

ESTUDOS ANALÍTICOS SOBRE POLÍTICAS EDUCATIVAS: UM ENSAIO A PARTIR DA INVESTIGAÇÃO DOUTORAL REALIZADA EM PORTUGAL (2000-2012)

LUÍS MIGUEL CARVALHO*

RESUMO: O presente artigo analisa o modo como as políticas educativas vêm sendo abordadas, desde 2000, em teses de doutorado realizadas nas universidades portuguesas e no domínio científico da Educação. O autor desenvolve um conjunto de linhas interpretativas sobre aquela produção, mas inscreve-a numa reflexão mais ampla sobre a pertinência da adoção de uma visão policêntrica das políticas públicas. Nesse sentido, põe em destaque a emergência de uma investigação de cariz analítico, na qual se desenvolvem olhares mais complexos sobre as políticas: como processos e produtos que abrangem e excedem as orientações para a ação emanadas do governo e da administração do Estado.

Palavras-chave: Investigação educacional. Política educativa. Portugal. Teses (doutorado).

ANALYTICAL STUDIES ON EDUCATION POLICIES: AN ESSAY ON DOCTORAL RESEARCH CONDUCTED IN PORTUGAL (2000-2012)

ABSTRACT: This article examines how educational policies are being studied in doctoral theses held in Portuguese universities, in the field of Education, since 2000. The author develops a set of interpretative lines about those studies, within a broader argument on the relevance of adopting a polycentric vision of public policies. Thus, he depicts the emergence of analytical approaches in which more complex views of education policies come to front: as processes and products that include and go beyond the guidelines for action emanating from government and state administration.

Keywords: Educational research. Education policy. Portugal. Doctoral dissertations.

* Universidade de Lisboa, Instituto de Educação. Lisboa, Portugal. E-mail de contato: lmcavalho@ie.ul.pt

**DES ÉTUDES ANALYTIQUES SUR LA POLITIQUE ÉDUCATIVE:
UN ESSAI DE LA RECHERCHE DE DOCTORAT MENÉE
AU PORTUGAL (2000-2012)**

RÉSUMÉ: Cet article examine comment les politiques éducatives ont été adressées depuis 2000 dans des thèses de doctorat menées dans les universités portugaises et dans le domaine des sciences de l'éducation. L'auteur développe un ensemble de lignes d'interprétation sur cette production et élabore une réflexion plus large sur la pertinence d'une approche polycentrique aux politiques publiques. À cet égard, il souligne l'état d'urgence d'une recherche de nature analytique qui veut développer des perspectives complexes sur les politiques: comme des processus et des produits qui englobent et dépassent les lignes directrices du gouvernement et l'administration de l'Etat.

Mots-clés: Recherche en éducation. Politique éducative. Portugal. Thèses (doctorat).

Introdução

Em texto publicado no início do presente século, Licínio Lima e Almerindo Afonso (2002, p. 8-10) assinalaram a inexistência, em Portugal, de uma “tradição” de estudos analíticos das políticas educativas. Doze anos depois, poder-se-á fazer uma afirmação diferente sobre a produção investigativa entretanto concluída? E, sendo afirmativa a resposta, quais as tendências marcantes dessa pesquisa?

Este artigo enfrenta estas interrogações, observando o modo como as políticas vêm sendo abordadas, desde 2000, em teses de doutorado realizadas nas universidades portuguesas e no domínio das Ciências da Educação. Porém, as linhas interpretativas aqui desenvolvidas inscrevem-se numa reflexão mais ampla, independente do espaço nacional no qual atuam os pesquisadores, sobre o estudo das políticas de educação na investigação educacional. Nesse sentido, o artigo destaca a emergência de perspectivas teóricas e metodológicas de cariz analítico e que procuram olhares mais complexos sobre as políticas de educação: entendendo-as como objetos que abrangem e excedem as orientações para a ação emanadas dos atores sociais investidos de autoridade ou diretamente associados às estruturas de governo e de administração do Estado.

Portanto, ao ensaiar algumas linhas interpretativas sobre a emergência de uma tradição analítica nas teses doutorais realizadas em Portugal, o artigo pretende, concomitantemente, destacar outros modos de conceptualizar o estudo

das políticas de educação. Por um lado, mostra a existência (em Portugal) de um corpo de estudos que se afastam do racional normativo – seja enquanto projeto de “administração social”, seja na forma de uma “análise política” ou de uma “avaliação de políticas” orientadas pela procura de soluções para os problemas políticos correntes. (DALE, 1986; OZGA, 2000, p. 82-84) Por outro lado, o artigo evidencia o rompimento com as visões “estatistas” e “hierárquicas” da política pública e seus postulados: o “voluntarismo político” e o fascínio pela intervenção de políticos e de elites estatais; a “unicidade do Estado”; o “fetichismo da decisão”. (LASCOURMES; LE GALÈS, 2007, p. 16-17)

Esta fratura parece fundamental para ajudar pensar as políticas de educação à luz da interrogação formulada por Pierre Muller (2000, p. 192): “[...] como se produz a ordem política em sociedades cada vez mais complexas, cada vez mais fragmentadas e cada vez mais abertas ao exterior?”. Esta perspetivação não minimiza o papel do Estado, nem esquece que a autoridade pública, como sublinha Thoenig (1997, p. 34), “[...] constrói configurações de crenças, interesses e condutas que permitem a coordenação e a direção [...]” da ação social. O deslocamento proposto visa, antes, colocar, como matérias merecedoras de estudo empírico, a intensidade e a amplitude dessa intervenção, assim como os seus modos de articulação com a participação de atores não estatais. (CARVALHO, 2006) Este modo de ‘olhar’ é tanto mais necessário quanto se reconheça que os modos de intervenção do Estado se vêm alterando nas últimas três décadas, legitimando – ou vendo legitimada – a intervenção de outros atores sociais na fabricação e regulação das políticas.

