que cruzaram países e níveis de análise. Em “os mecanismos de aprendizagem política e morfologia do conhecimento”, os estudos quiseram conhecer quer os tipos de elementos da esfera do conhecimento que são



(e não são) mobilizados pelos decisores políticos, quer os dispositivos através dos quais os decisores políticos ganham acesso ao conhecimento (e.g., comissões de peritos, consultores, bibliotecas, media, redes de peritos).³ Na orientação conhecimento e decisão política estudaram-se genealogias da decisão política, dando atenção a factores do foro do conhecimento e a outros que interferem na sua reapropriação e uso pelos decisores e na orientação das políticas, como os valores ou os interesses.⁴ Finalmente, os trabalhos desenvolvidos na orientação conhecimento como instrumento de regulação – focaram o crescente uso de instrumentos de regulação que incluem a produção e disseminação de conhecimento (e.g., estudos/relatórios de agências internacionais, recomendações sobre “boas práticas”), estudando a sua concepção (“ideacional” e organizacional), assim como a sua recepção e reapropriação pelos actores para os quais são dirigidos.⁵

É possível adiantar, a partir de uma síntese recente – ainda que provisória – produzida pelos coordenadores do projecto (ver Delvaux & Mangez, 2010), duas das principais tendências que emergem nos países que foram objecto de estudo: fluxo crescente de conhecimentos entre as diversas comunidades; políticas mais intensivas em conhecimentos.

No primeiro caso, tal significa que as fontes de conhecimento mobilizadas no seio de uma comunidade (um país, um sector, uma organização, etc.) são mais diversificadas do que antes e são provenientes, com mais frequência, de outras comunidades. Esta evolução decorre, sobretudo, da expansão e da complexificação das redes de interdependência, que aumentam a necessidade de troca de informações e põem em causa o carácter estanque das fronteiras entre as comunidades. O desenvolvimento de estruturas de coordenação supranacional ou internacional reforça esta intensificação da troca e da circulação de conhecimentos. Outros factores que reforçam esta evolução: aumento do número de actores presentes, sucessivamente ou em simultâneo, em várias comunidades; acumulação e acessibilidade crescentes dos conhecimentos (através das TIC); propagação do Inglês como idioma internacional; capacidade crescente dos actores para codificar e descodificar o conhecimento. Este aumento do fluxo de conhecimento entre comunidades não ocorre apenas entre as estruturas nacionais, mas também entre os actores cujas áreas de acção são no entanto, relativamente estreitas. Esta “abertura das fronteiras” opera-se em todos os níveis.

No segundo caso, é possível dizer que a fabricação e a regulação das políticas são, mais do que antes, de conhecimento intensivo. No primeiro caso, tal significa que os actores mobilizam, nesse processo, mais o registo do conhecimento que o da moralidade ou do estatuto. Esta intensificação está relacionada com o aumento do número de actores capazes de porem à prova as justificações em que se baseiam as políticas, mas também faz do conhecimento objecto e meio de contestação. O debate acerca do que é ou não como conhecimento torna-se, assim, uma dimensão central do desenvolvimento das políticas, qualquer que seja o seu nível. Já quanto ao uso mais frequente do conhecimento na regulação, este é identificável na multiplicação dos indicadores, das avaliações, das auditorias, das boas práticas, das práticas baseadas em evidências, que tendem a substituir ou a complementar a regulação mais tradicional baseada em normas ou incentivos. Esta tendência resulta de vários os fenómenos: a dificuldade cada vez maior de garantir que a intervenção através das normas tenha o impacto pretendido; a percepção difusa que as regulações pelas normas são menos adaptadas a sistemas sociais caracterizados pela expansão e densificação de interdependências; a influência de actores (mormente organizações internacionais ou supranacionais, como a OMS, OCDE, etc.) que, não podendo mobilizar instrumentos legais ou financeiros, recorrem ao conhecimento como principal instrumento de intervenção.

O conhecimento na regulação das políticas de Autonomia e Gestão Escolar (Portugal, 1986, 2008)

A articulação entre conhecimento e acção pública foi bastante visível no processo gerado pela alteração sucessiva do quadro legal, sobre a autonomia e gestão das escolas primárias e secundárias, em Portugal, entre 1986 e 2009. Os dados recolhidos no estudo a que já foi

feita referência⁶ permitiram descrever e interpretar a dinâmica deste processo, vista a partir do envolvimento de diferentes actores em diversas cenas da acção pública, e o papel que os conhecimentos produzidos, transferidos ou mobilizados por esses mesmos actores tiveram na definição e aplicação dessas políticas. De acordo com os objectivos do presente texto apresentam-se de seguida algumas das conclusões que permitem pôr em evidência a densidade e variedade de conhecimentos que foram mobilizados, bem como o modo como se articularam no processo político.

2.1 Agenda política e agenda de investigação

Como foi referido existe, no caso da acção pública em estudo, 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, etc.). 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, etc.), nas metodologias adoptadas (investigação operacional, análises de input-output, estudos extensivos, utilização de indicadores, etc.), na apresentação dos resultados (relatórios curtos, pouco “teóricos” e dirigidos à identificação e à resolução de problemas).

