

ACERCA DO PAPEL DO CONHECIMENTO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO: INQUIRINDO INSTÂNCIAS E ACTORES DE MEDIAÇÃO

Luís Miguel Carvalho

Professor da Universidade de Lisboa – Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação

RESUMO

O artigo trata a tónica das relações entre conhecimento educacional e política educativa. Expondo algumas das linhas orientadoras de uma investigação em curso sobre o papel do conhecimento na construção e regulação das políticas de educação na Europa, o texto desenvolve, também, uma reflexão sobre o modo de conceber e de estudar actores e instâncias nas relações entre conhecimento e política. O autor sugere uma abordagem assente em três ideias: a de centrar os estudos em actores e instâncias que ocupem e exerçam uma agência mediadora no âmbito da regulação da educação; a de privilegiar a análise dos mecanismos de tradução através dos quais se estabelece a cooperação entre os mundos sociais e cognitivos da investigação e da política; e a de manter sob escrutínio os instrumentos que essa cooperação materializa e que participam nos processos de ordenação, coordenação e controlo das acções no campo educativo.

Palavras-chave: Política educativa; conhecimento educacional

ABSTRACT

This article addresses the topic of the relations between educational knowledge and education policy. Drawing on some major lines of an ongoing research concerning the role of knowledge in the production and regulation of educational policies in Europe, the text moves towards a discussion about how to conceive the study of actors and agencies implicated in the fabrication of social and cognitive relations among educational knowledge, public policy, and public action. The author suggests an approach based on three lines of thought: to center attention on actors and agencies that exert mediation in the regulation of educational policies; to focus on the mechanisms of translation through which the cooperation between the diverse social and cognitive worlds of research and policy is promoted; and to keep close examination on the instruments generated by such cooperation and their participation in the processes of regulation.

Keywords: Education policy; educational knowledge.

ACERCA DO PAPEL DO CONHECIMENTO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO: INQUIRINDO INSTÂNCIAS E ACTORES DE MEDIAÇÃO

Luís Miguel Carvalho

Introdução

As análises acerca das mudanças nos modos de governação da educação vêm alimentando a percepção segundo a qual a elaboração e a gestão das políticas públicas dependem de maneira mais intensa da mobilização de conhecimento especializado. A intensificação do contacto entre os campos da decisão política e da investigação permite imaginar a existência de um espaço de actores e de instâncias entre os quais circula conhecimento através de tipos de relações muito variadas.

Neste texto, procuro desenvolver uma reflexão (exploratória) sobre as conexões entre conhecimento e política educativa dando atenção (apenas) a um certo tipo de instâncias e de actores (e de actantes) que participam nesse trânsito. Tratarei, de facto, de um conjunto de actores e de instâncias que, por meio de suas localizações intersticiais e das relações de mediação que tecem, me parecem susceptíveis de dispor, senão de maior centralidade, de maior relevância na fabricação das políticas públicas. Para o fazer, partirei das linhas orientadoras de um projecto de investigação (o projecto *KNOWandPOL*) que pretende exactamente estudar o papel do conhecimento na construção e regulação das políticas de educação na Europa.¹

Na primeira parte do artigo, apresentarei sumariamente o modo como naquele projecto se equacionam as relações entre conhecimento e política educativa, destacando os aspectos que nele podem respeitar à discussão de matérias relativas a instâncias e a actores do governo da educação. A partir de questões ali levantadas – concretamente, num dos seus eixos de análise, dedicado ao estudo do conhecimento como instrumento de regulação –, avançarei para o segundo momento do texto, desenvolvendo aí algumas linhas de reflexão sobre o modo de conceber e de estudar actores e instâncias nas relações entre conhecimento e política educativa.

¹ O projecto *KNOWandPOL* – “The role of knowledge in the construction and regulation of health and education policy in Europe” – reúne equipas de várias universidades e institutos de investigação do espaço europeu (Alemanha, Bélgica, Escócia, França, Hungria, Noruega, Portugal e Roménia). A equipa portuguesa, da qual faço parte, é coordenada por João Barroso e integra outros investigadores da Unidade de Investigação & Desenvolvimento de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa. Este texto, devedor de alguns documentos produzidos nesse contexto e do diálogo que sobre eles vimos mantendo, se inscreve, também, num trabalho conjunto que vimos desenvolvendo na Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, concretamente no âmbito dos cursos de Formação Avançada (Doutorado) em Ciências da Educação – área de especialização em Administração Educacional, sob a temática “Conhecimento, Decisão Política e Acção Pública em Educação” (ver Barroso, Carvalho, Fontoura & Afonso, 2007).