Analisando essa mudança, Lascoumes e Le Galès (2007, p. 112-115) chamam a atenção para uma tensão que se parece ter tornado constitutiva das políticas públicas e que marca o seu curso atual: por um lado, o impulso dado a novas formas de participação dos atores sociais nas políticas (e.g., incremento da dimensão informacional e comunicacional das políticas, introdução de modalidades de contratualização e de outros instrumentos *a priori* de carácter negocial e participativo); por outro lado, o reforço das intervenções de racionalização da vida coletiva, nas quais o Estado assume papel central, através de intervenções de cariz nem sempre regulamentador, recorrendo por exemplo a mecanismos de controlo centrados em resultados (auditorias, avaliações, *standards*, certificações).

Ademais, trata-se de um olhar tanto mais importante quanto se reconheça a conspícua importância de arenas internacionais e supranacionais na produção das políticas nacionais, seja em virtude de processos voluntários de integração económica e política, seja por força da intensificação dos processos de globalização. (RIZVI; LINGARD, 2010) Neste contexto, tem particular saliência a intervenção de organizações internacionais, influenciando debates nacionais, metas e estruturas dos sistemas educativos, e gerando novas modalidades de regulação da educação. (MARTENS; RUSCONI; LEUZE, 2007) A centralidade

adquirida pela avaliação internacional comparada dos desempenhos dos escolares, ao longo da última década, é uma clara ilustração desse fenómeno. (CARVALHO, 2012)

O aumento de uma regulação transnacional é, de resto, uma das tendências marcantes no quadro das transformações nos modos de orientação, coordenação e controlo da ação social no sector educativo, a par do hibridismo da regulação nacional e da fragmentação da regulação local. (BARROSO, 2005) Ora, estas três tendências sinalizam bem a complexidade atual das políticas de educação e mostram, outrossim, a importância de uma visão policêntrica das políticas públicas.

Trata-se, então, de um olhar que acompanha um deslocamento da visão da política pública como o que os governos decidem fazer (ou não fazer), para uma compreensão alargada, que inclui as linhas de ação fixadas em textos, a construção das agendas pública e política, os trajetos e os efeitos, esperados e inesperados, das políticas. (RIZVI; LINGARD, 2010) Trata-se de um movimento que associa o estudo da política como produto ao estudo da política como processo – um processo que se manifesta antes e depois da produção de textos políticos. (TAYLOR *et al.*, 1997)

O deslocamento a que aludimos determina várias mudanças no modo de estudar as políticas: os atores de uma política deixam de se limitar aos que estão associados à autoridade pública; a perspetiva da sequencialidade dá lugar a uma relação não linear e não hierárquica entre contextos e entre estádios de uma política; a visão das políticas educacionais como soluções que respondem a problemas é substituída pelo seu entendimento como espaço de construção de problemas e de legitimação de atores, de ideias, de contextos decisoriais. São estas mudanças que este artigo destaca, tomando como caso ilustrativo a investigação produzida em contexto de estudos doutorais em universidades portuguesas, desde o início do presente século.

Assim, a partir da descrição e da análise de uma coleção de 56 teses, aprovadas, entre 2000 e 2012, em 15 universidades portuguesas públicas e privadas, que se debruçam sobre fenómenos educativos observados no espaço político português,¹ este texto traça várias linhas interpretativas, organizadas de acordo com as seguintes tópicos: (a) as políticas públicas como objeto de estudo; (b) um campo temático amplo; (c) a expansão dos contextos e dos atores (significativos) das políticas; (d) a conceptualização da política como processo e produto; (e) o uso de conceitos próprios e recorrentes; (f) uma renovação da relação com as fontes documentais.

As políticas públicas como objeto de estudo

Respondendo à questão inicialmente formulada, afirma-se desde logo uma ideia central: ao longo da última década, em Portugal e na área científica da educação, observa-se a emergência e a demarcação de uma perspetiva analítica sobre as políticas públicas de educação.

Esta ideia radica numa constatação primeira produzida sobre o acervo consultado: entre 2000 e 2012 foram elaboradas 36 teses que têm como tema e objeto empírico políticas públicas de educação (e.g., de ensino básico, secundário ou superior, de administração escolar, de educação de adultos) ou que, tendo por tema e objeto empírico outro fenómeno educativo (e.g., intervenções municipais em educação, práticas de autoavaliação escolar), incorporam uma dimensão central de análise relativa a políticas públicas de educação.² Ora, em ambos os casos, tais objetos empíricos são transformados em objetos de estudo em função de conceitos de raiz sociológica e política. Ademais, ocorre que este conjunto de teses se distingue de um outro grupo de 20 de trabalhos coevos analisados, nos quais há uma diferente consideração de matérias relativas a políticas públicas de educação, na medida em que estes recorrem às políticas educativas e/ou às análises já elaboradas sobre as políticas ora como pretextos para investigações sobre outros fenómenos, ora como conteúdos relevantes para a contextualização dos seus objetos empíricos.³

Esta diferenciação, em função de dois elementos fundamentais de uma investigação – o objeto e os regimes teóricos que enquadram a problemática do estudo – constituiu, portanto, o ponto de partida para a afirmação da emergência e existência de um conhecimento de cariz analítico. Note-se, este conhecimento não pode ser associado à formação de uma disciplina científica ou de uma área científica multidisciplinar.⁴ Ainda assim, a impossibilidade de designar a existência de um “continente” de saber de cariz disciplinar, convive com a percepção da emergência de um conhecimento analítico, gerado nos interstícios de saberes com proveniências diversas. Que especificidade vem tomando tal conhecimento, esta será a matéria a tratar nas páginas que se seguem.