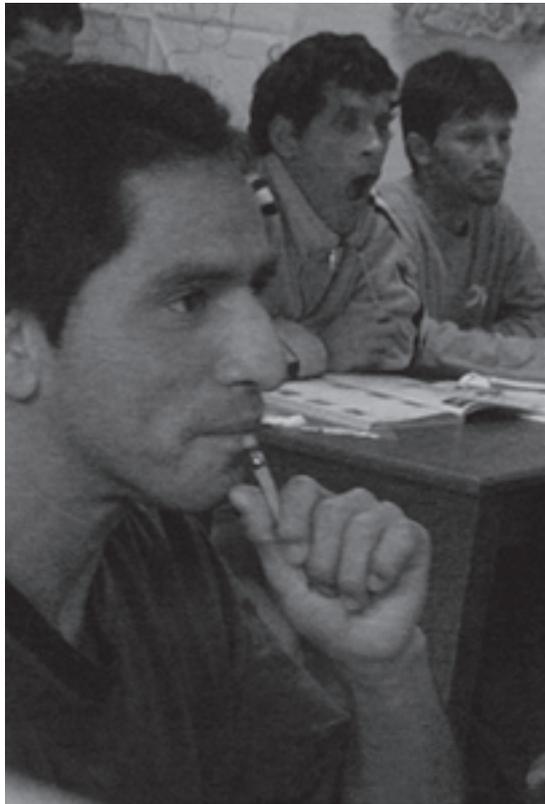
Apesar do constrangimento existente, os governantes e os altos responsáveis do Ministério da Educação nem sempre conseguem encontrar, no meio académico, respostas rápidas e adequadas às suas “necessidades”. Este facto está na origem de uma progressiva alteração da tecnoestrutura do Ministério, tendo 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 por que 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 que está na origem da criação de centros próprios de produção de conhecimento no interior da tecnoestrutura do Ministério da Educação.

2.2. Conhecimentos em confronto

A situação atrás descrita dá conta de um desfasamento entre a “oferta de conhecimento produzido” no meio académico das Ciências da Educação, na área da Administração Educativa e a “procura de conhecimento útil” por parte do Ministério da Educação. Por um lado, a produção académica é dominada por uma perspectiva crítica, muito influenciada pela sociologia das organizações (“sociologia da escola”) e pela abordagem política dos fenómenos educativos. Por outro lado, os ministros da educação apelam sobretudo à realização de estudos de “investigação avaliativa”, com o fim de identificar “problemas” e preparar a decisão política. Este desfasamento (fonte de potenciais conflitos) é ainda agravado pelo facto de o “tempo” da investigação académica não ser, muitas vezes, compatível com o “tempo” da decisão política, o que provoca insatisfações como as que foram descritas no relatório, sobre esta matéria.

Este desfasamento é a expressão de um conflito emergente entre diferentes paradigmas que orientam a produção científica no campo dos estudos sobre a escola e sua gestão, no contexto mais amplo da política e da administração da educação. É o caso, por exemplo, da oposição



entre um “paradigma funcionalista” (que privilegia a influência das estruturas sociais e institucionais) e um “paradigma interaccionista” que privilegia o papel dos actores. Ou ainda, tendo em conta o carácter transdisciplinar dos estudos sobre a administração da educação, as diferenças que resultam da influência de diferentes disciplinas (sociologia, psicologia social, ciências jurídicas, ciência política, ciências da educação, management, etc.) nas equipas que trabalham nesta área e nos estudos que realizam ou nas acções de formação que promovem.

Uma outra zona de clivagem resulta da própria relevância que o conhecimento dos actores assume nos estudos organizacionais e na operacionalização dos modelos de gestão. Existem por isso confrontos entre os “conhecimentos” que relevam de diferentes metodologias de investigação (estudos macro e micro, estudos

comparativos, estudos quantitativos e qualitativos, etc.), bem como da maior ou menor importância que é dada à análise das práticas dos actores nas escolas. Finalmente, é de referir a existência de diferentes “advocacy coalitions”, em que a mobilização do conhecimento é influenciada pelas crenças e ideias que dominam diferentes grupos de actores que intervêm em diferentes momentos e a partir de diferentes cenas no processo da acção pública. Neste domínio, o conflito é polarizado em duas correntes de opinião: os que integram as políticas de autonomia e gestão escolar no contexto de objectivos mais amplos de criação de mercados educativos e da privatização da escola pública; os que procuram preservar o carácter genuíno da gestão escolar introduzida em Portugal após a revolução de 1974, preservando a gestão colegial eleita e o primado da organização pedagógica sobre a organização administrativa. Claro que, como vimos, existem outros grupos que não se reconhecem totalmente em nenhum dos dois pólos e que mobilizam outros tipos de conhecimentos.