Ao longo das páginas que compõem a segunda parte do artigo, evocarei um conjunto de actores, de actantes e de instâncias que operam nas fronteiras entre conhecimento e decisão política, os quais, do ponto de vista que explanarei, despontam como elementos incontornáveis na análise do governo da educação: comissões, programas, grupos de trabalho, “task-forces”, consultores, assessores, avaliadores, relatórios, estatísticas, “standards” de qualidade, dispositivos de monitorização... Parece-me o que deles faz actores e instâncias significativas para a investigação educacional (e aquilo que os une) é o seu carácter fronteiro (STAR & GRIESEMER, 1999 [1989], CARVALHO & FERNANDES, 2004), querendo com este termo significar o ponto onde operam a recomposição de significados e a convergência de interesses diversos que sustentam novas formas de regulação baseadas no conhecimento. Partindo desta primeira hipótese de trabalho, avançarei duas outras condições para o seu estudo: o olhar sobre estes actores e estas instâncias deve privilegiar a descrição e a análise dos “mecanismos de tradução” (CALLON, 1986, LATOUR, 1989) através dos quais se estabelece a cooperação entre os mundos sociais e cognitivos da investigação e da política; e deve manter sob inquirição certos produtos dessa cooperação, concretamente “os instrumentos de acção pública” (LASCOUMES & LE GALÈS, 2004) que participam na ordenação, coordenação e controlo de actores e de territórios sobre (e com) os quais operam.

Conhecimento, decisão política e novos modos de regulação

O projecto *KNOW&POL* parte de uma interrogação central (e geral) – “Qual o papel do conhecimento na construção e regulação das políticas?” – procurando conhecer melhor a relação activa entre decisores políticos e conhecimento, num contexto social e cultural caracterizado pelo aumento do volume, da pluralidade e da circulação do conhecimento sobre os vários sectores das políticas públicas. Trata-se de um espaço de relações marcado pela percepção segundo a qual as formais actuais do governo dependem, mais e mais, do recurso ao conhecimento especializado na elaboração e na gestão das políticas, e assinalado, ainda, pela percepção da capacidade que outros actores sociais (individuais e colectivos) mostram em recorrer ao conhecimento para propor, opor ou contrapor orientações e instrumentos de governo (AA.VV, 2006).

Vale a pena precisar aqui os dois termos que são postos em relação: quanto ao conceito “conhecimento”, adopta-se uma definição estreita, que o circunscreve ao produto do labor da investigação científica; já a categoria “decisor político” tem um alcance mais amplo, compreendendo os actores sociais dotados de autoridade em matéria de políticas públicas de educação (situados em órgãos nacionais/centrais ou subnacionais/órgãos descentralizados, organizações locais e que tomam decisões e produzem materiais de carácter legislativo ou normativo no sector educativo), e os actores que, inseridos em contextos sociais organizados,

participam nos debates públicos sobre as políticas educativas (e.g., media, associações profissionais, sindicais, etc.).

Apesar de centrada nas relações entre conhecimento e decisão política, a inquirição acompanha uma acepção ampla da noção de políticas públicas de educação: estas não são circunscritas à intervenção governamental, antes se constroem pela intervenção dos (diversos) actores que participam na definição e na interpretação das actividades que ocorrem no espaço público da educação e na definição do bem comum em torno do qual aquelas actividades devem ocorrer e ser coordenadas (VAN ZANTEN, 2000: 25-26).

Neste sentido, as políticas de educação não podem ser entendidas, apenas, como medidas políticas ou como decisões dos governantes e da administração. Mais, devem ser entendidas como espaços comunicacionais e sociais nos quais se exprimem e interagem diferentes modos de relação com o mundo educacional (e diferentes orientações acerca do que é, do que deve ou do que deveria ser esse mundo educacional). Consequentemente, as políticas têm de ser observadas a partir de múltiplos pontos de sua produção e ancoragem e nos documentos oficiais e oficiosos, como a legislação, nos textos de comissões, nos estudos e nos relatórios prévios ou posteriores ao estabelecimento formal de uma política, nos lugares de mediatização, nomeadamente na imprensa periódica não especializada, etc.

No projecto, a relação entre conhecimento e decisor político é estabelecida através do conceito de aprendizagem política (“policy learning”), enquanto “transformação das referências cognitivas dos decisores políticos” (AA.VV, 2006: 2). Radicada numa hipótese mais geral segundo a qual “toda a mudança significativa na acção pública está associada à mudança nos elementos cognitivos e normativos característicos de uma política, de um problema ou de um dado sector de intervenção pública” (SUREL, 2004: 83), aquela definição de aprendizagem política pressupõe, portanto, que as políticas são produtos cognitivos, representações da realidade que estabelecem as condições para o tratamento de certos “problemas” pela sociedade. Deste modo, o projecto filia-se numa constelação de trabalhos agrupáveis sob a designação de abordagens cognitivas das políticas públicas, caracterizadas por pressuporem o determinante “peso dos elementos do conhecimento, das ideias, das representações ou das crenças sociais” na sua elaboração (SUREL, 2004: 78).