Um campo temático amplo

As teses elaboradas abordam políticas públicas variadas. Por desígnio descritivo, podem ser agrupados em função do âmbito da intervenção da autoridade pública que observam. No conjunto dos estudos que versam políticas de administração escolar, são abordados temas tão diversos como a participação dos pais e dos professores na administração da escola, a autonomia da escola e sua con-

tratalização, a confirmação da rede escolar. Nas teses em que são equacionadas políticas de descentralização da educação, encontram-se estudos sobre as relações entre os níveis da administração da educação e, sobretudo, sobre dinâmicas políticas em contextos autárquicos. No âmbito das teses nas quais são estudadas políticas de avaliação, há trabalhos sobre os exames do ensino secundário, os dispositivos de autoavaliação em escolas, os *rankings* de escolas secundárias, a avaliação do ensino superior e, até, a avaliação internacional comparada do desempenho dos alunos. Também são diversificados os estudos que remetem para políticas relativas a graus ou sectores de ensino, sendo estudadas matérias relativas à educação pré-escolar, aos ensinos básico, superior, profissional e à educação artístico-musical. No âmbito das teses que abordam políticas de educação e formação de adultos, a par de pesquisas sobre programas específicos desenvolvidos em Portugal (como o sistema nacional de reconhecimento, validação e certificação de competências e a oferta dos Cursos de Educação e Formação de Adultos), encontramos o estudo das políticas de “aprendizagem ao longo da vida” adotadas e desenvolvidas na União Europeia. Para lá destes conjuntos, há ainda pesquisas que abordam outras políticas, por exemplo: de género, de cooperação internacional, de educação sexual, e de ciência.

Da análise do *corpus* sobressai a importância dada pelos investigadores a algumas políticas: de administração das escolas, acompanhando a introdução de iniciativas estatais, mormente no âmbito da regulação da ‘autonomia das escolas’; de descentralização e de avaliação, acompanhando transformações nos modos de intervenção (retórica e/ou processual) do Estado na educação; de ensino superior, acompanhando as mutações associadas à implementação do processo de Bolonha, mas também as perceções sobre a expansão e crise deste grau de ensino; de educação e formação de adultos, acompanhando a expansão de orientações políticas internacionais sobre a ‘educação ao longo da vida’.

Considerando as características de trabalhos congéneres realizados até 2000, pode dizer-se ter havido uma ‘explosão’ de teses centradas em políticas específicas. O numeroso aparecimento de trabalhos associados a políticas públicas é significativo porque as 10 teses publicadas nas 2 décadas anteriores (BARROSO, 2006) se confinavam ora a estudos sobre a evolução das políticas educativas e do sistema educativo (ou de grandes sectores), ora à análise de políticas de administração das escolas.

Ora, esta mudança propiciou também uma reconfiguração do espaço empírico das teses. Há uma expansão ‘para trás e para a frente’, relativa aos graus de ensino estudados (do básico e do secundário para a educação de infância e para o superior). Há um alargamento ‘para cima e para baixo’, relativo aos contextos das políticas (do nacional para o internacional e o local). Há uma ampliação ‘para fora’ do universo da educação escolar.

Estas alterações podem ser melhor entendidas em sua relação com uma tendência caracterizadora dos trabalhos realizados desde 2000 – a inscrição da análise das políticas na complexidade da ação pública e a consideração das políticas públicas como processos e produtos.

A expansão dos contextos e dos atores (significativos) das políticas

Uma das alterações atrás referidas respeita ao alargamento dos contextos das políticas. Os processos de transnacionalização das políticas são frequentemente equacionados nas teses, sendo associados à existência, desde as últimas décadas do século XX, de um conjunto de “temas comuns” às políticas educativas nacionais – temas que, por exemplo, Levin (1998, p. 131-32) já sintetizou de modo claro: as mudanças educacionais justificadas por imperativos da economia, no sentido da preparação de força de trabalho e da competição internacional; o enfatizar da dimensão da educação como bem de mercado; a adoção de estratégias de reforma assentes em mudanças nos modos de governação; a maior relevância dada aos *standards*, às examinações, ao *accountability*.

Da centralidade conferida ao fenómeno da transnacionalização resulta que em muitas teses seja dada grande relevância a discursos e a modelos difundidos por organizações internacionais (OCDE, Unesco, Banco Mundial) e supranacionais (Comissão Europeia), às suas implicações nas políticas nacionais e, em alguns casos mesmo, à análise das relações de poder entre os atores que intervêm nas diversas escalas. Em alguns trabalhos as intervenções políticas nacionais (sejam reformas, sejam intervenções em sectores específicos da educação) são analisadas por referência a um programa transnacional do neoliberalismo (económico e político) ou às narrativas da modernidade e/ou da crise da modernidade.

A compreensão do desenvolvimento de políticas públicas observando as dinâmicas sociais e políticas em escalas ‘infranacionais’ é outra preocupação analítica forte. Isto ocorre em trabalhos que abordam as políticas de descentralização e a intervenção autárquica ou as dinâmicas sociopolíticas regionais ou locais não circunscritas à intervenção da autoridade local; mas também acontece em estudos centrados em dinâmicas de implementação de políticas ou de instrumentos políticos em contextos organizacionais, como as unidades regionais ou locais de administração do Estado e as escolas. Mais do que um contexto de implementação, o espaço social local (seja o contexto organizacional seja o comunitário) pode mesmo surgir como “um” dos contextos percebidos pelos investigadores como fundamentais para a realização (e para a compreensão) da política, a par dos nacionais e internacionais.