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

2.3. Os grupos de trabalho

No caso da acção pública em estudo, os grupos de trabalho, criados por iniciativa dos ministros da educação, tinham, como principal objectivo, produzir conhecimento que pudesse ser mobilizado no processo de decisão política. Esse conhecimento tanto podia dizer respeito ao “diagnóstico da situação”, para identificação de problemas e propostas de soluções, como “à preparação de normativos”, como à avaliação da execução de diplomas, ou ao acompanhamento de experiências ou situações inovadoras. Para esse efeito os grupos de trabalho reúnem em geral três tipos de actores: professores com experiência de gestão escolar; quadros superiores da administração educativa; professores do ensino superior com trabalho de investigação na área da administração educacional. Esta tipologia de actores pressupõe a valorização de três modalidades distintas de conhecimento, respectivamente: conhecimento prático, conhecimento estatal; conhecimento científico. De assinalar, contudo, que não existe uma trans-



posição automática entre os resultados destes grupos de trabalho e os diplomas finais que são produzidos. Na verdade, em todas as situações analisadas a decisão política desenrola-se numa cena diferente, circunscrita aos membros do governo e seus assessores, a quem cabe o trabalho de negociação com as diferentes forças sociais (sindicatos, partidos, grupos de interesses) e a compatibilização entre as propostas apresentadas pelos grupos de trabalho e os objectivos e estratégias políticas do governo. Isto significa que, em relação ao conhecimento disponível, se verificam dois dispositivos de filtragem nesta relação entre conhecimento e política. O primeiro decorre dos próprios critérios de selecção dos grupos de trabalho (baseados na confiança pessoal ou política, e/ou na convergência de opiniões). O segundo resulta da depuração que os membros do gabinete dos ministros ou secretários de estado fazem das várias propostas em função das crenças, ideias e interesses do governo para o sector.

Independentemente do maior ou menor contributo que estes grupos de trabalho prestam à

decisão final é importante reconhecer que a sua função se reparte fundamentalmente por dois domínios: a experiência prática e a credibilidade científica. No primeiro caso busca-se um conhecimento especializado que garanta a congruência das soluções com a “realidade do terreno” (da administração e das escolas). No segundo caso procura-se garantir a legitimidade das soluções porque baseadas no conhecimento académico e científico. Num e noutro caso, está subjacente a concepção de uma racionalidade política baseada na ideia de que é preciso recolher primeiro a informação para depois decidir, mesmo que a decisão já esteja, no essencial, previamente tomada e só se tenha em conta a informação que é congruente com o que se quer decidir.

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

2.4. O conhecimento no debate público

A mobilização do conhecimento no processo político não ficou confinada aos grupos de trabalho nem se limitou à preparação da decisão. Como decorre da perspectiva de análise adoptada neste estudo o processo político é temporalmente mais vasto, implica diferentes actores (para além dos actores estatais) e desenrola-se em diferentes cenas e níveis. Neste contexto o debate público constitui uma cena importante da acção pública onde o conhecimento circula e se transforma em política.

No caso da política de autonomia e a gestão escolar o debate foi intenso e alargou-se por vezes a outros temas afins (descentralização, privatização, “crise do estado educador”, etc.). Este debate decorreu em várias cenas com particular destaque para o Parlamento, para os jornais, para os “talk events” e para as instituições de ensino superior. Assistiu-se à mobilização de conhecimentos e de actores diversificados, embora, como vimos, fosse frequente a participação dos mesmos actores (sobretudo certos académicos e especialistas) em debates diferentes e em cenas distintas.

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

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

informações fundadas na investigação ou em conhecimento académico é reduzido e muito menos se for proveniente das “ciências da educação”.

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

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

A regulação transnacional e o uso de instrumentos baseados no conhecimento

Tomando como objecto de análise o PISA - construído e coordenado, desde meados da década de noventa pela OCDE -, abordamos agora a questão dos processos de regulação transnacional através da fabricação, circulação e uso de instrumentos baseados no conhecimento; e sobre a matéria fazemos três incursões analíticas: carácter mutuamente constitutivo de modalidades de conhecimento e modos de regulação; dupla fabricação - ficcional e material - que cria e sustenta estes novos instrumentos; realizações alcançadas por estes tipos de actantes na regulação transnacional.

História

Nos anos 50, a relevância e a disposição para uma prática sistemática da comparação internacional das performances dos estudantes estavam já estabelecidas e eram guiadas por um duplo propósito: um analítico - o de identificar os factores explicativos das performances dos sistemas educativos -, outro normativo - o de encontrar os bons sistemas e as soluções associadas à obtenção dos resultados mais satisfatórios (ver Bottani, 2006). O PISA faz parte desta tradição de conhecimento comparado, de um projecto comparatista comprometido com a modernização da educação (ver Nóvoa, 1998). Porém, o PISA igualmente refez e redireccionou essa tradição e essa comunidade de conhecimento, na medida em que desenvolveu um conjunto de características que o diferenciam dos inquéritos concebidos e conduzidos desde os anos 60 sob direcção da *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* - IEA, por exemplo através da frequência regular (trianual) dos testes, da sua coerência diacrónica, ou da flexibilidade da sua aplicação, graças a uma estrutura modular (Bottani, 2006, Morgan, 2007).

Chamamos aqui a atenção para duas outras características, complementares. Primeiro, a OCDE garante aos países participantes a possibilidade de participarem no órgão de direcção do PISA - donde, o ponto de partida dos surveys é parcialmente definido pelos representantes nacionais e o trabalho posterior depende também dos consensos entre os actores políticos acerca do admitem ver/ter (mutuamente) escrutinado.⁷ Em troca, permite-se “gerar os seus próprios dados” (Henry *et alli*, 2001) sobre os sistemas nacionais. Segundo, com o PISA a OCDE institui uma área de expertise específica em torno de um objecto singular e novo - a literacia dos estudantes.⁸ Ao fazê-lo, afasta-se das avaliações convencionais das performances dos escolares, prisioneiras dos currículos nacionais, e abre espaço para a criação de um “monopólio de competência” (ver Latour, 1996 [1989]) face a outras formas de conhecimento e a outras agendas de conhecimento para a política.