Nesta família de perspectivas, para as quais as políticas não são (ou, pelo menos, não são apenas) lugares de “resolução de problemas”, mas mais (e antes) lugares de construção, por um dado conjunto social, de um modo de compreender o mundo e de agir sobre ele, os objectivos das políticas são indissociáveis da sua problematização, ou seja, são indissociáveis da “representação do problema, das suas consequências e das soluções concebidas para a sua resolução” (MULLER, 2000: 7, 2004: 370). A centralidade de cognições e normas é bem exemplificada por

Pierre Muller (2000: 8): “(...) *les politiques publiques servent à la fois à construire des interprétations du réel (pourquoi y a-t-il persistance du chômage?) et à définir des modèles normatifs d’action (il faut rendre le travail plus flexible). Cette mise en sens du monde passe donc à la fois par la production d’interprétations causales (si le chômage augmente, c’est parce que nos entreprises ne sont pas compétitives dans un contexte de mondialisation) et d’interprétations normatives (pour renforcer la compétitivité des entreprises il faut accroître la flexibilité du travail) ”.*

Convém assinalar que as “ideias” são aqui compreendidas sob uma dupla condição: (a) se, por um lado, são produzidas pela interacção social, por outro lado, dispõem ou ganham autonomia face a essa relação concreta e situada e impõem-se aos actores sociais enquanto categorias legítimas para sustentar a sua relação com o real; (b) se as matrizes cognitivas são transformáveis através dos jogos dos actores, estes decorrem, em todo o caso, em contextos ou instâncias providas de imperativos e regras específicas (MULLER, 2000). Assim sendo, ao abraçar a perspectiva das abordagens cognitivas (nas quais as ‘ideias’ – a dimensão intelectual, normativa, cognitiva das políticas públicas - constituem elemento explicativo central), o projecto igualmente dialoga com outras orientações, nomeadamente com aquelas que centram suas explicações nos interesses dos actores ou no peso das organizações. Como alguns autores vêm notando, para se providenciar uma compreensão ampla das políticas públicas haverá que manter em equação (e sob observação) quer a dimensão cognitiva quer o jogo dos interesses dos actores e suas estratégias, quer as dinâmicas (intra e inter) organizacionais (PALIER & SUREL, 2005). Trabalhar as políticas públicas como quadros mentais não pode excluir, portanto, que se considerem actores e instâncias.

Percebendo-se o processo de construção das políticas como um processo de “luta e negociação acerca do modo legítimo de ler e interpretar a realidade” (AA.VV: 6), a relação dos decisores com o conhecimento e a aprendizagem política é perspectivada como processo, simultaneamente, social e cognitivo. Social, porque envolve relações entre actores (produtores de conhecimento e políticos) que ocupam posições no interior de contextos estruturados (por factores de prestígio, de acesso a recursos e recompensas, de autoridade); que se movem através de quadros mentais, interesses e objectivos variados; e que interagem através de modalidades diversas (de oposição, de aliança, de alheamento, etc.). Cognitivo, porque a relação com o conhecimento envolve uma dimensão de reflexividade que permite/impõe aos actores distanciamento face a posições e interesses de partida. A relação com o conhecimento é, deste ponto de vista, um espaço de incertezas e de consequências não necessariamente (pré) determinadas, a carecer de prova empírica.

A resposta à interrogação geral da pesquisa – “qual o papel do conhecimento na construção e regulação das políticas?” – vai ser procurada em torno de três eixos de análise. No primeiro procurar-se-á mapear o mundo cognitivo e social do conhecimento mobilizado pelos decisores políticos, ou seja, procurar-se-á saber que tipos conhecimentos são (e não são) usados pelos decisores, com que produtores de conhecimento se relacionam e como se relacionam. O segundo eixo prolonga o anterior procurando conhecer como é que o decisor político mobiliza o conhecimento e os produtores de conhecimento no processo de elaboração e da orientação de políticas concretas. Por fim, o terceiro eixo – o conhecimento como instrumento de regulação – pretende observar o uso do conhecimento no âmbito da produção e da difusão de instrumentos de regulação da acção pública, bem como pretende captar os modos como estes são apropriados pelos actores visados. Neste último eixo, as relações entre conhecimento e política são perspectivadas no contexto das mudanças nos modos de regulação da educação em torno de duas questões fundamentais: o recurso a ferramentas de governação fortemente baseadas no conhecimento; e a multiplicidade de níveis e agências de regulação das políticas educativas.