Como o atrás exposto sugere, vem ocorrendo uma redefinição dos contextos de ação que são significativos para a análise política dos fenômenos educativos. Essa redefinição é feita, geralmente, em função de uma lógica escalar (local, regional, nacional, internacional). Não obstante também ocorre em torno de outros critérios, surgindo associada aos níveis da Administração (central, regional e local), aos sistemas de ação (político-administrativo, formação, profissional) e aos contextos de produção de discursos em educação (político, acadêmico e profissional).

Ora, a consideração de múltiplas escalas e contextos é acompanhada por uma atualização dos atores sociais que participam na fabricação e na concretização de políticas. Consequentemente, se observa uma procura da captação das intervenções de múltiplos atores coletivos e individuais (e das ideias e interesses que os guiam): organizações internacionais, governantes e atores políticos em sede parlamentar, órgãos e membros das administrações central, regional e local, associações profissionais, sindicatos, unidades de investigação e acadêmicos, peritos, professores, estudantes, diretores de escolas, organizações não-governamentais.

A política como processo e como produto

Como referido, na larga maioria das teses analisadas a política pública não é percebida apenas como fenômeno circunscrito às produções emanadas de uma autoridade pública (regra geral, os governos nacionais) e orientadas para a consecução de determinados objetivos, mas – e predominantemente – como fenômeno mais amplo e dinâmico que, a par da dimensão do produto político, envolve dinâmicas de atores múltiplos e/ou de discursos concorrentes, captáveis em vários contextos de ação.

A abordagem desta dupla dimensão da política pública – das “coisas” e dos “processos” da política, usando os termos de Ball (1993) ou dos “produtos” e dos “processos” da política, recorrendo aos de Taylor *et al.* (1997) e de Ozga (2000) – vem-se manifestando de dois modos nas teses. Ora observam as reinterpretações que os atores sociais fazem dos produtos emanados de uma autoridade. Ora observam as relações entre atores políticos estatais e não estatais em momentos de fabricação e de implementação das políticas ou de construção e interpretação de instrumentos de regulação das políticas. Por esta razão, estes estudos têm também sido marcados pelo recurso a abordagens diacrônicas e a ‘espessura’ histórica das políticas é visível em mais de dois terços dos estudos.

Finalmente, nas teses analisadas a compreensão ampla dos contextos e dos atores ‘que contam’ nas políticas cruza-se, recorrentemente, com dois fenômenos mais abrangentes: o da transformação dos modos de intervenção do Estado

na regulação das políticas públicas; o da complexidade dos processos de regulação dos sistemas educativos.

Assim, é possível notar a atenção dada às relações entre os processos – relembrados por Almerindo Afonso (2003, p. 37), seguindo a receção de textos de Bob Jessop por Sousa Santos (2001) – de “desnacionalização do Estado” (reorganização funcional e territorial dos poderes, aos níveis subnacional e supranacional) e de “desestatização dos regimes políticos” (novos modos de regulação, nos quais o papel do Estado se firma como o de coordenador de múltiplos parceiros, governamentais, para-governamentais e não-governamentais). Também a noção de multirregulação dos sistemas educativos, que representa, na aceção de João Barroso (2005, p. 733), a “[...] pluralidade de fontes, finalidades e modalidades de regulação em função da diversidade dos atores implicados, das suas posições, dos seus interesses e das suas estratégias [...]”, pauta a construção da problemática em variadas teses.

A conceptualização ampla da política pública e a inscrição desta em processos de reconfiguração da regulação das políticas de educação nacionais acompanham, assim, tendências observáveis na investigação educacional realizada noutros países: a redefinição e delimitação do que constitui uma política pública de educação; a revisão de espaços, atores e processos implicados em sua fabricação e sua trajetória. Esta ‘proximidade’ revela-se inevitavelmente na construção dos objetos de estudo nos referenciais teóricos e metodológicos que a suportam, como seguidamente se notará.

Conceitos próprios e recorrentes

Pode dizer-se que, ao longo da última década e meia, se tornou incontornável equacionar as ideias que circunscrevem e constituem as políticas, em várias arenas de ação, mas igualmente os processos sociais de sua elaboração, aplicação e recontextualização. Assim, em cerca de metade das teses estas duas entradas analíticas coexistem, enquanto nas restantes existe uma focalização predominante nas ideias, em suas múltiplas manifestações e trajetórias, ou nos processos sociais associáveis ao curso da política.

Esta dupla entrada vem sendo suportada por dispositivos teórico-metodológicos específicos que têm a capacidade de representar o objeto (política pública) e, também, de circunscrever ‘o quê’ ou ‘o quem’, ‘o onde’ e ‘o como’ do trabalho empírico. Neste âmbito, é possível identificar a presença recorrente de um conjunto relativamente restrito de conceitos e de modelos de análise (mais do que de teorias).

Quatro referenciais predominam, uns associados a literatura de proveniência anglo-saxónica, outros de procedência francófona: as propostas analíticas do “ciclo de políticas” e dos “contextos da construção da política” (BOWE; BALL; GOLD, 1992; BALL, 1994) e a da “agenda globalmente estruturada para a educação” (DALE, 2000);⁵ a abordagem da regulação social (REYNAUD, 1997 [1987]) e sua receção nos estudos sobre políticas educativas (MAROY; DUPRIEZ, 2000; BARROSO, 2005) e a noção de sistema de ação concreto conforme formulada no quadro de uma sociologia da ação organizada. (FRIEDBERG, 1993)

É importante sublinhar que, para além dos referenciais ‘predominantes’, outros quadros conceptuais vêm sendo mobilizados – e.g., associados ao neo-institucionalismo sociológico, ao pensamento ‘foucautiano’, às análises das redes sociais e políticas, à instrumentação da ação pública – e que, em rigor, vários estudos combinam conceitos e abordagens diversas. Contudo é possível assinalar a existência de três grandes corpos disciplinares e teóricos: uma sociologia das políticas educativas de inspiração anglo-saxónica (ora mais marcada por uma agenda de compreensão da educação em suas relações com a mudança social, ora mais marcada pelas relações entre educação e suas formas de governo); uma análise das políticas assente na teoria da regulação social e sua combinação, mais recente, com a sociologia política da ação pública de inspiração francófona; uma corrente da sociologia das organizações que deu origem a uma sociologia da ação organizada.

