

Dossiê: "Conhecimento e política"



O presente dossiê reúne quatro artigos elaborados no âmbito do projecto de investigação *Knowandpol* (*The role of knowledge in the construction and regulation of health and education policy in Europe: convergences and specificities among nations and sectors*). O seu principal objectivo consiste em apresentar aos leitores da revista *Educação & Sociedade* alguns dos elementos essenciais do quadro teórico de referência do projecto, bem como os resultados obtidos no âmbito dos trabalhos empíricos realizados pela equipa portuguesa, no domínio da análise de uma acção pública (autonomia e gestão escolar), da fabricação supranacional e da recepção em seis países europeus de um instrumento de regulação baseado no conhecimento (o *Programme for International Student Assessment* [PISA]).

O primeiro artigo, da autoria de Bernard Delvaux, investigador da Universidade Católica de Lovaina (Bélgica) e coordenador geral do projecto *Knowandpol*, apresenta uma reflexão teórica, empiricamente sustentada nos trabalhos já desenvolvidos pelas diversas equipas, sobre o modo como as relações entre conhecimento e política evoluem no tempo e como se diferenciam consoante os países e os sectores de actividade. Trata-se de uma tentativa de construção, ainda em progresso, de um quadro conceptual sobre a relação entre conhecimento e política, que tenha em conta os factores estruturais que decorrem da especificidade dos diferentes regimes de conhecimento.

O segundo artigo, de João Barroso, professor da Universidade de Lisboa e coordenador da equipa portuguesa do Projecto, apresenta os principais resultados de uma pesquisa empírica efectuada sobre a análise longitudinal das políticas públicas desenvolvidas nos últimos vinte anos, em Portugal, no domínio da autonomia e gestão escolar. Esta pesquisa assenta num quadro teórico e metodológico comum aos estudos efectuados nos outros países que integram o consórcio de investigação e tem por principal objectivo analisar a dimensão social e cognitiva do

processo de produção e circulação do conhecimento no desenvolvimento de uma acção pública.

O terceiro artigo, de Luís Miguel Carvalho, professor da Universidade de Lisboa e membro da equipa portuguesa do Projecto, analisa o modo como foi fabricado o PISA no cerne da OCDE. Este estudo teve como principal finalidade analisar os processos de inquirição, publicação e organização subjacentes ao empreendimento PISA, pondo em destaque o modo como esta actividade se integra na produção de “conhecimento para a política”.

O quarto artigo, de Natércio Afonso, professor da Universidade de Lisboa, e de Estela Costa, doutoranda e bolseira de investigação, ambos membros da equipa portuguesa do projecto *Knowandpol*, apresenta uma análise comparada do modo como o PISA foi recebido pelos países europeus que integram o consórcio. A pesquisa foi baseada em seis estudos de caso sobre a circulação e uso do PISA na Bélgica, Escócia, França, Hungria, Portugal e Roménia e teve em vista descrever o modo como, nestes países, o PISA funcionou enquanto instrumento de regulação baseado no conhecimento.

Com o fim de contextualizar a leitura destes artigos no âmbito do projecto *Knowandpol*, apresentam-se de seguida alguns elementos essenciais para caracterização deste projecto de investigação e dos seus pressupostos.

O projecto *Knowandpol*

O *Knowledge and Policy (Knowandpol)* integra 12 equipas de investigação de 8 países (Alemanha, Bélgica, França, Hungria, Noruega, Portugal, Reino Unido e Roménia), distribuídas pelos sectores da saúde e da educação.¹ O consórcio é coordenado pela Université Catholique de Louvain (Bélgica) e é composto pelas seguintes instituições parceiras: Ludwig-Maximilian Universität München (Alemanha), Université de Liège (Bélgica), Centre National de la Recherche Scientifique (França), Établissement Public de Santé Mentale – Lille (França.), Eötvös Lóránd Tudományegyetem – Eötvös Lóránd University (Hungria), Szociológiai Kutatóintézet – Magyar Tudományos Akadémia (Hungria), Høgskolen i Østfold – Ostold University College e Universitetet Bergen (Noruega), Norwegian Institute for Urban and Regional Research (Noruega), Faculdade de Psicologia e de Ciências de Educação da Universidade de Lisboa

(Portugal), Sapientia – Hungarian University of Transylvania (Roménia), The University of Edinburgh (Reino Unido – Escócia).

O projecto de investigação é financiado pela União Europeia, no âmbito do “*Sixth Framework Programme Research, Technological Development and Demonstration – Priority 7 – Citizens and governance in a knowledge based society*”. Tem a duração de 60 meses e teve início em outubro de 2006.²

De um ponto de vista teórico, o projecto baseia-se numa abordagem cognitiva das políticas públicas vistas como um “processo social, que se desenrola num tempo determinado, no interior de um quadro institucional que limita o tipo e nível de recursos disponíveis através de esquemas interpretativos e de escolha de valores que definem a natureza dos problemas públicos que são colocados e a orientação da acção” (Durand, citado por Van Zanten, 2004, p. 26). O que está em causa, neste caso, é, sobretudo, o estudo dos instrumentos de governação e seus referenciais, os sistemas de acção presentes no processo de decisão e execução das políticas educativas e o modo como a acção estatal (presente nessas políticas) é contextualizada e diversificada nos contextos concretos da acção pública.