No primeiro caso, trata-se do recurso mais frequente (e/ou mais visível e/ou mais dito?) ao conhecimento científico e técnico da educação. Refiro-me à mobilização de “apports” técnico-científicos como os guiões de boas práticas (para professores ou para gestores escolares, por exemplo), os dispositivos de informação e monitorização sobre os resultados das escolas ou, ainda, os estudos internacionais sobre as “performances” dos estudantes autóctones em testes variados. As acções desencadeadas na sequência do lançamento pelo Conselho Europeu (em Março de 2000 e em Lisboa) do “Método Aberto de Coordenação” servem também como exemplo dessa mutação, na medida em que revelam a propagação de dispositivos de aprendizagem política no espaço da União Europeia através do recurso a instrumentos como o “benchmarking”, a monitorização e a comparação de políticas nacionais (AA.VV.: 2). No âmbito dos trabalhos de pesquisa do KNOW&POL será, entre outros, estudado o *Programme for International Student Assessment* [PISA], da OCDE, considerado como um daqueles instrumentos baseados em conhecimento (produzidos no âmbito da investigação educacional e geradores e difusores de conhecimento educacional) que apoiam e ‘participam’ no labor de coordenação da acção pública em educação. Esta escolha radica na percepção, partilhada pelos membros das várias equipas, do conspícuo impacto que o PISA vem conseguindo no debate político sobre educação nos seus países. De facto, o acrónimo parece ter-se tornado num dos incontornáveis termos do léxico do “planetspeak” - retomando a expressão cunhada por António Nóvoa (2002) - da política educacional, muitas vezes associado a outros iguais, como “qualidade”, “knowledge/learning society”, “lifelong learning”... Independentemente das especificidades dos contextos nacionais (que convirá manter presentes no sentido de captar

empiricamente as diferentes recepções activas, nacionais e locais), o PISA (sobretudo, “os resultados do PISA”) aparece como um actante omnipresente - galvanizando debates, facilitando interpretações ou propostas de acção sobre a realidade educacional, legitimando medidas políticas.

Quanto à segunda questão (a da multiplicidade de níveis e agências de regulação), o projecto é sensível ao argumento da existência de múltiplos níveis de regulação das políticas educativas (BARROSO, 2003): o transnacional (espaço das instâncias supra nacionais e dos organismos internacionais, caso da União Europeia, da OCDE, do Banco Mundial, seus especialistas e funcionários, que intervêm através de regras, sistemas de financiamento, diagnósticos, técnicas, programas, etc.); o nacional (espaço das instâncias e actores portadores do estatuto de autoridades públicas que exercem a coordenação e o controlo sobre o sistema educativo); o local (pluralidade dos actores sociais participantes no sector educativo, da administração regional e local, às associações de pais, dos estabelecimentos escolares às organizações sindicais e profissionais do professorado, dos média às associações empresariais, para falar apenas de actores colectivos). Coerente com o cenário, o projecto cria ou concebe três níveis e instâncias: o supranacional; o nacional e o sub nacional, e pretende estudar a circulação (difusão e recepção activa) daqueles instrumentos de regulação (e seus efeitos) entre esses níveis e actores.

É no contexto destas duas linhas de força – existência de novos modos de regulação associados ao recurso ao conhecimento e carácter “policêntrico” da regulação – que apresento em seguida três ideias/reflexões sobre o modo de “captar” actores e instâncias emergentes no território das relações entre política e conhecimento.

Instâncias e actores da mediação e da diáspora de conhecimentos e políticas

A proliferação, atrás notada, de vozes, de textos, de “scripts” e de interesses ajuda a compreender que o resultado das interacções entre as várias instâncias e que as modalidades da intervenção reguladora em cada instância sejam tão fortemente marcadas pela hibridação (POPKEWITZ, 2000: 5-7, BARROSO, 2003: 29-33). Existindo uma maior penetração ou um maior acolhimento nacional e local da agenda e do discurso de uma “política educacional viajante”, gerada em instâncias internacionais, tal não pode ser compreendido sem atender aos processos de mediação, de reinterpretção, de negociação, de recontextualização, que acompanham a recepção e, igualmente, a procura activa daqueles “viajantes” pelas culturas e estruturas dos espaços nacionais locais (JONES & ALEXIADOU, 2001, STEINER-KHAMSI, 2004, SEDDON, 2005, OZGA & JONES, 2006). Mesmo para aqueles autores cujos estudos mostram a presença de uma ideologia semelhante em políticas educativas em regiões e nações com diferentes patrimónios históricos e culturais, as evidências da divergência estão presentes, e são explicáveis à luz de

processos e de estruturas sociais e culturais específicos a esses contextos. Por outro lado, como vários estudos que focam o fenómeno do empréstimo (o “borrowing” e o “lending”) de políticas educativas sublinham, a mobilização do argumento internacional na elaboração das políticas nacionais é frequentemente utilizada como estratégia para a “certificação” e/ou para a “descertificação” de políticas controversas, operando como um acto de validação de certos actores, suas performances e proposições, através do recurso a uma fonte de autoridade externa (HALPIN & TROYNA, 1995; STEINER-KHAMSI, 2004: 203-204).