Por fim, parece haver uma relativa associação entre os quadros conceptuais referidos e os contextos organizacionais da produção das teses. A noção do ciclo contínuo de políticas é preponderante em teses realizadas nas Universidades públicas do Porto e do Minho. É igualmente ali mais presente o racional da agenda globalmente estruturada, sendo que, paralelamente a esta mobilização, também se percebe a influência dos trabalhos realizados na segunda metade da década de 1990 por investigadores de universidades portuguesas em torno da problemática dos efeitos da transnacionalização dos mecanismos de regulação. (STÖER; CORTESÃO; CORREIA, 2001) Os conceitos associados à teoria da regulação social e à perspectiva da ação pública estão sobretudo presentes em estudos realizados na Universidade de Lisboa. (ver BARROSO *et al.*, 2007) Já os desenvolvimentos da sociologia da ação organizada, que mais cedo foi introduzida em Portugal, nomeadamente no quadro de uma sociologia das organizações educativas, têm uma presença mais difusa.

A renovação da relação com as fontes documentais

Ainda no plano teórico-metodológico, os pesquisadores vêm abraçando o desafio do aprofundamento da relação que estabelecem com os documentos de política pública. Tal é visível numa mobilização ampla de documentos e de vozes,

que vai para além da cobertura empírica através de materiais de natureza legislativa ou de textos programáticos de partidos políticos e intervenções de governantes. Tal é também perceptível – e isso é o que aqui mais importa destacar – na procura de novas relações analíticas com as fontes da política, fundadas em categorias específicas.

Uma das soluções mais presentes assenta na distinção entre política como texto e como discurso, trabalhada na literatura educacional por Ball (1993; 1994). Não obstante, observa-se também a adoção das propostas da análise crítica do discurso (FAIRCLOUGH, 2005), assim como a modelos de análise que permitem examinar os documentos como lugares de construção (e depósitos) de modos de compreender e de agir sobre o mundo, associados aos conceitos de referencial (MULLER, 2000) e de paradigma político. (HALL, 1986)

Independentemente das diferenças entre essas ferramentas, parece evidente uma vontade de compreender os documentos como espaços de inscrição de valores, princípios, prescrições, mas também como lugares de problematização do real e de legitimação e de deslegitimação dos modos de (o) pensar (e de nele e sobre ele agir). Trata-se de um desafio ao qual parece tanto mais necessário responder quanto, como refere Correia (2010, p. 456), nas últimas décadas “[...] o campo político se ocupou menos na definição de normas práticas para a ação e mais na imposição de ordens cognitivas para pensar a ação [...]”.

Fecho

Respondendo à questão formulada no início deste artigo, já se afirmou que ao longo da última década, em Portugal e na área científica da educação, se observa a emergência e a demarcação de uma perspetiva analítica sobre as políticas públicas de educação. No entanto, porque não se trata de um conhecimento que regularmente se autorreferencie e questione ou no qual esteja instalado um diálogo crítico entre os seus produtores, afirma-se estar – concluindo a resposta à questão inicial deste texto – perante uma “tradição” em curso de invenção. Nesta última secção do texto clarificamos as duas asserções.

Retomando uma distinção já formulada por Barroso (2006), parece evidente a afirmação e consolidação de uma perspetiva que põe em articulação as dimensões da intervenção da autoridade pública e dos atores sociais em contextos de ação concretos, por oposição a uma perspetiva orientada para uma compreensão das políticas através da análise da intervenção legislativa e doutrinária da autoridade pública.

O aparente esvaziamento desta última dimensão, na década que passou, em teses de doutoramento, pode significar que a formação de um campo de

estudos analíticos em política educacional, adverso a perspectivas racionalistas e de cariz normativo, reatualiza ideias defendidas, nos anos 1990, sobre o estudo das organizações educativas, no âmbito da área da Administração Educacional. Tratava-se, então, de propor a concretização de uma “[...] sociologia empírica atenta aos sistemas de ação diferentemente localizados e às diferentes categorias de atores envolvidos [...]” e acerca da necessidade de distinção entre (e de observação empírica dos) planos das “orientações para a ação” e “da ação”. (LIMA, 1998, p. 582) Transportadas do âmbito dos estudos sobre a organização e administração escolar para o âmbito dos estudos em política educacional, estas ideias facilitaram e legitimaram o desenvolvimento de estudos afastados da compreensão das políticas como “simples *corpus* jurídico-administrativos” e preocupados, antes, em examinar tanto discursos, normas, orientações e valores, quanto as articulações efetivas entre princípios reclamados, normas produzidas e soluções praticadas. (LIMA, 1998; LIMA; JANELA AFONSO, 2002)

Não obstante a partilha atrás evidenciada, o espaço de saber analítico sobre as políticas educativas, avesso ao racionalismo normativo e prescritivo, é um lugar de pluralidade. Desde logo, no plano paradigmático, sendo aí visíveis duas grandes orientações: uma próxima de uma sociologia interpretativa, reconhecível em trabalhos que versam “[...] as lógicas, as relações de poder, as contradições e mesmo as consequências [...]” das políticas e seus processos; outra, próxima de uma sociologia crítica, que se apresenta comprometida com a articulação da análise das políticas com o “compromisso ético e político explícito” do investigador com as “visões do mundo” que assume, seguindo os termos de Almerindo Afonso (2003, p. 36). Ademais, no interior deste arco ‘crítico-interpretativo’ existe, também, uma pluralidade de referentes no plano disciplinar e teórico, como a secção anterior já ilustrou, e uma certa correspondência entre a mobilização de quadros teóricos-metodológicos e os contextos organizacionais nos quais as teses são geradas.