Ora, para compreender estas características inovadoras do PISA temos que tomar a intervenção da OCDE na governança transnacional como um elemento significativo da equação. De facto a agência vem intervindo basicamente através de modalidades *soft* de regulação, recorrendo a dispositivos de vigilância das performances e de avaliação de políticas, nas quais putativos peritos elaboram colectivamente modelos de apoio às práticas de governo, e nas quais os Estados voluntariamente se envolvem em práticas de mútua vigilância (Jacobsson, 2006, Mahon & McBride, 2009). Desenvolvemos esta ideia na tónica seguinte.

Fabricação

Do ponto de vista que adoptamos, o PISA não é apenas um dispositivo técnico-científico que cria e dissemina periodicamente dados robustos e válidos, mas um instrumento de acção pública (Lascoumes & Le Galès, 2004) que associa procedimentos de medida e meios de conhecimento a representações e normas acerca do sector educativo e acerca dos modos através dos quais este deve ser governado. Por via de seus quadros conceptuais, provas e análises, o empreendimento PISA delinea modos particulares de pensar e de fazer a educação: redefine que é importante saber sobre os estudantes e o que se deve esperar deles, de

suas atitudes e de suas condutas; re-imagina as relações e os contextos das relações professor-aluno, de acordo com uma combinação de teorias cognitivas da aprendizagem e de teorizações sobre a sociedade pós-industrial; define o conhecimento que deve ser tido em conta na escola em função do critério da utilidade; e projecta uma organização escolar pós-disciplinar, senão mesmo insinua um modelo pós-escolar para a organização da educação formal (ver Carvalho, 2011b: 15-25). Ademais, o discurso gerado no âmbito do PISA também transporta um conjunto de regras sobre a acção dos políticos nacionais. A ficção criada é a de que estes, apoiando-se nos estudos comparados, serão capazes de determinar a posição dos seus países no espaço competitivo mundial da educação e consequentemente de fazerem mover os seus sistemas na direcção do “mundo de amanhã”, seguindo uma expressão tão cara às narrativas da OCDE. Os decisores

políticos inventados não são muito diferentes dos estudantes imaginados pelo PISA: são aprendentes ao longo da vida e solucionadores de problemas – retrato afinal dos esperados participantes activos na “sociedade do conhecimento”. A par destas descrições prescritivas, o PISA transporta preceitos sobre os processos de regulação transnacional no sector educativo: o primado de um modelo racional e “baseado em evidências” para a coordenação e controlo das acções no sector da educação (contrastando e com uma coordenação baseada nas opiniões e/ou na ideologia); a “livre” adesão - envolvimento e apoio (material e simbólico) -, por parte dos reguladores nacionais, à “mútua vigilância” como uma apropriada e eficaz prática de administração do social.

Participación y trabajo grupal	Apreciación sintética	Comprensión	Lectura	Producción escrita	Normativa (gramática y ortografía)	Actividad personal y responsabilidad	Apreciación sintética	Resolución de operaciones	Capacidad de razonamiento
MB	B	MB	MB	MB	B	MB	MB	R	B
MB	MB	KB	MB	MB	MB	MB	MB	B	MB
MB	MB	S	MB	MB	S	S	S	B	MB

Em suma, o instrumento *age* no plano das políticas da cognição. Trata-se de um instrumento gerador de normas e de standards para a acção política, cujo exercício de poder se faz por via do *namings, blaming and shaming* e que opera pela responsabilização dos regulado-

“Boletines” por Victoria Presman

res nacionais (associada a uma combinação de números e de posições relativas dos países num espaço competitivo mundial). Mas a sua força assenta também na esperança que cria: transmite optimismo quanto à possibilidade de reformar a educação; deposita confiança nos actores políticos, encorajando-os a ter, em suas mãos, a tão crucial bandeira da “mudança”; e oferece-lhes a possibilidade de legitimarem problemas e/ou soluções políticas com a benção de um conhecimento pericial, agido e/ou percebido como ‘independente e universal’.

Contudo, o instrumento participa nos processos de regulação transnacional também por via da criação de organização (ver Ahrne & Brunsson, 2006, Lascoumes & Le Galès, 2007). É este o segundo ponto que aqui destacamos: o PISA é uma plataforma para conectar diferentes mundos sociais – governos, administrações, universidades, institutos de investigação e avaliação privados – e uma plataforma para reunir os variados conhecimentos, interesses e ideias que habitam esses mundos. De facto, o PISA é muito mais do que um *survey* triannual seguido de um grande relatório. Em conjunto com a inquirição ocorrem relevantes actividades face-a-face ou à distância, em reuniões, *workshops*, ou através da elaboração e circulação de documentos preparatórios. Há um fluxo de dezenas e dezenas de actividades de estudo, de troca e de publicação que, ao longo de quatro anos, tornam possível a produção deste conhecimento para a política; e, na sua coordenação, o Secretariado do PISA (composto por profissionais da OCDE), sendo apenas um dos actores participantes, é reconhecidamente interveniente central (ver Carvalho & Costa, 2011: 52-64).