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

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

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

Numa primeira fase (já concluída), a orientação foca-se na posição dos decisores no espaço de aprendizagem política e nos mecanismos de

acesso ao conhecimento que utilizam. Numa segunda fase (em curso), a orientação centra-se no papel do conhecimento ao longo da construção de determinadas políticas, sendo estudadas 24 acções públicas concretas (na educação e na saúde), para o conjunto dos 12 países. Numa terceira fase (igualmente em curso), a orientação centra-se na fabricação, uso e circulação de instrumentos de regulação baseados no conhecimento, sendo estudados dois instrumentos supranacionais (no caso da educação, o programa de avaliação PISA, promovido pela OCDE, e, no caso da saúde, as políticas de saúde mental da Organização Mundial de Saúde) e 12 instrumentos nacionais.

A perspectiva adoptada neste projecto é distinta dos estudos tradicionais da “*knowledge based policy*”, em que o conhecimento é considerado como um recurso, um apoio, ou uma forma de legitimação da decisão política, com o fim de “racionalizar” as relações de trabalho entre produtores de conhecimento e produtores de políticas (Callon et al., 2001). No caso presente, o “conhecimento” é visto, antes, como uma componente essencial da “política” (e vice-versa), pelo que o que está em causa é, sobretudo, a sua recíproca produção de sentido e o uso do conhecimento como instrumento de regulação (“*knowledge based regulation tools*”).

Esta perspectiva baseia-se em três opções teóricas fundamentais que, de maneira muito sucinta, se apresentam de seguida: a política como acção pública; a regulação como multirregulação; o conhecimento como processo social.

A política como acção pública

As políticas públicas constituem um nível privilegiado de interpretação específica da actividade política, onde o que está em causa não é a capacidade do Estado impor uma ordem política global, mas sim de resolver problemas. Como afirma Muller (2000, p. 191):

Ao pôr a tónica na observação dos resultados da acção do Estado, o estudo das políticas públicas lança a dúvida sobre a própria racionalidade da acção pública. Este facto contribui para a deterioração progressiva da visão hegeliana, tão forte na Europa, dum Estado onisciente ou onipotente, cuja racionalidade estava em condições de transcender a irracionalidade dos interesses particulares.

É esta a razão porque Lascoumes defende uma “visão que privilegia a dimensão incremental da acção pública”, que tenha em conta o facto de

(...) a heterogeneidade dos interesses em presença, a complexidade das estratégias dos actores envolvidos, os meandros da tomada de decisão pública, as reinterpretações quando da sua concretização, os efeitos de retorno e os reajustamentos regulares das disposições iniciais tornarem impossível qualquer raciocínio linear e casual. (van Zanten, 2004, p. 26)

A análise das políticas públicas não pode ficar confinada, por isso, ao estudo de certas dimensões dos seus processos de concepção e de execução e dos efeitos que determinam. Como assinala Van Zanten (op. cit., p. 24), aplicando este conceito às políticas educativas, é preciso dispor de “quadros globais que permitam integrar, ao mesmo tempo: o estudo das ideias e dos valores que orientam a tomada de decisão; a autoridade e o poder dos actores implicados; as consequências das acções para os seus beneficiários e para a sociedade em geral”. Isso implica, segundo a mesma autora, estudar o “poder político em exercício”, através de uma “análise compreensiva” do Estado “em concreto” ou “em acção”.

É neste contexto que o conceito de “acção pública” se afirma como uma das principais referências teóricas do projecto *Knowandpol*.

A abordagem da política como “acção pública” (baseada sobretudo nos contributos da sociologia política de tradição francófona) tem em conta, como assinala Commaille (2004, p. 416),

(...) ao mesmo tempo, as acções das instituições públicas e as duma pluralidade de actores, públicos e privados, oriundos quer da sociedade civil, quer da esfera estatal, actuando conjuntamente, através de interdependências mútuas, ao nível nacional, local e eventualmente supranacional, para produzir formas de regulação das actividades colectivas.

Esta abordagem implica, por isso, que, no estudo das políticas públicas, se tenham em consideração as seguintes características: a variedade dos actores políticos e o carácter compósito da sua constituição; a dimensão multipolar e poliárquica das relações entre os diversos intervenientes e sectores (Estado e sociedade civil, público e privado, governo e administração, central e local); a ausência de linearidade do

processo político com a consequente relativização do impacto do momento da decisão; a fragmentação e a flexibilidade da acção pública.

A regulação como multirregulação

O conceito de “regulação”, apesar de ser passível de diferentes significados, conforme o quadro teórico, disciplinar e linguístico em que se insere, é utilizado, neste contexto, para descrever dois tipos de fenómenos diferenciados, mas interdependentes (ver a este propósito, Barroso, 2005): os modos como são produzidas e aplicadas as regras que orientam a acção dos actores (regulação de controlo); os modos como esses mesmos actores se apropriam delas e as transformam (regulação autónoma). Da sua interacção resulta uma regulação conjunta ou compósita (Reynaud, 2003).