Não se está, de qualquer modo, perante espaços que se ignoram ou de pensamento estanque, pois existe uma regular convocação para os textos das teses de contribuições de autores de referência associáveis a cada um desses espaços. Entenda-se: não se trata aqui de invetivar a pluralidade das aproximações, nem uma certa concentração dessas produções plurais em torno de quadros teóricos e problemáticas específicas (que podem até sinalizar a efetiva construção de ‘escolas’ de pensamento). Pelo contrário, a riqueza de um campo de estudos depende da sua pluralidade. Pelo que é outra a reflexão a fazer: a formação de um campo de estudos especializados em política educacional com expressão na área científica da educação – e no seu exterior – apenas se pode conseguir introduzindo uma tensão entre uma insularidade e uma continentalidade.

Para que tal tensão se produza é necessário criar infraestruturas sociais específicas: encontros e números de revistas regulares no âmbito da temática,

formalização de rede temática em sede de congressos e de sociedades científicas e, sobretudo, programas doutorais e grandes projetos de investigação agregadores. São estes mecanismos necessários para facilitar a comunicação constitutiva de um campo de saber especializado e dotado de interesses partilhados. Só assim se poderá avigorar a fabricação (imaginada e material) de uma tradição analítica de estudos em política educacional no espaço das Ciências da Educação. E este não é um desafio com fronteiras geográficas...

Notas

1. A constituição do acervo resultou do cruzamento de informação disponível no Repositório Científico de Acesso Aberto de Portugal, na Biblioteca Nacional e nos repositórios de 15 Universidades públicas e privadas portuguesas. A constituição do acervo partiu de uma ‘malha de recolha exploratória’ larga, tendo em consideração a presença do termo ‘política/s’ no título dos trabalhos, nas palavras-chave de sua indexação e nos resumos dos trabalhos de doutoramento. Selecionaram-se, apenas, trabalhos elaborados em universidades portuguesas, em cursos/doutoramentos na área da Educação/Ciências da Educação, e cujo campo empírico incluísse o espaço político português. Para outros elementos sobre a metodologia seguida e para uma análise descritiva das teses examinadas, ver Carvalho (2014).
2. A lista destas 36 teses, a partir das quais desenvolvemos as linhas interpretativas seguintes, é apresentada no Anexo 1. Durante o período em observação, outras teses com as características das aqui indicadas foram apresentadas por investigadores portugueses, mas em universidades estrangeiras – para sua identificação e descrição sumária, ver Carvalho (2014).
3. A listagem e a descrição sumária deste outro tipo de trabalho podem ser consultadas em Carvalho (2014).
4. Tal esforço seria ‘inglório’ porque as teses foram geradas numa variedade de áreas de especialidade (quando existem doutoramentos em áreas específicas, o que não ocorre em todas as universidades): Administração Educacional, Administração e Política Educacional, Desenvolvimento Curricular, Educação e Desenvolvimento, Organização da Educação Básica, Organização e Administração Escolar, Organização e Desenvolvimento de Sistemas de Educação, Política Educativa, Políticas Educativas e Administração Escolar, Sociologia da Educação.
5. Sobre a abordagem do ‘ciclo de políticas’, ver a detalhada receção de Mainardes (2006).

Referências

- AFONSO, A. J. Estado, globalização e políticas educacionais: elementos para uma agenda de investigação. *Revista Brasileira de Educação*, 22, p. 35-46, 2003.
- BALL, S. J. What is policy? Texts, trajectories and toolboxes. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, v. 13, n. 2, p. 10-17, 1993.
- _____. *Education Reform: A critical and post-structural approach*. Buckingham: Open University Press, 1994.

BARROSO, J. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educ. Soc.*, 26 (92), 2005, p. 725-751.

_____. A investigação sobre a regulação das políticas públicas de educação em Portugal. In: _____ (Org.). *A regulação das políticas públicas de educação*. Lisboa: Educa, 2006, p. 9-36.

BARROSO, J. *et al.* As políticas educativas como objecto de estudo e de formação em administração educacional. *Sísifo: Revista da Ciências da Educação*, n. 4, 2007, p. 5-20.

BOWE, R.; BALL, S. J.; GOLD, A. *Reforming policy & changing school: case studies in policy sociology*. London: Routledge, 1992.

CARVALHO, L. M. Apontamentos sobre as relações entre conhecimento e política educativa. *Administração Educacional*, n. 6, p. 37-45, 2006.

_____. The fabrications and travels of a knowledge-policy instrument. *European Educational Research Journal*, v. 11, n. 2, p. 172-188, 2012.

_____. *A construção de conhecimento sobre políticas públicas em Portugal*. Lisboa: Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, 2014. Disponível em: <<http://www.ie.ulisboa.pt/pls/portal/docs/1/462238.EPUB>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

CORREIA, J. A. Paradigmas e cognições no campo da administração educacional: das políticas de avaliação à avaliação como política. *Revista Brasileira de Educação*, v. 15, n. 45, p. 456-467, 2010.

DALE, R. *Perspectives on policy-making*. Milton Keynes: Open University Press, 1986.

_____. Globalisation and education: demonstrating a 'common world education culture' or locating a 'globally structured agenda for education'? *Education Theory*, v. 50, n. 4, p. 427-48, 2000.