Em circunstâncias de auto-apresentação, estes actores da agência definem-se como intérpretes do papel de um “catalisador”.⁹ Contudo, o catalisador começou por ser um fornecedor de ideias e de problemas. No caso do PISA, a OCDE desenvolveu o quadro conceptual das competências de literacia, bem como uma nova versão do velho problema da preparação das jovens gerações para o futuro, agora associado ao problema da competição internacional no sector educativo. Ocorre ainda que depois de reunir os vários mundos sociais – e nalguns casos de os seleccionar (por exemplo, quem são os experts

“certos”?) - o catalisador tem de ser capaz de os manter dentro do Programa e interagindo de acordo com os guiões próprios de uma “organização pericial” (Noaksson & Jacobsson, 2003) e fazendo a performance de uma organização pericial: coordena-os na observação de regras como a construção de consensos, a elevada confiança na *expertise*, a capacidade de resposta rápida a mudanças externas e a críticas. E tem ainda que satisfazer os variados interesses informacionais daqueles que reúne... Ora, estes processos de coordenação, as suas regras e os problemas que se associam à sua concretização, modelam a trajectória, as formas e os conteúdos do conhecimento mobilizado e gerado pelo instrumento. Elucidaremos esta ideia nas páginas seguintes.

Geometria	Actividad personal y responsa	Apreciación sintética	Conceptualización	Actividad personal e investigac	Apreciación sintética
B	B	B	B	B	B
B	B	B	MB	MB	MB
B	MB	MB	MB	MB	MB

Efeitos

Ao longo de pouco mais de uma década o PISA expandiu-se de múltiplas formas e em múltiplos planos: no geopolítico (o número de países envolvidos progrediu de 32 no primeiro ciclo para a 75 no quarto, em larga medida em função do recrutamento de países não-membros da OCDE - de 4 para 4); (b) no objecto (aumento do número de inquéritos, das matérias da literacia avaliadas, e das populações alvo; (d) no organizacional (alargamento das agências públicas e privadas associadas por contrato, no quadro das actividades de inquirição, de análise de dados e publicação). Destacamos por fim a sua ampliação pela publicação. Referimo-nos a documentos de naturezas distintas e com populações-alvo específicas, postos em circulação já preparados para ser manipulados por diferentes públicos: são reproduzíveis, seleccionáveis, adaptáveis e passíveis de ser aprofundados por diferentes utilizadores. Falamos de produtos variados como sejam os quadros teóricos, os relatórios (de ciclo e variadíssimos 'temáticos'), de bases de dados, de relatórios metodológicos, ou ainda documentos de cariz didáctico orientados para famílias e alunos. As expansões a que aludimos foram possíveis por via de um conjunto de práticas que tornaram o PISA capaz de atrair e de se unir a pessoas, a debates públicos e a políticas públicas. Ou seja, o efeito da fabricação de dispositivos de regulação baseados no conhecimento é também a feitura de uma ecologia para esses instrumentos (ver Carvalho, 2011c: 156).

Ao longo da última década é possível notar a existência de múltiplos e por vezes bem divergentes usos dos objectos PISA quando estes cruzam contextos sociais e culturais específicos (Carvalho, Costa e Afonso, 2011): para elaborar análises de políticas em curso; para justificar questões específicas da agenda política (note-se, muitas vezes com orientações diversas – ora vinculadas às agendas da qualidade ora às da equidade); como fonte para realização de estudos sobre as “realidades nacionais”; ou para construir (ou desenvolver) instrumentos de regulação autóctones, designadamente no âmbito das chamadas políticas de prestação de contas e/ou de garantia de qualidade. Porém, esses diferentes modos de lidar com o PISA contrastam com uma convergência para o instrumento – dito de outro modo, com a constituição do PISA como uma fonte percebida como natural e inevitável para a acção política no sector educativo, como um recorrente recurso para a imaginação ou para o escrutínio dos problemas educacionais. Este não é um paradoxo, mas um sinal da consistência do instrumento. De facto, o sucesso do PISA não consiste em gerar convergência no plano das opções ou das soluções políticas (nem em conduzir a interpretações e utilizações convergentes de produtos PISA por parte de outros actores sociais) mas sim em criar uma dependência simbólica e/ou funcional, nos diversos mundos sociais que atinge.

É importante estar ciente de que os actores da OCDE sabem - e tentam conhecer (por via de práticas de avaliação externa sobre o impacto do programa nos países membros, por via da organização de fóruns abertos sobre o Programa) – que existe uma distância entre a cultura política, os mecanismos e as opções de valores inerentes ao instrumento PISA e aqueles que se observam noutros contextos nacionais ou epistémicos. O instrumento é exactamente uma plataforma para fazer conexões duradouras com os mundos da política e do conhecimento (e entre estes), tendo em conta as diferenças existentes e permitindo que os dados e informações que disponibiliza possam alimentar essas diferentes possibilidades e disposições para o seu uso. É essa a sua força enquanto instrumento de regulação: a de operar a partir da participação (incondicional ou crítica em sua orientação) de variados mundos sociais na sua produção, difusão, utilização e consumo de um certo tipo de conhecimento; a de se consagrar como um “ponto de passagem obrigatório” (Callon, 1986) nos processos de coordenação da acção pública.