Deste ponto de vista, se admitirá que o sentido, a intensidade e os efeitos das relações entre essas várias instâncias são matéria de prova empírica. O que se torna necessário, então, é procurar uma abordagem que represente a circulação das políticas e dos saberes a partir da consideração da sua “fluidez”, da sua “multiplicidade” e da sua “contingencialidade histórica” (POPKEWITZ, 2000: 6), e para lá de uma razão que tão só a represente como efeito de uma relação linear e/ou hierárquica. Para o fazer – e para, ao mesmo tempo, atender à multiplicidade de instâncias/actores e aos fenómenos de “hibridação” –, parece-me necessário adoptar uma perspectiva de análise assente em três ideias: (i) privilegiar olhares sobre actores e instâncias que ocupem e exerçam uma agência mediadora no âmbito da regulação da educação; (ii) observar essas agências dando particular atenção aos modos como se estabelece a cooperação entre os mundos sociais e cognitivos da investigação e da política; e (iii) conhecer os instrumentos gerados por essas agências e que se tornam participantes chave nos processos de regulação.

Instâncias e actores da mediação

Face ao cenário da multiplicidade de agências de regulação e de montagens compósitas, a análise deve privilegiar instâncias e actores nos quais se concretiza o cruzamento dessas intervenções de coordenação, controlo e ordenação das acções no campo educativo. Derivo esta *primeira ideia* de uma ilação extraída por João Barroso (2003: 40) no contexto da sua análise acerca do fenómeno da multiregulação dos sistemas educativos, quando refere [que se] *“torna necessário valorizar (...) o papel fundamental das instâncias (indivíduos, estruturas formais ou informais) de mediação, tradução, passagem de fluxos reguladores, uma vez que é aí que se faz a síntese ou superam os conflitos entre as várias regulações existentes. Essas instâncias funcionam como ‘nós da rede’ de diferentes reguladores e a sua intervenção é decisiva para a configuração da estrutura e da dinâmica do sistema de regulação e seus resultados”*.

No contexto da existência de diversos níveis ou territórios da regulação – transnacional, nacional e local – diversos tipos de actores e de instâncias de regulação podem ser iluminados pela pesquisa? Partindo, por exemplo, do testemunho recolhido entre políticos da educação portugueses, Natália Alves e Rui Canário (2002: 663) invocaram a existência de uma nova

“magistratura de influência”, sinalizando com esta expressão instâncias e actores (comissões e “task-forces” que produzem estudos, relatórios e estatísticas) que participam, paralelamente, na legitimação de opções políticas entre portas e na harmonização das políticas educativas a uma escala supranacional. Esta constatação foi, aliás, recuperada por Martin Lawn e Bo Lingard (2002: 292) que a utilizaram para caracterizar certas “elites políticas nacionais” que “agem através das fronteiras”, “que manifesta[m] um *habitus* semelhante, uma apetência para o mesmo jogo da política” e que apesar de não estarem fisicamente situadas na “burocracia europeia”, participam activamente num “espaço europeu de política educativa” e são “num certo sentido, portadora[s] de uma emergente política de educação europeia”.

Mas podemos observar também actores e instâncias específicos da mediação, a nível nacional. Recentemente, ao caracterizar a porosidade das relações entre o campo de produção do conhecimento e o campo da decisão política em Portugal, João Barroso (2006: 8) dirigia a sua atenção para “o incremento do papel dos especialistas” – categoria que associa a papéis vários, como o de consultor, assessor, avaliador – “junto da decisão política e da própria administração executiva”. Mas igualmente notava a sua função de “mediadores” entre esses dois mundos, a sua agência na transformação dos discursos críticos em “instrumentos de gestão” e na “legitimação das decisões políticas e seus modos de execução e controlo”.

Comissões, programas específicos de intervenção em meio escolar, seminários e acções de formação, grupos de trabalho, “task-forces”, consultores, assessores, avaliadores – eis, do ponto de vista que sigo, instâncias e actores que despontam como elementos incontornáveis na análise das relações entre conhecimento e política educativa.

A cooperação entre mundos sociais e cognitivos diversos

Como olhar então para a acção destes actores e para estas instâncias? Mantendo contacto com uma visão “policêntrica” do poder e com as metáforas da conexão, creio que a noção de tradução, desenvolvida entre outros por Michel Callon (1986) e Bruno Latour (1989), no contexto do estudo das condições de produção e de circulação dos saberes científicos e das inovações técnicas, pode ser uma ferramenta útil e pertinente para responder a esta interrogação. Com seu auxílio, avanço para uma *segunda ideia*: o olhar sobre os actores e instâncias deve privilegiar os processos através dos quais se estabelece a cooperação entre os mundos sociais e cognitivos da investigação e da política.