FAIRCLOUGH, N. *Critical discourse analysis*. Harlow: Longman, 1995.

FRIEDBERG, E. *Le pouvoir et la règle*. Paris: Seuil, 1993.

HALL, P. *Governing the economy*. New York: Oxford University Press, 1986.

MARTENS, K.; RUSCONI, A. LEUZE, K. (Eds.). *New arenas of education governance: the impact of international organizations and markets*. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

LEVIN, B. An epidemic of education policy: (what) can we learn from each other? *Comparative Education*, v. 34, n. 2, p. 131-141, 1998.

LIMA, L.C. *A escola como organização e a participação na organização escolar: um estudo da escola secundária em Portugal (1974 - 1988)*, 2a ed. Univ. do Minho: Instituto de Educação e Psicologia, 1998.

LIMA, L. C.; AFONSO, A. J. Introdução: Estudando as políticas educativas em Portugal. In: LIMA, L. C.; AFONSO, A. J. *Reformas da educação pública: democratização, modernização, neoliberalismo*. Porto: Afrontamento, 2002, p. 7-16.

- MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educ. Soc.*, v. 27, n. 94, p. 47-69, 2006.
- MAROY, C.; DUPRIEZ, V. La régulation dans les systèmes scolaires. Proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone. *Revue Française de Pédagogie*, 130, p. 73-87, 2000.
- MULLER, P. L'analyse cognitive des politiques publiques. *Revue Française de Science Politique*, v. 50, n. 2, p. 189-208, 2000.
- OZGA, J. *Investigação sobre políticas educacionais*. Porto: Porto Editora, 2000.
- REYNAUD, J.-D. *Les règles du jeu: l'action collective et la régulation sociale*, 3a. éd. Paris: Armand Colin, 1997 [1987].
- RIZVI, F.; LINGARD, B. *Globalizing education policy*. London: Routledge, 2010.
- SANTOS, B. S. Os processos da globalização. In: _____. (Org.). *Globalização: fatalidade ou utopia?* Porto: Afrontamento, 2001, p. 33-106.
- STÖER, S. R.; CORTESÃO, L.; CORREIA, J. A. (Org.). *Transnacionalização da educação*. Porto: Afrontamento, 2001.
- TAYLOR, S. *et al. Educational policy and the politics of change*. London: Routledge, 1997.
- THOENIG, J.-C. Política pública e acción pública. *Gestión y Política Pública*, v. VI, n. 1, 1997, p. 19-37.

Anexo 1 – Lista das teses de doutorado analisadas

- ALVES, J. M. **Os exames do ensino secundário como dispositivos de regulação das aspirações – a ficção meritocrática, a organização da hipocrisia, e as ações insensatas**. 2008. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação e Psicologia. Universidade Católica Portuguesa, Lisboa/Porto.
- ANTUNES, F. **Políticas educativas nacionais e globalização: novas instituições e processos educativos. O subsistema de escolas profissionais em Portugal (1987-1998)**. 2003. Tese (Doutorado em Sociologia da Educação) - Instituto de Educação e Psicologia. Universidade do Minho, Braga.
- BAIXINHO, A. **As autarquias e a educação: centro e periferia na construção das políticas educativas**. 2010. Tese (Doutorado em Educação) - Instituto de Ciências da Educação. Universidade Lusófona de Ciências e Tecnologias, Lisboa.
- CABEÇA, M. **As condutas dos escolares e a construção do cidadão social: uma análise política pelo referencial dos instrumentos de regulação (1977-2007)**. 2012. Tese (Doutorado em Educação) - Instituto de Educação. Universidade de Lisboa, Lisboa.
- CARVALHO, R. **A contratualização da autonomia das escolas**. 2010. Tese (Doutorado em Ciências da Educação) - Faculdade de Educação e Psicologia. Universidade Católica Portuguesa, Lisboa/Porto.

COSTA, E. **O ‘*Programme for International Student Assessment*’ (PISA) como instrumento de regulação das políticas educativas.** 2011. Tese (Doutorado em Educação) – Instituto de Educação. Universidade Lisboa, Lisboa.

CRUZ, M. A. P. **A transnacionalização das políticas educativas: itinerários da cooperação portuguesa em Cabo Verde, Guiné-Bissau e S. Tomé e Príncipe (1974-2002).** 2008. Tese (Doutorado em Ciências da Educação) – Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação. Universidade Lisboa, Lisboa.

CRUZ, C. **Conselhos Municipais de Educação: política educativa e ação pública.** 2012. Tese (Doutorado em Educação) – Instituto de Educação. Universidade Lisboa, Lisboa.

EHRENSPERGER, R. **Políticas e práticas curriculares no ensino superior - Brasil/Portugal.** 2009. Tese (Doutorado em Educação) – Instituto de Educação e Psicologia. Universidade Minho, Braga.

FERNANDES, P. **O Currículo do ensino básico em Portugal na transição para o séc. XXI: um mapeamento dos discursos políticos, académicos e de “práticos”.** 2007. Tese (Doutorado em Ciências da Educação) – Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação. Universidade Porto, Porto.

FERREIRA, E. **(D)enunciar a autonomia: contributos para a compreensão da génese e da construção da autonomia na escola secundária.** 2007. Tese (Doutorado em Ciências da Educação) – Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação. Universidade Porto, Porto.

FERREIRA, F. I. **O Estudo do local em educação: dinâmicas socioeducativas em Paredes de Coura.** 2003. Tese (Doutorado em Estudos da Criança) – Instituto de Estudos da Criança. Universidade Minho, Braga.

FERREIRA, H. C. **A administração da educação primária entre 1926 e 1995: que participação dos professores na organização da escola e do processo educativo?** 2005. Tese (Doutorado em Educação) – Instituto de Educação e Psicologia. Universidade Minho, Braga.