Ao longo destas páginas procuramos interpelar a existência de “novos sistemas de regulação” fazendo uso de um conjunto de linhas interpretativas geradas no âmbito de estudos, que realizamos ou nos quais participamos, sobre as relações entre conhecimento e políticas públicas. Focando dois desses contributos (o estudo sobre as políticas de autonomia e gestão escolar e a pesquisa sobre a fabricação e circulação do PISA) ilustramos e discutimos duas tendências observadas no âmbito mais lato do projecto *KNOWandPOL*: a fabricação e a regulação das políticas tendem a ser mais intensivas em conhecimentos; a circulação

de conhecimentos entre os variados actores (individuais e colectivos) intervenientes nos processos de regulação flui de modo mais intenso. As nossas reflexões mostram que os saberes em presença não apenas são diversos e concorrentes como são traduzidos, transformados e reformulados no curso da acção pública. Consequentemente, as lutas políticas são indissociáveis dos conflitos, dos consensos ou das mutações produzidas sobre os conhecimentos em circulação. Mas elas são também inseparáveis da capacidade de expressão e da legitimidade das diversas formas de conhecimento. Por isso, quando observamos a presença mais intensa de conhecimento na política e a sua mais fluida circulação não podemos deixar de interrogar o campo empírico acerca dos conhecimentos que estão sendo qualificados e desqualificados, dos que são alvo de processos de rarefacção ou, ao invés, de promulgação. Mas ao mesmo tempo é importante ter em conta que os diversos tipos de conhecimento são, em si mesmos, constitutivos de processos políticos distintos – novos modos de conhecimento associam-se a novas formas de acção pública e de participação na multiregulação das políticas.

Bibliografía

- Aa.Vv. (2006). *The role of knowledges in the construction and regulation of health and education policy in Europe – KNOWandPOL*. Disponível em www.knowandpol.eu
- AFONSO, N. & COSTA, E. (2009). *Study on the use and circulation of PISA at the national level. The reception of PISA in Portugal*. Final Report, Project KNOWandPOL. Disponível em <http://www.knowandpol.eu>
- AFONSO, N. & COSTA, E. (2010). The external evaluation of public schools – the case of Portugal. Final Report, Project KNOWandPOL. Disponível em <http://www.knowandpol.eu>
- AFONSO, N. & COSTA, E. (2011). Circulação e uso do PISA em Portugal: o que dizem os políticos. In L.M. Carvalho (coord.) *O espelho do perito: inquéritos internacionais, conhecimento e política em educação* (107-25). V.N. Gaia: Fundação Manuel Leão.
- AHRNE, G., & BRUNSSON, N. (2006). Organizing the world. In M.-L. Djelic. & K. Sahlin-Andersson (eds.), *Transnational governance* (74-94). Cambridge: Cambridge University Press.
- BARROSO, J. (2009). A utilização do conhecimento em política: o caso da gestão escolar em Portugal. *Educação & Sociedade: Revista de Ciências da Educação*, 30 (109): 987-1007.
- BARROSO, J. (2010). Conhecimento, actores e políticas. *Sísifo*, 12: 37-50. Disponível em <http://sisifo.fpce.ul.pt>
- BARROSO, J. (2011a). Conhecimento e acção pública: as políticas sobre gestão e autonomia das escolas em Portugal (1986-2008). In J. Barroso & N. Afonso (orgs.), *Políticas educativas: mobilização de conhecimentos e modos de regulação* (27-58). V.N. Gaia: Fundação Manuel Leão.
- BARROSO, J. (2011b). Da política baseada no conhecimento às práticas baseadas em evidências. In D. A. Oliveira & A. Duarte (orgs.), *Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento* (91-116). Belo Horizonte: Fino Traço Editora.
- BARROSO, J. e AFONSO, N., orgs. (2011). *Políticas educativas: mobilização de conhecimentos e modos de regulação*. V.N. Gaia: Fundação Manuel Leão.
- BARROSO, J. et alli (2007). As políticas educativas como objecto de estudo e formação em Administração Educacional. *Sísifo*, 4: 5-20. Disponível em <http://sisifo.fpce.ul.pt>
- BARROSO, J. et alli (2008). *The social and cognitive mapping of policy: the education sector in Portugal*. Final Report, Project KNOWandPOL. Disponível em <http://www.knowandpol.eu>
- BARROSO, J. e MENITRA, C. (2009). *Knowledge and public action: school autonomy and management (1986-2009)*. Final Report, Project KNOWandPOL. Disponível em <http://www.knowandpol.eu>