A noção de tradução remete exactamente para um conjunto de mecanismos que sustentam a cooperação entre actores e instâncias diversas. É de relações e de comunicação que a “sociologia da tradução” trata, na medida em que no coração desta abordagem se encontra o labor de actores heterogéneos que mutuamente refazem suas identidades e suas grandezas (e estabilizam e

destabilizam os seus mundos sociais) através de processos que envolvem a definição e redefinição de problemas, interesses, vocabulários... A noção de tradução incorpora um duplo sentido que se operacionaliza na observação de dois mecanismos inseparáveis (CALLON, 1986, LATOUR, 1989): o traduzir, isto é, expressar o que os outros dizem e querem, as razões porque agem e como agem e relacionam, o que são e o que querem, em termos novos mas por eles inteligíveis; e o deslocar, isto é, provocar transformações nos objectivos e interesses de outros ou até movê-los no espaço e no tempo.

Neste duplo sentido, a tradução envolve um conjunto de mecanismos diversos: a “problematização” – o enunciar de um conjunto de obstáculos aos objectivos imputados ao outro e um conjunto de acções para a sua ultrapassagem que requerem a intervenção indispensável do tradutor, de modo a deslocar o outro para um ponto, discursivo ou físico, de convergência de interesses; o “interessamento” – as acções de exercício da sedução, da força, da solicitação, através das quais se procura fixar o outro à problematização efectuada; a “(inter)definição” - a negociação que cria e atribui papéis, estabelecendo sentidos e interesses da participação de cada um na rede de relações que se vai tecendo; a “mobilização” - a criação de um conjunto de intermediários entre os actores, o progressivo ganho de poder de representação, e o alongamento da rede com o recrutamento e a fixação de novos actores; a “vigilância” – o labor de observar traduções e tradutores concorrentes e de manutenção da visibilidade e da inteligibilidade das acções, de modo a garantir a confiança dos parceiros (CALLON, 1986). A tradução consiste, portanto, num conjunto de operações de construção e estabilização de uma relação que envolve mecanismos de recrutamento de actores (para a cooperação) e de controlo das suas acções, garantindo que os envolvidos se conduzem através de procedimentos de mútua regulação e de movimentação autónoma, no interior de um esquema de comando remoto.

Derouet (2000) deixou-nos já um exemplo claro destes processos no campo das relações entre conhecimento e política: quando uma equipa de investigadores é convidada pela administração a transpor as suas análises produzidas no contexto da investigação para instrumentos de pilotagem úteis para a administração, não é de transposição ou de aplicação de conhecimentos que se trata, mas de todo um labor social e cognitivo que envolve a definição e redefinição de problemas, de interesses, de vocabulários, bem como a criação de dispositivos técnicos, que garantem a cooperação e mantêm em rede esses dois mundos e que lhes permitem agir de forma concertada e à distância. Como escreve, nessa trajectória entre dois mundos sociais existe uma cadeia de operações (de tradução) que garantem que “os saberes construídos num lugar tomem sentido e se tornem eficazes noutros” (DEROUE, 2000: 10).²

² Para acompanhar o recurso a esta ferramenta conceptual em pesquisas de cariz histórico-organizacional, ver Carvalho (2000, 2002).

O recurso ao contributos da “sociologia da tradução” revelou-se já no quadro do estudo sobre as políticas públicas, como refere Lascoumes (2004: 440-43), para “estudar as mudanças nas formas de acção colectiva organizada que implicam o Estado”, permitindo observar a acção pública como processo de mobilização de actores muito heterogéneos (em seus meios e espaços de acção), explorando a existência de redes específicas, pondo em relação os actores e a produção de significações comuns: *“Appliquée aux politiques publiques elle renvoie aux activités cognitives, à leurs transformations, aux emprunts et aux réinterprétations sur lesquels ces dernières reposent. Mais, elle met aussi l’accent sur l’importance des dimensions matérielles (documents écrits, statistiques) et sur l’importance des interactions concrètes d’échange entre les acteurs engagés dans une situation donnée »* (LASCOURMES, 2004: 437).

Em suma, a noção de tradução remete para um conjunto de operações cognitivas e sociais de construção e estabilização de uma relação entre actores sociais e dispositivos técnicos, pelo que a partir dela é possível analisar em articulação o mundo cognitivo e comunicacional – das ideias, dos valores –, interacções dos actores em contextos sociais específicos, mas também – e sublinho este aspecto, porque revela já o tópico seguinte – os materiais da política.

Instrumentos da mediação

Se a política e a acção pública não podem ser estudadas somente olhando a acção dos decisores políticos, como atrás referi, convém notar que aquelas não se cingem aos textos sobre finalidades, objectivos ou conteúdos das políticas, mas também operam (porventura, até, de modo bem mais eficaz) em torno de dispositivos concretos e materiais que fixam modos de relação social e de relação com o mundo da educação. Tal propósito remete, também, para a compreensão do conhecimento (penso agora em conhecimento em sentido amplo) como conjunto de princípios e de mecanismos através dos quais se definem os problemas sociais e educacionais, se geram as opções e soluções aceitáveis e eficazes, e assim se fabrica, se qualifica e desqualifica, o mundo educacional e os seus personagens (POPKWITZ, PEREYRA & FRANKLIN, 2001: 19). Chego, assim, a uma *terceira* e última *ideia*: para conhecer esses actores e essas instâncias é necessário que se conheçam e analisem os produtos concretos que materializam e operacionalizam a sua cooperação.