FIGUEIREDO, C. C. **Redes Sociais e Políticas: Genealogia das políticas públicas de educação sexual.** 2011. Tese (Doutorado em Educação) – Instituto de Educação. Universidade Lisboa, Lisboa.

GOMES, R. **Legitimação e contingência na escola secundária portuguesa – 1974-1991: arqueologia, genealogia e simbólica da escola.** 2000. Tese (Doutorado em Ciências da Educação) – Faculdade de Motricidade Humana. Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa.

GONÇALVES, C. **Polifonias: a avaliação do ensino superior de música como sistema de multirregulação.** 2007. Tese (Doutorado em Ciências da Educação) – Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação. Universidade Lisboa, Lisboa.

GUIMARÃES, P. **Políticas de educação de adultos em Portugal (1999-2006): a emergência da educação e da formação para a competitividade.** 2011. Tese (Doutorado em Educação) – Instituto de Educação e Psicologia. Universidade Minho, Braga.

- LOPES, J. H. **Contratualização da autonomia das escolas: a regulação da acção pública em educação**. 2012. Tese (Doutorado em Educação) – Instituto de Educação. Universidade Lisboa, Lisboa.
- MACEDO, E. **Os rankings, por outro lado...: possibilidades de cidadania jovem, na tensão da mudança educativa e social**. 2011. Tese (Doutorado em Ciências da Educação) – Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação. Universidade Porto, Porto.
- MARCONDES, M. **Avaliação educacional em Portugal e no Brasil: políticas e práticas no ensino secundário e médio**. 2005. Tese (Doutorado em Educação) – Instituto de Educação e Psicologia. Universidade Minho, Braga.
- MARTINS, J. **O Papel dos municípios na construção das políticas educativas**. 2007. Tese (Doutorado em Ciências da Educação) – Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação. Universidade Porto, Porto.
- NEVES, C. **Estratégias de aprendizagem ao longo da vida na União Europeia: análise crítica e comparativa das estratégias de aprendizagem ao longo da vida de cinco estados-membros**. 2009. Tese (Doutorado em Ciências da Educação) – Faculdade de Ciências e Tecnologia. Universidade Nova de Lisboa, Lisboa.
- PIRES, C. A **‘Escola a Tempo Inteiro’: operacionalização de uma política para o 1º ciclo do ensino básico**. 2012. Tese (Doutorado em Educação) – Instituto de Educação. Universidade Lisboa, Lisboa.
- PRATA, M. M. **Autarquias e educação: lideranças emergentes na política educativa local: estudo de caso no concelho da Golegã**. 2009. Tese (Doutorado em Estudos da Criança) – Instituto de Estudos da Criança. Universidade Minho, Braga.
- RAMOS, M. C. **Os Processos de autonomia e descentralização à luz das teorias de regulação social: o caso das políticas públicas de educação em Portugal**. 2001. Tese (Doutorado em Ciências da Educação) – Faculdade de Ciências e de Tecnologia. Universidade Nova de Lisboa, Lisboa.
- REIS, I. **Governância da educação em Portugal: o local e os modos de regulação da oferta educativa (2º e 3º ciclos do ensino básico e ensino secundário)**. 2009. Tese (Doutorado em Educação). Departamento de Psicologia e Educação. Universidade da Beira Interior, Covilhã.
- ROCHA, M. C. **Educação, género e poder: uma abordagem política, sociológica e organizacional**. 2005. Tese (Doutorado em Educação) – Instituto de Educação e Psicologia. Universidade do Minho, Braga.
- RODRIGUES, E. **As políticas educativas e o impacto no trabalho dos professores**. 2012. Tese (Doutorado em Ciências da Educação) – Departamento de Ciências da Educação. Universidade Aveiro, Aveiro.
- SÁ, R. **Políticas para a educação de adultos em Portugal: a governação pluriescalar da ‘nova educação e formação de adultos’ (1996-2006)**. 2009. Tese (Doutorado em Educação) – Instituto de Educação e Psicologia. Universidade Minho, Braga.

SÁ, V. **A participação dos pais na escola pública portuguesa: uma abordagem sociológica e organizacional.** 2003. Tese (Doutorado em Educação) – Instituto de Educação e Psicologia. Universidade Minho, Braga.

SEIXAS, A. M. **A inevitável presença do estado: políticas e opções no ensino superior em Portugal.** 2000. Tese (Doutorado em Ciências da Educação) – Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação. Universidade Coimbra, Coimbra.

SIMÕES, G. **Auto-avaliação da escola: regulação de conformidade e regulação de emancipação.** 2010. Tese (Doutorado em Educação) – Instituto de Educação. Universidade Lisboa, Lisboa.

VASCONCELOS, A. **Educação artístico-musical: cenas, actores e políticas.** 2011. Tese (Doutorado em Educação) – Instituto de Educação. Universidade Lisboa, Lisboa.

VEIGA, M. A. **Bologna and the institutionalisation of the European Higher Education Area.** 2010. Tese (Doutorado em Ciências da Educação) – Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação. Universidade Porto, Porto.

VILARINHO, M. E. **Estado e terceiro sector na construção das políticas educativas para a infância em Portugal: o caso da educação pré-escolar (1995-2010).** 2011. Tese (Doutorado em Ciências da Educação) – Instituto de Educação e Psicologia. Universidade Minho, Braga.

VISEU, S. **Políticas públicas de ciência e a regulação da investigação educacional: estruturas e redes de investigadores.** 2012. Tese (Doutorado em Educação) - Instituto de Educação. Universidade Lisboa, Lisboa.

*Recebido em 13 de julho de 2015.
Aprovado em 23 de outubro de 2015.*

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/ES0101-73302015137223>