- BOTTANI, N. (2006). "La más bella del reino: el mundo de la educación en alerta con la llegada de un príncipe encantador". *Revista de Educación*, número extraordinario, pp. 75-90
- CALLON, M. (1986). Some elements of sociology of translation. In J. Law (ed.), *Power, action, and belief* (196-233). London: Routledge and Keegan Paul.
- CARVALHO, L. M. (2009). O PISA: movimentos e mudanças: uma introdução a 'O PISA e as políticas públicas de educação'. *Sísifo*, 10: 3-14. Disponível em <http://sisifo.fpce.ul.pt>
- CARVALHO, L.M. [com E. Costa] (2009). *Productions of OECD's Programme for International Student Assessment (PISA)*. Final Report, Project KNOWandPOL.
- CARVALHO, L.M., coord. (2011a). *O espelho do perito: inquéritos internacionais, conhecimento e política em educação*. V.N. Gaia: Fundação Manuel Leão.
- CARVALHO, L.M. (2011b). Introdução – o PISA como instrumento de conhecimento e política. In L.M. Carvalho, coord., *O espelho do perito* (12-40). V.N. Gaia: Fundação Manuel Leão.
- CARVALHO, L.M. (2011c) Agarrados ao espelho: notas finais sobre um instrumento de conhecimento & política. In L.M. Carvalho, coord., *O espelho do perito* (153-71). V.N. Gaia: Fundação Manuel Leão.
- CARVALHO, L.M., AFONSO, N. & COSTA, E. (2009). *PISA – fabrication, circulation and use in 6 European countries*. Final Report, Project KNOWandPOL. Disponível em <http://www.knowandpol.eu>
- CARVALHO, L.M., AFONSO, N. & COSTA, E. (2011). O PISA em seis contextos europeus: difusão e indignação. In L.M. Carvalho, coord., *O espelho do perito* (127-151). V.N. Gaia: Fundação Manuel Leão.
- COMMAILLE, J. (2004). Sociologie de l'action publique. In L.Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet, (orgs). *Dictionnaire des Politiques Publiques* (413-421). Paris: Sciences-Po Les Presses.
- DELVAUX, B. (2009). Qual é o papel do conhecimento na acção pública? *Educação & Sociedade – Revista de Ciências da Educação*, 30 (109): 959-986.
- DELVAUX, B. & MANGEZ, E. (2010). Knowledge and policy: a new deal. Policy implications of KNOWandPOL, an EU-funded research project involving twelve teams from eight countries. European policy brief. European Research Area. Disponível em: www.knowanpol.eu
- FIGUEIREDO, C., Barroso, J. & CARVALHO, L.M. (2010). *Knowledge and public action: sex education in schools*. Research Report, Project da KNOWandPOL. Disponível em: www.knowanpol.eu
- JACOBSSON, B. (2006). Regulated regulators: global trends of state transformation. In M.-L. Djelic & K. Sahlin-Andersson (eds.). *Transnational governance* (205-225). Cambridge: University Press.
- LASCOUMES, P. & LE GALÈS, P. (2004). L'action publique saisie par ses instruments. In P. Lascoumes & P. Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments* (13-44). Paris: Presses de Science Po.
- LATOUR, B. (1996 [1989]). "Joliot: a história e a física misturadas". In M. Sèrres (dir.), *Elementos para uma história das ciências, III volume* (pp. 131-155), Lisboa: Terramar [ed. orig., *Éléments pour une Histoire des Sciences*, Paris: Bordas, 1989].
- MAHON, R., & MCBRIDE, S. (2009). Standardizing and disseminating knowledge: the role of the OECD in global governance". *European Political Science Review*, 1 (1): 83-101.
- MULLER, P. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie de l'action publique. *Revue Française de Science Politique*, 50 (2) : 189-207.
- NOAKSSON, N. & JAKOBSSON, K. (2003). The Production of Ideas and Expert Knowledge in OECD. The OECD Jobs Strategy in contrast with the EU employment strategy. SCORE. Stockholm University, SE.
- NÓVOA, A. Relação escola-sociedade: novas respostas para um velho problema. In: SERBINO, Raquel V. (org.) *Formação de Professores*. São Paulo: UNESP, 1998.
- NOWOTNY, H., SCOTT, P., & GIBBONS, R. (2001). *Re-Thinking Science: knowledge and the public in the age of uncertainty*. Cambridge: Polity Press.
- OECD (2001). *Knowledge and skills for life. First results from PISA 2000*. Paris: OECD.
- OECD (2006). *Assessing scientific, reading and mathematical literacy: a framework for PISA 2006*. Paris: OECD.

- OECD (2010), *PISA 2009 results: what students know and can do – student performance in reading, mathematics and science (Vol. I)*. Paris: OECD. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091450-en>
- PALIER & SUREL (2005). Les “trois I” et l’analyse de l’État en action. *Revue Française de Science Politique*, 55 (1): 7-32.
- THOENIG, J.-C. (2004). Politiques publiques. In L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet, (orgs). *Dictionnaire des politiques publiques* (326-333). Paris: Sciences-Po Les Presses.
- VAN ZANTEN, A. (2004). *Les politiques d’éducation*. Paris: PUF.