Importa, então, conhecer os instrumentos gerados por essas agências e que se tornam actantes nos processos de regulação. As estatísticas são, como vem sendo largamente sugerido e/ou analisado, um desses poderosos instrumentos da construção política da educação. Em todo o caso, no tempo actual, outros dispositivos concretos estão bem presentes, como as normas associadas à ideia de boas práticas, os dispositivos de informação e monitorização sobre os estabelecimentos escolares, os estudos internacionais sobre as “performances” dos estudantes

autóctones em testes variados ou, ainda, os dispositivos de financiamento ligados ao estabelecimento de “parcerias”. É pertinente supor que é em torno desta vasta instrumentação, frequentemente suportada por um certo tipo de conhecimento ou por certos tipos de “experts”, que se joga hoje uma parte significativa da política educativa, enquanto construção e fixação de um quadro de interpretação do mundo.

Pierre Lascoumes (2004: 267) reúne sob a expressão “instrumento de acção pública” toda essa gama de “dispositivos técnicos e sociais que organizam as relações sociais específicas entre o ‘poder público’ e os seus destinatários em função das representações e das significações das quais é portador”; e com este conceito desloca o foco de atenção da inquirição no sentido da compreensão das questões relativas à elaboração, ao uso e ao efeito desses dispositivos que “materializam e operacionalizam a acção governamental” e que, ao mesmo tempo, “revelam uma teorização da relação governante/governado”, “uma interpretação do social”, “uma representação específica do *enjeu* que tratam, induzindo uma problematização particular desse *enjeu*”, e “concepções precisas do modo de regulação visado”. Trata-se de dispositivos diversos em sua natureza – o legislativo e regulamentar, o económico e fiscal, o incitativo, o informativo e comunicacional (LASCOUMES & LE GALÈS, 2004: 361) –, nos quais coexistem e se entrelaçam “componentes técnicas (medida, cálculo, regra de direito, procedimento) e social (representações, símbolos)” (LASCOUMES, 2004: 268). Ora, este é um ponto fundamental da abordagem pelos instrumentos, na justa medida em que é esta percepção da sua dupla face que permite denunciar a sua pretensa neutralidade e mostrar que são habitados por regras, normas, procedimentos que dão estabilidade e previsibilidade à acção colectiva e individual: *“Ils déterminent en parti la manière donc les acteurs vont se comporter; ils créent des incertitudes sur les effets de rapports de force; ils vont conduire à privilégier certains acteurs et intérêts et à en écarter d’autres; ils contraignent les acteurs et leur offrent des possibilités; ils véhiculent une certaine représentation des problèmes”* (LASCOUMES, 2004: 272).

Como se percebe na citação anterior, os instrumentos operam por diversas formas. Induzem uma problematização particular da realidade educativa – e por vezes sistemas explicativos dessa realidade – e ao mesmo tempo (e em si mesmos) propõem uma solução para os problemas que detectam. Paralelamente, põem em circulação um conhecimento partilhável, sem o qual não é possível falar a mesma língua, participar no mesmo jogo, sem o qual não pode haver coordenação nem controlo da acção – à distância -nos territórios educativos. E se, como refere a citação, legitimam e deslegitimam actores e instâncias, creio que também se pode acrescentar que participam na emergência ou na criação da percepção da emergência de actores, como empreendedores, como porta-vozes ou representantes, como parceiros ou como alvos das políticas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AA.VV.** (2006). *The Role of Knowledge in the Construction and Regulation of Health and Education Policy in Europe: Convergences and specificities among nations and sectors – KNOWandPOL*, policop.
- ALVES**, Natália & **CANÁRIO**, Rui (2002). “The new magistracy of influence: changing governance of education in Portugal”, *European Educational Research Journal*, 1(1), pp. 656-66.
- BARROSO**, João (2003). “Regulação e desregulação das políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada”. In: Barroso, J. (org.), *A Escola Pública: Regulação, desregulação, privatização*. Porto: Asa, 19-48.
- _____. (2006). “A Investigação sobre Política e Administração da Educação em Portugal: a institucionalização de um campo de estudo», conferência no *XIV Colóquio da AFIRSE: Para um Balanço da Investigação em Educação de 1960 a 2005*, Lisboa: FPCE-UL, policop. [aguarda publicação]
- BARROSO**, João; **CARVALHO**, Luís Miguel; **FONTOURA**, Madalena & **AFONSO**, Natércio (2007). “As políticas educativas como objecto de estudo e de formação em Administração Educacional”. *Sísifo*, 4 (no prelo, Dezembro)
- CALLON**, Michel (1986). “Some elements of a sociology of translation”. In: Law, J. (ed.), *Power, Action and Belief*. London: Routledge & Kegan Paul, pp. 196-233.
- CARVALHO**, Luís Miguel (2000). “O senhor director”, *Educação & Pesquisa*, 26 (2), pp. 31-49.
- _____. (2002). *Oficina do Colectivo*. Lisboa: Educa.
- CARVALHO**, Luís Miguel & **FERNANDES**, Ana Lúcia. (2004). “Mens agitat molens: The pedagogical congresses of the Liga Nacional de Instrução (Lisbon, 1908-1914). *Paedagogica Histórica*, 40 (5&6), pp. 685-703.
- DEROUET**, Jean-Louis (2000). “Une science de l’administration scolaire est-elle possible? Réflexions autour de la circulation des savoirs entre recherche, politique et administration”, *Revue Française de Pédagogie*, 130, pp. 5-14.
- HALPIN**, David & **TROYNA**, Barry (1995), “The politics of education policy borrowing”, *Comparative Education*, 31 (3), pp. 303-310.
- JONES**, Ken & **ALEXIADOU**, Nafsika (2001). “The global and the local: reflections on the experience of three European states”, paper presented at European Conference on Educational Research, Lille.