No âmbito do projecto *Knowandpol*, a regulação é vista como um processo de multiactores e multiníveis. Na verdade, a diversidade de fontes e modos de regulação faz com que a coordenação, equilíbrio ou transformação do funcionamento do sistema educativo resultem mais da interacção dos vários dispositivos reguladores do que da aplicação linear de normas, regras e orientações oriundas do poder político. Por isso, mais do que falar de regulação, seria melhor falar de “multirregulação”, já que as acções que garantem o funcionamento do sistema educativo são determinadas por um feixe de dispositivos reguladores que muitas vezes se anulam entre si ou, pelo menos, relativizam a relação causal entre princípios, objectivos, processos e resultados. Os ajustamentos e reajustamentos a que estes processos de regulação dão lugar não resultam de um qualquer imperativo (político, ideológico, ético) definido *a priori*, mas sim dos interesses, estratégias e lógicas de acção de diferentes grupos de actores, através de processos de confrontação, negociação e recomposição de objectivos e poderes.

O conhecimento como processo social

O conhecimento que é estudado no âmbito do projecto é “o saber exterior ao indivíduo, exteriorizado por ele ou por outros, sob diversas formas” (Delvaux & Mangez, 2008, p. 22). O que está em causa não são os conhecimentos interiorizados (por exemplo, competências,

ou saber-fazer, saber-ser, etc.), mas o “conhecimento declarativo exteriorizado” através da linguagem, de actos, objectos, ou instrumentos (idem, p. 23).

De acordo com Nonaka (1994), este conhecimento pode ser explícito ou tácito (implícito). No primeiro caso, trata-se do conhecimento que pode ser transferível para uma linguagem formal e sistemática. No segundo caso, é o conhecimento que resulta da própria experiência e que, pelas suas características próprias, é difícil de formalizar e comunicar e que é intrinsecamente influenciado pela acção, pelo compromisso e pelo envolvimento num determinado contexto.

Num caso e noutro, o conhecimento é produzido por múltiplos actores que operam num campo social específico, atravessado por fenómenos de relações de poder, de interesses, de ideologia. Neste sentido, o conhecimento é visto como um processo social que estrutura e reestrutura uma representação comum da realidade, sendo influenciado decisivamente pelo contexto social e cultural em que se desenvolve. No quadro da acção pública, a principal função do conhecimento consiste em “problematizar e fabricar ideias (propostas, alternativas)” (Delvaux & Mangez, 2008, p. 25).

JOÃO BARROSO
(Organizador)

Notas

1. A equipa portuguesa é coordenada por João Barroso, professor catedrático da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, e integra os professores Luís Miguel Carvalho, Natércio Afonso, da mesma Faculdade, as bolsseiras de investigação Estela Costa (desde 2006) e Carla Menitra (entre 2008 e 2009), contando ainda com a colaboração dos professores António Nóvoa e Rui Canário. Os estudantes que frequentaram o 1º curso (2005/2006) e o 2º curso (2007/2008) de Formação Avançada de Doutoramento em Ciências da Educação, área de especialização em Administração e Política Educacional, desenvolvem os seus projectos de investigação na mesma temática e em articulação com o projecto *Knowandpol*. Sobre esta articulação entre os projectos de doutoramento e o projecto de investigação, consultar o n. 4 da revista *Sísifo*, disponível em: <<http://sisifo.fpce.ul.pt/?r=13>>.
2. Para mais informação sobre o Projecto, consultar: <<http://knowandpol.eu>>.

Referências

BARROSO, J. Les nouveaux modes de régulation des politiques éducatives en Europe: de la régulation du système à un système de régulations. In: DUTERCQ, Y. (Dir.). *Les régulations des politiques d'éducation*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2005. p. 151-171.

CALLON, M. et al. *Agir dans un monde incertain*. Essai sur la démocratie technique. Paris: Editions du Seuil, 2001.

COMMAILLE, J. Sociologie de l'action publique. In: BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. (Dir.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Sciences Po Les Presses, 2004. p. 413-421.

DELVAUX, B.; MANGEZ, E. *Towards a sociology of the knowledge-policy relation*. Rapport de Recherche, 2008. Disponível em: <<http://www.knowandpol.eu>>.

MULLER, P. L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue Française de Science Politique*, Paris, v. 50, n. 2, p. 189-207, 2000. Disponível em: <<http://seminaire.mespi.online.fr>>.

NONAKA, I. A dynamic theory of organizational knowledge creation. *Organization Science*, v. 5, n. 1, p. 14-37, 1994.

REYNAUD, J. Régulation de contrôle, régulation autonome, régulation conjointe. In: TERSSAC, G. (Dir.). *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*. Débats et prolongements. Paris: Éditions La Découverte, 2003.

VAN ZANTEN, A. *Les politiques d'éducation*. Paris: PUF, 2004. (Collection "Que sais-je?").