Notas

- ¹ Este artigo foi realizado graças ao apoio da Comissão Europeia – *Sixth Framework Programme for Research - Citizens and Governance in a Knowledge-based Society* (contrato 028848-2). A informação e as opiniões referidas neste livro são da responsabilidade dos respectivos autores e não reflectem necessariamente a opinião oficial da Comissão Europeia.
- ² Referimo-nos ao 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” – que decorreu entre Outubro de 2006 e Setembro de 2011 e integrou 12 equipas de investigação de 8 países (Alemanha, Bélgica, França, Hungria, Noruega, Portugal, Reino Unido, Roménia), distribuídas pelos sectores da saúde e da educação. Sobre a composição e coordenação do Consórcio e a equipa portuguesa, coordenada por João Barroso, bem como para aceder aos relatórios relativos a diferentes estudos e investigações sectoriais, consultar o sítio www.knowandpol.eu
- ³ O relatório do estudo realizado em Portugal sobre nesta *orientação* (1) encontra-se em Barroso *et alii* (2008).
- ⁴ Em cada país e para cada sector foram conduzidos dois estudos sobre políticas públicas específicas. No caso português foram estudadas as políticas de autonomia e gestão escolar (Barroso e Menitra, 2009) e de educação sexual nas escolas (Figueiredo, Barroso e Carvalho, 2010).
- ⁵ Dois tipos de estudos foram conduzidos: um observando a construção de instrumentos a nível internacional e sua apropriação nacional – no sector da saúde *The Mental Health Declaration for Europe* da OMS, no sector da educação o PISA (Carvalho, com Costa, 2009, Afonso e Costa, 2009, Carvalho, Afonso e Costa, 2009); e outro acompanhando a fabricação desse tipo de ferramentas a nível nacional e sua recepção activa a nível intranacional - neste âmbito a equipa portuguesa estudou os dispositivos de avaliação externa das escolas (Afonso e Costa, 2010)
- ⁶ Este estudo realizou-se, como foi assinalado na secção anterior, no âmbito da Orientação 2 do projecto *KnowandPol* e adoptou, do ponto de vista analítico, uma abordagem da política numa perspectiva de acção pública. As conclusões que se apresentam de seguida baseiam-se no estudo empírico efectuado cuja metodologia e dados gerais podem ser consultados no respectivo relatório (Barroso e Menitra, 2009). Para um maior desenvolvimento do papel do conhecimento na regulação das políticas de autonomia e gestão escolar, consultar: Barroso (2009, 2010, 2011a e 2011b).
- ⁷ Podemos aqui rever uma das regras do jogo da produção de conhecimento pericial na contemporaneidade, mormente a que revela o seu carácter “transgressivo” (ver Nowotny, Scott e Gibbons, 2001).
- ⁸ Segundo as proposições da OCDE, o conceito de competências da literacia representa as capacidades dos jovens para “extrapolar o que aprenderam e serem capazes de aplicar os seus conhecimentos na vida real”; “analisar, raciocinar e comunicar eficazmente”; “colocar, interpretar e resolver problemas em contextos variados” - “para serem aprendentes ao longo da vida” acrescentam - “também têm de ter a consciência do porquê e do como aprendem” (OECD, 2001: 18-24, 2006: 9-14; 2010: 22)

- ⁹ “A imagem que eu tive foi a de um catalisador. (...); basicamente ser capaz de colocar as pessoas certas reunidas, a um nível político, a um nível científico, a um nível técnico, deixá-los negociar, deixá-los discutir. Houve momentos em que foi difícil encontrar um acordo e, nesses momentos, interviemos. O sucesso do PISA está definido de modo a estabelecer uma verdadeira rede internacional de especialistas que emitem e trocam de opinião, que lutam e debatem...” (Entrevista a membro da OCDE, cit. in Carvalho & Costa, 2011: 55-56).

Resumo

No presente artigo abordamos o objecto deste numero tematico –“os novos sistemas de regulacao”– recorrendo a resultados de estudos recentes efectuados por uma equipa portuguesa integrada num projecto de investigacao desenvolvido em torno da seguinte interrogacao geral: Qual o papel do conhecimento na construação e regulacao das politicas publicas?

As pesquisas pretenderam ampliar a compreensao acerca da relacao activa entre politica e conhecimento num contexto social e cultural caracterizado pelo aumento do volume, da pluralidade e da circulacao de saberes sobre os varios sectores das politicas publicas. Assim, o programa de investigacao partiu dos seguintes pressupostos: as formas actuais do governo — na elaboracao e na gestao das politicas — dependem, mais e mais, do recurso ao conhecimento especializado; tem vindo a aumentar a capacidade de diferentes actores sociais nao so para mobilizarem conhecimento, mas tambem para pro- porem, oporem ou contraporem orientacoes e dispositivos de ordenacao, coordenacao e controlo da accao colectiva.

Palabras chave

Novos sistemas de regulacao - Relacao conhecimento-política - Produçaoacadémica - Instrumentos de avaliacao

Abstract

This article presents the results of recent studies carried out by a Portuguese team which was integrated to a research project concerning the following central (and general) question: What is the role of knowledge in the construction and regulation of public policies? The research intended to widen the understanding of the active relationship between politics and knowledge in a social and cultural context characterized by increasing volume, the plurality and circulation of knowledge on the various sectors of public policy. Thus, the program research from the following assumptions: current forms of government - in the elaboration and policy management - depend more and more, the use of specialized knowledge; has increased the ability of different social actors not only to mobilize knowledge, but also to propose, oppose or counteract guidelines and devices ordering, coordination and control of collective action

Key words

New control systems - Retationship between Knowledge & Policy -Academic production -Evaluation's Instruments

Resumen

Este artículo presenta los resultados de un estudio reciente llevado a cabo por un equipo de investigación de Portugal que aborda la pregunta acerca del rol del conocimiento en la construcción y regulación de políticas públicas. La investigación pretende ampliar la comprensión acerca de la relación activa entre política y conocimiento en un contexto social y cultural caracterizado por el aumento del volumen, de la pluralidad y de la circulación de saberes sobre varios sectores de las políticas públicas. El programa de investigación parte de los siguientes supuestos: las formas actuales de gobierno (en la elaboración y en la gestión de las políticas) dependen cada vez más de un conocimiento experto y que ha aumentado la participación de diferentes agentes sociales no únicamente para movilizar el conocimiento sino para proponer, oponerse o confrontar las orientaciones y dispositivos de ordenamiento, coordinación y control de la acción colectiva.

Palabras clave

Nuevos sistemas de regulación - Relación conocimiento-política - Producción académica - Instrumentos de evaluación