- LASCOUMES**, Pierre (1996). “L’analyse des processus de changement dans les réseaux d’action publique”, In : CURAPP, *La Gouvernabilité*. Paris : La Découverte.
- LASCOUMES**, Pierre (2004). “Traduction”. In : Boussaguet, L., Jacquot, S. & Ravinet, P. (dir.), *Dictionnaire des Politiques Publiques*. Paris : Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, pp. 437-44.
- LASCOUMES**, Pierre & **LE GALES**, Patrick (dir.) (2004). *Gouverner par les Instruments*. Paris : Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- LATOUR**, Bruno (1989). *La Science en Action*. Paris: Gallimard.
- LAWN**, Martin & Lingard, B (2002). “Constructing a European Policy Space in educational governance: the role of transnational policy actors”, *European Educational Research Journal*, 1(2), pp. 290-307.
- MULLER**, Pierre (2000). “L’analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l’action publique”, *Revue Française de Science Politique*, 50(2), pp. 189-207.
- _____. (2004). “Référentiel”. In : Boussaguet, L., Jacquot, S. & Ravinet, P : (dir.), *Dictionnaire des Politiques Publiques*. Paris: Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, pp. 370-76.
- NÓVOA**, António (2002). “Ways of thinking about education in Europe”, in Nóvoa, A. & Lawn, M. (eds.), *Fabricating Europe: the formation of an Education space*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 131-55.
- OZGA**, Jenny & **JONES**, Robert (2006). “Travelling and embedded policy: the case of knowledge transfer”, *Journal of Education Policy*, 21(1), pp. 1-17.
- PALIER**, Bruno & Surel, Yves (2005). “Les ‘trois I’ et l’analyse de l’état en action”, *Revue Française de Science Politique*, 55 (1), pp. 7-32.
- POPKEWITZ**, Thomas S. (2000). “Globalization/regionalization, knowledge and the restructuring of education”. In: Popkewitz, T.S. (ed.), *Educational Knowledge*. Albany: State University of New York, pp. 3-27.
- POPKEWITZ**, Thomas S.; **PEREYRA**, Miguel A. & **FRANKLIN**, Barry (2001). “History, the problem of knowledge and the new cultural history of schooling”. In: *Cultural History and Education*. New York: RoutledgeFalmer, pp. 3-42.
- SEDDON**, Terry (2005). “Travelling policy in post-socialist education”, *European Educational Research Journal*, 4(1), pp. 1-4
- STAR**, Susan Leigh & Griesemer, James R. (1999 [1989]). “Institutional ecology, ,translations’, and boundary objects”. In: Biagioli, M. (ed.), *The Science Studies Reader*. New York: Routledge, pp. 505-24.

- STEINER-KHAMSI**, Gita (2004). “Blazing a trail for policy theory and practice”. In: Steiner-Khamsi, G. (ed.), *The Global Politics of Educational Borrowing and Lending*. New York: Teachers College Press, pp. 201-20.
- SUREL**, Yves (2000). “The role of cognitive and normative frames in policy-making”, *Journal of European Public Policy*, 7 (4), pp. 495-512.
- SUREL**, Yves (2004). “Approches cognitives”. In : Boussaguet, L., Jacquot, S. & Ravinet, P. (dir.), *Dictionnaire des Politiques Publiques*. Paris, Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, pp. 78-86.
- VAN ZANTEN**, A. (2000). *Les Politiques de l'Éducation*. Paris, PUF.